

**ILUSTRÍSSIMO(A) SENHOR(A) PREGOEIRO(A) E EQUIPE DE APOIO DO
MUNICÍPIO DE NOVA ESPERANÇA DO SUDOESTE/PR**

PREGÃO ELETRÔNICO N.º 38/2026
PROCESSO LICITATÓRIO N.º 109/2026

SOUL GESTÃO DE NEGÓCIOS LTDA, pessoa jurídica de direito privado, inscrita no CNPJ sob o n.º 24.327.852/0001-56, com sede na Rua do Cruzeiro, n.º 33, Loja n.º 09, Centro, Espírito Santo/RN, CEP: 59.180-000, vem, com fundamento no art. 164 da Lei nº 14.133/2021, apresentar **IMPUGNAÇÃO** ao Edital do Pregão Eletrônico nº 38/2026, em razão do agrupamento, **em um único lote**, de **itens com naturezas de execução distintas**, conforme os fundamentos de fato e de direito a seguir expostos.

I – DOS FATOS

O Município de Nova Esperança do Sudoeste/PR, por sua Prefeitura Municipal, deflagrou procedimento licitatório na modalidade Pregão Eletrônico, registrado sob o nº 38/2026, cujo critério de julgamento é o de “menor preço por lote” e tem como objeto o *“Contratação de empresa especializada para a prestação de serviços em segurança e medicina do trabalho, com o objetivo de atender às necessidades legais e normativas relacionadas à saúde e segurança ocupacional dos servidores municipais do Município de Nova Esperança do Sudoeste, Paraná”*.

A composição do lote evidencia a reunião de objetos de natureza distinta e pertencentes a diferentes segmentos de atuação, abrangendo, de um lado, uma ampla gama de serviços de naturezas de execução diferentes, conforme exposto abaixo:

- Elaboração de PGR, PCMSO, LTCAT, LIP, tratamento e transmissão para o E-SOCIAL referente aos eventos de saúde e segurança do trabalho;
- Elaboração de PPP;
- Serviços de assessoria técnica em segurança e medicina do trabalho;
- Realização de consultas médicas (ASOs Admissional, Periódico e Demissional);
- Exame de acuidade visual;
- Exame de prova de função pulmonar completa (espirometria);
- Exame de eletrocardiograma;
- Exame de radiografia da Coluna Lombo Sacra (RX);
- Exame de audiometria;
- Avaliação psicológica;
- Toxicológico;
- Perícia Médica/Odontológica;
- Perícia Médica a ser realizada por Junta Médica;
- Prestação de serviços técnicos especializados de assistência técnica em perícias judiciais.

Assim, o mesmo lote contempla serviços de natureza predominantemente técnica e consultiva voltados à saúde e segurança do trabalho, abrangendo, entre outros, assessoria especializada, elaboração de LTCAT (Laudo Técnico das Condições Ambientais de Trabalho), PGR (Programa de Gerenciamento de Riscos), PPP (Perfil Profissiográfico Previdenciário), PCMSO (Programa de Controle Médico de Saúde Ocupacional), elaboração de laudos de insalubridade e periculosidade, emissão e transmissão de eventos de Saúde e Segurança do Trabalho ao sistema eSocial, bem como a disponibilização de profissional Técnico em Segurança do Trabalho.

Além disso, o lote inclui a realização de exames complementares de natureza laboratorial e diagnóstica, que demandam equipamentos específicos e profissionais habilitados para sua execução, tais como espirometria, eletrocardiograma, radiografia, audiometria e exame toxicológico.

Por fim, determinados serviços previstos no lote também exigem a atuação de outros profissionais legalmente habilitados, não se restringindo à área médica, incluindo atividades a

serem desempenhadas por dentistas e psicólogos, conforme a natureza e a finalidade de cada procedimento.

