

À

PREFEITURA MUNICIPAL DE OSASCO - SP

Pregão Eletrônico Nº 90016/2025

OBJETO: IMPUGNAÇÃO AO EDITAL

A **Inovamed Hospitalar Ltda.**, pessoa jurídica, inscrita no CNPJ sob o nº 12.889.035/0001-02, sediada da Rua Dr. João Caruso, n.º 2115, Bairro Industrial, Erechim/RS, por intermédio de seu representante legal, Sr. Sedinei Stievens, brasileiro, empresário, inscrito no CPF sob o nº 004.421.050-70, vem mui respeitosamente, com fulcro no do art. 164, da Lei nº 14.133/21, em tempo hábil, apresentar

IMPUGNAÇÃO EM RELAÇÃO AO PROCESSO LICITATÓRIO EM EPÍGRAFE,

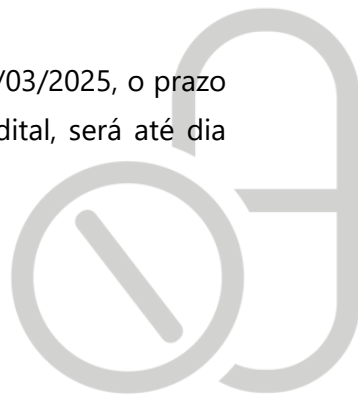
pelos motivos de fato e de direito que passa a expor:

I – DA TEMPESTIVIDADE

A Lei 14.133/2021 diz no seu Art. 164, que:

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.

Desta forma, como está marcada a sessão pública para dia 24/03/2025, o prazo para interpor impugnação e/ou pedidos de esclarecimentos, pelo edital, será até dia 19/03/2025.



II – DOS FATOS

A presente licitação foi instaurada por este Insigne Órgão, na modalidade de Pregão Eletrônico, para o **Registro de Preços para o Fornecimento parcelado de Medicamentos Soluções e Suspensões**.

Contudo, ao verificar as condições do certame, verificou-se que o critério de julgamento será o **menor preço por lote**, sendo que, notoriamente, ao proceder com o referido método de apreciação, estar-se-á tolhendo o direito de participação de muitos fornecedores, inclusive da Impugnante, ferindo frontalmente a competitividade do certame, bem como o princípio da economicidade e o interesse público.

Ora, denota-se que o Edital do certame em tela confronta a lei, sobretudo pelo fato de que não há nada que justifique e/ou demonstre que a escolha de menor preço por lote, no caso em tela, seria a melhor escolha como critério de julgamento, baseando-se tão somente por razões de especificação técnica, de garantia e principiológicos, o que viola claramente o entendimento pacífico do Tribunal de Contas da União, haja vista a natureza do certame em tela, **o qual é para futura e incerta contratação de medicamentos, exige o julgamento por item**.

Veja-se que o presente certame é para registro de preços, com o que o § 1º do art. 82 da Lei n.º 14.133/2021, disciplina que:

§ 1º 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. (Grifo nosso).

Ou seja, a regra é que as compras sejam efetuadas de **forma individual**, inclusive, pois tal prática amplia a concorrência, principalmente pelo fato de que os licitantes podem dispor de um dos itens e não dispor de outro item constante no lote, diminuindo de forma cristalina e significativa a competitividade do certame.

Ademais, as distribuidoras ainda que possuam relação com uma ou mais indústrias, por certo, não tem condições de ter preços competitivos em todos os itens dos lotes, ensejando risco de práticas antieconômicas em diversos itens dentro de um mesmo lote, quando, inclusive, eventual lote não venha a ser deserto.

O critério de menor preço por lote prejudica a obtenção da proposta mais

vantajosa, escopo precípua da licitação, pois caso a disputa seja individual cada participante irá apresentar seu melhor preço para cada item, o que não é possível quando o critério é por lote, deixando o Poder Público de obter proposta realmente mais vantajosa.

Por isso, a Súmula 247 do TCU diz 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 dispondo de capacidade para a execução, o fornecimento ou a aquisição da totalidade do objeto, possam fazê-lo com relação a itens ou unidades autônomas, devendo as exigências de habilitação se adequar a essa divisibilidade. (Grifos nossos).

Ora, cada medicamento é único e se trata de produto específico, que exige registro próprio, sem olvidar que os custos de produção são diversos, de acordo com cada indústria, não havendo fundamento fático e jurídico que justifique a aglutinação de itens divisíveis em lotes, pois se trata de unidades autônomas.

