

À PREFEITURA DE JUIZ DE FORA – MG
A/C do Ilmo. Sr. Pregoeiro

Ref.: Processo Licitatório nº 13.358/2024 – Pregão Eletrônico nº 140/2024-SS

A **ATIVA MÉDICO CIRÚRGICA LTDA**, pessoa jurídica de direito privado, inscrita no CNPJ sob o nº 09.182.725/0001-12, com sede na Avenida Vereador Raymundo Hargreaves, nº 98 – 105, bairro Fontesville, Juiz de Fora, Minas Gerais, neste ato representada por sua representante legal infra-assinado, **Sr Marco Aurelio Freesz**, vem, tempestivamente, à presença de Vossas Senhorias, com fundamento na cláusula XIX do edital em referência, apresentar

IMPUGNAÇÃO AO EDITAL

da licitação em epígrafe, que tem por objeto a *“contratação de empresa especializada em serviços de gestão e operação de logística integrada e logística reversa para prestação de serviços de armazenagem, gestão de estoques, separação, embalagem, expedição, distribuição e dispensação de medicamentos, imunobiológicos, correlatos, insumos, materiais médico-hospitalares, gêneros alimentícios e demais bens materiais definidos pela Secretaria de Saúde do Município de Juiz de Fora”*, pelos fatos e fundamentos jurídicos a seguir expostos.

I - DA TEMPESTIVIDADE

A cláusula 19.1 do edital, em consonância com a lei de regência do certame, estabelece que as impugnações deverão ser apresentadas em até três dias úteis antes da data designada para a abertura da sessão pública, sendo esta no dia **30 de março de 2026**.

A presente impugnação é protocolada na data de hoje, **25 de março de 2026**, respeitando o prazo então estabelecido, de modo que o manejo do presente instrumento é plenamente tempestivo e, por conseguinte, admissível para todos os fins de direito.

II - DO MÉRITO

O instrumento convocatório, com a devida vênia, padece de vícios insanáveis que maculam sua legalidade e, ainda, ferem princípios basilares da licitação pública, elencados no art. 5º da Lei nº 14.133/2021, notadamente os da competitividade, da isonomia, do julgamento objetivo, da vinculação ao edital, do planejamento e da motivação.

As exigências e omissões contidas no edital, conforme se demonstrará a seguir, criam barreiras injustificadas à ampla participação de interessados e direcionam o certame, o que impõe a sua imediata correção.

II.1 - Da Prova de Conceito e da Restrição Indevida à Competitividade

A cláusula 7.9.6.2 do edital estabelece a exigência de que o sistema a ser apresentado na fase de Prova de Conceito atenda a 100% (cem por cento) dos mais de 230 itens de funcionalidades descritos no Anexo X, do referido instrumento convocatório:

7.9.6. A licitante em avaliação será desclassificada se:

7.9.6.2. Se o sistema apresentado não atender 100% (cem por cento) das especificações dos itens marcados como demonstráveis, conforme tabela no Anexo X - Classificação de Funcionalidades do Sistema.

Tal critério, embora aparentemente técnico, revela-se manifestamente excessivo e restritivo à competitividade, na medida em que impõe aderência integral e imediata a um conjunto extenso e detalhado de requisitos.

A exigência de atendimento integral [100%] a todos os itens, sem margem para adequações posteriores, desconsidera a dinâmica própria de soluções tecnológicas, que usualmente são implementadas de forma progressiva e adaptativa, conforme as necessidades do contratante.

Reforça-se, assim, que a exigência de atendimento integral, já na fase de Prova de Conceito, desconsidera práticas consolidadas de mercado, nas quais parte das funcionalidades — sobretudo aquelas de menor criticidade — é usualmente ajustada, customizada ou desenvolvida durante a fase de implantação do contrato, sem prejuízo da operação.

A doutrina administrativista, ao tratar sobre os requisitos de habilitação nas licitações públicas, ensina que as especificações técnicas devem ser necessárias,

pertinentes e proporcionais ao objeto licitado, sendo vedadas exigências que, a pretexto de buscar a melhor solução, restrinjam o universo de competidores sem que isso represente um benefício efetivo e indispensável para a Administração.

