DIÁRIO OFICIAL

Prefeitura Municipal
de
Santa Rita de Cássia

ÍNDICE

PREGÃO ELETRÔNICO
IMPUGNAÇÃO AO EDITAL DO PREGÃO ELETRÔNICO Nº 014/2026 .....

IMPUGNAÇÃO AO EDITAL DO PREGÃO ELETRÔNICO Nº 014/2026

GFM Consultoria
Assessoria em Aquisições, Licitações e Contratos Públicos

ILUSTRÍSSIMO SENHOR PREGOEIRO DO MUNICÍPIO DE IPIRÁ – ESTADO DA BAHIA

REF.: PREGÃO ELETRÔNICO Nº 014/2026
PROCESSO ADMINISTRATIVO Nº 095/2026

ASSUNTO: IMPUGNAÇÃO AO EDITAL – AUSÊNCIA DE JUSTIFICATIVA TÉCNICA E ECONÔMICA PARA A ADOÇÃO DE LOTE ÚNICO – OBJETO DIVISÍVEL – VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DO PARCELAMENTO E À SÚMULA Nº 247 DO TCU.

68.870.671 Gabriel Fernandes Mendes, pessoa jurídica de direito privado, inscrita no CNPJ sob o nº 68.870.671/0001-47, com sede à Rua Amaro Coutinho, nº 486, Rosarinho - Recife/PE CEP: 52.041-305, neste ato representada por seu representante legal, vem, respeitosamente, perante Vossa Senhoria, com fundamento no art. 164 da Lei Federal nº 14.133/2021, apresentar a presente:

IMPUGNAÇÃO AO EDITAL

em face das disposições constantes do Pregão Eletrônico nº 014/2026, promovido pelo Município de Santa Rita de Cássia/BA, pelas razões de fato e de direito a seguir expostas.

I – DA TEMPESTIVIDADE

A presente impugnação é apresentada com fundamento no art. 164 da Lei nº 14.133/2021, segundo o qual qualquer pessoa é parte legítima para impugnar edital de licitação por irregularidade na aplicação da referida Lei ou para solicitar esclarecimento sobre seus termos, devendo protocolar o pedido até 3 (três) dias úteis antes da data de abertura do certame.

Considerando que a sessão pública está prevista para o dia 27 de novembro de 2026, às 11h, a presente manifestação deverá ser apreciada, observando-se o prazo legal.

II – SÍNTESE DO OBJETO E DA IRREGULARIDADE IDENTIFICADA

O Município de Santa Rita de Cássia /BA publicou o Edital do Pregão Eletrônico nº 014/2026, cujo objeto consiste na:

“Aquisição de medicamentos e materiais médico hospitalares destinados ao atendimento das necessidades da Secretaria Municipal de Saúde do Município de Santa Rita de Cássia/BA e das unidades integrantes da Rede Municipal de Saúde, visando garantir o abastecimento dos serviços de saúde, a continuidade da

GFM Consultoria
Assessoria em Aquisições, Licitações e Contratos Públicos

assistência farmacêuticae a adequada prestação dos serviços de saúde à população"

Ocorre que, ao estabelecer as regras para a disputa, a Administração determinou expressamente:

Item 2.1 do Edital:

"conforme especificações, quantitativos e condições estabelecidos no Termo de Referência e demais documentos integrantes do processo licitatório."

Na sequência, o item 2.2 estabelece como critério de julgamento o menor preço por lote.

Entretanto, após análise do instrumento convocatório e do Termo de Referência disponibilizado, não foi identificada justificativa técnica e econômica específica que demonstre a necessidade de reunir todos os medicamentos em um único lote, impedindo que os interessados apresentem propostas individualizadas para os medicamentos que efetivamente comercializam.

O Termo de Referência apresenta justificativas para a necessidade da aquisição, relacionadas à continuidade da assistência farmacêutica, ao atendimento dos pacientes do SUS e à manutenção dos estoques municipais.

Todavia, é necessário distinguir duas questões juridicamente diferentes:

- A justificativa para adquirir medicamentos, que está relacionada à necessidade pública de abastecimento da rede municipal de saúde.
- A justificativa para adquirir todos os medicamentos de um único fornecedor, mediante lote único, que exige demonstração específica de inviabilidade do parcelamento ou de vantagem técnica e econômica efetiva.

