RESPOSTA À IMPUGNAÇÃO

PREGÃO ELETRÔNICO nº 90070/2026

PROCESSO ADMINISTRATIVO N° 70/2026

REFERÊNCIA: Impugnação interposta ao Edital supracitado

IMPUGNANTE: SULZBACH & SULZBACH SERVICOS MEDICOS LTDA

OBJETO: CONTRATAÇÃO DE PESSOA JURÍDICA ESPECIALIZADA PARA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS MÉDICOS PARA ATENDER AS EQUIPES DE ATENÇÃO BÁSICA, EQUIPES DE ESTRATÉGIA DE SAÚDE DA FAMÍLIA (ESF), ATENÇÃO ESPECIALIZADA E DO PRONTO ATENDIMENTO

I – RELATÓRIO:

Trata-se de resposta à impugnação interposta pela empresa **SULZBACH & SULZBACH SERVICOS MEDICOS LTDA**, protocolizada através de e-mail remetente tomazzettiemelo@gmail.com

Do teor, se extrai, em síntese:

"[...]

I. DOS FATOS
O Edital do Pregão Eletrônico nº 90070/2026, Processo nº 70/2026, promovido pelo Município de Governador Celso Ramos/SC, tem por objeto a
contratação de empresa especializada para prestação de serviços médicos conforme consta do Estudo Técnico Preliminar – ETP, o objeto foi estruturado em
16 (dezesseis) itens distintos, abrangendo diferentes cargos e especialidades
médicas, conforme se observa:
● Item 01 – Médico Clínico ESF (UBS) – 02 profissionais, 160 horas mensais;
● Item 02 – Médico Clínico ESF (UBS) – 02 profissionais, 80 horas mensais;
● Item 03 – Médico P.A. (Plantão 24h) – 1.488 horas;
● Item 04 – Médico Pediatra (RQE) – 120 horas mensais;
• Item 05 – Médico Ginecologista/Obstetra – 120 horas mensais;
● Item 06 – Médico Cardiologista – 120 horas mensais;
● Item 07 – Médico Infectologista – 120 horas mensais;
● Item 08 – Médico Ortopedista – 120 horas mensais;
● Item 09 – Médico Urologista – 120 horas mensais;

Endereço: Praça Prefeito Miguel Pedro dos Santos, Bairro Ganchos do Meio, CEP 88190-728 – Fone (48) 3262-1811 – Governador Celso Ramos/SC

- Item 10 – Médico Cirurgião – 120 horas mensais;
- Item 11 – Médico Dermatologista – 120 horas mensais;
- Item 12 – Médico Otorrinolaringologista (RQE) – 80 horas mensais;
- Item 13 – Médico Neurologista (RQE) – 120 horas mensais;
- Item 14 – Médico Acupunturista – 40 horas mensais;
- Item 15 – Médico Psiquiatra – 40 horas mensais; e
- Item 16 – Médico Responsável Técnico – 80 horas mensais.

Embora o objeto tenha sido formalmente dividido em diversos itens, a Administração determinou que todos sejam reunidos em um único lote, estabelecendo expressamente no item 1.2 do Edital que a licitação será realizada em LOTE ÚNICO.

A sistemática adotada produz efeito concreto relevante sobre a competitividade do certame, pois, ainda que os serviços sejam individualmente descritos, quantificados e precificados, a participação fica condicionada à capacidade do licitante de assumir a execução do conjunto integral das atividades reunidas no lote.

O próprio Edital determina, inclusive, que a proposta deverá apresentar os valores unitários e totais dos itens que perfazem o valor total do lote, além de estabelecer que o licitante não poderá oferecer quantitativo inferior ao previsto para contratação. Dessa forma, **a divisão meramente formal do objeto em 16 itens não é suficiente para assegurar efetiva competitividade, uma vez que a Administração optou por submetê-los a uma única disputa, vinculando a contratação ao lote integral.**

O problema se torna ainda mais evidente quando se observa a natureza absolutamente distinta dos serviços reunidos no lote. De um lado, encontram-se médicos destinados à Atenção Básica e às equipes de Estratégia de Saúde da Família; de outro, profissionais destinados ao Pronto Atendimento, além de especialistas em Pediatria, Ginecologia e Obstetrícia, Cardiologia, Infectologia, Ortopedia, Urologia, Cirurgia, Dermatologia, Otorrinolaringologia, Neurologia, Acupuntura e Psiquiatria, além de profissional especificamente destinado à função de Responsável Técnico.

