

À Ilma. Sra. Pregoeira Francisca Jorangela Barbosa Almeida, responsável pela condução do Pregão Eletrônico nº 2024.10.11.1, promovido pela Prefeitura Municipal de Horizonte/CE

### IMPUGNAÇÃO AO EDITAL

Ref.: Pregão Eletrônico nº 2024.10.11.1  
Processo Administrativo nº 05.01.21082024.01

**MATMED COMERCIO DE PRODUTOS HOSPITALARES LTDA**, pessoa jurídica de direito privado, inscrita no CNPJ sob o nº 21.500.422/0001-04, com sede na Avenida Antônio Sales, nº 913, Joaquim Távora, Fortaleza/CE, CEP 60.135-101, interessada no certame em epígrafe, vem, respeitosamente, perante Vossa Senhoria, com fundamento no item 16, deste edital, e no art. 164, da Lei nº 14.133/21, apresentar **IMPUGNAÇÃO AO EDITAL** do Pregão Eletrônico nº 2024.10.11.1, consoante as razões a seguir expostas.

#### I. Tempestividade

1. A presente impugnação é inteiramente tempestiva, visto que, conforme as disposições do art. 164, da Lei nº 14.133/21, e do item 16.1, do edital, qualquer licitante poderá apresentar impugnações até 03 (três) dias úteis antes da data designada para a abertura da sessão pública. Assim, como a sessão ocorrerá no dia 12/11/2024, atesta-se a tempestividade desta impugnação, que deve ser conhecida e provida integralmente.

#### II. Síntese dos fatos

2. O Pregão Eletrônico nº 2024.10.11.1 tem como objeto a locação de equipamentos médicos para uso domiciliar por pacientes, de interesse da Secretaria de Saúde do Município de Horizonte/CE, conforme condições e exigências estabelecidas no edital e em seus anexos. Nesse sentido, no termo de referência, a divisão dos itens é feita por lote, **agrupando-os sem apresentar qualquer estudo técnico que embase tal medida**, isto é, para o não-parcelamento do objeto licitado por itens.

3. O procedimento licitatório em apenas um único lote, da maneira como observada no edital, restringe indevidamente a competitividade da contratação, gerando graves prejuízos aos interessados e à própria Administração, bem indo de encontro à legislação específica.

4. Ademais, considerando que os produtos a serem adquiridos serão para atender os pacientes em domicílio, é imprescindível ter maior zelo e cautela na aquisição deles. Realmente, são impostas diversas regulações específicas às prestadoras de serviços que ofertam materiais médico-hospitalares, justamente por conta da especificidade do ramo e de envolver a saúde de pessoas; e para o fornecimento de alguns equipamentos há exigências ainda mais severas – que não são indispensáveis para todos os fornecedores.



5. O agrupamento de itens tão distintos em lotes não apenas limita a competição, mas também pode resultar em um custo final mais alto para a administração, uma vez que propostas potencialmente mais econômicas para itens individuais são descartadas.

6. Em contrapartida, verificando o termo de referência, percebe-se que são poucos itens que, se licitados isoladamente – como é preceituado pela legislação e jurisprudência –, não importariam em qualquer ônus à Administração Pública. Na verdade, é possível prever que a licitação de cada insumo individualmente importaria em vantagem, porque teria maior competitividade e, por consequência, preços mais atraentes para atender a Secretaria de Saúde de Horizonte.

7. Desse modo, a seguir demonstrar-se-á a necessidade de **revisão dos termos editalícios de modo a realizar a sua retificação para que seja fracionado o objeto licitado por itens**, garantindo a maior competitividade e a economicidade do certame.

### III. Fundamentação jurídica

a) Ausência de justificativa, mediante estudo técnico, para o não-fracionamento do objeto em lotes.