A primeira justificativa não substitui a segunda.

A existência de necessidade de aquisição de medicamentos não significa, automaticamente, que todos devam ser fornecidos por uma única empresa.

A Administração deve demonstrar porque a contratação individualizada por item não atenderia ao interesse público, especialmente diante da natureza divisível dos produtos licitados.

III – DO PRINCÍPIO DO PARCELAMENTO E DA OBRIGATORIEDADE DE JUSTIFICATIVA PARA SUA NÃO ADOÇÃO

A Lei nº 14.133/2021 estabelece o parcelamento como diretriz fundamental do planejamento das aquisições públicas.

GFM Consultoria
Assessoria em Aquisições, Licitações e Contratos Públicos

O art. 40, inciso V, alínea "b", determina que o planejamento de compras deverá observar o princípio do parcelamento, quando for tecnicamente viável e economicamente vantajoso.

O § 2º do mesmo dispositivo determina que, na aplicação desse princípio, deverão ser considerados:

> *I – a viabilidade da divisão do objeto em lotes;*
>
> *II – o aproveitamento das peculiaridades do mercado local, com vistas à economicidade, sempre que possível, desde que atendidos os parâmetros de qualidade; e*
>
> *III – o dever de buscar a ampliação da competição e de evitar a concentração de mercado.*

Por sua vez, o § 3º estabelece as hipóteses em que o parcelamento não será adotado:

> *I – quando a economia de escala, a redução dos custos de gestão de contratos ou a maior vantagem na contratação recomendar a compra do item do mesmo fornecedor;*
>
> *II – quando o objeto configurar sistema único e integrado e houver possibilidade de risco ao conjunto do objeto pretendido; ou*
>
> *III – quando o processo de padronização ou de escolha de marca levar a fornecedor exclusivo.*

Portanto, a legislação não proíbe a formação de lotes, mas condiciona a opção pelo agrupamento à demonstração de circunstâncias concretas que justifiquem a medida.

No caso em análise, os medicamentos constituem bens individualizáveis, com princípios ativos, concentrações, apresentações, unidades de fornecimento e registros sanitários próprios.

Cada medicamento pode, em princípio, ser adquirido, armazenado, transportado e fornecido independentemente dos demais, inexistindo, em uma análise inicial, uma relação de dependência técnica entre todos os produtos que imponha sua aquisição conjunta.

Não se identifica, portanto, uma integração funcional que, por si só, justifique a contratação obrigatória de uma única empresa para o fornecimento de todos os medicamentos.

GFM Consultoria
Assessoria em Aquisições, Licitações e Contratos Públicos

A decisão administrativa de agrupar os produtos deve estar amparada em estudo técnico e econômico que demonstre, por exemplo, eventual ganho de escala, redução efetiva de custos logísticos ou impossibilidade operacional de gerenciamento de contratos individualizados.

Não basta, para esse fim, uma alegação genérica de facilidade administrativa.

O art. 18, § 1º, inciso VIII, da Lei nº 14.133/2021 também determina expressamente que o Estudo Técnico Preliminar contenha as justificativas para o parcelamento ou não da contratação.

Assim, a opção pelo lote único precisa estar devidamente motivada na fase preparatória, mediante análise concreta das alternativas disponíveis.

A ausência dessa demonstração compromete a motivação do ato administrativo e a própria legalidade da modelagem adotada.

IV – DA SÚMULA Nº 247 DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

A matéria encontra orientação consolidada na Súmula nº 247 do Tribunal de Contas da União, que dispõe:

> *"É obrigatória a admissão da adjudicação por item e não por preço global, nos editais das licitações para a contratação de obras, serviços, compras e alienações, cujo objeto seja divisível, desde que não haja prejuízo para o conjunto ou complexo ou perda de economia de escala, tendo em vista o objetivo de propiciar a ampla participação de licitantes que, embora não dispondo de capacidade para a execução, fornecimento ou aquisição da totalidade do objeto, possam fazê-lo com relação a itens ou unidades autônomas, devendo as exigências de habilitação adequar-se a essa divisibilidade."*

O entendimento do TCU é claro: quando o objeto for divisível, a Administração deve admitir a adjudicação por item, salvo quando demonstrar que a divisão causará prejuízo ao conjunto ou perda de economia de escala.