Por isso, na espécie a batalha com a lei decorre da ausência da comprovação da vantajosidade na adjudicação por lote, bem como na ausência de justificativa técnica e ***fundamentada*** da escolha do critério de julgamento por lote/grupo.

O presente requerimento é de extrema necessidade, visto que, o Mui Digno Órgão terá prejuízos ao licitar com o agrupamento de itens, pois poderá talvez até mesmo adjudicar um ou mais itens com preços antieconômicos.

Ademais, a escolha do critério claramente irá limitar e restringir o caráter competitivo, pois inexistente vantagem econômica, sem olvidar que o constante fracasso de itens em certames de medicamentos decorre de fatores variados, tais como estimativas de preços não condizentes com o mercado.

Ou então, o critério adotado poderá permitir o jogo de planilhas por parte de empresas no certame em tela, sendo que por certo, haverá itens que o preço final estará acima da média de mercado.

Por isso, o critério de julgamento **na licitação para aquisição de medicamentos deve ser o menor preço por item.**

Assim, o TCU, no Acórdão nº 2.091/2016-TCU-Plenário assentou que:

(...)

25. *Outra grave irregularidade que observei no Pregão Presencial 10/2006 foi a escolha da adjudicação por lote de **medicamentos** em vez da opção da adjudicação por item. A meu ver, **tal opção foi uma das principais causas dos sobrepreços observados nas contratações decorrentes desse certame.***

26. Consoante o Relatório de Auditoria 189854 da CGU, relativo às contas da Funasa do exercício de 2006, ao distribuir os 138 itens de medicamentos em quatro lotes distintos, sem especificar os critérios de tal alocação, e ao definir que seriam desclassificadas as propostas que não contemplassem todos os itens e seus respectivos quantitativos constantes em cada lote, **ocorreu restrição à participação de empresas fabricantes de medicamentos, inclusive dos laboratórios públicos**, sendo que, em decorrência disso, somente empresas distribuidoras teriam apresentado propostas de preços para o Pregão 10/2006.

27. **O critério adotado para adjudicação - o menor preço por lote - afastou da concorrência os fabricantes de medicamentos, porquanto não conseguiriam cotar preços para todos os itens de determinado lote. Igual situação ocorreria para o caso de haver distribuidor exclusivo para um ou mais itens de um mesmo lote**, o que ensejaria o afastamento de outras empresas da disputa do respectivo lote e, conseqüentemente, **a falta de competição para os itens remanescentes**. Ou seja, tal critério de adjudicação causou a oferta de preços mais elevados.

28. **Essa irregularidade é agravada pelo fato de se tratar de uma licitação para registro de preços**. Nesses casos, a exemplo dos Acórdãos 757/2015-TCU-Plenário, 5.134/2014-TCU-2ª Câmara, 4205/2014-1ª Câmara, **a jurisprudência do Tribunal considera que, nas licitações para registro de preços, é obrigatória a adjudicação por item como regra geral, tendo em vista o objetivo de propiciar a ampla participação de licitantes e a seleção das propostas mais vantajosas**. A adjudicação **por preço global ou lote deve ser vista como medida excepcional** que necessita de robusta motivação, por ser incompatível com a aquisição futura por itens.

29. **A adjudicação do objeto para a empresa que ofertou o menor preço global por lote não assegura a observância do princípio da seleção da proposta mais vantajosa**, na medida em que as futuras adesões à ata de registro de preços podem se basear apenas em itens específicos para os quais a licitante

detentora dos preços registrados não necessariamente ofertou o menor valor do item em relação aos demais participantes do certame. (Grifos nossos).

Ademais, a responsabilidade do Gestor quando vier a ocorrer preços antieconômicos será pessoal, inclusive, o TCU já determinou a fixação de multa em situação análoga:

TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. IRREGULARIDADES NO ÂMBITO DO PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR (PNAE). AUSÊNCIA DE PESQUISA DE PREÇOS. SOBREPREÇO E SUPERFATURAMENTO. **REALIZAÇÃO DO PREGÃO DO TIPO MENOR PREÇO GLOBAL POR LOTE SEM JUSTIFICATIVA. CONTAS IRREGULARES.** DÉBITO. MULTA. EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. CONHECIMENTO. OMISSÕES, CONTRADIÇÕES E OBSCURIDADES INEXISTENTES. TENTATIVA DE REDISCUSSÃO DE MÉRITO. REJEIÇÃO. CIÊNCIA. (TCU - TOMADA DE CONTAS ESPECIAL (TCE): 85012021, Relator: AROLDO CEDRAZ, Data de Julgamento: 29/06/2021). (Grifo nosso).

