DECISÃO ADMINISTRATIVA SOBRE IMPUGNAÇÃO AO EDITAL

PROCESSO LICITATÓRIO Nº 0015/2026 – FMS
PREGÃO ELETRÔNICO Nº 0010/2026 – FMS – RP
IMPUGNANTE: MEDIGRAM COMÉRCIO DE MEDICAMENTOS LTDA.
OBJETO: Registro de preços para futura e eventual aquisição parcelada de medicamentos.

I – DO RELATÓRIO

Trata-se de impugnação apresentada pela empresa **MEDIGRAM COMÉRCIO DE MEDICAMENTOS LTDA.**, pessoa jurídica de direito privado, inscrita no CNPJ sob nº 04.470.877/0001-05, em face do Edital do Pregão Eletrônico nº 0010/2026 – FMS – RP, cujo objeto consiste no registro de preços para futura e eventual aquisição parcelada de medicamentos destinados ao atendimento das necessidades da rede municipal de saúde.

A Impugnante sustenta, em síntese, que o critério de julgamento pelo **menor preço por lote** seria incompatível com as disposições da Lei Federal nº 14.133/2021, especialmente com o art. 82, §1º, sob o argumento de que os medicamentos agrupados seriam itens autônomos, sem interdependência técnica, e que a adjudicação por lote poderia restringir a competitividade.

Alega, ainda, suposta ausência de justificativa suficiente no Estudo Técnico Preliminar e no Termo de Referência quanto ao não parcelamento do objeto, invocando os arts. 18, 40, 82, §1º, e demais dispositivos da Lei nº 14.133/2021, bem como entendimentos do Tribunal de Contas da União.

Ao final, requer a alteração do critério de julgamento para **menor preço por item**, com consequente republicação do edital e reabertura dos prazos, ou, subsidiariamente, a apresentação de justificativas individualizadas para cada agrupamento.

II – DA TEMPESTIVIDADE

Inicialmente, verifica-se que a impugnação foi apresentada dentro do prazo estabelecido no instrumento convocatório e no art. 164 da Lei Federal nº 14.133/2021.

Dessa forma, **CONHECE-SE da impugnação**, passando-se à análise de mérito dos argumentos apresentados.

III – DO MÉRITO

Após análise das razões apresentadas pela Impugnante, bem como dos documentos que integram a fase preparatória da contratação, **não se verificam fundamentos suficientes para acolhimento da pretensão de alteração do critério de julgamento previsto no edital**.

A opção pelo julgamento pelo menor preço por lote não decorreu de decisão arbitrária ou de mera conveniência administrativa, mas de avaliação realizada pela Administração considerando as características da contratação, a necessidade de garantir o abastecimento regular da rede municipal de saúde, a logística de recebimento e distribuição dos medicamentos, a gestão das futuras aquisições decorrentes da Ata de Registro de Preços e a busca pela economicidade e eficiência administrativa.

O fato de os medicamentos serem individualmente identificáveis, possuírem princípios ativos e apresentações próprias e poderem, sob o ponto de vista comercial, ser adquiridos separadamente, **não significa, por si só, que a adjudicação por item seja necessariamente a solução mais vantajosa para a Administração Pública**.

A legislação não estabelece que toda aquisição de bens divisíveis deva obrigatoriamente ser adjudicada por item. O parcelamento deve ser analisado à luz das circunstâncias concretas da contratação, considerando, entre outros aspectos, a viabilidade técnica, a economicidade, as peculiaridades do mercado, a logística e os custos administrativos envolvidos.

IV – DA INTERPRETAÇÃO DO ART. 82, §1º, DA LEI Nº 14.133/2021

A Impugnante fundamenta grande parte de sua argumentação no art. 82, §1º, da Lei nº 14.133/2021, sustentando que a adoção do menor preço por grupo de itens somente seria possível mediante demonstração da inviabilidade da adjudicação por item e da vantagem técnica e econômica do agrupamento.