Vejam-se as lições de Marçal Justen Filho sobre o tema:

A competitividade significa, sob um certo ângulo, a exigência de tratamento isonômico entre os licitantes. Mas apresenta uma outra dimensão, consistente na adoção de soluções norteadas a permitir a disputa mais ampla possível entre os interessados em licitar. **Implica a vedação a exigências que restrinjam artificialmente a disputa, inclusive quando conduzam ao impedimento indevido da participação de sujeitos em condição de disputar o objeto licitado.**

JUSTEN FILHO, Marçal. Curso de Direito Administrativo - 16ª Edição 2025. 16. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2025. E-book. p.271. ISBN 9788530996345.

Essa prática é também vedada pelo art. 9º da Lei nº 14.133/2021, que proíbe a estipulação de cláusulas que comprometam, restrinjam ou frustrem o caráter competitivo do processo licitatório.

A jurisprudência do Tribunal de Contas da União é firme em rechaçar tais práticas:

A exigência de especificações técnicas excessivas no edital, que não se mostram indispensáveis para a garantia do cumprimento do objeto, configura restrição indevida ao princípio da competitividade, previsto no art. 31, caput, da Lei 13.303/2016 [princípio idêntico ao do art. 5º da Lei 14.133/2021].

TCU — REPRESENTAÇÃO (REPR): RP 70502023 — Publicado em 25/07/2023

É de se evidenciar que a própria Administração já demonstrou, em certame anterior [Pregão Eletrônico 065/2025], que um percentual de 85% (oitenta e cinco por cento) de aderência seria suficiente para garantir a qualidade de uma operação logística, o que reforça a desproporcionalidade e a ausência de justificativa técnica que ampare a exigência de 100% de aderência neste certame, circunstância que viola – além de outros – o princípio da motivação.

Além disso, tal condição acaba por favorecer indevidamente o atual

prestador de serviços, que, por já operar junto ao órgão, dispõe de solução previamente ajustada às suas especificidades históricas e operacionais, criando-se, assim, uma vantagem competitiva artificial e incompatível com os princípios da isonomia e da ampla concorrência.

Dessa forma, a manutenção dessa exigência configura potencial direcionamento da contratação, em afronta aos princípios que regem as licitações públicas, especialmente os da competitividade, razoabilidade e seleção da proposta mais vantajosa.

II.2 - Da Ausência de Informações Essenciais para a Formulação da Proposta

O edital incorre em grave falha ao se omitir em fornecer dados imprescindíveis para a correta e isonômica formulação das propostas de preços, violando o princípio do julgamento objetivo (art. 5º da Lei 14.133/2021).

Inicialmente, verifica-se que, ao exigir a contratação de seguro de armazenagem com cobertura correspondente ao valor real dos bens, o edital deixa de informar o montante atual do estoque a ser segurado – *vide **minuta de contrato** anexa ao edital:*

XVII. A CONTRATADA deverá emitir e manter dentro da vigência a garantia contratual e as apólices de seguros de armazenagem e transporte no valor suficiente para a completa cobertura das perdas ou danos.

a) Seguro de armazenagem, com cobertura do valor real dos medicamentos e outros produtos armazenados (bens de terceiros, Prefeitura de Juiz de Fora, em poder do Segurado) de acordo com a Nota Fiscal de cada item em caso de perda por: roubo, incêndio, queda de raio, explosão e implosão, desabamento, inundação, danos elétricos, infiltrações.

b) Seguro que contemple riscos de incêndio, queda de raio, explosão e implosão, desabamento, inundação, danos elétricos, infiltrações.

Trata-se de omissão relevante, que evidencia deficiência no planejamento da contratação e inviabiliza o cálculo preciso do custo do seguro pelos licitantes.

Diante dessa lacuna, os proponentes são compelidos a adotar estimativas próprias, baseadas em premissas distintas, o que inevitavelmente conduz à apresentação

de propostas dissociadas do custo real do objeto. Tal cenário compromete a comparabilidade das propostas e prejudica a identificação da proposta mais vantajosa para a Administração.

No mesmo sentido está o **item II, da cláusula 3.1.1 do Termo de Referência**, abaixo transcrita:

II. Será necessário realizar a mudança de endereço onde atualmente se encontra o Centro de Distribuição, por questões de espaço e infraestrutura, ficando a cargo da CONTRATADA todas as etapas e custos envolvidos no transporte e mudança, além da adequação do mobiliário e equipamentos ao novo espaço a ser fornecido pela CONTRATADA. A CONTRATADA também será responsável pela transferência dos itens atualmente estocados no DGDE para integralização no novo Centro de Distribuição. Em casos de Pandemia, Epidemias, Surtos, entre outras situações rotineiras onde o estoque esteja acima do padrão anual, a empresa deverá se responsabilizar pelo armazenamento dos mesmos, ainda que implique mudança de endereço e/ou alocação em outro local.