Excelência, ainda que, hipoteticamente, não venha a ocorrer a prática de preços superfaturados em determinados itens, pois como dito, ninguém consegue ter preços competitivos e “dentro do mercado” em todos os itens de um lote, o risco é deveras elevado de que tal prática possa ocorrer, justamente pelo fato de que a maior parte do mercado atua de forma especializada com preços competitivos para determinados itens e nichos de mercado, pois esta é a regra geral de mercado, sendo que, optando pelo critério de menor preço por lote, em verdade, estará o Gestor chamando para si responsabilidade de forma desnecessária, pois é quase certo que algum item dentro dos diversos lotes irá apresentar preço que não o de mercado, comparado a certames cujo o modo de julgamento é o menor preço por item.

Traz-se à baila posicionamentos de Tribunais de Contas de alguns Estados, onde houve manifestação quanto à escolha do critério de menor preço por lote.

O TCE/SP, em diversas oportunidades lançou entendimento conforme segue:

Exame Prévio de Edital. **Registro de preços para aquisição de medicamentos. Impróprio o critério de adjudicação de menor preço por lote. Necessidade de correção do instrumento para adotar o tipo licitatório de menor preço por item, conforme jurisprudência deste Tribunal.** Recomendação para a eliminação de contradição entre

cláusulas editalícias relacionadas ao registro dos medicamentos no Ministério da Saúde (ANVISA). Representação julgada procedente. (Processo nº 1146.989.13-2 TCE/SP) (Grifo nosso).

O TCE/RS emitiu uma cartilha de Orientação Técnica para a Compra Pública de Medicamentos, onde em seu Item 3.1 disciplina:

Segundo o previsto no inciso X do artigo 4º da Lei Federal nº 10.520/02, na modalidade pregão, “para julgamento e classificação das propostas, será adotado o critério de menor preço, observados os prazos máximos para fornecimento, as especificações técnicas e parâmetros mínimos de desempenho e qualidade definidos no edital”. **Em se tratando da aquisição de medicamentos, as compras devem ocorrer de forma individualizada, buscando-se o menor preço por item, em atendimento ao disposto no §1º do artigo 23 da Lei Federal nº 8.666/9316 e aos incisos I, II e III do §2º do artigo 40 da Nova Lei de Licitações (Lei Federal nº 14133/202117), assim como à Súmula 247 do TCU18.**

Isso porque **a prática do dia a dia das compras públicas de medicamentos tem atestado que a adjudicação por lote restringe a participação a distribuidores ou fabricantes que vendam a totalidade dos medicamentos do lote, circunstância que prejudica a escolha da proposta mais vantajosa.** (Grifos nossos).

O Ministério Público do Estado do Paraná, através da Recomendação Administrativa nº 0043/2021, manifestou-se como segue:

2 – Modalidade de licitação

2.1 – Utilizar preferencialmente a modalidade de Licitação Pregão Eletrônico para a compra e registro de preços de medicamentos, diante da transparência, celeridade e redução dos preços proporcionada pela referida modalidade e, quando inviável, justificar de forma pormenorizada, na fase interna da licitação, o uso do Pregão na forma Presencial.

2.2 – Valer-se prioritariamente do critério de julgamento do menor preço por item e, quando viável, da adjudicação por item, para o fim de aumentar o universo de empresas interessadas em participar do certame e permitir a participação de empresas de pequeno porte.

Além disso, mesmo que o Insigne Ente Público opte pelo critério de julgamento por menor preço por lote, indicando inclusive o preço/valor estimado de cada item no

Edital, lastimavelmente, na prática, não afastará a possibilidade de algum licitante realizar o chamado “jogo de planilhas”, o que fere diretamente todo o escopo precípua do certame licitatório, bem como princípios administrativos como o da competitividade, da economicidade e do interesse público.

E se isso ocorrer, resta comprovado que, em suma, para que se alcance todos os objetivos almejados, extrínseca e intrinsecamente, em todos processos licitatórios, **o melhor critério para julgamento é o menor preço por item.**

Desta forma, deve-se, por conseguinte, nas licitações realizadas pela Administração, sempre ser adotado o critério de julgamento do “Menor Preço Por Item”, já que é com evidência solar que se pode concluir que a utilização de critério diverso de julgamento, como o “Menor Preço Por Lote”, é inviável ao Poder Público, por se demonstrar, cristalinamente, como antieconômico e prejudicial à competitividade, ferindo, assim, princípios basilares regedores da Administração Pública e das licitações, não se podendo traduzir, desta forma, na possibilidade de seleção da proposta mais vantajosa para a Administração, mediante a isonomia entre os competidores, fim único de toda licitação!

