



Modalidade Licitatória: Pregão Eletrônico nº 005/2026

Processo Licitatório nº 111/2025

Assunto: Análise de Impugnação ao Edital

### I – DA IMPUGNAÇÃO APRESENTADA:

Trata-se de impugnação apresentada pela empresa **FRESENIUS KABI BRASIL LTDA**, em face do Edital do Pregão Eletrônico nº 05/2026, que objetiva o registro de preços para aquisição futura de **MEDICAMENTOS DE USO GERAL**.

A impugnante **FRESENIUS KABI** insurge-se quanto ao critério de julgamento das propostas, requerendo a alteração do **MENOR PREÇO POR LOTE** para **MENOR PREÇO POR ITEM**, já que o critério adotado põe em risco a competitividade do certame, restringindo a participação de outras interessadas. Argumenta ainda que não houve apresentação de motivação e nem fundamentação para a escolha do critério ser **POR LOTE** e não **POR ITEM**.

É o relatório.

Passo a opinar.

### II – DA ADMISSIBILIDADE DA IMPUGNAÇÃO:

A doutrina aponta como pressupostos dessa espécie de recurso administrativo, cuja existência concreta deve ser preliminarmente aferida, a **manifesta tempestividade, a inclusão de fundamentação e de pedido de reforma do instrumento convocatório**. O Decreto Federal nº 3.555/2000, em seu artigo 12, assim disciplinou:

*Art. 12. Até dois dias úteis antes da data fixada para recebimento das propostas, qualquer pessoa poderá solicitar esclarecimentos, providências ou impugnar o ato convocatório do pregão.*

*§ 1º Caberá ao pregoeiro decidir sobre a petição no prazo de vinte e quatro horas.*

*§ 2º Acolhida a petição contra o ato convocatório, será designada nova data para a realização do certame.*

No mesmo sentido está previsto no Edital:

#### 9. DA IMPUGNAÇÃO AO EDITAL E DO RECURSO:

*9.1. Até 02 (dois) dias úteis antes da data fixada para recebimento das propostas, qualquer pessoa poderá solicitar esclarecimentos, providências ou impugnar o ato convocatório do pregão.*

Igualmente, a Lei nº. 8.666/93, em seu art. 41, disciplinou:



*Art. 41. A Administração não pode descumprir as normas e condições do edital, ao qual se acha estritamente vinculada.*

*§ 1º. Qualquer cidadão é parte legítima para impugnar edital de licitação por irregularidade na aplicação desta Lei, devendo protocolar o pedido até 5 (cinco) dias úteis antes da data fixada para a abertura dos envelopes de habilitação, devendo a Administração julgar e responder à impugnação em até 3 (três) dias úteis, sem prejuízo da faculdade prevista no § 1º do art. 113.*

Assim, resta obedecido o prazo legal de 02 (dois) dias úteis de antecedência em relação a data marcada para a sessão pública de recebimento das propostas, mostrando-se, portanto, tempestivas as impugnações.

Preenchidos também os demais requisitos doutrinários, pois as petições estão fundamentadas e possuem os pedidos de impugnações do processo licitatório.

### **III – NO MÉRITO:**

#### **• Do Critério de Julgamento Adotado:**

Analisando o TERMO DE REFERÊNCIA, anexo ao Edital, constata-se que os lotes estão separados e os itens que compõem cada lote guardam “compatibilidade entre si”. Além disso, houve, por parte do Gestor Público, JUSTIFICATIVA da escolha do critério de julgamento se dar por lote e não por item.

De fato, a jurisprudência estabelece que, sempre que possível e viável técnica e economicamente, o objeto deve ser dividido com vistas a aumentar a competitividade do certame licitatório.

**Não obstante, o custo de se adquirir determinado item, em uma extensa lista de compras, não pode ser cegamente compreendido como somente o custo do item ofertado em uma licitação, pois também é necessário esforço administrativo para adquiri-lo.**

Melhor dizendo, simplificada, para a Administração Pública adquirir determinado objeto pode-se considerar que seu custo é o valor do bem em si acrescido do valor do esforço administrativo necessário para viabilizar sua compra.

Na parcela do custo do esforço administrativo, deve-se ter em mente todos os valores necessários para se manter a máquina administrativa do poder público, tais como: custos com servidores necessários para realizar a licitação; custos com servidores necessários para gerir os contratos administrativos; custos com servidores necessários para fiscalizar os contratos administrativos; custos com servidores necessários para operar os diversos aspectos ligados a uma contratação pública; custos com toda a infraestrutura necessária para manter a administração; entre outros.