8. É importante destacar que os equipamentos hospitalares devem ser minuciosamente selecionados, para garantir sua qualidade e eficiência, tendo em vista que serão destinados ao tratamento de pacientes. No entanto, essa seleção mais detalhada é oposta ao que está descrito nos termos editalícios, tendo em vista que são agrupados diversos itens em lote, **sem estudo técnico detalhado que justifique essa providência**, o que vai de encontro com a competitividade e a participação da maior quantidade possível de empresas no certame.

9. Para a aquisição de produtos, a Lei 14.133/2021 prevê a aplicação do princípio do parcelamento, caso exista viabilidade técnica e seja economicamente mais benéfico ao Ente Público. No mais, é explanado que o fomento a competitividade é um dever, e não uma faculdade nesse tocante, *in verbis*:

Lei  
14.133/2021

Art. 40. 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.**  
(grifos nossos)

10. Esse dispositivo legal demonstra que o parcelamento do objeto é **regra** da qual o Poder Público não se pode escusar sem a devida motivação, principalmente em uma conjuntura que objetiva incentivar a concorrência entre os licitantes. De fato, essa regra espelha o interesse do legislador em ampliar a competitividade e o universo de interessados, bem como o de trazer economicidade às compras públicas.

11. Portanto, para se utilizar do não-parcelamento do objeto – que é exceção –, na **fase preparatória** do processo licitatório deveria ter sido apresentado estudo técnico sobre uma possível vantagem à Prefeitura de Horizonte/CE pela reunião de itens em um mesmo lote, conforme o art. 18 da Lei 14.133/21:





Lei  
14.133/2021

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; § 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: VIII - justificativas para o parcelamento ou não da contratação; (grifos nossos)**

12. Pontue-se que **essa motivação não deve ser genérica**, principalmente considerando que a legislação versa e tem como regra o parcelamento do objeto do certame. Conforme anunciado, deveria ser realizado uma análise técnica, comparativa entre os modelos e verificadora do mercado, para o alcance da constatação inequívoca de que seria mais benéfica a aquisição por grupos – o que não se verifica no presente.

13. No entanto, observando o estudo técnico preliminar, nota-se que há apenas escrito que não se aplicaria o parcelamento, sem motivar e sem desenvolver razões técnicas para tal medida – o que vai de encontro com a legislação, como apontado:

**9. JUSTIFICATIVAS PARA O PARCELAMENTO OU NÃO DA CONTRATAÇÃO (ART.18º, §1º, INCISO VIII DA LEI FEDERAL N.º 14.133, DE 1º DE ABRIL DE 2021).**

Não se aplica o parcelamento da contratação.

14. Deveras, no PE nº 2024.10.11.1, não se figura qualquer motivação plausível para a junção de vários itens em lote. Essa aglomeração, inclusive, também contraria a jurisprudência consolidada do Tribunal de Contas da União<sup>1</sup> e o seu entendimento sumulado, observe-se:

Súmula 247  
TCU

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, 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. (grifos nossos)

15. Desse modo, ao unir os itens em lote, não apenas os competidores serão prejudicados, já que compromete a concorrência para algum licitante que forneça apenas parte dos materiais, como também a própria população. Há diversos equipamentos médicos que, caso não sejam fornecidos por uma empresa respaldada e com especialidade nesses produtos, irão colocar a vida dos pacientes atendidos em risco, por conseguinte é imprescindível o fracionamento dos equipamentos nos lotes e a realização do certame por itens.

<sup>1</sup> Acórdão 1842/2007 – Plenário; Acórdão 2389/2007 – Plenário; Acórdão 839/2009 – Plenário; Acórdão nº 1732/2009 – Plenário; Acórdão 280/2010 – Plenário; Acórdão nº 1695/2011 – Plenário.





b) Não cumprimento ao princípio da isonomia. Restrição à competitividade.

16. Sabe-se que o objetivo de todo e qualquer procedimento licitatório é, resguardado o princípio da isonomia, selecionar a proposta mais vantajosa. Por sua vez, o parcelamento do objeto com a separação dos produtos visa garantir essa vantajosidade mediante a ampliação da competitividade, com mais chance de disputa e oferta de melhores preços.