Isso porque ao transferir integralmente à futura contratada os custos relativos à mudança do atual Centro de Distribuição, o edital novamente se omite quanto a informações mínimas necessárias ao adequado dimensionamento dessa operação, tais como: **(i)** volume de bens, **(ii)** condições logísticas **(iii)** eventuais restrições operacionais, etc.

Além disso, o edital, em seu **Anexo V**, informa a existência de máquina de unitarização em bom estado de conservação. Contudo, não informa o volume/média mensal de itens unitarizados e se apenas a máquina indicada no edital seria suficiente para suportar a demanda atual.

Considerando o elevado custo de aquisição desse equipamento, bem como o impacto direto que sua eventual inclusão acarretará na formação da proposta de preços e no custo de implantação do contrato, constata-se a ausência de informações essenciais para o adequado dimensionamento da solução logística.

Dessa forma e no tocante a este ponto, são elementos de informação que devem constar do edital: **(i)** o quantitativo estimado de itens fracionados a serem processados mensalmente; **(ii)** a capacidade operacional da máquina de unitarização atualmente disponibilizada pela contratante frente à demanda prevista; e **(iii)** a necessidade, ou não, de aquisição ou incorporação de equipamentos adicionais, bem como

o respectivo quantitativo.

A ausência dessas informações [para apresentação do seguro, para compor os custos de mobilização e relativas ao equipamento/demandas envolvendo o processo de unitarização] compromete a isonomia entre os licitantes e inviabiliza a elaboração de propostas técnicas e comerciais adequadas, podendo resultar em distorções de preços e riscos à futura execução contratual, configurando vício substancial que macula a validade do certame.

II.3 – Da Ilegalidade na Exigência de Autorização de Funcionamento (AFE) para “Distribuição”

O edital, em seu **item 9.12.2**, exige a apresentação de Autorizações de Funcionamento da Empresa (AFE) vigentes, emitidas pela ANVISA, contemplando, dentre outras, a atividade de “distribuição” de medicamentos, saneantes, cosméticos e produtos para a saúde.

Adicionalmente, o **item 9.12.3** impõe a apresentação de Autorização Especial (AE) para o manejo de medicamentos sujeitos à Portaria nº 344/98.

Entretanto, o objeto da contratação refere-se à prestação de serviços de gestão logística integrada, envolvendo atividades como armazenagem, controle de estoque, separação, fracionamento, expedição e transporte, não se confundindo com a atividade de distribuição de medicamentos sob a ótica regulatória sanitária.

Do ponto de vista técnico-normativo, há distinção clara entre tais atividades: a expedição constitui etapa operacional interna da cadeia logística, vinculada à preparação e envio de produtos previamente armazenados, ao passo que a distribuição configura atividade regulada específica, associada à circulação comercial de produtos no mercado, com implicações sanitárias e comerciais próprias, inclusive quanto à titularidade dos produtos e responsabilidade pela sua colocação no mercado.

Nesse contexto, a exigência de AFE contemplando expressamente a atividade de “distribuição” revela-se desproporcional e dissociada do escopo contratual, uma vez que amplia indevidamente o rol de requisitos regulatórios para além das atividades efetivamente executadas pela futura contratada.

Empresas que atuam exclusivamente na prestação de serviços logísticos, sem exercer atividade comercial de distribuição, operam regularmente com AFEs compatíveis com armazenagem, expedição e transporte, em conformidade com a regulamentação sanitária aplicável, não sendo obrigadas, via de regra, a possuir

autorização específica para distribuição.

Sob o prisma jurídico, tal exigência afronta diretamente o disposto no art. 67 da Lei nº 14.133/2021, que condiciona as exigências de qualificação técnica à sua pertinência e relevância em relação ao objeto licitado. A imposição de requisito não aderente às atividades contratadas configura restrição indevida à competitividade, em violação também aos princípios da isonomia, da razoabilidade, da proporcionalidade e da seleção da proposta mais vantajosa para a Administração Pública.

Ao exigir autorização para atividade estranha ao objeto, o edital cria barreiras à participação de potenciais licitantes plenamente aptos à execução dos serviços, reduzindo o universo competitivo e podendo, inclusive, comprometer a economicidade do certame.