Nesta linha de pensamento, quanto maior o número de fornecedores e contratos (Atas de Registro de Preços) para se gerir, maior o esforço administrativo do poder público para realizar suas aquisições de forma adequada e legal, assim maior será o custo da máquina administrativa da instituição. Por outro lado, compras em lotes muito extensos e diversificados tem a capacidade de levar o poder público a correr maiores riscos, pois pode restringir a competitividade do certame, elevando a parcela de custo que será pago pelo bem em si.

Assim, a agrupação em lotes é possível, desde que tecnicamente e economicamente viável, devendo levar em consideração a situações que a justifiquem e as possíveis economias que podem ocorrer com essa forma de adjudicação.

A licitação para contratação de que trata este certame POR LOTE justifica-se pela necessidade de agrupamento dos itens, haja vista, a celeridade, economia de escala, eficiência na fiscalização do contrato e os transtornos que poderiam surgir com a existência de muitas empresas para o fornecimento dos medicamentos em itens.

Logo, com destaque para os princípios da eficiência e economicidade, é imprescindível a licitação POR LOTE. Reitere-se que se optou por adotar um pregão do tipo MENOR PREÇO POR LOTE, ao invés de um pregão com base no menor preço por item, por entendermos que a contratação dessa forma seria mais conveniente, aumentaria a uniformidade dos valores e reduziria os riscos de conflitos.

Além disso, mesmo em se tratando de licitação por menor preço por lote, os valores por item ainda deverão ser levados em consideração e verificada sua coerência com mercado, evitando distorções nos valores para cada item em vistas a realidade mercadológicas. Vejamos o que entendeu o TCU acerca do assunto:

#### **ACÓRDÃO Nº 2796/2013 – TCU – Plenário**

*A adjudicação por grupo ou lote não é, em princípio, irregular. A Administração, de acordo com sua capacidade e suas necessidades administrativas e operacionais, deve sopesar e optar, motivadamente, acerca da quantidade de contratos decorrentes da licitação a serem gerenciados. Representação relativa a pregão eletrônico realizado pela (...) para registro de preços, destinado à aquisição de kits escolares, apontara, dentre outras irregularidades, "a adjudicação pelo menor preço por grupo de itens ou por módulo escolar, quando deveria ser por item que compõe cada grupo ...". Em suas justificativas, a (...) defendeu que "individualizar a compra de cada item do kit sobrecarrega a administração pública e encarece o produto final, enquanto que se o objeto é o próprio kit, os licitantes possuem margem de negociação maior por estarem comercializando grandes quantidades e variedades de material escolar". O relator, acolhendo essa tese, registrou que a "adjudicação por grupo ou lote não pode ser tida, em princípio, como irregular. É código que a Súmula nº 247 do TCU estabelece que as compras devam ser realizadas por item e não por preço global, sempre que não haja prejuízo para o conjunto*



*ou perda da economia de escala. Mas a perspectiva de administrar inúmeros contratos por um corpo de servidores reduzido pode se enquadrar, em nossa visão, na exceção prevista na Súmula nº 247, de que haveria prejuízo para o conjunto dos bens a serem adquiridos". Acrescentou que "a Administração deve sopesar, no caso concreto, as consequências da multiplicação de contratos que poderiam estar resumidos em um só, optando, então, de acordo com suas necessidades administrativas e operacionais, pelo gerenciamento de um só contrato com todos os itens ou de um para cada fornecedor". Em relação ao alcance da Súmula 247 do TCU, destacou, amparado em deliberação do Tribunal, que ela pretendeu "consolidar o entendimento prevalecente nesta Casa, no sentido de que é condenável a adjudicação por preço global, por representar, no geral, restrição à competitividade. Não teve a referida Súmula a pretensão de condenar a adjudicação por lotes ...". Ponderou, contudo, que restou ausente nos autos a devida motivação para a opção eleita. O Tribunal, ao acolher o juízo de mérito formulado pelo relator, julgou parcialmente procedente a Representação e, confirmando a medida cautelar previamente adotada no processo, determinou que a (...), na condição de órgão participante da mencionada ata de registro de preço, se abstivesse "de realizar novas contratações com recursos federais, inclusive recursos do (...), já que há complementação da União". TC 006.235/2013-1, relator Ministro José Jorge, 16.10.2013.*