17. Pode-se observar que a ausência de um raciocínio que motive o agrupamento de diversos itens fere o princípio da isonomia, haja vista que **todos os interessados devem ter condições iguais de competir**, o que não se observa quando é exigido que o mesmo fornecedor disponha de insumos tão distintos entre si para atender a demanda do Poder Público.

18. Caso o gestor verifique, contudo, que o parcelamento é prejudicial à obtenção da proposta mais vantajosa pela Administração, **não há óbice à junção dos objetos em lotes ou grupos, desde que apresentadas as necessárias justificativas e os estudos que demonstrem a viabilidade e a consecução da competitividade indispensável à satisfação do interesse público**, de forma a não contrariar o disposto no art. 9º, I, a, da Lei 14.133/2021.

19. Repise-se que o entendimento do TCU é inequívoco quanto à necessidade de que seja atestada que não há qualquer restrição indevida à competitividade quando o objeto da licitação estiver aglomerado:

TCU	Incumbe ao gestor demonstrar que a ausência de parcelamento do objeto da licitação não restringe indevidamente a competitividade do certame, bem como promove ganhos para a Administração Pública. O postulado que veda a restrição da competitividade (art. 3º, § 1º, inciso I, da Lei 8.666/1993) não é um fim em si mesmo, devendo ser observado igualmente o princípio constitucional da eficiência administrativa (art. 37, caput, da Constituição Federal) e, ainda, o ganho de escala nas contratações consolidadas (art. 23, § 1º, in fine, da Lei 8.666/1993). (Acórdão 2529/2021, Plenário, Relator Raimundo Carreiro) ( <i>grifos nossos</i> )
-----	---

20. Recentemente, novamente a Corte de Contas se pronunciou reafirmando que a aquisição de produtos em lote deve ser embasada, note-se trecho do voto do relator:

TCU	1.7.1.1. não restou devidamente fundamentada a aquisição dos produtos em lote único, uma vez que <b>não ficou demonstrada a inviabilidade técnica da divisão do objeto em itens e que não seria economicamente vantajosa para a instituição contratante</b> , contrariando a então vigente Instrução Normativa Seges-ME 40/2020 (inc. VII do art. 7º), as disposições legais aplicáveis ao caso concreto (art. 3º, § 1º, inc. I; art. 15, inc. IV; art. 23, §§ 1º e 2º, da Lei 8.666/1993) e a jurisprudência do TCU (Sumula - TCU 247 e Acórdão 529/2013-TCU-Plenário); e (...) (Acórdão 4323/2024, Rel: Augusto Nardes, Data de Julgamento 09/07/2024) ( <i>grifos nossos</i> )
-----	---

21. Note-se que não é necessária a afirmação de que seria inviável o fracionamento do objeto do certame, e sim a comprovação técnica de inviabilidade dessa divisão. Além disso, a Corte de Contas reafirma que a insuficiência de um estudo técnico que justifique o agrupamento de itens configura-se como restrição excessiva à competição:



TCU

c) dar ciência ao Hospital das Clínicas da Universidade Federal de Uberlândia/HC-UFU - Ebserh, com fundamento no art. 9º, inciso I, da Resolução - TCU 315/2020, sobre as seguintes impropriedades/falhas, identificadas no Pregão Eletrônico 90035/2024 (processo administrativo 23860.027996/2023-71), para que sejam adotadas medidas internas com vistas ao aprimoramento do sistema e à prevenção de outras ocorrências semelhantes: c.1) **insuficiência do Estudo Técnico Preliminar adotado para justificar o agrupamento dos itens constituintes** do Grupo 4 (item 3.2) do Termo de Referência do Pregão Eletrônico 90035/2024, com ausência de análise de alternativas à opção de agrupamento adotado e uso de levantamentos deficientes quanto aos preços praticados e à existência de fornecedores aptos ao atendimento do objeto, na quantidade e na forma pretendida no agrupamento, o que configura restrição excessiva à competição e contraria o disposto no art. 32, inciso III, da Lei 13.303/2016, e na Súmula 247 da jurisprudência deste Tribunal) (Acórdão 1626/2024, Relator Antonio Anastasia, Data de Julgamento: 14/08/2024) (grifos nossos)

