



PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO  
Consultoria Jurídica

**PARECER CJ Nº 152-2024 – JAS**

INTERESSADO: Dr SÉRGIO AUGUSTO BORDIN JUNIOR

ASSUNTO: Impugnação ao edital do Pregão Eletrônico nº 035/24 – Impugnante: **CLÍNICA ESPECIALIZADA EM DEPENDÊNCIA QUÍMICA MAGNITUDE LTDA**, CNPJ nº 18.033.946/0001-10.

I - Administrativo. Licitações e Contratos. Pregão Eletrônico nº 035/2024 (contratação de empresa especializada para internação voluntária, involuntária e compulsória de adultos e adolescentes, que necessitam de tratamento para dependência química).

II - Insurge-se o Impugnante contra o instrumento convocatório do certame, apontando crítica ao edital e pleiteando a sua correção e republicação pelos seguintes motivos: requer a retificação do edital, com o desmembramento do lote no que se refere ao agrupamento dos serviços em itens separados (masculino e feminino, adulto e adolescente) para que a forma de adjudicação seja por item autônomo, de maneira que possibilite a participação do maior número de interessados e para que a Administração obtenha a proposta mais vantajosa.

III - Consoante manifestação da área de Saúde do Município, acima descrita, a subdivisão de cada um dos itens que compõe o objeto licitado em gêneros (masculino e feminino), não é técnica e economicamente viável, em oposição ao que dispõe o artigo 47, II da Lei Federal nº 14.133/2021, considerando-se ainda o custo para a Administração de vários contratos frente às vantagens de redução de custos, com a divisão do objeto em subitens (gêneros masculino e feminino), consoante dispõe o inciso II, do §1.º do artigo 47 de precitada lei.

IV - Ressalte-se que o objeto licitado já está dividido em 02 (dois) itens, os quais poderão ser executados separadamente, solução mais econômica e ampliativa da competitividade. E dividir ou parcelar ainda mais cada um desses itens em subgrupos através de gêneros (masculino e feminino) causaria mais problemas do que benefícios, além de prejudicar a execução contratual e o atendimento do interesse público.

V - Opinamos pelo **total improcedência** da impugnação.

VI - Parecer não vinculante, meramente opinativo. Decisão final a critério da Administração Municipal.

**Continuação do PARECER CJ Nº 152 - 2024 – JAS**

Excelentíssimo Senhor Prefeito Municipal.

1. Trata-se de expediente encaminhado à esta Consultoria Jurídica em **17.04.2024**, para análise e parecer, relacionado à impugnação apresentada pela empresa **CLÍNICA ESPECIALIZADA EM DEPENDÊNCIA QUÍMICA MAGNITUDE LTDA**, CNPJ n.º 18.033.946/0001-10, ora denominada Impugnante, em face do edital do Pregão Eletrônico n.º 035/2024, tendo como objeto a contratação de empresa especializada para internação voluntária, involuntária e compulsória de adultos e adolescentes, que necessitam de tratamento para dependência química.

2. Insurge-se a Impugnante em relação ao edital do certame, pugnando pela sua suspensão, correção e retificação, pelos seguintes motivos:

Requer a retificação do edital, com o desmembramento do lote no que se refere ao agrupamento dos serviços em itens separados (masculino e feminino, adulto e adolescente) para que a forma de adjudicação seja por item autônomo, de maneira que possibilite a participação do maior número de interessados e para que a Administração obtenha a proposta mais vantajosa.

3. De outro lado, sobre o assunto em pauta, manifestou-se a Secretaria Municipal de Saúde (Ofício n.º 104/2024, de 16.04.2024), nos seguintes termos:

Tendo em vista o pedido de impugnação apresentado pela empresa CLÍNICA ESPECIALIZADA EM DEPENDÊNCIA QUÍMICA MAGNITUDE LTDA, ao Pregão n.º 035/2024, venho opinar:

Entendemos que o fracionamento dos itens para masculino e feminino prejudicaria a execução do objeto e o controle de internações realizadas pela Secretaria de Saúde, levando em conta os trâmites internos para a efetivação das internações, transporte para visitas de familiares aos internos, fiscalização e acompanhamento dos serviços prestado, entre outros.

O certame está dividido em 2 itens que são diferentes em valores (adultos e adolescentes), pois a divisão em masculino e feminino não gerou variação de valores nas cotações realizadas, por serem objetos interdependentes.