Trata-se, portanto, de atividades autônomas, com diferentes especialidades, requisitos profissionais, cargas horárias, formas de atuação e mercados de profissionais próprios. Tal circunstância demonstra que, sob o aspecto material, os serviços possuem autonomia e podem ser individualizados conforme a área de atuação, circunstância que reforça a necessidade de avaliação concreta acerca da viabilidade do parcelamento.

Além disso, o ETP registra que a aptidão técnica da empresa deverá abranger diversas áreas médicas e que os profissionais deverão observar requisitos específicos conforme a especialidade, inclusive exigências relacionadas a RQE, experiência em urgência e emergência, ACLS, experiência ou residência em Atenção Primária e registro ativo no CRM.

Portanto, não se está diante de um objeto homogêneo ou de serviços que apresentem, por sua própria natureza, necessária interdependência técnica. Ao contrário, o objeto reúne profissionais de diferentes especialidades, destinados a diferentes níveis de atenção à saúde, com cargas horárias e requisitos específicos, sendo perfeitamente possível identificar cada serviço como parcela autônoma da contratação.

O Estudo Técnico Preliminar apresenta, em seu item 9, justificativa para a adoção do lote único, sustentando que o fracionamento aumentaria a complexidade operacional e os custos administrativos relacionados à gestão de múltiplos contratos, fiscalização de diferentes fornecedores, controle de escalas e substituições.

Contudo, a justificativa apresentada é genérica e não demonstra, de maneira concreta, que a divisão do objeto por itens ou por grupos de

Endereço: Praça Prefeito Miguel Pedro dos Santos, Bairro Ganchos do Meio, CEP 88190-728 – Fone (48) 3262-1811 – Governador Celso Ramos/SC

especialidades ocasionaria prejuízo à execução contratual ou perda efetiva de economia de escala.

A Lei nº 14.133/2021 estabelece o parcelamento como diretriz a ser observada quando tecnicamente viável e economicamente vantajoso, devendo a Administração considerar, especialmente, o dever de ampliar a competição e evitar a concentração de mercado. Nesse sentido, o art. 40, inciso V, da Lei nº 14.133/21 dispõe que a divisão do objeto em itens é a regra, devendo a Administração Pública licitante justificar a adoção de lote único:

Art. 40. O planejamento de compras deverá considerar a expectativa de consumo anual e observar o seguinte:

[...]

V - atendimento aos princípios:

a) da padronização, considerada a compatibilidade de especificações estéticas, técnicas ou de desempenho;

b) do parcelamento, quando for tecnicamente viável e economicamente vantajoso;

c) da responsabilidade fiscal, mediante a comparação da despesa estimada com a prevista no orçamento.

[...]

§ 3º O parcelamento não será adotado quando:

I - a economia de escala, a redução de custos de gestão de contratos ou a maior vantagem na contratação recomendar a compra do item do mesmo fornecedor;

II - o objeto a ser contratado configurar sistema único e integrado e houver a possibilidade de risco ao conjunto do objeto pretendido;

III - o processo de padronização ou de escolha de marca levar a fornecedor exclusivo.

No mais, no que tange especificamente ao parcelamento no âmbito de serviços, como é o presente caso, assim dispõe o art. 47, da Lei 14.133/21:

Art. 47. As licitações de serviços atenderão aos princípios:

I - da padronização, considerada a compatibilidade de especificações estéticas, técnicas ou de desempenho;

II - do parcelamento, quando for tecnicamente viável e economicamente vantajoso.

§ 1º Na aplicação do princípio do parcelamento deverão ser considerados:

I - a responsabilidade técnica;

II - o custo para a Administração de vários contratos frente às vantagens da redução de custos, com divisão do objeto em itens;

III - o dever de buscar a ampliação da competição e de evitar a concentração de mercado.

No presente caso, a Administração não demonstrou concretamente que a contratação de um único fornecedor para todas as especialidades médicas seja indispensável à execução do objeto.

