

**ILUSTRÍSSIMO(A) SENHOR(A) PREGOEIRO(A) DA PREFEITURA MUNICIPAL
DE TOCOS DO MOJI/MG.**

Pregão Eletrônico n.º 001/2026

Processo Licitatório n.º 001/2026

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 Poço Branco, 2002, Nova Parnamirim, na cidade de Parnamirim/RN, vem, respeitosamente, com fundamento nos itens 17.1¹ e 19.5² do instrumento convocatório, apresentar **IMPUGNAÇÃO** ao Edital do Pregão Eletrônico em epígrafe, pelos fundamentos de fato e de direito a seguir elencados.

I – DOS FATOS

1. O presente certame tem como objeto a contratação de empresa especializada para prestação de “serviços médicos para atendimento no período de 12 meses, para atender as necessidades da população do município junto à secretaria municipal de saúde de Tocos do Moji - MG”.

2. Verifica-se que a modelagem da licitação, conforme se verifica no Edital, agrupou todos os serviços em um **LOTE ÚNICO**, com critério de julgamento por **MENOR PREÇO GLOBAL DO LOTE**, consoante item:

EDITAL

¹ 17.1. Qualquer pessoa é parte legítima para impugnar este Edital por irregularidade na aplicação da Lei nº 14.133, de 2021, devendo protocolar o pedido até 3 (três) dias úteis antes da data da abertura do certame.

² 19.5. As normas disciplinadoras da licitação serão sempre interpretadas em favor da ampliação da disputa entre os interessados, desde que não comprometam o interesse da Administração, o princípio da isonomia, a finalidade e a segurança da contratação.

5.5. 5.6. O lance deverá ser ofertado pelo valor GLOBAL.

3. Entretanto, os serviços demandados incluem uma gama de procedimentos de natureza extremamente diversa, tais como: **Fonoaudiólogo Especialista; Médico Diarista Especialista em Pediatria; Médico Diarista (UBS); Profissional de Enfermagem; Psiquiatra Diarista (UBS); Técnico de Enfermagem; Terapeuta Ocupacional.**
4. Consequentemente, o Edital, em seus itens 8.5.2, 8.5.3 e 8.5.4, exige que a empresa licitante possua registro simultâneo no Conselho Regional de Medicina do Estado de Minas Gerais (CRM-MG), no Conselho Regional de Enfermagem do Estado de Minas Gerais (COREN-MG) e Conselho Regional de Fisioterapia e Terapia Ocupacional (CREFITO).
5. Ocorre que a empresa Impugnante possui ampla expertise na prestação de serviços médicos, detendo toda a documentação necessária para o exercício regular de suas atividades, inclusive o devido registro junto ao Conselho Regional de Medicina (CRM). Todavia, encontra-se impedida de participar do certame em razão da inclusão, no mesmo lote, de serviços de enfermagem, técnico de enfermagem, fonoaudiologia e terapia ocupacional, os quais exigem registros específicos junto ao COREN e ao CREFITO que não integram o seu escopo de atuação. Soma-se a isso a exigência editalícia de registro da pessoa jurídica nos respectivos conselhos profissionais do Estado de Minas Gerais, requisito que, por si só, já configura obstáculo adicional à ampla participação.
6. Apesar de ser notório o cuidado da Administração de Tocos do Moji/MG em conduzir o procedimento licitatório em consonância com a legislação pertinente, é importante ressaltar que a empresa ora impugnante busca preservar um vínculo institucional orientado pela colaboração e pelo diálogo produtivo.
7. 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, pode 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.

8. Ainda que se compreenda a dificuldade enfrentada em razão da escassez de profissionais disponíveis para integrar as equipes de saúde em quantidade e perfil assistencial compatíveis com a demanda, não se pode afastar a obrigação em observar integralmente as formalidades que assegurem igualdade de condições a todos os licitantes. Tal dever decorre, inclusive, do respeito aos princípios constitucionais que regem a atividade administrativa, entre os quais se destaca o da livre concorrência, de modo que, visando à melhor eficiência da contratação, sugere-se a divisão do objeto em itens distintos, considerando a natureza técnica diversa dos serviços demandados.