De fato, o dispositivo estabelece condicionantes para a utilização do julgamento por grupo de itens no Sistema de Registro de Preços.
Entretanto, **não procede a interpretação de que a Administração estaria obrigada a demonstrar uma impossibilidade absoluta, material ou física de aquisição individual de cada medicamento**.
A inviabilidade da adjudicação por item, para fins da legislação de licitações, deve ser compreendida também sob a perspectiva da solução administrativa mais adequada para o atendimento do interesse público, considerando a estrutura logística, operacional e econômica da contratação.
No presente caso, a Administração avaliou que a organização dos medicamentos em lotes proporciona maior racionalização da contratação, facilita a gestão das futuras requisições, reduz a pulverização de fornecedores, simplifica os procedimentos de recebimento, conferência, controle e fiscalização, além de contribuir para a manutenção da regularidade do abastecimento da rede municipal.
Assim, não se trata de afirmar que os medicamentos sejam fisicamente indivisíveis ou que não possam ser comercializados separadamente, mas de reconhecer que **a contratação conjunta dos itens agrupados constitui solução administrativa tecnicamente possível e compatível com as necessidades do Município**.
O art. 82, §1º, portanto, não pode ser interpretado isoladamente, desconsiderando os demais princípios e objetivos estabelecidos pela própria Lei nº 14.133/2021, especialmente aqueles relacionados ao planejamento, à eficiência, à economicidade, à obtenção da proposta mais vantajosa e à satisfação das necessidades da Administração.

V – DO PRINCÍPIO DO PARCELAMENTO
A Impugnante também invoca o art. 40 da Lei nº 14.133/2021 para sustentar que a Administração estaria obrigada a adotar o parcelamento por item.
Ocorre que o princípio do parcelamento **não possui caráter absoluto**.
A própria legislação condiciona sua aplicação à demonstração de que o parcelamento é técnica e economicamente viável e vantajoso.
A Administração deve avaliar não apenas a possibilidade matemática de dividir o objeto, mas também as consequências práticas dessa divisão.
No caso de aquisição de medicamentos por Sistema de Registro de Preços, a adjudicação individualizada de centenas de itens pode resultar em elevado número de fornecedores, atas, empenhos, entregas, procedimentos de conferência, comunicações, notificações, fiscalizações e controles administrativos.
A pulverização excessiva do fornecimento pode, portanto, produzir aumento significativo dos custos de gestão, dificultar o acompanhamento contratual e tornar mais complexa a logística de abastecimento da Secretaria Municipal de Saúde.
Não se pode desconsiderar, ainda, que a Administração Pública possui estrutura operacional limitada e deve organizar suas contratações de forma compatível com sua capacidade de gerenciamento.
A opção pelo agrupamento, nesse contexto, busca justamente **equilibrar a ampliação da competição com a necessidade de eficiência e racionalidade administrativa**, sem impedir a participação de empresas que atuem regularmente no mercado de distribuição de medicamentos.

VI – DA AUSÊNCIA DE RESTRIÇÃO INDEVIDA À COMPETITIVIDADE
Também não merece acolhimento a alegação de que o critério de julgamento por lote, por si só, configuraria restrição indevida à competitividade.
A simples existência de lotes não caracteriza automaticamente direcionamento ou restrição ilegal.
Para que houvesse efetiva violação ao caráter competitivo do certame, seria necessário demonstrar que a composição estabelecida é artificial, desarrazoada ou incompatível com o mercado, ou que somente determinado fornecedor teria condições de atender ao conjunto dos itens.
A Impugnante, contudo, **não apresenta estudo ou elemento concreto capaz de demonstrar que os lotes estabelecidos no edital inviabilizam a participação de número razoável de fornecedores ou que tenham sido estruturados de forma a beneficiar determinada empresa**.
A alegação de que existem fornecedores especializados em determinados medicamentos não é suficiente para demonstrar ilegalidade.

O edital deve buscar não apenas ampliar o número potencial de participantes, mas também garantir que os fornecedores contratados possuam capacidade efetiva de atender às necessidades da Administração, especialmente quando se trata de medicamentos essenciais ao funcionamento dos serviços públicos de saúde.
A Administração, portanto, não está obrigada a estruturar o certame de maneira a permitir a participação do maior número possível de empresas em cada item isoladamente, quando houver razões técnicas, operacionais e econômicas que justifiquem solução diversa.