Ora, vê-se uma dúvida quanto ao real êxito de pregões com critério de julgamento de menor preço por lote, pois se o lote se resumir a um único item, estamos tratando de menor preço por item e não por lote.

Outro ponto que está presente na justificativa para a seleção do critério de julgamento em discussão é o princípio da compatibilidade técnica, onde se percebe uma distorção de interpretação.

Contudo, vê-se Brasil a fora, uma interpretação equivocada deste princípio para justificar a aglutinação de itens em lotes para, ao final, impor o critério de menor preço por lote.

Observa-se que o Edital cria lotes de acordo com o tratamento de saúde, como traz o item b.5, colacionado abaixo:

b.5 Neste diapasão, o município realizou a categorização dos lotes e itens de acordo com os grupos dos medicamentos, assim como vê-se, à título exemplificativo, **lotes de vitaminas, hormônios, anticoncepcionais e outros.** Desta forma, não há qualquer restrição ao carácter competitivo, estando apto qualquer pretensão licitante que tenha capacidade técnica comprovada para atender e cumprir ao instrumento convocatório. A formulação dos lotes se deu em observância e

respeito sempre aos medicamentos de mesma natureza – princípio da compatibilidade técnica – e pautados na similaridade. (Grifo nosso)

O agrupamento realizado conforme descrito acima, não condiz com o preceituado no princípio da padronização, nem em relação à compatibilidade técnica.

O princípio da compatibilidade técnica exige que a Administração Pública, ao escolher o menor preço, leve em consideração a compatibilidade entre a proposta e as especificações técnicas definidas no edital. Ou seja, não basta apenas ter o menor preço, a proposta precisa atender aos requisitos técnicos mínimos para a execução do objeto da licitação.

Então, a compatibilidade técnica aqui exposta, diz respeito à conciliação entre o que o Edital exige em relação às especificidades técnicas dos itens e o que os fornecedores irão ofertar, para que não haja divergências de ordem técnica, ou seja, como no caso em tela se trata de pregão de medicamentos, não se pode ofertar fármaco em desacordo com o estipulado no Edital.

A escolha de licitar “por lote”, tem consequências, tanto para laboratórios, quanto para distribuidoras, independentemente de seus portes, grandes, médias ou pequenas.

Para os laboratórios pode-se dizer que, a depender do agrupamento de itens não conseguira cotar um determinado lote, pois pode simplesmente não ter 1 (um) dos itens do lote, o que já retira a chance de, nos demais itens, participar de forma consistente e apresentar o menor preço no item.

Excelência, a alegação de que a grande maioria dos participantes são de empresas de grande porte, não se concretiza, pois sabe-se que atualmente o que mais cresce no Brasil são novos fornecedores, sendo eles empresas de pequeno porte e microempresas.

Ainda que tal ponto se conclua como verídico, conforme relatado acima, mesmo que uma grande farmacêutica como a Cimed ou Prati interessem-se em disputar o certame, não é certeza de que participariam de fato, visto que, se as mesmas não obtiverem 1 item, não poderão participar.

Há ainda o fato de que o pregão extrapolou a exceção de utilizar-se do critério de menor preço por lote, visto que, ultrapassou quaisquer critérios minimamente

aceitáveis pela doutrina, princípios e práticas aceitáveis no âmbito das Licitações.

Pois 90 itens em um único Lote de um único pregão, por certo, é com a devida vênia, a pior hipótese para fins de aquisição, pois torna-se impraticável qualquer distribuidora ou laboratório obter de todos os itens para participação, pois existem alguns, que são exclusivos.

Excelência, a opção pelo menor preço por lote acarretará em diversas inexecuções ao longo do certame, prejudicando seriamente os pacientes que utilizam principalmente de medicamentos de uso contínuo.

Destarte, o mesmo ocorre com as distribuidoras, pois dependem de parcerias comerciais com os laboratórios e, como é normal no mundo dos negócios, o acordo com uma indústria pode acarretar a impossibilidade de se trabalhar com outra, o que, ao final, no contexto de participação em pregões por lote, retira a chance de se cotar determinado lote, pois não possui 1 (um) dos itens, afastando a possibilidade de, nos demais itens, participar de forma consistente e apresentar o menor preço no item.