9. Com o propósito de contribuir para a eficiência e regularidade do certame, ressalta-se a importância de ajustes no edital, visto que à divisão do objeto em itens distintos, conforme a natureza dos serviços, se mostra como uma medida que 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.I – Da impossibilidade de concentração de serviços de natureza distinta em um único lote.

10. 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.

11. 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.

12. Quando serviços de naturezas tão distintas são concentrados em um único lote, como aqueles prestados por médicos em conjunto com profissionais de fonoaudiologia, enfermagem, técnicos de enfermagem e terapia ocupacional, 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.

13. Outrossim, a adoção do critério de julgamento pelo “*menor preço global*” em um objeto tão heterogêneo limita a 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.

14. Uma instituição voltada ao atendimento em saúde através de profissionais médicos, por exemplo, pode ter excelência técnica nesse campo, mas não dispõe de estrutura para gerir atividades estranhas à sua especialidade.

15. Reconhece-se que a legislação admite exceções à regra do parcelamento, desde que devidamente fundamentadas em estudo técnico que evidencie a inviabilidade de sua adoção. Todavia, a leitura do edital e do termo de referência, até o momento, não permite identificar motivação suficientemente detalhada que justifique a opção pela aglutinação dos serviços.

16. 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 14.133/2021³.

17. 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 itens seria inviável ou excessivamente onerosa para a

³ 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.

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*”.

18. Assim, não se trata aqui de oposição, mas sim de uma contribuição leal e construtiva: entendemos que a opção por consolidar itens tão diversos pode, na prática, limitar a competitividade e afastar propostas potencialmente mais vantajosas para a Administração.

19. A concentração de serviços de naturezas distintas em um único lote pode, na prática, impor ônus mais elevados a empresas de menor porte ou com atuação especializada. Nessa perspectiva, tal modelagem merece reflexão à luz do art. 11 da Lei nº 14.133/2021, bem como do entendimento consolidado do Tribunal de Contas da União no sentido de que o parcelamento constitui a regra, conforme se extrai do Acórdão nº 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 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).

20. 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.

21. 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*”.

22. 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;

23. 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;

24. Serviços como diárias médicas, consultas fonoaudiológicas, serviços de enfermagem, de técnico de enfermagem e de terapia ocupacional são autônomos e prestados por mercados distintos, o que indica a divisibilidade do objeto.

25. Ademais, eventuais ganhos de conveniência logística, embora compreensíveis, por si sós, não são suficientes para afastar o dever de promover a ampliação da competitividade, nos termos do 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.

26. Da análise do Edital, não se identificam, até o momento, elementos que evidenciem eventual perda de escala, aumento de custos de gestão ou risco à qualidade caso o objeto seja parcelado. Nesse contexto, a opção adotada merece ser apreciada à luz do art. 18, § 1º, VIII, da Lei nº 14.133/2021, bem como do 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).

27. Ao exigir que o licitante execute simultaneamente serviços de natureza heterogênea, o edital tende a restringir a participação de empresas especializadas em segmentos específicos. Tal conformação merece ser analisada à luz da Súmula nº 247 do TCU, a qual orienta pela adjudicação por item sempre que o objeto for divisível e não houver comprovação de 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.

28. Diante desse cenário, a inexistência de motivação expressa e consistente no edital não parece atender plenamente aos requisitos legais e à jurisprudência consolidada, o que fragiliza a opção pelo lote único. A manutenção do certame nesse formato pode, inclusive, suscitar questionamentos quanto à sua regularidade, razão pela qual se mostra recomendável a adequação do instrumento convocatório, com a divisão do objeto em itens distintos.

II.II – Proposta alternativa viável.