A justificativa limita-se, essencialmente, à afirmação de que a contratação de fornecedor único facilitaria a fiscalização, a articulação das equipes e a 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. 11. O processo licitatório tem por objetivos:

Endereço: Praça Prefeito Miguel Pedro dos Santos, Bairro Ganchos do Meio, CEP 88190-728 – Fone (48) 3262-1811 – Governador Celso Ramos/SC

I - assegurar a seleção da proposta apta a gerar o resultado de contratação mais vantajoso para a Administração Pública, inclusive no que se refere ao ciclo de vida do objeto;
II - assegurar tratamento isonômico entre os licitantes, bem como a justa competição;
III - evitar contratações com sobrepreço ou com preços manifestamente inexequíveis e superfaturamento na execução dos contratos;
IV - incentivar a inovação e o desenvolvimento nacional sustentável.
Sendo assim, o parcelamento do objeto é a regra nas licitações públicas. A matéria está sumulada no âmbito deste Tribunal, na Súmula TCU 247, que assim dispõe:
"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."
Ademais, o TCU, em julgamento recente, manifestou-se novamente a respeito da temática, reforçando sobre a regra geral de parcelamento/divisão do objeto, vejamos:
"Diante dessas considerações, forçoso concluir que, sendo divisível o objeto, a contratação conjunta somente restará autorizada se a Administração demonstrar que tem por fundamento a inviabilidade técnica ou econômica do parcelamento, pois, caso contrário, deverá proceder-se à divisão do objeto". (Acórdão nº administração dos recursos humanos. Entretanto, não foi apresentada demonstração objetiva de que tais atividades não poderiam ser realizadas mediante contratos distintos, especialmente porque o próprio ETP reconhece a existência de diferentes áreas de atuação e prevê a organização das escalas conforme o perfil assistencial e as especialidades elencadas no edital.
Ao contrário, o ETP informa que o levantamento de mercado identificou oferta considerável de empresas especializadas na prestação de serviços médicos, inclusive empresas voltadas à gestão de escalas, provisão de equipes e cobertura de demandas emergenciais. Assim, a própria pesquisa realizada pela Administração evidencia a existência de mercado fornecedor, não havendo demonstração de que apenas empresas capazes de prestar simultaneamente todas as especialidades reunidas no lote seriam aptas a executar o objeto.
A **reunião de todas essas parcelas em um único lote, portanto, tende a restringir o universo de potenciais participantes, pois empresas ou sociedades médicas que detenham capacidade técnica e operacional para executar apenas determinadas especialidades ficam impedidas de disputar autonomamente as parcelas correspondentes à sua área de atuação**.
A consequência é a concentração da disputa em fornecedores capazes de reunir, simultaneamente, profissionais de múltiplas especialidades médicas, reduzindo o número potencial de competidores. Tal situação contraria diretamente o dever previsto no art. 47, § 1º, III, da Lei nº 14.133/2021, de buscar a ampliação da competição e evitar a concentração de mercado.
Ao concentrar múltiplos serviços distintos em um único lote, o edital potencialmente restringe o universo de participantes, na medida em que empresas que possuam capacidade técnica e operacional para executar determinadas parcelas do objeto ficam impedidas de disputar individualmente os itens correspondentes à sua especialidade. Tal prática viola os princípios da isonomia, ampla competitividade e seleção da

Endereço: Praça Prefeito Miguel Pedro dos Santos, Bairro Ganchos do Meio, CEP 88190-728
– Fone (48) 3262-1811
– Governador Celso Ramos/SC

proposta mais vantajosa, princípios basilares previstos nos arts. 5 e 11 da Lei nº 14.133/21:

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. 11. O processo licitatório tem por objetivos:

I - assegurar a seleção da proposta apta a gerar o resultado de contratação mais vantajoso para a Administração Pública, inclusive no que se refere ao ciclo de vida do objeto;

II - assegurar tratamento isonômico entre os licitantes, bem como a justa competição;

III - evitar contratações com sobrepreço ou com preços manifestamente inexequíveis e superfaturamento na execução dos contratos;

IV - incentivar a inovação e o desenvolvimento nacional sustentável.

Sendo assim, o parcelamento do objeto é a regra nas licitações públicas. A matéria está sumulada no âmbito deste Tribunal, na Súmula TCU 247, que assim dispõe:

"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."

Ademais, o TCU, em julgamento recente, manifestou-se novamente a respeito da temática, reforçando sobre a regra geral de parcelamento/divisão do objeto, vejamos:

"Diante dessas considerações, forçoso concluir que, sendo divisível o objeto, a contratação conjunta somente restará autorizada se a Administração demonstrar que tem por fundamento a inviabilidade técnica ou econômica do parcelamento, pois, caso contrário, deverá proceder-se à divisão do objeto". (Acórdão nº 2599/2021 – Plenário. Tribunal de Contas da União. Relator: Bruno Dantas).