Insta destacar a parte final do § 1º do art. 82 da Lei n.º 14.133/2021, disciplina que:

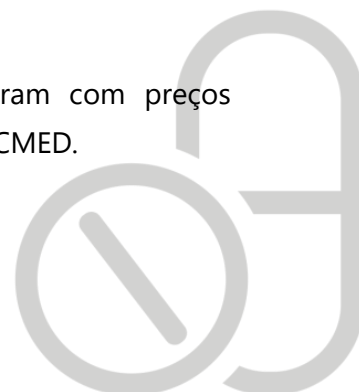
§ 1º O critério de julgamento de menor preço por grupo de itens somente poderá ser adotado quando for demonstrada a inviabilidade de se promover a adjudicação por item e for evidenciada a sua vantagem técnica e econômica, e o **critério de aceitabilidade de preços unitários máximos deverá ser indicado no edital**. (Grifo nosso).

Ocorre que, o Edital não evidencia que os valores serão sigilosos, não traz o valor total de cada lote, nem traz os valores máximos de cada item, afrontando uma vez mais aos regramentos insculpidos da Lei nº 14.133/21 e, portanto, merecendo a reforma almejada na presente impugnação.

a) DO SOBREPREGO E DA NÃO OBSERVÂNCIA DOS PERCENTUAIS DA ANVISA

Averigua-se ainda, que diversos medicamentos se encontram com preços estimados acima do preço tabelado pela ANVISA, presente na tabela CMED.

Senão vejamos, alguns exemplos:



N.º	LOTE 01	APRES.	QTDE	QUALITY	VITAL	IDEAL E	CMED	BANC O DE PREÇO S
1	INSULINA HUMANA NPH 100UI/ML FRASCO 10 ML	AMPOLA 10 ML	2.600	123,82	130,16	142,30	48,19	123,00
2	INSULINA HUMANA REGULAR 100UI/ML FRS 10 ML	AMPOLA 10 ML	2.600	123,82	135,60	142,30	48,19	123,00

N.º	LOTE 02	APRES.	QTDE	QUALITY	VITAL	IDEAL E	CMED	BANC O DE PREÇO S
3	DIMENIDRINA TO+PIRIDOXINA (25 MG+5 MG)/ML	FRASCO 20 ML	22.100	36,34	38,72	41,78	9,06	-
4	BECLOMETASONA 50 MCG/DOSE, DIPROPIONATO NASAL	FRASCO SPRAY	25.000	122,36	129,32	140,70	24,88	-
5	BUDESONIDA 0,25 MG/ML	FLACONETE	975	16,59	17,75	19,05	6,50	-
6	FOSFATO DE SÓDIO, MONOBÁSICO+DIBÁSICO	FRASCO	754	16,80	17,76	19,00	9,67	20,34

Sendo assim, verifica-se que a própria ANVISA proíbe a venda ou até mesmo a mera oferta de medicamentos aos Órgãos da repartição pública acima do permitido pela tabela CMED.

Dessa forma, todos os preços unitários de todos os medicamentos que se localizam com preço unitário estimado acima da tabela CMED deverão ser revistos e reajustados aos parâmetros legais.

Ainda, reitera-se que o Ilustre Órgão apenas justifica o critério do agrupamento por simples razões de especificação técnica, ocorre que, não fundamenta qual é a especificação de critério utilizada no certame, pois diversos medicamentos foram aglutinados em diversos lotes, cujo as funções farmacológicas são distintas, bem como, que haverá certeza de sobrepreços à administração pública.

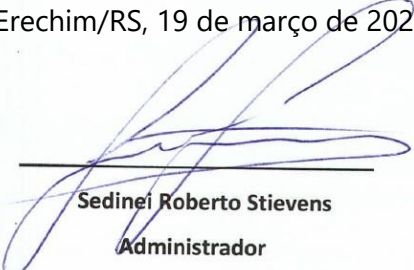
Assim, ao final, requer seja revista a escolha do critério de julgamento menor preço por lote, alterando-se para menor preço por item, conforme todo o alegado e corroborado pelos documentos em anexo.

III – DOS PEDIDOS

Ante o exposto, requer seja recebida e processada a presente **impugnação**, em todos os seus termos, a fim de que **seja alterado o critério de julgamento para menor preço por item**, bem como, que todos os itens que se encontram com preço unitário estimado acima da tabela CMED, sejam revistos e readequados aos preços permitidos.

Caso indeferida a impugnação, requer seja suspenso o certame, a fim de que a equipe técnica justifique a escolha do critério de julgamento, bem como justifique a forma e a definição dos lotes, bem como faça as adequações necessárias para o fiel cumprimento dos ditames legais.

Erechim/RS, 19 de março de 2025.



Sedinei Roberto Stievens
Administrador