



## RESPOSTA AO PEDIDO DE IMPUGNAÇÃO APRESENTADO PELA EMPRESA NUNESFARMA PRODUTOS FARMACEUTICOS LTDA.

REF.: PROCESSO LICITATÓRIO Nº 426/2025

PREGÃO ELETRÔNICO Nº 161/2025

OBJETO: REGISTRO DE PREÇO PARA EVENTUAL AQUISIÇÃO DE SUPLEMENTOS ALIMENTARES E FÓRMULAS NUTRICIONAIS PARA ATENDER AS DEMANDAS DAS SECRETARIAS DE SAÚDE, EDUCAÇÃO E ASSISTENCIA SOCIAL DO MUNICÍPIO DE EXTREMA.

DATA DA ABERTURA DA SESSÃO: 30.01.2026

### I - DA TEMPESTIVIDADE

Impugnação interposta tempestivamente pela empresa **NUNESFARMA PRODUTOS FARMACEUTICOS LTDA.**, pessoa jurídica de direito privado, inscrita no CNPJ sob o nº 75.014.167/0001-00, com fundamento no art.164 da Lei nº 14.133/2021 e no item 6 do Edital.

### II - DO RELATÓRIO

A empresa **NUNESFARMA PRODUTOS FARMACEUTICOS LTDA.**, impugnou o Edital do Pregão Eletrônico nº 161/2025, que objetiva o registro de preços para aquisição de suplementos alimentares e fórmulas nutricionais.

A impugnante questiona o descritivo do **Item 52** (Suplemento para Doença Inflamatória Intestinal), alegando que as especificações técnicas — notadamente a exigência de fórmula polimérica, em pó, sem sabor, com TGF-beta 2 e osmolaridade inferior a 300 mOsm/L — restringem a competitividade, direcionando o certame para o produto "Modulen", da fabricante Nestlé. Sustenta que seu produto, "Nesh PentaSure

IBD", embora possua sabor baunilha e utilize maltodextrina, atenderia à finalidade clínica pretendida.

É a síntese da impugnação que se encontra atuada nos autos da licitação em comento.

2

### III - DO MÉRITO E FUNDAMENTOS

A Administração, por meio da Secretaria Municipal de Saúde, procedeu à análise da Impugnação e da Manifestação Técnica interna, reconhecendo a legitimidade das preocupações levantadas pela Impugnante no que tange à transparência e à completude do instrumento convocatório.

A análise da Impugnação foi realizada ponto a ponto, confrontando as alegações da Impugnante com a necessidade pública e a base científica que fundamentam o Termo de Referência.

Inicialmente, destaca-se que a Lei nº 14.133/2021 estabelece a obrigatoriedade de que as especificações do objeto licitado sejam objetivo.

O princípio da **competitividade**, embora fundamental ao procedimento licitatório, **não possui caráter absoluto**, devendo ser interpretado de forma sistêmica e harmonizada com os demais princípios que regem as contratações públicas. Nesse sentido, a legislação vigente admite a fixação de requisitos técnicos específicos sempre que estes se mostrem **necessários e proporcionais** para garantir a adequada execução do objeto, a qualidade do fornecimento e o atendimento ao interesse público.

No caso em análise, as especificações constantes do edital têm por finalidade assegurar a **qualidade técnica do objeto licitado e o melhor resultado terapêutico**, considerando as particularidades e exigências inerentes à contratação. Assim, eventual limitação à competitividade decorre de necessidade técnica devidamente

fundamentada, não configurando direcionamento indevido ou afronta ao caráter isonômico do certame.

Para tanto, no processo licitatório o cerne da questão é a definição do objeto. Trata-se de definir, de forma concisa, clara e precisa, aquilo que se pretende contratar, “incluídos sua natureza, os quantitativos, o prazo do contrato e, se for o caso, a possibilidade de sua prorrogação. A falta de uma caracterização adequada do objeto pode resultar na nulidade do contrato.