Dessa forma, verifica-se que o lote reúne, em um único objeto, serviços que envolvem desde a realização de procedimentos clínicos e exames laboratoriais e complementares até atividades de consultoria especializada, elaboração de documentos e programas técnicos de segurança e saúde ocupacional e prestação continuada de serviços de acompanhamento e assessoria, evidenciando a diversidade e a heterogeneidade das atividades abrangidas.

Trata-se de objetos que exigem estruturas operacionais, qualificações técnicas e formas de gestão absolutamente diversas, inexistindo identidade técnica suficiente que justifique sua contratação conjunta. Em tais circunstâncias, a adoção de lote único somente seria admissível mediante demonstração técnica robusta de sua imprescindível necessidade, o que não se verifica no Termo de Referência.

Nesse contexto, chama-se atenção para o fato de que a concentração de itens de características técnicas diferentes em um mesmo lote, conforme detalhado anteriormente, acaba por resultar, ainda que de maneira não deliberada, em limitação da concorrência e, por consequência, na exclusão de empresas com atuação especializada em setores específicos, tal como ocorre com a SOUL.

Nesse sentido, considerando a natureza técnica distinta dos serviços envolvidos, requer-se a divisão do objeto em lotes específicos ou a adoção do critério de julgamento por item, de modo a proporcionar maior adequação técnica e ampliar a participação de potenciais interessados. Tal medida fortalece a segurança jurídica, amplia a competitividade e promove maior aderência ao interesse público, conforme será demonstrado nos fundamentos da presente impugnação, a seguir delineados.

II – DOS FUNDAMENTOS

II.1 – Da impossibilidade de concentração de serviços de natureza distinta em um único lote.

A Lei nº 14.133/2021, ao tratar da forma de condução das licitações, prevê que a divisão do objeto em itens ou lotes deve observar a própria natureza da contratação, admitindo-se exceções apenas quando demonstrado, de maneira fundamentada, que o **fracionamento possa acarretar prejuízos** ao conjunto ou **comprometer a economia de escala**.

Essa orientação, longe de ser meramente formal, traduz uma preocupação central do legislador: assegurar condições para que a Administração se beneficie da maior competitividade possível, ampliando seu acesso a propostas mais qualificadas e adequadas em cada segmento específico.

Quando serviços de naturezas técnicas e operacionais distintas são concentrados em um único lote, acaba-se por estabelecer, ainda que de forma não intencional, uma **barreira quase intransponível às empresas com expertise consolidada em áreas específicas**.

Essa opção reduz significativamente a possibilidade de que parcelas do objeto sejam executadas por **prestadores especializados** em cada segmento, o que, por consequência, compromete a qualidade da execução, **encarece a contratação** e afasta do certame empresas que atuam com excelência em seus ramos próprios.

A adoção do critério de menor preço por lote para um objeto composto por serviços de natureza heterogênea, verifica-se que haverá **restrição à competitividade**, na medida em que ocorrerá uma **limitação à competitividade real por item** e pode resultar em **propostas artificiais**, nas quais preços de determinadas áreas são inflados para compensar a ausência de especialização em outras.

Uma empresa especializada na prestação de serviços médicos, por exemplo, pode possuir ampla capacidade técnica e experiência na atuação assistencial através de profissional médico, mas não necessariamente dispõe de estrutura operacional para executar atividades alheias ao seu escopo principal, por exemplo, serviços de exames laboratoriais que demandam, por exemplo, a estrutura física de uma clínica ou de seus equipamentos.

É claro que a lei admite exceções, desde que devidamente justificadas por meio de estudo técnico que **demonstre a inviabilidade do parcelamento**. Contudo, a análise do edital

e do termo de referência não revelou a existência de motivação que sustente a escolha pela aglutinação de itens de naturezas tão distintas. A **ausência de uma análise técnica** formal congruente quanto à viabilidade do parcelamento em lotes homogêneos pode, ainda que de forma não intencional, **comprometer a conformidade do edital** com os princípios previstos no art. 18, § 1º, VIII, e §2º da Lei nº 14.133/2021¹.