No presente caso, a própria Administração estruturou o objeto em parcelas individualizadas e reconheceu que os profissionais podem ser fornecidos de forma modular por área de atuação; portanto, precisa explicar concretamente por que, apesar disso, optou pela contratação conjunta. Diante desse cenário, mostra-se necessária a revisão da estrutura do certame, de modo que o julgamento e a adjudicação ocorram por itens ou, subsidiariamente, por grupos de itens que possuam efetiva identidade ou conexão técnica, permitindo a participação de empresas especializadas e ampliando efetivamente o universo competitivo.

Assim, considerando a natureza divisível do objeto, a existência de 16 itens autônomos, a diversidade das especialidades médicas envolvidas, a própria previsão de fornecimento modular por área de atuação e a ausência de demonstração concreta de inviabilidade técnica ou econômica do parcelamento, impõe-se a retificação do Edital para afastar o lote único e permitir a disputa por itens ou por parcelas autônomas devidamente justificadas.

II. DOS REQUERIMENTOS:
Diante do acima exposto, a empresa signatária vem perante essa Comissão de Licitação impugnar o Edital de Pregão Eletrônico nº 90070/2026.
Requer seja recebida a presente impugnação, processada em conformidade com as normas que regem o certame e, ao final, integralmente acolhida para determinar as alterações no instrumento convocatório.
Requer também:
1. Seja retificado o Edital e o respectivo Termo de Referência para que o julgamento e a adjudicação ocorram por item, permitindo que empresas especializadas possam disputar individualmente as parcelas para as quais possuam capacidade técnica e operacional;
2. Subsidiariamente, caso a Administração entenda pela manutenção do agrupamento, que sejam constituídos grupos de itens tecnicamente conexos, mediante justificativa concreta e individualizada quanto à impossibilidade ou inconveniência econômica do parcelamento de cada agrupamento;
3. Seja apresentada justificativa técnica e econômica específica demonstrando eventual economia de escala, ganho de eficiência ou risco concreto à execução contratual que efetivamente impeça o parcelamento dos serviços médicos;
4. Sejam adequadas às exigências de habilitação e qualificação técnica à parcela efetivamente disputada por cada licitante, de modo a não exigir que empresas comprovem capacidade para serviços que não integram a parcela objeto de sua proposta;
5. Caso as alterações promovidas afetem a formulação das propostas ou a participação dos licitantes, seja determinada a republicação do Edital, com a consequente reabertura dos prazos legais, nos termos da Lei nº 14.133/2021.”

II – DA ANÁLISE:

Efetuada a síntese da impugnação passa-se a responder e decidir sobre os questionamentos efetuados.

Preliminarmente, cumpre ressaltar que se trata de impugnação ao edital apresentada pela empresa supracitada, com fundamento no art. 164 da Lei nº 14.133/2021, em face do Pregão Eletrônico nº 90070/2026, cujo objeto consiste na contratação de pessoa jurídica especializada para prestação de serviços médicos para atender as equipes de Atenção Básica, Equipes de Estratégia de Saúde da Família (ESF), Atenção Especializada e do Pronto Atendimento do Município de Governador Celso Ramos/SC.

A impugnante formula os seguintes pedidos, em caráter principal e subsidiário:

- Retificação do Edital e do Termo de Referência para que o julgamento e a adjudicação ocorram por item, permitindo que empresas especializadas disputem individualmente as parcelas correspondentes à sua capacidade técnica e operacional;

Endereço: Praça Prefeito Miguel Pedro dos Santos, Bairro Ganchos do Meio, CEP 88190-728 – Fone (48) 3262-1811 – Governador Celso Ramos/SC

- Subsidiariamente, caso mantido o agrupamento, que sejam constituídos grupos de itens tecnicamente conexos, mediante justificativa concreta e individualizada;
- Apresentação de justificativa técnica e econômica específica demonstrando eventual economia de escala ou risco concreto à execução contratual que efetivamente impeça o parcelamento;
- Adequação das exigências de habilitação e qualificação técnica à parcela efetivamente disputada por cada licitante;
- Republicação do Edital com reabertura dos prazos legais, caso as alterações afetem a formulação das propostas.