Ademais, a manutenção de tal exigência pode ensejar insegurança jurídica durante a execução contratual, ao atribuir à contratada obrigações regulatórias que extrapolam sua atuação efetiva, criando riscos desnecessários de autuações sanitárias ou interpretações divergentes por parte dos órgãos de fiscalização.

No que tange à exigência de Autorização Especial (AE), impõe-se, igualmente, a necessidade de delimitação objetiva de sua aplicação, de modo que tal requisito seja exigido apenas nas hipóteses em que haja efetiva manipulação, guarda ou operacionalização direta de medicamentos sujeitos a controle especial, não sendo razoável sua imposição genérica e indistinta para toda e qualquer operação logística.

Diante disso, resta evidente que as exigências de AFE e AE devem observar estrita aderência às atividades efetivamente previstas no objeto contratual, sob pena de caracterização de exigência excessiva e impertinente.

Assim, impõe-se a revisão do instrumento convocatório para que passe a admitir AFEs compatíveis com as atividades de armazenagem, expedição e transporte, afastando-se a obrigatoriedade de autorização para “distribuição”, já que não integra o escopo da contratação.

II.4 - Das demais inconsistências do edital

Além dos vícios já apontados, o edital apresenta inconsistências adicionais que reforçam a fragilidade de sua estruturação. Destaca-se, nesse sentido, a previsão constante na Clausula 16.2, LXXX, alínea “f”, segundo a qual *“as autorizações dos itens X a XII deverão ser relativas à matriz e as autorizações XIII e XIV relativas à filial”*.

Ocorre que os referidos itens não guardam correspondência com exigências de autorizações, tampouco permitem identificar, de forma objetiva, quais documentos devem ser apresentados por matriz e quais devem ser atribuídos às filiais. Tal incongruência evidencia erro material ou falha na organização do instrumento convocatório, gerando incerteza quanto ao correto atendimento das exigências de habilitação.

A ausência de clareza nesse ponto compromete a adequada interpretação do edital e abre margem para entendimentos divergentes entre os licitantes, o que pode resultar em inabilitações indevidas ou na apresentação de documentação em desconformidade com a real intenção da Administração.

Trata-se, portanto, de falha que impacta diretamente a segurança jurídica do certame e a própria competitividade, ao impor aos interessados um ônus interpretativo incompatível com a objetividade que deve nortear os procedimentos licitatórios.

Essas imprecisões, quando analisadas em conjunto com as demais irregularidades já destacadas, evidenciam que o instrumento convocatório foi elaborado de forma deficiente, em desacordo com o dever da Administração de estabelecer regras claras, precisas e coerentes, conforme exigido pelos princípios da legalidade, da transparência, da isonomia e do julgamento objetivo.

Diante desse cenário, mostra-se imprescindível a revisão e o saneamento do edital, a fim de garantir condições adequadas para a formulação de propostas seguras e comparáveis, preservando a lisura e a efetividade do certame.

III - DOS PEDIDOS

Ante o exposto, e com fundamento nos princípios e normas que regem a Administração Pública, em especial a Lei nº 14.133/2021, a Impugnante requer:

I. Preliminarmente:

- a) O acolhimento da presente Impugnação, por ser tempestiva.
- b) A suspensão do Pregão Eletrônico nº 140/2024-SS para análise e saneamento dos vícios apontados;

II. No mérito:

Que seja o presente recurso julgado procedente para determinar a retificação do edital, com as seguintes alterações:

- a) A revisão do critério da Prova de Conceito, estabelecendo um percentual de compatibilidade razoável e justificado, que não restrinja indevidamente a competitividade;
- b) A inclusão de todas as informações essenciais para a formulação das propostas, conforme minudenciado no item II.2;
- c) A exclusão da exigência de AFE para a atividade de "distribuição", adequando a exigência ao real objeto do contrato (armazenagem, transporte e expedição);
- d) O saneamento de todas as demais contradições/inconsistências e omissões apontadas na presente impugnação.

Após as devidas correções, a republicação do edital com a reabertura integral do prazo para a apresentação de novas propostas, em respeito ao art. 55, § 1º, da Lei nº 14.133/2021.

Nestes termos,
Pede deferimento.

Juiz de Fora, 25 de março de 2026.

ATIVA MÉDICO CIRÚRGICA LTDA

Marco Aurelio Freesz
09.182.725/0001-12