22. Acresça-se que, na Instrução Normativa nº 40, de 22 de maio de 2020, a SEGES, dispõe sobre a elaboração dos Estudos Técnicos Preliminares para a aquisição de bens e a contratação de serviços e obras e, **entre as disposições listadas para serem versadas no ETP, consta a necessidade justificativas para o parcelamento ou não**. Portanto, vê-se que a documentação instrutória do presente certame não atende aos requisitos legais que permeiam e deveriam – indispensavelmente – serem obedecidos.

23. Desse modo, é notório que, no PE nº 2024.10.11.1, a regra do parcelamento foi desobedecida sem os devidos e obrigatórios estudos que justifiquem a imposição da contratação a partir do agrupamento dos itens em grupos – indo de encontro com a disposição legal e o entendimento reiterado da Corte de Contas.

24. Como demonstrado, o instrumento convocatório como está poderia comprometer a ampla participação de empresas que teriam condições de entregar alguns dos produtos, mas que não poderia fornecer todos os listados em um lote único, o que torna a participação inviável e, conseqüentemente, dificulta o acesso da Administração Pública a preços mais vantajosos. Logo, o mais adequado seria licitar equipamentos por itens distintos, para que se promova uma maior competitividade.

25. Repise-se que a Corte de Contas já se manifestou diversas vezes sobre a importância de não se agrupar itens que poderiam ser licitados separadamente – o que deve ser, em regra, respeitado pela Administração –, para promover a participação do maior número possível de interessados e, assim, garantir a obtenção da proposta mais vantajosa. Agrupar itens em lote contraria o entendimento consolidado do TCU e desestimula a concorrência.

26. Diante do exposto, **requer-se que o edital seja alterado para que o acréscimo da previsão de parcelamento em tantos itens for possível**, tendo em vista o apregoado na Lei 14.133/2021 e a jurisprudência do TCU, bem como objetivando eliminar os impeditivos à ampla participação que comprometem a competitividade entre diversos licitantes interessados.





IV. Pedidos

Por todo o exposto, a **MATMED**, pautada nos princípios da boa-fé objetiva e da cooperação processual, vem requerer a **retificação do edital do Pregão Eletrônico nº 2024.10.11.1** para que proceda à análise do presente pedido de impugnação e, por conseguinte, **elimine o agrupamento dos itens constantes do instrumento convocatório**, permitindo que sejam licitados separadamente, de modo a não restringir a participação de empresas interessadas e qualificadas em fornecer apenas determinados itens.

Após as alterações, requer-se que seja realizada nova publicação do Edital em questão, nos termos do art. 55, §1º, da Lei nº 14.133/2021<sup>2</sup>, reabrindo-se o prazo inicialmente estabelecido para apresentação das propostas, especialmente porque as restrições ora impugnadas têm o condão de afastar eventuais licitantes interessados no certame.

Nesses termos,  
Pede e espera deferimento.  
Fortaleza/CE, 31 de outubro de 2024.

Assinado digitalmente na ZapSign por  
ANGELZINDA ALVES MEDEIROS CLAUDINO  
Data: 31/10/2024 09:32:21.124 (UTC-0300)

**MATMED COMÉRCIO DE PRODUTOS HOSPITALARES**  
CNPJ Nº 21.500.422/0001-04

<sup>2</sup> § 1º Eventuais modificações no edital implicarão **nova divulgação na mesma forma de sua divulgação inicial**, além do cumprimento dos **mesmos prazos dos atos e procedimentos originais**, exceto quando a alteração não comprometer a formulação das propostas. (grifos nossos)