Em síntese, a impugnante sustenta que:

- o objeto do certame é composto por 16 itens autônomos, correspondentes a especialidades médicas distintas, com requisitos profissionais, cargas horárias e mercados próprios;
- a reunião de todos os itens em Lote Único restringe o universo de potenciais participantes, em violação ao dever de ampliar a competição e evitar a concentração de mercado (art. 47, §1º, III, da Lei nº 14.133/2021);
- a justificativa do ETP para o não parcelamento é genérica e insuficiente;
- o próprio ETP reconhece a existência de fornecimento modular por área de atuação e oferta considerável de empresas especializadas; e
- a Administração não demonstrou concretamente a inviabilidade técnica ou econômica do parcelamento.

Em atenção ao dever de resposta estabelecido no parágrafo único do art. 164 da Lei nº 14.133/2021, passa-se à análise pormenorizada dos argumentos apresentados.

Registre-se, preliminarmente, que a impugnação é tempestiva, tendo sido protocolada em 12 de agosto de 2026, dentro do prazo de até 3 (três) dias úteis anteriores à data fixada para abertura da sessão pública (18 de agosto de 2026).

Merece destaque que a licitação é o instrumento de seleção, no qual se busca obter a proposta mais vantajosa aos seus interesses.

É sabido que deve haver alinhamento das condições exigidas para a execução dos serviços em coerência com as especificações técnicas e disponíveis, ora, deve se primar pela plena execução do objeto proveniente do processo de licitação em questão.

Ao mesmo tempo, é o juízo discricionário do Administrador que determina as

Endereço: Praça Prefeito Miguel Pedro dos Santos, Bairro Ganchos do Meio, CEP 88190-728 – Fone (48) 3262-1811 – Governador Celso Ramos/SC

especificações do objeto a qual se pretende contratar, de modo a extrair as melhores condições de sua execução para adequar-se às suas finalidades, sempre pautadas na razoabilidade e proporcionalidade dos meios aos fins.

Quando a lei confere ao agente público competência discricionária, isso significa que atribuiu ao agente o dever/poder de escolher a melhor conduta, dentre um universo de condutas possíveis, para a plena satisfação do interesse público. Essa busca pauta as especificações e exigências contidas no Termo de Referência do certame em questão conforme ilustrado no estudo técnico preliminar realizado.

Já o Pregoeiro(a), no uso de suas atribuições legais, responde à presente impugnação, conforme manifestação da área técnica adotadas durante a fase de planejamento.

Registre-se ainda que, conforme orientação doutrinária e jurisprudencial, "é dever do responsável por conduzir licitação no âmbito da Administração, a partir de impugnação ao edital apontando a existência de cláusulas restritivas à competitividade do certame, realizar a revisão criteriosa dessas cláusulas, ainda que a impugnação não seja conhecida" (TCU, Plenário, Acórdão nº 1.414/2023, Rel. Min. Jorge Oliveira, j. 12.7.2023).

Nesse sentido, independentemente do resultado da presente análise, é dever desta Pregoeira examinar criteriosamente os argumentos apresentados, em reverência ao princípio da legalidade e da autotutela.

1. O regime jurídico do parcelamento na Lei nº 14.133/2021

A impugnante sustenta que a Administração deveria dividir o objeto em itens individuais (por especialidade médica), de modo a ampliar a competitividade e permitir que empresas menores, que não atendem a todas as especialidades, pudessem participar do certame. Alega, em essência, que o lote único restringiria indevidamente a participação de potenciais licitantes, em suposta violação ao princípio do parcelamento previsto na Lei nº 14.133/2021.

O art. 40, §2º, da Lei nº 14.133/2021 estabelece que, *"na aplicação do caput, a Administração considerará: (...) III – o dever de buscar a ampliação da competitividade sem perda da economia de escala"*. Por sua vez, o §3º do mesmo art. 40 dispõe expressamente as hipóteses em que o parcelamento não será adotado:

> *"§3º O parcelamento não será adotado quando: I – a economia de escala, a redução de custos de gestão de contratos ou a maior vantagem na*

> *contratação recomendar a compra do item do mesmo fornecedor; II – o objeto a ser contratado configurar sistema único e integrado e houver a possibilidade de risco ao conjunto do objeto pretendido; (...)"*

Complementarmente, o art. 47, §1º, da Lei nº 14.133/2021, específico para serviços, determina que sejam considerados:

- *a responsabilidade técnica;*
- *o custo para a Administração de vários contratos frente às vantagens da redução de custos, com divisão do objeto em itens; e*
- *o dever de buscar a ampliação da competição e de evitar a concentração de mercado.*

Dessarte, o parcelamento constitui uma diretriz a ser ponderada pelo gestor público, e não um mandamento absoluto. A sua aplicação deve ser sopesada com outros princípios igualmente relevantes, como os da eficiência, economicidade, proporcionalidade e razoabilidade, todos positivados no art. 5º da Lei nº 14.133/2021.