Conforme dispõe a legislação e a jurisprudência consolidada do Tribunal de Contas da União, o agrupamento de objetos licitatórios com características técnicas distintas deve ser considerado **medida excepcional, justificada de maneira clara, robusta e fundamentada, demonstrando que a divisão em lotes seria inviável ou excessivamente onerosa** para a Administração. Por outro lado, o entendimento do TCU no Acórdão 5260/2011-TCU-Primeira Câmara é no sentido de que “*É cabível a divisão do objeto a ser licitado em grupos compostos por itens de mesma natureza*”.

Assim, não se trata aqui de oposição, mas sim de uma contribuição leal e construtiva: verifica-se que a opção por consolidar itens tão diversos pode, na prática, limitar a competitividade e afastar propostas potencialmente mais vantajosas para a Administração. A concentração de serviços distintos em um único lote **impõe ônus desproporcional às empresas menores ou especializadas**, posto isto, comprometendo a plena efetividade do art. 11 da Lei 14.133/2021² e se distanciando do entendimento consolidado do TCU sobre parcelamento como regra, conforme se depreende do Acórdão TCU 2529/2021-Plenário:

Enunciado

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

¹ 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: (...) § 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; (...) § 2º O estudo técnico preliminar deverá conter ao menos os elementos previstos nos incisos I, IV, VI, VIII e XIII do § 1º deste artigo e, quando não contemplar os demais elementos previstos no referido parágrafo, apresentar as devidas justificativas.

² 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. Parágrafo único. A alta administração do órgão ou entidade é responsável pela governança das contratações e deve implementar processos e estruturas, inclusive de gestão de riscos e controles internos, para avaliar, direcionar e monitorar os processos licitatórios e os respectivos contratos, com o intuito de alcançar os objetivos estabelecidos no **caput** deste artigo, promover um ambiente íntegro e confiável, assegurar o alinhamento das contratações ao planejamento estratégico e às leis orçamentárias e promover eficiência, efetividade e eficácia em suas contratações.

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).

A ausência de motivação técnica específica quanto à aglutinação dos serviços, sobretudo considerando a pluralidade e complexidade técnica dos itens envolvidos, pode acabar restringindo a competitividade do certame.

A regra prevista na Lei nº 14.133/2021 (art. 40, §2º, I) determina que o planejamento de compras observe, entre outros, o **princípio do parcelamento quando tecnicamente viável e economicamente vantajoso**; e, ao aplicar esse princípio, considera-se em primeiro lugar “a viabilidade da divisão do objeto em lotes”.

A legislação estabelece de forma clara que o planejamento das aquisições deve, sempre que tecnicamente viável e economicamente vantajoso, **priorizar o parcelamento**, cabendo ao gestor demonstrar, com base em elementos objetivos, eventual impossibilidade ou desvantagem:

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;

Importante destacar ainda o dever de motivação previsto no art. 18, §1º, VIII da Lei 14.133/2021:

§ 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;

Tal cenário tende a dificultar o ingresso de empresas especializadas, que detêm reconhecida expertise em segmentos específicos de terceirização de mão de obra, mas não atuam em todas as áreas abrangidas pelo lote. Como consequência, há uma elevação dos

requisitos de habilitação e de execução contratual, reduzindo o universo de potenciais concorrentes aptos a atender integralmente ao objeto licitado.

Diante da diversidade de segmentos envolvidos, observa-se que o objeto apresenta características que permitem sua divisão em lotes distintos, de modo a assegurar maior adequação técnica e ampliar a competitividade do certame. Embora a reunião dos serviços possa representar uma facilidade sob o aspecto operacional e logístico, tal conveniência, por si só, não se sobrepõe ao dever de ampliar a competição (art. 40, §2º, III, da Lei nº 14.133/2021):

§ 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.

§ 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.