A finalidade da orientação é impedir que o agrupamento desnecessário de produtos ou serviços restrinja a competitividade e afaste fornecedores que possuem capacidade para atender apenas parte do objeto.

A situação apresentada no Pregão Eletrônico nº 069/2026 se enquadra na preocupação retratada pela referida súmula.

GFM Consultoria
Assessoria em Aquisições, Licitações e Contratos Públicos

Isso porque empresas do ramo farmacêutico podem possuir capacidade de fornecimento de determinados medicamentos, mas não necessariamente comercializar todos os produtos relacionados no Termo de Referência.

Ao exigir que o licitante apresente proposta para a totalidade dos medicamentos, **a Administração RESTRINGE a participação de fornecedores especializados em determinados produtos e distribuidoras que não trabalham com todo o conjunto licitado**.

Consequentemente, a exigência pode reduzir o universo de participantes, concentrar a contratação e prejudicar a obtenção da proposta mais vantajosa.

Importante destacar que a Súmula nº 247 não impede a formação de lotes quando houver justificativa legítima. O que ela veda é a adoção indiscriminada do agrupamento de objetos divisíveis, sem demonstração de prejuízo decorrente do parcelamento.

4.1. Dos precedentes do TCU

A orientação sumulada encontra respaldo, entre outros, nos seguintes julgados:

Acórdão nº 1.782/2004 – Plenário – TCU: deliberação que aprovou a Súmula nº 247, consolidando o entendimento acerca da obrigatoriedade da adjudicação por item para objetos divisíveis, observadas as condições estabelecidas no próprio enunciado.

Acórdão nº 2.407/2006 – Plenário – TCU: reafirmou que, ao descartar o parcelamento, a Administração deve fazer constar do processo licitatório elementos que demonstrem sua inviabilidade.

Acórdão nº 2.079/2007 – Plenário – TCU: reconheceu o parcelamento como regra quando técnica e economicamente viável, em razão da ampliação do universo de competidores.

Esses entendimentos reforçam que a escolha pelo agrupamento não pode decorrer exclusivamente da conveniência administrativa, devendo ser precedida de avaliação técnica e econômica devidamente documentada.

V – DA REGRA ESPECÍFICA PARA O SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS – ART. 82, § 1º, DA LEI Nº 14.133/2021

A irregularidade merece atenção especial porque o próprio edital, em seu item 2, estabelece que a contratação observará as regras do Sistema de Registro de Preços, remetendo à minuta da Ata de Registro de Preços.

GFM Consultoria
Assessoria em Aquisições, Licitações e Contratos Públicos

Nesse contexto, aplica-se diretamente o art. 82, § 1º, da Lei nº 14.133/2021, que estabelece:

> *"O critério de julgamento de menor preço por grupo de itens somente poderá ser adotado quando for demonstrada a inviabilidade de se promover a adjudicação por item e for evidenciada a sua vantagem técnica e econômica, e o critério de aceitabilidade de preços unitários máximos deverá ser indicado no edital."*

Trata-se de regra específica e expressa para licitações destinadas ao registro de preços.

Portanto, a Administração não possui liberdade irrestrita para escolher o julgamento por grupo de itens.

É indispensável demonstrar, cumulativamente:

a) A inviabilidade de promover a adjudicação por item;

b) A existência de vantagem técnica no agrupamento;

c) A existência de vantagem econômica na contratação conjunta; e

d) A indicação dos critérios de aceitabilidade dos preços unitários máximos no edital.

No presente certame, não foi localizada, no instrumento convocatório e no Termo de Referência examinado, demonstração específica desses requisitos.

A simples reunião dos medicamentos em lote único, acompanhada da justificativa geral da necessidade de abastecimento da saúde municipal, não atende ao comando do art. 82, § 1º.

A Administração deve comprovar que a contratação por item seria inviável e que a contratação conjunta produzirá efetiva vantagem para o Município, e não apenas presumir que a concentração em um único fornecedor será mais conveniente.

