

## OFÍCIO Nº 001/2025

**À COMISSÃO PERMANENTE DE LICITAÇÕES DO MUNICÍPIO DE FRANCISCO SANTOS**  
**ASSUNTO: IMPUGNAÇÃO AO EDITAL DE PREGÃO ELETRÔNICO Nº 90043/2025**

Prezados,

Cumprimentando-o cordialmente, a **PHARMAPLUS LTDA**, pessoa jurídica de direito privado, com CNPJ (Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica) sob nº 03.817.043/0001-52, situada na Rua João Domingos Sobrinho Nº 91, Manoela Valadares, CEP : 56800-000, Afogados da Ingazeira, Pernambuco, endereço eletrônico: [pharmaplusdistribuidora@hotmail.com](mailto:pharmaplusdistribuidora@hotmail.com), por seu representante legal, o Sr. **JOSEPH DOMINGOS DA SILVA**, brasileiro, casado, inscrito no CPF sob o nº 125.517.594-04, e RG sob nº 125.005.2 – SDS/PE, com fulcro no art. da lei nº 14.133/2021 – Lei de Licitações e Contratos Administrativos, suas alterações e, demais normas aplicáveis à espécie, vem por meio deste, propor a presente:

### **IMPUGNAÇÃO AO EDITAL LICITATÓRIO**

referente ao procedimento licitatório em epígrafe, pelas razões de fato e de direito adiante expostas:

## **I - DA ADMISSIBILIDADE DA IMPUGNAÇÃO**

Antes de discutirmos o mérito é importante observar que o art. 164 da lei 14.133/21, esclarece que o requerente da impugnação é parte legítima da presente ação, afinal todo e qualquer cidadão que está no gozo dos seus direitos tem a prerrogativa de impetrar contra o edital quaisquer abusos ou irregularidades que nele constar.

Art. 164. Qualquer pessoa é parte legítima para impugnar edital de licitação por irregularidade na aplicação desta Lei ou para solicitar esclarecimento sobre os seus termos, devendo protocolar o pedido até 3 (três) dias úteis antes da data de abertura do certame.

Portanto, o autor da impugnação possui o prazo de até 3 dias úteis antes da data de abertura do certame para apresentar sua impugnação ao edital.

Dessa forma presentes os pressupostos de admissibilidade e tempestividade, devendo a presente impugnação ser aceita e apreciada pelo excelentíssimo Sr. Pregoeiro, não podendo afastá-la sem menores razões a legitimidade do autor.

## **II - DA FUNDAMENTAÇÃO FÁTICA E JURÍDICA**

Estávamos nos preparando para participar prontamente do **pregão eletrônico nº PE-90043/2025**, conduzido por esta conceituada administração, quando identificamos uma inconsistência no termo de referência do instrumento convocatório, demandando correção.

Ao analisar o objeto do edital, verificamos no **Termo de Referência** que a licitação será conduzida em **lotes**, adotando como critério de julgamento **o menor preço global do lote**. No entanto, ao examinarmos o termo de referência, que os lotes contemplam **medicamento e material penso hospitalar**, constatamos a ausência de justificativa plausível para o agrupamento desses itens.

Tal configuração compromete a

legalidade do certame, infringindo gravemente os princípios da eficiência, competitividade, economicidade, legalidade e supremacia do interesse público, entre outros essenciais ao regular andamento dos processos licitatórios, conforme será detalhado a seguir.

Dessa forma, ainda na fase interna do certame, cabe à Administração realizar um estudo detalhado sobre as características do objeto, a forma de comercialização e os preços praticados no mercado, a fim de definir os procedimentos adequados para o desenvolvimento da licitação.

Ao decidir pela instauração do procedimento licitatório, a Administração deve avaliar a viabilidade técnica e econômica de dividir o objeto em itens ou mantê-lo em lotes, fundamentando a escolha com a devida **justificativa quanto à sua vantajosidade**.

Note-se que o **artigo 40 da Lei nº 14.133/21** expressamente determina o planejamento das compras governamentais de modo que se possa maximizar a eficiência nas aquisições com a minimização dos custos e despesas da operação:

**Art. 40, Lei 14.133/21. O planejamento de compras deverá considerar a expectativa de consumo anual e observar o seguinte:**

(...)

**V – atendimento aos princípios:**

(...)

**b) do parcelamento, quando for tecnicamente viável e economicamente vantajoso;**

(...)

**§ 2º Na aplicação do princípio do parcelamento, referente às compras, 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.**

**§ 3º O parcelamento não será adotado quando:**

**I – a economia de escala, a redução de custos de gestão de contratos**

ou a maior vantagem na contratação recomendar a compra do item do mesmo fornecedor;

II – o objeto a ser contratado configurar sistema único e integrado e houver a possibilidade de risco ao conjunto do objeto pretendido;

III – o processo de padronização ou de escolha de marca levar a fornecedor exclusivo.