3

Consoante se define na Súmula 177 do Tribunal de Contas da União - TCU:

*“A definição precisa e suficiente do objeto licitado constitui regra indispensável da competição, até mesmo como pressuposto do postulado de igualdade entre os licitantes, do qual é subsidiário o princípio da publicidade, que envolve o conhecimento, pelos concorrentes potenciais das condições básicas da licitação, constituindo, na hipótese particular da licitação para compra, a quantidade demandada uma das especificações mínimas e essenciais à definição do objeto do pregão.”*

Na presente síntese, ao analisar o processo licitatório em questão, verifica-se que o objeto encontra-se claramente delineado.

Nesta síntese, em análise ao pedido feito pela impugnante sobre a exigência "sem sabor" retida no item 52 posto no Edital, não é meramente estética ou acessória, mas **essencial para a eficácia do tratamento**. Pacientes com Doenças Inflamatórias Intestinais (DII), como a Doença de Crohn, frequentemente enfrentam tratamentos prolongados que podem gerar aversão palatável.

Ressaltamos, que a fórmula sem sabor permite que o suplemento seja incorporado tanto em preparações **doces** quanto **salgadas** (sopas, caldos, cremes), garantindo a flexibilidade necessária para a dieta de pacientes pediátricos e adultos. O produto ofertado pela impugnante, por possuir sabor baunilha, limita drasticamente

essa versatilidade, impedindo o uso em preparações salgadas e aumentando o risco de rejeição pelo paciente devido à saturação do paladar.

Ainda, a ausência de sabor permite a versatilidade socioeconômica, crucial para que o suplemento possa ser misturado em preparações doces e salgadas, facilitando a ingestão e minimizando o desperdício para famílias de baixa renda.

Assim, a especificação técnica do veículo mostra-se plenamente justificada, uma vez que está diretamente relacionada à proteção da integridade dos pacientes.

Destarte que a exigência a escolha por uma fórmula **polimérica** contendo o fator de crescimento **TGF-beta 2** está em estrita consonância com a **Portaria Conjunta nº 14/2017<sup>1</sup>** e com o **Manual de Orientação da Sociedade Brasileira de Pediatria (2025)**. Tais documentos apontam que essa composição específica apresenta eficácia comprovada na redução de sintomas inflamatórios e na reparação da mucosa intestinal.

Em relação à alegação de direcionamento de marca, a Administração esclarece que as especificações do Item 52 são baseadas em necessidade clínica e funcional, e não em favorecimento de qualquer fabricante. Contudo, reconhece que a ausência de detalhamento dessa motivação no Edital original pode gerar a percepção de restrição.

Quanto às especificações de composição, como a vedação de maltodextrina e a osmolaridade específica, a Administração confirma que estas são medidas de segurança clínica e precaução, visando garantir a máxima tolerância intestinal e a segurança do paciente com DII, conforme as diretrizes do Protocolo Clínico e Diretrizes Terapêuticas (PCDT).

---

<sup>1</sup> Brasil. Ministério da Saúde. Secretaria de Ciência, Tecnologia e Insumos Estratégicos. (2017). *Portaria Conjunta nº 14, de 28 de novembro de 2017*. Aprova o Protocolo Clínico e Diretrizes Terapêuticas das Doenças de Crohn

Tais critérios são essenciais para evitar complicações como a diarreia osmótica, que pode ser exacerbada por alta osmolaridade e certos carboidratos.

No que tange à discussão sobre a equivalência clínica entre fórmulas oligoméricas e poliméricas, e a presença de componentes como o TGF-B2 no produto da Impugnante, a Administração reitera que a adequação do produto não se resume a um único componente. A decisão de manter a especificação polimérica e as demais características é amparada pelo conjunto de evidências científicas e pelo PCDT vigente, que priorizam o resultado terapêutico global, incluindo a crucial adesão do paciente.

Dessa forma, a Administração reconhece que, embora a justificativa técnica para a manutenção de todas as exigências editalícias seja consistente, robusta e devidamente amparada em protocolos clínicos, diretrizes assistenciais e critérios científicos reconhecidos, a Lei nº 14.133/2021 impõe o dever de motivação explícita, adequada e contemporânea no próprio instrumento convocatório, como decorrência direta dos princípios da publicidade, transparência, planejamento, motivação e julgamento objetivo.