**Não há de se falar em limitação na participação do certame, pois, os itens agrupados são atendidos por várias empresas, sendo cada lote, portanto, atendido por um nicho de mercado.**

Conforme JUSTIFICATIVA apresentada no TERMO DE REFERÊNCIA, resta a demonstração da vantagem em se seguir nessa forma de agrupamento em relação à adjudicação por item, uma vez que, torna-se mais vantajoso para a Administração, **gerando economia de escala.**

Importante salientar, que conforme entendimento do TCU, que "na licitação por menor preço global do lote, a vantajosidade para a Administração somente se concretizaria na medida em que for adquirido do licitante o lote integral dos itens, pois o preço é resultante da multiplicação de preços dos bens licitados pelas quantidades estimadas" (Acórdão 4.205/2014- TCU-Plenário)

A divisão do pregão em lotes por associação é medida plenamente reconhecida pelo TCU, assim vejamos:

*Desse modo, conforme já abordado neste voto e bom resumo na orientação da Seges/MP, no âmbito das licitações realizadas sob a modelagem de aquisição por preço global de grupo de itens, somente serão admitidas as seguintes circunstâncias: 1) aquisição da totalidade dos itens de grupo, respeitadas as proporções de quantitativos definidos no certame; ou 2) aquisição de item isolado para o qual o preço unitário adjudicado ao vencedor seja o menor*



preço válido ofertado para o mesmo item na fase de lances. Sem embargos, constitui irregularidade a aquisição de item de grupo adjudicado por preço global, de forma isolada, quando o preço unitário adjudicado ao vencedor do grupo não for o menor lance válido ofertado na disputa relativo ao item. Acórdão nº 1.347/2018-Plenário

Observamos, mais uma vez, na SÚMULA Nº 247 do TCU citada pelo Impugnante, in verbis:

*"SÚMULA Nº 247 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 dispo 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." (grifo nosso).*

Por fim, importa salientar o entendimento pacificado da súmula 247 do TCU, mencionada no Acórdão 5260/2011 (1ª Câmara):

*"5. A representante mencionou, como reforço à sua pretensão, a Súmula-TCU nº 247, que diz acerca da obrigatoriedade da adjudicação por itens. A atenta leitura da Súmula, contudo, demonstra que a adjudicação 'por itens', nela defendida, está posta como contraponto à adjudicação 'por preço global'. O que pretendeu, então, estabelecer a Súmula-TCU nº 247, foi consolidar o entendimento prevalescente nesta Casa, no sentido de que é condenável a adjudicação por preço global, por representar, no geral, restrição à competitividade. **Não teve a referida Súmula a pretensão de condenar a adjudicação por lotes, tanto assim que eles sequer foram mencionados.** 6. Nessa esteira, não se pode pretender conferir interpretação à lei que seja contrária aos princípios da razoabilidade e da economicidade. No caso concreto que se examina, a adjudicação por itens, nos termos defendidos pela representante, implicaria na necessidade de publicação de 415 Atas de Registro de Preços diferentes, com indubitável custo administrativo para sua formalização, publicação e gerenciamento. A divisão do objeto em lotes, na forma realizada, deverá resultar na publicação de apenas 15 Atas de Registro de Preços, conforme informou o pregoeiro. 7. Assim, e considerando que os lotes são compostos por itens de uma mesma natureza, não vislumbro qualquer irregularidade." (grifo nosso).*

Neste diapasão, nosso entendimento é que há plena justificativa para a composição do certame em LOTES, sendo que os itens agrupados nos lotes possuem a mesma natureza, que há um elevado quantitativo de empresas brasileiras que se encontra



aptas ao pleno atendimento ao processo licitatório e que o formato de LOTES é mais vantajoso para a Administração

#### IV - CONCLUSÃO

Diante do exposto, opino pelo CONHECIMENTO da impugnação ora interposta pela empresa FRESENIUS KABI BRASIL LTDA, para no mérito NEGAR-LHES PROVIMENTO, julgando IMPROCEDENTE o pedido formulado.

ZILVANI

Assinado de forma digital  
por ZILVANI

GUIMARAES:624

GUIMARAES:62433318904

33318904

Dados: 2026.03.24 09:10:30  
-03'00'

Zilvani Guimarães  
Secretária Municipal de Saúde