Os artigos supracitados são claros e determinam, sem margem para dúvidas interpretativas, que as compras devem ser subdivididas em parcelas, de modo a aproveitar as peculiaridades do mercado e garantir sua vantajosidade. Isso inclui a divisão por itens, sendo que, no caso de aquisições de medicamentos, cada item individual configura uma parcela. Diferentemente de outros objetos, em que a parcela pode corresponder a um conjunto homogêneo de itens que compõem um único objeto ou parte dele, a aquisição de medicamentos deve considerar a separação por item para assegurar a competitividade e a economicidade do certame.

Na licitação por itens, o objeto é dividido em partes específicas, cada qual representando um bem de forma autônoma, razão pela qual aumenta a competitividade do certame, pois possibilita a participação de vários fornecedores. Já a licitação em lotes pode afastar licitantes que não podem habilitar-se a fornecer a totalidade dos itens, acarretando prejuízo a Administração. Diante disso, **a regra é a realização de licitação por itens**, exigindo-se justificativa adequada para a realização de certame por lote, assim como comprovação da vantagem dessa, cuja demonstração deve estar atrelada aos dispositivos legais acima citados, cotejando-os minuciosamente de modo a verificar a sua correlação.

Na esteira desse entendimento, a Súmula nº 247 do TCU estabelece que:

**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 dispondendo 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. (grifou-se)

A economicidade é um ponto basilar, estruturante e fundamental das licitações, sendo que a sua violação, além de acarretar prejuízos para o Poder Público, também “afronta ao Princípio da Legalidade, bem como a eficiência dos atos da Administração, impedindo-a da busca do seu fim maior, que tem como base, dentre outros princípios, o atendimento do interesse público, ou seja, o Princípio da Supremacia do Interesse Público!”<sup>1</sup>.

Nesse contexto, a adoção do critério de julgamento “menor preço por lote” revela-se prejudicial ao erário. Em licitações com múltiplos itens, como a presente, o critério adequado seria o de “menor preço por item”, pois as compras devem sempre seguir a modalidade de menor preço. Ademais, licitações por item funcionam, na prática, como várias licitações reunidas em um único procedimento, garantindo maior competitividade e economicidade. Como já exposto, a escolha do critério de menor preço por lote deve ser previamente justificada, de forma técnica e econômica. Na ausência dessa fundamentação, tal critério jamais deveria ser adotado.

Oportuno colacionar entendimento do **Tribunal de Contas da União** de que a formação de lote deve ser precedida de forte justificativa:

**Acórdão 1592/2013 – Plenário**

9.3.1. **a opção de se licitar por itens agrupados deve estar acompanhada de justificativa, devidamente fundamentada, da vantagem da escolha**, em atenção aos artigos 3º, § 1º, I, 15, IV e 23, §§ 1º e 2º, todos da Lei 8.666/1993; (...)

9.3.4. **a pesquisa de mercado**, prevista no art. 7º, do Decreto 7.892, de 23 de janeiro de 2013, **deverá se conformar às características do objeto a ser licitado, possíveis de impactar no preço pesquisado, a exemplo das quantidades a serem adquiridas, do agrupamento de produtos e do critério de regionalização dos lotes**, definidos no Pregão SRP 96/2012;(grifou-se)

---

<sup>1</sup> ARARUNA NETO, Antonio Augusto Rolim. Do critério de julgamento “menor preço por lote”. Uma ofensa ao Princípio da Economicidade nas Licitações. In: **Âmbito Jurídico**, Rio Grande, XIII, n. 82, nov2010. Disponível em: <[http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n\\_link=revista\\_artigos\\_leitura&artigo\\_id=8600](http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=8600)>. Acesso em: 22 mar. 2018

#### Acórdão 2977/2012 – Plenário

29. **A jurisprudência desta Casa**, consubstanciada na Súmula TCU 247, é **pacífica no sentido de determinar a órgãos e entidades a adjudicação por itens específicos e não por lotes**, compostos de diversos produtos ou serviços a serem adjudicados a um único fornecedor:

(...)

35. **A adjudicação por grupo, em licitação para registro de preços, sem robustas, fundadas e demonstradas razões (fáticas e argumentativas) que a sustente, revela-se sem sentido quando se atenta para o evidente fato de que a Administração não está obrigada a contratar adquirir a composição do grupo a cada contrato, podendo adquirir isoladamente cada item, no momento e na quantidade que desejar.**

36. Essa modelagem torna-se potencialmente mais danosa ao erário na medida em que diversos outros órgãos e entidade podem aderir a uma ata cujos preços não refletem os menores preços obtidos na disputa por item.