Nos termos do art. 5º e do art. 18 da Lei nº 14.133/2021<sup>2</sup>, a definição das especificações técnicas deve estar devidamente fundamentada, de modo a permitir que

---

<sup>2</sup> Art. 5º Na aplicação desta Lei, serão observados os princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade, da eficiência, do interesse público, da probidade administrativa, da igualdade, do planejamento, da transparência, da eficácia, da segregação de funções, da motivação, da vinculação ao edital, do julgamento objetivo, da segurança jurídica, da razoabilidade, da competitividade, da proporcionalidade, da celeridade, da economicidade e do desenvolvimento nacional sustentável, assim como as disposições do [Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 \(Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro\)](#).

Art. 18. A fase preparatória do processo licitatório é caracterizada pelo planejamento e deve compatibilizar-se com o plano de contratações anual de que trata o [inciso VII do caput do art. 12 desta Lei](#), sempre que elaborado, e com as leis orçamentárias, bem como abordar todas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação, compreendidos:

- I - a descrição da necessidade da contratação fundamentada em estudo técnico preliminar que caracterize o interesse público envolvido;
- II - a definição do objeto para o atendimento da necessidade, por meio de termo de referência, anteprojeto, projeto básico ou projeto executivo, conforme o caso;
- III - a definição das condições de execução e pagamento, das garantias exigidas e ofertadas e das condições de recebimento;
- IV - o orçamento estimado, com as composições dos preços utilizados para sua formação;
- V - a elaboração do edital de licitação;
- VI - a elaboração de minuta de contrato, quando necessária, que constará obrigatoriamente como anexo do edital de licitação;
- VII - o regime de fornecimento de bens, de prestação de serviços ou de execução de obras e serviços de engenharia, observados os potenciais de economia de escala;
- VIII - a modalidade de licitação, o critério de julgamento, o modo de disputa e a adequação e eficiência da forma de combinação desses parâmetros, para os fins de seleção da proposta apta a gerar o resultado de contratação mais vantajoso para a Administração Pública, considerado todo o ciclo de vida do objeto;
- IX - a motivação circunstanciada das condições do edital, tais como justificativa de exigências de qualificação técnica, mediante indicação das parcelas de maior relevância técnica ou valor significativo do objeto, e de qualificação econômico-financeira, justificativa dos critérios

os potenciais licitantes compreendam, de forma clara e objetiva, as razões que justificam eventuais exigências mais rigorosas. A jurisprudência consolidada dos órgãos de controle, em especial do Tribunal de Contas da União, é firme no sentido de que restrições à competitividade são admissíveis quando técnica e proporcionalmente justificadas, sobretudo em contratações que envolvam risco à saúde, à segurança ou à adequada prestação do serviço público, desde que tais justificativas estejam expressamente demonstradas no edital.

Nesse sentido, o TCU tem reiteradamente decidido que a ausência de motivação explícita no instrumento convocatório, ainda que suprida por documentos internos do processo administrativo, fragiliza a transparência do certame e pode induzir à percepção de direcionamento ou restrição indevida à competitividade, configurando impropriedade de natureza formal, passível de correção, sem prejuízo da continuidade

---

de pontuação e julgamento das propostas técnicas, nas licitações com julgamento por melhor técnica ou técnica e preço, e justificativa das regras pertinentes à participação de empresas em consórcio;

X - a análise dos riscos que possam comprometer o sucesso da licitação e a boa execução contratual;

XI - a motivação sobre o momento da divulgação do orçamento da licitação, observado o [art. 24 desta Lei](#).