Opinamos pelo indeferimento da impugnação, se a avaliação e a ótica do setor jurídico da licitação assim também anuir, não havendo nenhum desacordo com a legalidade e transparência do certame a ser realizado.

**4. Estes os fatos. É o necessário. Passemos à análise e a opinar.**

5. **Preliminarmente**, vê-se que a impugnação foi protocolada tempestivamente e por parte legítima, motivo pelo qual deve ser conhecida e analisada.

6. Em sequência, a análise do mérito.

7. Pretende a impugnante que sejam desmembrados os itens, que compõe o objeto licitado, em subgrupos por gênero (masculino e feminino), alegando que isso trará maior competitividade e a obtenção de proposta mais vantajosa.

8. De outro lado, a área técnica da Saúde do Município rejeita os argumentos da Impugnante, pelos seguintes motivos:

(a) prejudicaria a execução do objeto e o controle das internações, transportes para visitar de familiares, acompanhamento do serviço prestado, entre outros.

(b) A divisão em masculino e feminino não gerou variação de valores nas cotações realizadas.

(b) são objetos interdependentes.

9. Dessa maneira, consoante manifestação da área de Saúde do Município, acima descrita, a subdivisão de cada um dos itens que compõe o objeto licitado em gêneros (masculino e feminino), não é técnica e economicamente viável, em oposição ao que dispõe o artigo 47, II da Lei Federal nº 14.133/2021, considerando-se ainda o custo para a Administração de vários contratos frente às vantagens de redução de custos, com a divisão do objeto em subitens (gêneros masculino e feminino), consoante dispõe o inciso II, do §1.º do artigo 47 de precitada lei.

10. Ressalte-se que o objeto licitado já está dividido em 02 (dois) itens, os quais poderão ser executados separadamente, solução mais econômica e ampliadora da competitividade. E dividir ou parcelar ainda mais cada um desses itens em subgrupos através de gêneros (masculino e feminino) causaria mais problemas do que benefícios, além de prejudicar a execução contratual e o atendimento do interesse público.

11. Quanto às diretrizes do parcelamento, importante às lições do jurista **JULIANO HEINEN**<sup>1</sup>:

---

<sup>1</sup> COMENTÁRIOS À LEI DE LICITAÇÕES E CONTRATOS ADMINISTRATIVOS, LTI 14.133/21, 4.ª Edição, Editora Juspodium, 2024.



**Continuação do PARECER CJ Nº 152 - 2024 - JAS**

A Lei n.º 14.133/2021 complementa o “princípio do parcelamento” no art. 40, §7.º. Como dissemos, a contratação seccionada é, em outras palavras, “um estado ideal de coisas a atingir”. E, se assim o é, previram-se vários requisitos para se possibilitar uma licitação fracionada. Deve ser praticado para buscar a ampliação da competição e de evitar a concentração de mercado.

O parcelamento pode ser efetivado sempre que não se tenha a perda de economia de escala (inciso I do §3.º do art. 40). Esta prática, já disseminada, por exemplo, no revogado art. 23 da Lei n.º 8.666/93 e no não mais vigente inciso VI do art. 4.º do RDC, **ganha novo paradigma, porque, agora, não passa à categoria preferencial, ou seja, o parcelamento não é imperioso. Somente será praticado se dele não derivem efeitos deletérios.** Logo, as obras, serviços e compras efetuadas pela administração devem ser divididas em tantas parcelas quantas se comprovarem técnica e economicamente viáveis, procedendo-se à licitação com vistas ao melhor aproveitamento dos recursos disponíveis no mercado e à ampliação da competitividade, sem perda de economia de escala. (grifos nossos).

A opção do legislador visa a permitir uma maior participação dos concorrentes, fato que minimiza substancialmente o acerto de preço entre os poucos concorrentes, bem como potencializa (ainda que em tese) a obtenção de propostas mais vantajosas, dada a maior participação de interessados. **Sendo assim, se esta opção não é preferencial, caso não adotada pelo administrador público, este não fica obrigado a lançar mão de efetiva justificativa.** (grifos nossos).