37. O que fica registrado **quando a adjudicação se dá pelo menor preço por grupo, não é o menor preço de cada item, mas o preço do item no grupo** em que se sagrou vencedor o futuro fornecedor.

38. Embora não fosse necessário, por ser evidente, devo observar que **a mera similaridade entre itens não é critério hábil para fundamentar a formação de grupos/lotos.**

39. Vale lembrar, também, que o registro de preços tem por escopo exatamente promover o registro de preços de muitos itens, uma vez que é da própria essência do sistema permitir aquisições à medida que forem surgindo as necessidades da Administração.

40. **Em modelagens dessa natureza, é preciso demonstrar as razões técnicas, logísticas, econômicas ou de outra natureza que tornam necessário promover o agrupamento como medida tendente a propiciar contratações mais vantajosas, comparativamente à adjudicação por item.** É preciso demonstrar que não há incoerência entre adjudicar pelo menor preço global por grupo e promover aquisições por itens, em sistema de registro de preços. A Administração não irá adquirir grupos, mas itens.

41. Repisando, **na licitação por grupos/lotos, a vantajosidade para a Administração apenas se concretizaria se fosse adquirido do licitante o grupo/lote integral, pois o menor preço é resultante da multiplicação de preços de diversos itens pelas quantidades estimadas.**

42. Em registro de preços, a realização de licitação utilizando-se como critério de julgamento o menor preço global por grupo/lote leva, vis à vis a adjudicação por item, a flagrantes contratações antieconômicas e dano ao

erário, potencializado pelas possibilidades de adesões, uma vez que, como reiteradamente se observa, itens são ofertados pelo vencedor do grupo a preços superiores aos propostos por outros competidores. (grifou- se)

#### **Acórdão 2401/2006 – Plenário**

- 1. É irregular o agrupamento, em um mesmo lote a ser licitado, de objetos divisíveis**, haja vista o disposto no art. 23, § 1º, da Lei 8.666/93 e na Súmula 247 do TCU;
- 2. O agrupamento em lotes** previsto no art. 5º do Decreto 3.931/2001 **somente pode abranger itens de natureza semelhante**. (grifou-se)

Cumpra salientar, ainda, que a viabilidade técnica e econômica deve ser comprovada e juntada aos autos do processo licitatório:

Depara-se, portanto, que o edital abrange uma diversidade de objetos com características técnicas distintas, sem interferências e, que diante de sua independência, deveriam ser licitados de forma parcelada. (...) Assim, a intenção do legislador é que a licitação seja sempre realizada de forma parcelada quando houver viabilidade técnica e econômica, observada a modalidade pertinente para o valor total da contratação. Em outras palavras, **a lei estabelece que o administrador deve demonstrar a inviabilidade técnica e econômica da divisibilidade, quando deixar de adotar o parcelamento**. (TCE/MT – Processo nº 30503/2008).

Abstenha-se de realizar procedimentos licitatórios, mediante fracionamento de despesa, sem que a modalidade de licitação escolhida tenha permitido, comprovadamente, o melhor aproveitamento dos recursos disponíveis no mercado e a ampliação da competitividade sem perda da economia de escala, nos termos do § 1º do art. 23 da Lei n. 8.666/1993 (arts. 2º e 23, § 2º, parte final). (Acórdão 1049/2004 - Primeira Câmara).

O TCU determinou ao Ministério da Fazenda que, nas licitações cujo objeto fosse divisível, previamente à definição da forma de adjudicação a ser adotada, **realizasse estudos que comprovassem as vantagens técnicas e econômicas da compra em lote único, comparativamente à parcelada**, a fim de atender ao disposto no art. 23, § 1º, da Lei nº 8.666/1993, e à Súmula/TCU nº 247 (item 9.2, TC-015.663/2006-9, Acórdão nº 3.140/2006-TCU- 1ª Câmara).

Avalie a viabilidade técnica e econômica do parcelamento de compras administradas por aquele órgão, em articulação com o solicitante, com o objetivo de aproveitar as peculiaridades do mercado, visando a economicidade, **e que os resultados da mencionada avaliação figurem nos autos do processo de compra.** (Acórdão no 496/1998 do Plenário).

Da documentação que instrui o procedimento licitatório, não se vislumbra qualquer justificativa para que a municipalidade tenha adotado o critério “menor preço por lote”, o que por si só já é uma irregularidade.