Não há no Edital, no Termo de Referência e no Estudo Técnico Preliminar **justificativa que demonstre perda de escala, aumento de custos de gestão ou risco à qualidade** caso o objeto seja parcelado, em distanciamento ao já citado art. 18, §1º, VIII da Lei nº 14.133/2021 e ao entendimento do TCU de que *“A decisão do administrador em não parcelar uma contratação deve ser obrigatoriamente precedida de estudos técnicos que a justifiquem”* (Acórdão 1695/2011-Plenário).

Diante disso, no presente caso não se identificam elementos que evidenciem, de forma específica, a inviabilidade do parcelamento do objeto. Da mesma forma, não se observa demonstração de que os serviços possuam interdependência técnica ou operacional que torne indispensável a contratação de um único fornecedor.

Ademais, as atividades previstas possuem características próprias e podem ser executadas de forma independente por empresas especializadas, desde que sejam estabelecidos critérios técnicos objetivos, padrões de execução e mecanismos adequados de fiscalização. Dessa forma, verifica-se que o edital requer a apresentação de justificativa com elementos técnicos mais específicos que demonstrem eventuais prejuízos à qualidade ou à uniformidade dos resultados em caso de parcelamento do objeto, uma vez que, em princípio, a divisão em itens ou lotes distintos aparenta ser compatível com a natureza dos serviços previstos.

Nesse contexto, a manutenção do lote único acaba por restringir a competitividade do certame, ao limitar a participação de fornecedores especializados e reduzir a possibilidade de obtenção da proposta mais vantajosa.

A eventual necessidade de integração entre etapas do atendimento pode ser solucionada mediante adequada definição das responsabilidades contratuais, estabelecimento de fluxos operacionais, padronização de documentos e mecanismos de comunicação entre os prestadores.

Além disso, eventual existência de relação funcional entre os serviços não implica, por si só, a necessidade de que sejam executados por um único fornecedor. É comum que contratações públicas, especialmente nas áreas da saúde e de serviços multidisciplinares, adotem a segmentação do objeto, permitindo a participação de empresas especializadas em cada atividade. Essa prática reconhece que tais serviços são prestados por mercados distintos e que o parcelamento, quando técnica e economicamente viável, pode favorecer a ampliação da competitividade sem comprometer a adequada execução contratual.

Dessa forma, a partir da análise do edital, verifica-se que a justificativa apresentada **acaba por não comprovar a inviabilidade técnica do parcelamento do objeto ou a existência de prejuízos econômicos** decorrentes de sua divisão, sendo necessária a demonstração de elementos concretos que justifiquem a adoção dessa alternativa.

Ao exigir que o licitante execute simultaneamente os serviços dispostos no lote, o edital acaba por excluir empresas especializadas, em distanciamento à Súmula 247/TCU, que determina adjudicação por item quando o objeto é divisível e não há perda de escala:

SÚMULA Nº 247

É obrigatória a admissão da adjudicação por item e não por preço global, nos editais das licitações para a contratação de obras, serviços, compras e alienações, cujo objeto seja divisível, desde que não haja prejuízo para o conjunto ou complexo ou perda de economia de escala, tendo em vista o objetivo de propiciar a ampla participação de licitantes que, embora não 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.

Dessa forma, considerando a necessidade de observância dos requisitos legais e dos entendimentos consolidados aplicáveis ao tema, verifica-se que a justificativa apresentada para a adoção do lote único deve ser complementada por elementos técnicos e econômicos mais robustos. A manutenção do edital sem essa fundamentação gera questionamentos quanto à adequação do modelo escolhido, razão pela qual se mostra essencial a avaliação da divisão do objeto em lotes distintos, de modo a promover maior competitividade e segurança jurídica.

II.II – Proposta alternativa viável.