A Lei n.º 14.133/2021 traz novidade importante, que é o *parcelamento quantitativo do objeto*. Exemplo: no caso de se estar diante de dois mil objetos a serem contratados, pode uma empresa somente fornecer seletos, desde que não haja perda de economia de escala. A economia de escala consiste no fato de que, quando se fornece uma maior quantidade, o preço tende a diminuir, se comparado à hipótese de ser contratada uma quantidade menor. Em termos simples: tende-se a conseguir um preço maior barato quando se contrata dois mil objetos, em vez de vinte. Então, no caso de fornecer um menor montante, deve-se provar que, mesmo que se fornecesse mais, ainda assim o preço seria o mesmo.

O Tribunal de Contas da União já se pronunciou sobre o tema, adotando o seguinte critério: “É obrigatória a admissão de 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”.

Essa situação apresenta a *divisão do próprio bem licitado*, e não no fracionamento em diferentes lotes (com tantas licitações quanto forem os lotes). Há uma só licitação em que o interessado poderá oferecer uma proposta com quantidade menor de bens do que aquela pretendida pela Administração Pública. Exemplo: imagine que certo ente estatal necessite de dois mil litros de combustível por mês para abastecer uma frota de veículos automotores. E edital de licitação permite que vários licitantes forneçam propostas em lotes menores, de até cem litros, porque se trata de bem divisível. Logo, os lances podem variar de cem a dois mil litros de combustível.

Isso não se confunde com a *licitação em lotes ou por item*. Imagine que uma entidade necessite comprar alimentos: duas toneladas de arroz, duas de feijão, uma de batata, quatrocentos quilos de massa, etc. No lugar fazer uma licitação para adquirir todos esses gêneros alimentícios de uma só vez e com base num preço global de todos eles, fraciona-se o objeto da compra em um lote de arroz, outro de feijão, outro de massa etc. Cada competidor pode apresentar uma proposta para o lote de arroz, outra para o lote de feijão e outra para o lote de massa.

Assim, em regra, a licitação deve ser feita por itens, especialmente quando não se perceber os prejuízos já indicados. Imagine que o Poder Público pretenda adquirir uma tonelada de arroz. No caso, um fornecedor comparecer ao certame pleiteando entregar cinquenta quilos. Nesta situação, poderiam advir vários prejuízos, estando o ente estatal apto a fixar quantitativos mínimos de fornecimento, a serem dispostos no edital. (grifos e destaques nossos);

[...] Então, podemos sintetizar o tema nas seguintes premissas – aqui, tentamos dispor um fluxograma para orientar o gestor na opção em parcelar ou não o objeto:

(A) O parcelamento será feito, considerados para tanto (art. 40, §2.º):

(a1) A viabilidade da divisão do objeto em lotes;

(a2) O aproveitamento das peculiaridades do mercado local, com vistas à economicidade, sempre que possível, desde que atendidos os parâmetros de qualidade; e

(a3) O dever de buscar a ampliação da competição e de evitar a concentração de mercado;

(B) Exceção: não se deve parcelar o objeto quando:

(b.1) Tecnicamente inviável, porque – inciso II do §2.º do art. 40:

(b1.1) o objeto a ser contratado configurar sistema único e integrado; e

(b1.2) Houver a possibilidade de risco ao conjunto do objeto pretendido;

(b2) Economicamente inviável – há perda de economia de escala ou competitividade, por exemplo – inciso I do §2.º do art. 40

(b3) Causa a multiplicação de contratos, o que aumenta muito o custo de transação – redução de custos de gestão de contratos (inciso I do §2.º do art. 40).

(b4) Maior vantagem na contratação recomendar a contratação de fornecedor único – inciso I do §2.º do art. 40;

(b5) Anula a competitividade – leva a fornecedor exclusivo (inciso III do 2.º do art. 40) .

12. Portanto, acolhendo a manifestação da área de Saúde do Município, descrita em linhas anteriores, entendemos que deve ser rejeitada a Impugnação apresentada, pois sem razão a Impugnante.

Continuação do PARECER CJ Nº 152 - 2024 – JAS

**CONCLUSÃO**

13. **Ex positis**, opinamos pelo **total improcedência** da impugnação formulada pela empresa **CLÍNICA ESPECIALIZADA EM DEPENDÊNCIA QUÍMICA MAGNITUDE LTDA**, CNPJ n.º 18.033.946/0001-10.

É o nosso entendimento, salvo melhor juízo.

Parecer não vinculante, meramente opinativo.

À consideração Superior.

Orlândia/SP, 18 de Abril de 2023.

  
**Jefferson Aparecido Solly**  
Consultor Jurídico  
OAB SP 240.373