VI – DA RESTRIÇÃO À COMPETITIVIDADE E DO RISCO DE CONCENTRAÇÃO DO MERCADO

A exigência de participação em lote único produz consequências diretas sobre a competitividade.

O mercado de distribuição de medicamentos possui características próprias, sendo comum que fornecedores trabalhem com determinados laboratórios, linhas de produtos, princípios ativos e apresentações farmacêuticas.

GFM Consultoria
Assessoria em Aquisições, Licitações e Contratos Públicos

Assim, uma empresa pode apresentar condições comerciais extremamente competitivas para determinado medicamento, mas não possuir estrutura comercial ou disponibilidade para fornecer todos os demais produtos do lote.

Quando a Administração exige proposta global, esses fornecedores ficam impedidos de participar, mesmo possuindo plena capacidade técnica e operacional para fornecer os itens individualmente.

A restrição não decorre de incapacidade para fornecer o objeto, mas da imposição de uma condição de participação que obriga o licitante a comercializar a totalidade dos medicamentos.

Essa situação contraria os princípios da competitividade, da isonomia, da proporcionalidade, da economicidade e da seleção da proposta apta a gerar o resultado mais vantajoso para a Administração, previstos no art. 5º da Lei nº 14.133/2021.

Também merece destaque o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, que determina que as exigências de qualificação técnica e econômica sejam indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.

A licitação deve proporcionar a participação do maior número possível de interessados que possuam condições de fornecer os produtos licitados, não sendo legítimo impor barreiras desnecessárias à competição.

A concentração de todos os medicamentos em um único lote pode, inclusive, favorecer empresas de maior porte ou distribuidoras com amplo catálogo de produtos, afastando empresas menores e especializadas que poderiam apresentar preços mais vantajosos para itens específicos.

O parcelamento, nesse cenário, não representa prejuízo ao interesse público. Ao contrário, pode proporcionar maior competitividade, ampliar as fontes de fornecimento e permitir que o Município obtenha melhores condições comerciais para cada medicamento.

VII – DA NECESSIDADE DE MOTIVAÇÃO CONCRETA E DE TRANSPARÊNCIA NA FASE PREPARATÓRIA

A Administração Pública está submetida ao princípio da motivação, expressamente previsto no art. 5º da Lei nº 14.133/2021.

O art. 18, por sua vez, estabelece que a fase preparatória deve abordar todas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que possam interferir na contratação.

GFM Consultoria
Assessoria em Aquisições, Licitações e Contratos Públicos

Nesse contexto, a escolha pelo lote único deve estar respaldada em elementos objetivos constantes do processo administrativo.

Não se pretende impedir que o Município adote soluções administrativas que considere mais eficientes, mas exigir que demonstre, de maneira transparente e fundamentada, por que a opção escolhida é efetivamente a mais vantajosa.

Para tanto, seria necessário demonstrar, entre outros aspectos:

- Se houve levantamento de mercado comparando a aquisição por item e por lote;
- Se foram identificados fornecedores capazes de atender individualmente aos medicamentos;
- Se a contratação conjunta proporciona economia de escala efetiva;
- Se o parcelamento aumentaria comprovadamente os custos administrativos ou logísticos;
- Se existem riscos técnicos ou operacionais decorrentes da contratação de mais de um fornecedor;
- Se a adjudicação por item comprometeria a continuidade do abastecimento municipal.

A ausência dessas informações impede que os interessados compreendam as razões da restrição e dificulta o controle da legalidade da decisão administrativa.

Não se pode transformar a conveniência de contratar uma única empresa em justificativa suficiente para afastar o dever legal de parcelamento.

VIII – DA NECESSIDADE DE RETIFICAÇÃO DO EDITAL

Diante das irregularidades apontadas, mostra-se necessária a revisão da modelagem da contratação.

Considerando que os medicamentos são, em princípio, produtos autônomos e divisíveis, a solução que melhor se harmoniza com a Lei nº 14.133/2021 é a realização da disputa por item, permitindo que os licitantes apresentem propostas apenas para os medicamentos que efetivamente comercializam.