§ 1º O estudo técnico preliminar a que se refere o inciso I do **caput** deste artigo deverá evidenciar o problema a ser resolvido e a sua melhor solução, de modo a permitir a avaliação da viabilidade técnica e econômica da contratação, e conterá os seguintes elementos:

I - descrição da necessidade da contratação, considerado o problema a ser resolvido sob a perspectiva do interesse público;

II - demonstração da previsão da contratação no plano de contratações anual, sempre que elaborado, de modo a indicar o seu alinhamento com o planejamento da Administração;

III - requisitos da contratação;

IV - estimativas das quantidades para a contratação, acompanhadas das memórias de cálculo e dos documentos que lhes dão suporte, que considerem interdependências com outras contratações, de modo a possibilitar economia de escala;

V - levantamento de mercado, que consiste na análise das alternativas possíveis, e justificativa técnica e econômica da escolha do tipo de solução a contratar;

VI - estimativa do valor da contratação, acompanhada dos preços unitários referenciais, das memórias de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte, que poderão constar de anexo classificado, se a Administração optar por preservar o seu sigilo até a conclusão da licitação;

VII - descrição da solução como um todo, inclusive das exigências relacionadas à manutenção e à assistência técnica, quando for o caso;

VIII - justificativas para o parcelamento ou não da contratação;

IX - demonstrativo dos resultados pretendidos em termos de economicidade e de melhor aproveitamento dos recursos humanos, materiais e financeiros disponíveis;

X - providências a serem adotadas pela Administração previamente à celebração do contrato, inclusive quanto à capacitação de servidores ou de empregados para fiscalização e gestão contratual;

XI - contratações correlatas e/ou interdependentes;

XII - descrição de possíveis impactos ambientais e respectivas medidas mitigadoras, incluídos requisitos de baixo consumo de energia e de outros recursos, bem como logística reversa para desfazimento e reciclagem de bens e refugos, quando aplicável;

XIII - posicionamento conclusivo sobre a adequação da contratação para o atendimento da necessidade a que se destina.

§ 2º O estudo técnico preliminar deverá conter ao menos os elementos previstos nos incisos I, IV, VI, VIII e XIII do § 1º deste artigo e, quando não contemplar os demais elementos previstos no referido parágrafo, apresentar as devidas justificativas.

§ 3º Em se tratando de estudo técnico preliminar para contratação de obras e serviços comuns de engenharia, se demonstrada a inexistência de prejuízo para a aferição dos padrões de desempenho e qualidade almejados, a especificação do objeto poderá ser realizada apenas em termo de referência ou em projeto básico, dispensada a elaboração de projetos.

do procedimento quando não houver comprometimento da isonomia ou do resultado da licitação.

Assim, ainda que não se identifique qualquer vício material nas especificações técnicas adotadas — as quais permanecem justificadas sob o ponto de vista científico e assistencial —, a não explicitação detalhada dessas razões no Edital original caracteriza falha formal, que deve ser saneada, em observância às boas práticas de governança, à jurisprudência dos Tribunais de Contas e aos comandos da Lei nº 14.133/2021.

Diante disso, impõe-se o aperfeiçoamento do instrumento convocatório, com a inclusão expressa da motivação técnica das exigências estabelecidas, reforçando-se a segurança jurídica, a confiança dos licitantes, a legitimidade do certame e a aderência aos princípios que regem as contratações públicas.

Portanto, a Administração decide pelo **ACOLHIMENTO PARCIAL** da Impugnação. O acolhimento parcial se dá não pela alteração das especificações técnicas, que serão mantidas por serem essenciais à saúde pública, mas sim pela necessidade de retificação do Edital. A retificação terá como objetivo incorporar formalmente ao Edital e ao Termo de Referência as justificativas técnicas e clínicas detalhadas, baseadas no Protocolo Clínico existente no Município, que embasam a manutenção das exigências questionadas. Esta medida visa assegurar a segurança jurídica do certame e o pleno atendimento ao princípio da publicidade.

#### IV – CONCLUSÃO

Pelo exposto, a Impugnação apresentada pela NUNESFARMA PRODUTOS FARMACÊUTICOS LTDA é **ACOLHIDA PARCIALMENTE**.



Determina-se a RETIFICAÇÃO do Edital do Pregão Eletrônico nº 000161/2025 para a inclusão das justificativas técnicas e clínicas detalhadas que fundamentam as especificações do Item 52 do Termo de Referência.

Após a publicação do Edital Retificado, o prazo para o certame será reaberto, conforme determina a legislação.

Extrema, 02 de fevereiro de 2026.

---

Marilene Ferreira Soares  
Agente de Contratação  
DECRETO N° 4.817, de 08 de janeiro de 2025