Nesse sentido, o Tribunal de Contas da União consolidou entendimento segundo o qual:

> *"o parcelamento (via subcontratação ou não) não é mandamento absoluto, pois sua aplicação deve ser sopesada com a incidência de outras normas e de princípios, em especial os da eficiência, eficácia, economicidade, proporcionalidade e razoabilidade, todos positivados no art. 5º da Lei 14.133/2021"* (TCU, Plenário, Acórdão nº 1129/2025, Rel. Min. Marcos Bemquerer).

O TCU também reconheceu expressamente que *"deve ser respeitado o espaço discricionário do gestor na escolha da forma de divisão do objeto que melhor atenda ao interesse público. Mesmo no caso das compras, a questão do parcelamento deixa de ser uma regra, tal qual na Lei 8.666/1993, e passa a ser apenas um princípio a ser seguido, com as diretrizes dos §§ 2º e 3º do art. 40 da Lei nº 14.122/2021"* (TCU, Plenário, Acórdão nº 1354/2025, Rel. Min. Benjamin Zymler).

2. A justificativa do não parcelamento no caso concreto: análise dos fundamentos

A Administração Municipal fundamentou detalhadamente a opção pelo lote único nos seguintes documentos que integram o Edital Retificado II:

- item 1.5 do Termo de Referência Retificado II;
- item 9 do Estudo Técnico Preliminar Retificado II;

- Anexo I.1 – Complementação da Justificativa do Não Parcelamento do Objeto Retificado II; e
- Anexo I.1.1 – Custo Administrativo de Processamento e Custo da Licitação Retificado II.

Os fundamentos apresentados pela Administração são examinados a seguir:

a) Economia de escala e redução de custos de gestão (art. 40, §3º, I, da Lei nº 14.133/2021)

A Administração elaborou **comparação objetiva e quantificada de custos** entre quatro cenários distintos:

Cenário	Total Estimado Anual
A – Lote Único	**R$ 7.003.413,72**
B – 16 itens, mesmo processo	R$ 7.303.481,18
C – 16 processos distintos	R$ 7.470.252,96
D – 3 blocos	R$ 7.080.166,02

A economia do Cenário A (Lote Único) em relação aos demais cenários é de, respectivamente, R$ 300.067,46 (Cenário B), R$ 466.839,24 (Cenário C) e R$ 76.752,30 (Cenário D) anuais.

Os custos considerados abrangem não apenas o valor direto dos serviços médicos (que permanece idêntico em todos os cenários), mas também o custo de gestão contratual (designação de fiscais titulares e suplentes), o custo administrativo de processamento de pagamentos e o custo de licitação, todos detalhadamente demonstrados no Anexo I.1.1. A metodologia empregou o custo da hora-servidor (R$ 53,78/h), calculado a partir da remuneração bruta média acrescida de encargos patronais, aplicado sobre as horas estimadas para cada atividade.

Essa análise encontra amparo no entendimento do TCU de que *"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"* (TCU, Plenário, Acórdão nº 2796/2013, Voto do Relator).

Endereço: Praça Prefeito Miguel Pedro dos Santos, Bairro Ganchos do Meio, CEP 88190-728 – Fone (48) 3262-1811 – Governador Celso Ramos/SC

b) Sistema único e integrado com risco ao conjunto do objeto (art. 40, §3º, II, da Lei nº 14.133/2021)

A Administração demonstrou que a prestação de serviços médicos no Município configura sistema único e integrado de atenção à saúde, com interdependência técnica e operacional entre as especialidades, manifestada concretamente nos seguintes aspectos:

- coordenação de escalas e cobertura assistencial contínua;
- fluxo integrado de encaminhamentos internos entre atenção primária e especialistas;
- responsabilidade técnica unificada, com padronização de protocolos clínicos; e (
- gestão proporcional de demandas e remanejamento de profissionais conforme a sazonalidade (município litorâneo com aumento significativo da população flutuante no verão).