Essa medida permitirá:

a) A ampliação da competitividade;

b) A participação de fornecedores especializados;

c) A redução das barreiras de entrada no certame;

GFM Consultoria
Assessoria em Aquisições, Licitações e Contratos Públicos

d) A obtenção de propostas mais vantajosas para cada medicamento;

e) A redução do risco de concentração de mercado;

f) O atendimento à Súmula nº 247 do TCU e aos arts. 40 e 82 da Lei nº 14.133/2021.

Subsidiariamente, caso a Administração entenda pela manutenção de agrupamentos, deverá apresentar justificativa técnica e econômica individualizada, demonstrando a inviabilidade da adjudicação por item e a vantagem concreta da formação dos respectivos lotes.

Não sendo possível demonstrar tais circunstâncias, acreditamos ser coeso a adoção do julgamento por item.

IX – DOS PEDIDOS

Diante de todo o exposto, requer-se:

1. O conhecimento e o acolhimento da presente impugnação, reconhecendo-se a necessidade de revisão da previsão de lote constante dos itens 2.1 e 2.2 do edital do Pregão Eletrônico nº 014/2026.

2. O reconhecimento de que os medicamentos objeto da contratação possuem, em princípio, natureza divisível, podendo ser adquiridos e fornecidos individualmente, sem que se identifique, no edital e no Termo de Referência examinado, justificativa técnica e econômica suficiente para a obrigatoriedade de contratação conjunta.

3. A retificação do edital para que a licitação seja realizada pelo critério de julgamento de menor preço por item, permitindo que cada licitante apresente proposta para os medicamentos que efetivamente comercializa, em observância aos arts. 40, inciso V, alínea "b", §§ 2º e 3º, e 82, § 1º, da Lei nº 14.133/2021, bem como à Súmula nº 247 do TCU.

4. Subsidiariamente, caso a Administração entenda pela manutenção de agrupamentos de itens, que apresente, de maneira expressa e documentada, os estudos e as justificativas técnicas e econômicas que demonstrem:

- A inviabilidade da adjudicação por item;
- A vantagem técnica da contratação conjunta;
- A vantagem econômica efetiva do agrupamento;
- A inexistência de prejuízo à competitividade;
- A inexistência de concentração indevida do mercado.

GFM Consultoria
Assessoria em Aquisições, Licitações e Contratos Públicos

5. Que seja disponibilizado aos interessados o Estudo Técnico Preliminar e os demais documentos da fase preparatória que fundamentaram a escolha pelo lote, especialmente a análise de parcelamento, o levantamento de mercado e a demonstração da eventual economia de escala.

6. Que seja verificada a observância do art. 82, § 1º, da Lei nº 14.133/2021, inclusive quanto à indicação dos preços unitários máximos aceitáveis, considerando tratar-se de procedimento de Sistema de Registro de Preços.

7. Que, sendo acolhida a presente impugnação e havendo alteração da forma de apresentação das propostas e do critério de julgamento, seja promovida a republicação do edital, com a reabertura dos prazos legais, nos termos do art. 55, § 1º, da Lei nº 14.133/2021.

8. Que seja suspensa a realização da sessão pública até a apreciação e decisão da presente impugnação, evitando-se o prosseguimento de procedimento potencialmente comprometido por restrição indevida à competitividade.

9. Que a decisão seja expressamente motivada, enfrentando os fundamentos jurídicos apresentados, especialmente os dispositivos da Lei nº 14.133/2021 e a Súmula nº 247 do Tribunal de Contas da União.

Por fim, ressalta-se que a presente impugnação não busca dificultar ou retardar a contratação, tampouco comprometer o abastecimento de medicamentos da rede municipal de saúde. Busca-se, tão somente, assegurar que a aquisição ocorra em conformidade com a legislação vigente, mediante procedimento competitivo, transparente e capaz de proporcionar a seleção da proposta mais vantajosa para o Município e, consequentemente, para a população de Ipirá/BA.

Nestes termos,

Pede deferimento.

Recife/PE, 12 de novembro de 2026.

Gabriel Fernandes Mendes

Assinado de forma digital por Gabriel Fernandes Mendes
Dados: 2026.11.12 19:18:13 -03'00'

Gabriel Fernandes Mendes