Tal modelo de compra não se encontra adequado à legislação vigente, tendo em conta a necessidade de a Administração Pública planejar, dirigir e controlar os eventos que lhe são de sua competência. Ao estabelecer uma lista fechada para os **medicamento e material penso hospitalar**, constantes no termo de referência do edital sem qualquer orientação quanto a necessidade que lhe acomete, configura-se que tal escolha não possui mecanismos de planejamento e controle.

Assim, tem-se que os procedimentos licitatórios que tiveram como critério de julgamento a lista fechada encontram-se eivados de nulidade em razão do não atendimento aos princípios internos da licitação como a busca da melhor proposta para administração, competitividade e da igualdade.

Constata-se que as disposições supracitas contidas no edital é inadequada e infundada, não possuindo quaisquer justificativas e fundamentos legais, tendo em vista que o princípio da concorrência deve ser amplo visando o atendimento do interesse público, haja vista a empresa **PHARMAPLUS** possuir bons preços no mercado para a maioria dos **itens**, porém devido ao equívoco existente no termo de referência do edital não poderá participar do certame, ou seja, deve haver a mudança do que está posto, para que a licitação tenha o critério de julgamento de menor preço por item, garantindo a competitividade para alcançar uma maior vantajosidade para a administração e economicidade para o erário público.

Levando em consideração, os meios pelos quais os fatos apresentados

possuem embasamento, é necessário uma simples verificação sobre a legislação vigente por possuir o rol taxativo, que devem ser respeitadas concomitantemente aos princípios basilares, sob pena de invalidação do processo licitatório.

Diante do exposto, é fundamental destacar a relevante contribuição do jurista Celso Antônio Bandeira de Mello, que nos esclarece:

“A licitação visa alcançar duplo objetivo: proporcionar às entidades governamentais possibilidades de realizarem o negócio mais vantajoso (pois a instauração de competição entre ofertantes preordena-se a isto) e assegurar aos administrados ensejo de disputarem a participação nos negócios que as pessoas governamentais pretendam realizar com os particulares.” (Curso de Direito Administrativo, 27ª edição, Ed. Malheiros, página 526)

Podemos fazer uma analogia entre esta brilhante elucidação e o caso concreto, afirmando que a adoção do termo de referência por lote, com base no menor preço global, compromete o duplo objetivo da licitação. Como bem observa o ilustre jurista Celso Antônio Bandeira de Mello, não se pode falar em “possibilidades de realização do negócio mais vantajoso” quando há restrição à participação de diversas empresas. Em outras palavras, a escolha de licitação por lote, quando poderia ser por itens, soa como um contraponto ao princípio da concorrência ampla, que visa atender da melhor forma possível as pretensões da administração, a qual deve agir de forma eficiente.

No que diz respeito a eficiência administrativa, quando um ato administrativo estiver eivado de vício, deve ser corrigido, revogado ou anulado, conforme entendimento pacificado do STF, resumido na súmula 473:

SÚMULA 473: A administração pode anular seus próprios atos, quando eivados de vícios que os tornam ilegais, porque deles não se originam direitos; ou revogá-los, por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos, e ressalvada, em todos os casos, a apreciação judicial.

Portanto, é dever da administração em respeito ao princípio da autotutela administrativa, diante das razões expostas até aqui, alterar o edital, ante a presente impugnação em respeito ao ordenamento jurídico e os princípios licitatórios.

### **III – DOS PEDIDOS**

Diante do exposto, requer-se:

- a) A apreciação da presente **IMPUGNAÇÃO**, eis que tempestiva;
- b) Em razão da justificativa apresentada em toda instrução, que seja **DEFERIDO A IMPUGNAÇÃO**, com amparo da legislação da lei nº 14.133/21;
- c) Requer, o provimento da presente impugnação para **DETERMINAR A REGULARIZAÇÃO DOS ITENS DE FORMA INDIVIDUAL**, para que o critério de julgamento seja o de **MENOR PREÇO POR ITEM**, com base nas razões apresentadas;

E é na certeza de poder confiar na sensatez dessa Administração, assim como, no bom senso da autoridade que é superior, o etendimento e deferimento da presente impugnação ao edital licitatório, evitando assim, maiores transtornos.

Por fim, estamos à disposição para todo e qualquer esclarecimento necessário.

Sem mais para o presente momento, renovo os votos de estima e consideração.

Nestes Termos,



Pede Deferimento.

Afogados da Ingazeira-PE, 23 de julho de 2025

PHARMAPLUS  
LTDA:038170  
43000152

Assinado de forma  
digital por  
PHARMAPLUS  
LTDA:03817043000152  
Dados: 2025.07.23  
19:44:19 -03'00'

---

**PHARMAPLUS LTDA**  
**03.817.043/0001- 52**