VII – DA ECONOMICIDADE E DA EFICIÊNCIA ADMINISTRATIVA
A formação dos lotes também considera a necessidade de racionalização dos custos administrativos relacionados à contratação.
A aquisição por item, embora possa ampliar formalmente o universo de potenciais fornecedores, também pode provocar significativa pulverização das contratações.
No âmbito da Secretaria Municipal de Saúde, cada fornecedor representa uma relação contratual que demanda acompanhamento, fiscalização, controle de entregas, conferência de notas fiscais, aplicação de eventuais sanções, gerenciamento de prazos e demais atividades administrativas.
A Administração deve considerar esse custo de gestão na definição da solução de contratação.
Assim, **economicidade não se confunde exclusivamente com a obtenção do menor preço unitário de cada medicamento**.
A análise de vantajosidade deve considerar o conjunto de custos e benefícios associados à solução escolhida, incluindo os custos administrativos e operacionais decorrentes da execução contratual.
Além disso, o Sistema de Registro de Preços não implica obrigação de aquisição integral dos quantitativos estimados. A Administração realizará as aquisições conforme sua necessidade, observados os preços registrados e as condições estabelecidas na ata.
Nesse cenário, a organização dos itens em lotes permite maior racionalização da gestão do fornecimento, sem afastar a necessidade de controle dos preços unitários registrados e da efetiva vantajosidade das aquisições.

VIII – DA JUSTIFICATIVA CONSTANTE DA FASE PREPARATÓRIA
A Impugnante afirma que o Estudo Técnico Preliminar não apresentaria justificativa suficiente para o agrupamento.
Todavia, a análise da fase preparatória deve considerar o conjunto dos documentos que compõem o processo de contratação, e não apenas uma expressão ou trecho isolado do Termo de Referência.
O Estudo Técnico Preliminar, o Termo de Referência, os levantamentos realizados pela Administração e os demais documentos preparatórios devem ser analisados de forma integrada.
A escolha da solução adotada decorre da avaliação das necessidades da Secretaria Municipal de Saúde, do histórico de consumo, da necessidade de manutenção do estoque e do abastecimento regular, da logística de distribuição dos medicamentos e da capacidade administrativa disponível para gerenciamento das futuras contratações.
Portanto, **não há ausência de planejamento**, mas escolha administrativa devidamente inserida no contexto da necessidade pública que se pretende atender.
Importante destacar que a Administração possui discricionariedade técnica para definir a solução que melhor atende ao interesse público, desde que respeitados os limites legais, a razoabilidade, a proporcionalidade, a competitividade e a motivação.
No presente caso, não foi identificado elemento capaz de demonstrar que a opção adotada ultrapasse tais limites.

IX – DA JURISPRUDÊNCIA DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO
A Impugnante invoca a Súmula nº 247 do Tribunal de Contas da União e o Acórdão nº 1.680/2015 – Plenário, defendendo que a adjudicação por item deveria prevalecer.
O entendimento invocado deve ser analisado à luz das circunstâncias concretas de cada contratação.

A Súmula nº 247 do TCU não estabelece que a adjudicação por item seja obrigatória em toda e qualquer aquisição de objetos divisíveis, mas ressalva justamente as hipóteses em que não houver prejuízo para o conjunto ou perda de economia de escala.
Assim, a jurisprudência de controle não impede o agrupamento de itens quando existirem razões técnicas e econômicas que o justifiquem.
No caso em análise, a Administração não adotou o critério por lote com a finalidade de restringir a competição, mas para obter uma solução compatível com suas necessidades de abastecimento, gestão, logística e fiscalização.
Além disso, a jurisprudência do TCU deve ser aplicada considerando as particularidades de cada objeto, não sendo possível transportar automaticamente determinada solução adotada em outro procedimento para realidade administrativa distinta.