Para aumentar a eficiência da contratação e estimular uma concorrência mais justa entre os fornecedores, requer-se, de maneira construtiva, que o edital seja reorganizado em lotes separados ou seja adotado o menor preço por item, cada um pensado de acordo com as especialidades técnicas exigidas, conforme exemplo abaixo:

Lote 01 – Exames Laboratoriais: Exame de acuidade visual, exame de prova de função pulmonar completa (espirometria), exame de eletrocardiograma, exame de radiografia da coluna lombo sacra (RX), exame de audiometria, toxicológico;

Lote 02 – Serviços Periciais: Perícia Médica/Odontológica, Perícia Médica a ser realizada por Junta Médica e Prestação de serviços técnicos especializados de assistência técnica em perícias judiciais;

Lote 03 – Serviços de Saúde e Segurança do Trabalho: Realização de consultas médicas admissionais, periódicas e demissionais com fornecimento de ASO, serviço de assessoria técnica em segurança e medicina do trabalho, elaboração de PPP, elaboração de LTCAT (Laudo Técnico das Condições do Ambiente de Trabalho), elaboração de PGR (Programa de

Gerenciamento de Riscos), elaboração de PPP (Perfil Profissiográfico Previdenciário), elaboração do Programa de Controle médico de Saúde (PCMSO), envio dos eventos junto ao sistema do E-Social, LIP – laudo de insalubridade e periculosidade e serviços de técnico de segurança do trabalho;

Lote 04 – Serviço por Psicólogo: Avaliação psicológica.

Essa mudança permitiria que empresas com experiência comprovada em áreas específicas participassem de forma mais equilibrada, diminuindo riscos operacionais e elevando a qualidade dos serviços prestados à Prefeitura.

Segmentar os lotes traria ganhos claros para a Administração Municipal: facilitaria o acompanhamento e gerenciamento dos contratos, tornaria os critérios de julgamento mais transparentes e incentivaria a participação de empresas especializadas.

Ressaltamos, portanto, que essas sugestões não significam perda de controle para o Poder Público, mas representam um passo à frente na racionalidade contratual, garantindo maior conformidade com os princípios da legalidade, motivação, eficiência e isonomia.

III – PEDIDOS

Diante do exposto, requer-se:

- a) o **recebimento e acolhimento da presente impugnação**, com a reavaliação da estruturação do objeto em lote único, considerando a existência de serviços com naturezas técnicas distintas e a necessidade de preservação da ampla competitividade e da adequada participação de empresas especializadas;
- b) a **suspensão do presente Pregão Eletrônico**, inclusive quanto à data de abertura da sessão, até que o edital seja retificado, a fim de prevenir dano à competitividade e ao erário;

- c) a **retificação do instrumento convocatório**, promovendo o parcelamento do objeto em **lotes homogêneos** ou **adotando o critério de menor preço por item**, de acordo com a natureza dos serviços descritos no certame;
- d) a **apresentação e publicação de estudo técnico preliminar complementar** (§ 1º, VIII, do art. 18 da Lei nº 14.133/2021) contendo análise comparativa, demonstrando de forma robusta e objetiva a inviabilidade ou desvantagem econômica da opção, caso o Município opte pela manutenção de todos os itens em um único lote;
- e) a **republicação do edital retificado no Diário Oficial e no portal de compras competente**, com a devida reabertura integral de todos os prazos legais, garantindo plena divulgação aos potenciais interessados (art. 55, § 1º, da Lei nº 14.133/2021³);
- f) que seja dada a devida publicidade, com a disponibilização integral dos documentos que fundamentam a decisão administrativa, em observância ao princípio da transparência;
- g) que sejam anulados eventuais atos praticados que contrariem a retificação, se for o caso, resguardando-se os direitos adquiridos de boa-fé e evitando prejuízos aos participantes;
- h) que a impugnante seja notificada acerca da decisão que vier a ser proferida sobre o assunto;
- i) que, após a análise e eventual adequação dos pontos ora apresentados, seja dado regular prosseguimento ao certame, com a preservação dos princípios da isonomia, ampla competitividade e igualdade de condições entre os potenciais participantes.

Termos em que pede deferimento.

Espírito Santo/RN, 10 de agosto de 2026.

Atenciosamente,

ÉDIP0 GLADSTON A. DA SILVEIRA
RG 2082233
CPF: 084.659.424-20

³ Art. 55 (...) § 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.