A *ratio decidendi* do Acórdão nº 2907/2012-TCU-Plenário é pertinente: o TCU reconheceu que quando o órgão *"deseja contratar serviços inteiramente afins e interligados, que vão desde o planejamento até a avaliação dos eventos, com ápice na sua execução. Para o bom funcionamento do serviço como um todo, não é sensata a ideia de fragmentá-lo entre dezenas de contratos desconexos, cujas empresas responsáveis precisarão se reunir, por ocasião de cada evento, sem que haja coordenação e supervisão"*.

c) Responsabilidade técnica unificada (art. 47, §1º, I, da Lei nº 14.133/2021)

A concentração da responsabilidade técnica em um único prestador assegura a padronização de protocolos clínicos, a uniformidade de condutas médicas e a identificação clara de responsabilidades em caso de eventos adversos. A dispersão da responsabilidade técnica entre múltiplos contratados dificulta a apuração de responsabilidades e compromete a qualidade assistencial, especialmente em um município de pequeno porte como Governador Celso Ramos.

d) Estrutura administrativa incompatível com múltiplos contratos (art. 47, §1º, II, da Lei nº 14.133/2021)

O Município dispõe de apenas 03 (três) servidores na Secretaria Municipal de Saúde com competência técnica para exercer a fiscalização de contratos de serviços médicos. A contratação em lote único demanda 01 fiscal titular + 01 suplente; o parcelamento em 16 itens exigiria 16 fiscais titulares + 16 suplentes, quantitativo absolutamente incompatível com a realidade administrativa municipal.

e) Inexistência de restrição à competitividade (art. 47, §1º, III, da Lei nº 14.133/2021)

A Administração demonstrou, por meio de estudo de mercado, que ao menos 13 (treze) empresas possuem capacidade para atender ao lote único, sendo que 12 empresas apresentaram impugnações ou esclarecimentos sobre o edital e apenas 2 questionaram o não parcelamento. Esse dado objetivo afasta a alegação de restrição indevida à competitividade, pois há número suficiente de fornecedores aptos, em consonância com o entendimento do 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"* (TCU, Plenário, Acórdão nº 2529/2021).

f) Risco concreto de itens desertos

A Administração também identificou que, com base na experiência de municípios da região e nas condições de mercado, as especialidades de menor demanda e menor carga horária – notadamente Acupuntura (40h/mês, R$ 7.866,40), Psiquiatria (40h/mês, R$ 9.066,40) e Otorrinolaringologia (80h/mês, R$ 17.332,80) – apresentam maior probabilidade de desinteresse quando licitadas isoladamente, em razão do baixo valor individual que não justifica, para o prestador, o custo de mobilização, gestão administrativa e compliance para atender a um único contrato de pequeno valor.

g) Experiência exitosa do modelo desde 2021

O contrato vigente desde 2021 (Pregão Presencial nº 40/2021), com adjudicação pelo critério de menor preço global, nunca registrou situação de inadimplemento generalizado, insolvência, aplicação de sanções ou risco de descontinuidade sistêmica ao longo de mais de

Endereço: Praça Prefeito Miguel Pedro dos Santos, Bairro Ganchos do Meio, CEP 88190-728 – Fone (48) 3262-1811 – Governador Celso Ramos/SC

quatro anos de execução ininterrupta, comprovando a adequação, eficiência e economicidade do modelo.

3. Da adequação da justificativa apresentada

O art. 18, §1º, VIII, da Lei nº 14.133/2021 exige que o Estudo Técnico Preliminar contenha a *"justificativa para o parcelamento ou não da contratação"*. O TCU, no Acórdão nº 1695/2011-Plenário, assentou a necessidade de estudos técnicos para justificar o não parcelamento.

No caso concreto, a Administração Municipal atendeu plenamente a essa exigência, apresentando justificativa detalhada, com comparação quantificada de custos entre quatro cenários, demonstração da interdependência técnica entre as especialidades, análise da estrutura administrativa disponível para fiscalização, estudo de mercado comprovando a existência de fornecedores aptos e registro da experiência exitosa do modelo vigente desde 2021.

Ademais, é dever da pregoeira, ao receber a impugnação, analisá-la à luz do princípio da autotutela administrativa e do dever de revisar de ofício eventuais ilegalidades. Conforme o entendimento firmado pelo TCU, "é dever do responsável por conduzir licitação no âmbito da Administração, a partir de impugnação ao edital" (Jurisprudência Selecionada do TCU – 2022, Subtema: Impugnação), revisar as cláusulas questionadas. Todavia, tal dever de revisão não implica o acolhimento automático da pretensão do impugnante quando os fundamentos editalícios são juridicamente sólidos e adequadamente motivados.