X – DA INEXISTÊNCIA DE DIREITO SUBJETIVO À ADJUDICAÇÃO POR ITEM
Outro ponto relevante é que a empresa participante não possui direito subjetivo à adoção do critério de julgamento que entende ser mais conveniente à sua atividade comercial.
Cabe à Administração, dentro dos limites da legislação, definir o modelo de contratação que melhor atenda ao interesse público.
O fato de a Impugnante eventualmente possuir maior capacidade de fornecimento de determinados medicamentos individualmente não impõe à Administração o dever de modificar a estrutura do certame para adequá-la ao modelo comercial de determinado fornecedor.
A isonomia deve ser preservada entre os potenciais participantes, mas isso não significa que o edital deva ser estruturado de modo a atender às condições particulares de cada empresa interessada.
O que deve ser assegurado é que **qualquer empresa que atenda às exigências do edital possa participar em igualdade de condições**, sem direcionamento ou exigências desproporcionais.
Não foi demonstrada qualquer exigência de marca, fabricante, distribuidor específico ou condição comercial capaz de indicar favorecimento ou direcionamento do certame.

XI – DA AUSÊNCIA DE DEMONSTRAÇÃO CONCRETA DE PREJUÍZO
A impugnação apresenta diversos argumentos de natureza hipotética acerca de possível redução da competitividade e eventual obtenção de preços superiores.
Entretanto, não foi apresentado elemento concreto que demonstre que os lotes estabelecidos no edital:

- Inviabilizem a participação de fornecedores em número suficiente;
- Sejam incompatíveis com as práticas usuais do mercado;
- Tenham sido estruturados de forma artificial;
- Ocasionem sobrepreço;
- Favoreçam determinado fornecedor; ou
- Impeçam a administração de alcançar condições vantajosas.

A mera possibilidade abstrata de que determinada empresa poderia oferecer preço menor em um item isolado não é suficiente para demonstrar ilegalidade no critério adotado.
A Administração deve tomar sua decisão com base em elementos disponíveis na fase de planejamento, considerando o interesse público e a realidade do mercado, não sendo exigível a demonstração de que toda e qualquer empresa existente no mercado será capaz de participar de todos os lotes.

XII – DA MANUTENÇÃO DO EDITAL
Diante de todo o exposto, conclui-se que o critério de julgamento pelo **MENOR PREÇO POR LOTE** adotado no Pregão Eletrônico nº 0010/2026 – FMS – RP encontra-se amparado nas necessidades concretas da Administração e na busca pela eficiência, economicidade, racionalização da gestão e garantia do abastecimento dos serviços públicos de saúde.
A alteração para o critério de menor preço por item, conforme pretendido pela Impugnante, não demonstrou ser necessariamente mais vantajosa para a Administração.

Ao contrário, a fragmentação excessiva da contratação poderá aumentar a quantidade de fornecedores e relações contratuais a serem gerenciadas, elevar os custos administrativos, dificultar o controle das entregas e comprometer a racionalidade da logística de abastecimento.
Dessa forma, **não se identifica ilegalidade, irregularidade ou restrição desproporcional à competitividade que justifique a alteração do instrumento convocatório**.

XIII – DA DECISÃO
Ante o exposto, considerando as disposições da Lei Federal nº 14.133/2021, as condições estabelecidas no instrumento convocatório, os elementos constantes da fase preparatória e as necessidades da Administração Pública Municipal,
DECIDO:

a) CONHECER da Impugnação apresentada pela empresa **MEDIGRAM COMÉRCIO DE MEDICAMENTOS LTDA.**, por ser tempestiva e cabível;

b) No mérito, **NÃO ACOLHER a impugnação**, mantendo-se integralmente o critério de julgamento pelo **MENOR PREÇO POR LOTE**, conforme estabelecido no Edital do Pregão Eletrônico nº 0010/2026 – FMS – RP;

c) Manter inalterados o Edital, o Termo de Referência e os demais documentos que integram o Processo Licitatório nº 0015/2026 – FMS, por não ter sido demonstrada irregularidade capaz de comprometer a legalidade, a competitividade ou a vantajosidade da contratação;

d) Manter a realização da sessão pública na data e horário originalmente estabelecidos no instrumento convocatório, salvo eventual alteração decorrente de outro motivo administrativo ou legal devidamente fundamentado;

e) Dar ciência da presente decisão à Impugnante, mediante os meios oficiais previstos no edital e na legislação aplicável.

Rio das Antas/SC, 21 de agosto de 2026.

gov.br Documento assinado digitalmente
ADEMIR ANTONIO FERRARIN
Data: 21/08/2026 16:37:34-0300
Verifique em https://validar.iti.gov.br

Ademir Ferrarin
Pregoeiro