5 – Da retificação do Edital

Registre-se que o Edital em questão já foi novamente retificado (Retificação II), sendo complementado com justificativas adicionais para o não parcelamento do objeto, incluindo os documentos: Anexo I.1 – Complementação da Justificativa do Não Parcelamento do Objeto Retificado II; Anexo I.1.1 – Custo Administrativo de Processamento e Custo da Licitação Retificado II; e Anexo I.2 – Esclarecimentos Vinculantes Retificado II.

Conforme ensina a doutrina, "acolhida impugnação e se, de qualquer modo, ela implicar alteração no edital, é imperativo dar-lhe novamente publicidade e contar o prazo desde o início" (NIEBUHR, Joel de Menezes. Licitação Pública e Contrato Administrativo, 8 ed., Belo Horizonte:

Endereço: Praça Prefeito Miguel Pedro dos Santos, Bairro Ganchos do Meio, CEP 88190-728 – Fone (48) 3262-1811 – Governador Celso Ramos/SC

Editora Fórum, 2025). No presente caso, contudo, a impugnação não foi acolhida no mérito, pois a retificação realizada não decorreu da procedência das alegações da impugnante, mas sim de complementação espontânea da motivação pela Administração, em exercício do poder de autotutela.

III – CONCLUSÃO:

Diante de todo o exposto, e considerando que:

- o parcelamento não é mandamento absoluto, constituindo diretriz a ser ponderada com os princípios da eficiência, economicidade e razoabilidade (art. 40, §§2º e 3º, e art. 47, §1º, da Lei nº 14.133/2021; Acórdãos nºs 1129/2025 e 1354/2025-TCU-Plenário);
- a Administração apresentou justificativa detalhada, com comparação quantificada de custos entre quatro cenários, demonstrando economia relevante no modelo de lote único (Anexo I.1 e Anexo I.1.1);
- os serviços médicos configuram sistema único e integrado, cuja fragmentação geraria risco concreto ao conjunto do objeto (art. 40, §3º, II, da Lei nº 14.133/2021; Acórdão nº 2907/2012-TCU-Plenário);
- a responsabilidade técnica unificada assegura padronização de protocolos e clareza na imputação de responsabilidades (art. 47, §1º, I, da Lei nº 14.133/2021);
- a estrutura administrativa do Município não comporta a fiscalização adequada de múltiplos contratos (art. 47, §1º, II, da Lei nº 14.133/2021; Acórdão nº 2796/2013-TCU-Plenário);
- a pesquisa de mercado comprovou a existência de ao menos 13 fornecedores aptos ao lote único, afastando o risco de concentração de mercado e de restrição à competitividade (art. 47, §1º, III, da Lei nº 14.133/2021; Acórdão nº 2529/2021-TCU-Plenário);
- a experiência exitosa do modelo de lote único desde 2021 comprova a adequação e eficácia do modelo adotado;

Assim, decide-se por **CONHECER** a presente impugnação por ser tempestiva e dar **IMPROCEDÊNCIA** aos seus pedidos. Fica mantido, portanto, a configuração em Lote Único do Edital de Pregão Eletrônico nº 90070/2026.

Observação: Ressalta-se que o Edital foi complementado, retificado e republicado.

Governador Celso Ramos (SC), agosto de 2026.

Documento assinado digitalmente
gov.br
MARIANA FERNANDES KAIR
Data: 26/08/2026 18:59:09-0300
Verifique em https://validar.iti.gov.br

MARIANA FERNANDES KAIR
Pregoeira

Documento assinado digitalmente
gov.br
MARIA BERENICE FLORES DE MENEZES
Data: 26/08/2026 18:40:35-0300
Verifique em https://validar.iti.gov.br

MARIA BERENICE FLORES DE MENEZES
Equipe de Apoio

Documento assinado digitalmente
gov.br
KLEBER LEITE
Data: 27/08/2026 12:32:44-0300
Verifique em https://validar.iti.gov.br

KLEBER LEITE
Equipe de Apoio

Endereço: Praça Prefeito Miguel Pedro dos Santos, Bairro Ganchos do Meio, CEP 88190-728
– Fone (48) 3262-1811
– Governador Celso Ramos/SC