29. Para aumentar a eficiência da contratação e estimular uma concorrência mais justa entre os fornecedores, sugerimos, de maneira construtiva, que o edital seja reorganizado em itens distintos, cada um pensado de acordo com as especialidades técnicas exigidas.

30. 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.

31. Dividir o objeto a ser contratado em itens tornaria os critérios de julgamento mais transparentes e incentivaria a participação de empresas especializadas. Além disso, essa divisão

possibilitaria propostas mais competitivas, ajustadas às demandas reais de cada área, garantindo serviços de maior qualidade e otimização do uso de recursos.

32. Assim, propomos, de forma colaborativa, que o edital seja remodelado em 08 (oito) itens distintos, cada um alinhado às especialidades técnicas requeridas, conforme a seguir:

- Item 01: Fonoaudiólogo Especialista**
- Item 02: Médico Diarista Especialista em Pediatria**
- Item 03: Médico Diarista (UBS)**
- Item 04: Profissional de Enfermagem**
- Item 05: Psiquiatra Diarista (UBS)**
- Item 06: Técnico de Enfermagem**
- Item 07: Terapeuta Ocupacional**

33. Ressaltamos, portanto, que essa sugestão não significa perda de controle para o município de Tocos do Moji/MG, mas representa maior conformidade com os princípios previstos no Edital.

II.III – Da restrição à competitividade – Exigência de Inscrição de Pessoa Jurídica no CRM/MG.

34. Adicionalmente, cumpre destacar que o Edital, conforme o item 19.5, prevê que “as normas disciplinadoras da licitação serão sempre interpretadas em favor da ampliação da disputa entre os interessados.”

35. Nesse sentido, observa-se que a concentração de itens de naturezas distintas em um único lote resulta na exigência de habilitação simultânea junto ao CRM, COREN e CREFITO, circunstância que também representa uma limitação à participação de interessados. Considerando que o mercado é majoritariamente composto por empresas especializadas, a exigência de múltiplas habilitações para serviços que são, em sua essência, funcionalmente autônomos tende a reduzir o universo de potenciais concorrentes.

36. Além disso, o edital estabelece requisito ainda mais específico quanto ao CRM e ao COREN, previsto nos itens 8.5.2 e 8.5.3, ao exigir a inscrição da empresa junto aos respectivos conselhos profissionais do Estado de Minas Gerais. Tal exigência, na prática, pode restringir a

participação de empresas regularmente registradas em Conselhos Regionais de outras unidades da Federação.

37. Ainda que sediadas fora do Estado de Minas Gerais, tais empresas estão submetidas a rigorosos e equivalentes padrões de fiscalização, o que comprova sua plena capacidade técnica, bem como a regular autorização legal para o exercício da atividade médica. Ademais, dispõem de condições efetivas para indicar profissionais regularmente inscritos no CRM/MG, assegurando o atendimento integral e com igual qualidade às exigências técnicas previstas no certame.

38. A Lei de Licitações dispõe que requisitos excessivamente restritivos podem comprometer o caráter competitivo do certame, devendo, portanto, ser utilizados com cautela e devidamente justificados, senão vejamos:

Art.9º É vedado ao agente público designado para atuar na área de licitações e contratos, ressalvados os casos previstos em lei:

I - admitir, prever, incluir ou tolerar, nos atos que praticar, situações que:

a) comprometam, restrinjam ou frustrem o caráter competitivo do processo licitatório, inclusive nos casos de participação de sociedades cooperativas;

39. Assim, tal exigência pode gerar impactos à competitividade do certame, na medida em que representa um ônus burocrático e financeiro antecipado para empresas de outros Estados, sem justificativa técnica ou legal razoável para tanto, que demonstre a inviabilidade de ampliar a participação no processo licitatório. Com isso, acaba por limitar a participação de licitantes qualificados que, embora plenamente capazes de executar o objeto, são excluídos por não possuírem, ainda na fase de habilitação, esse vínculo específico com o CRM do Estado de Minas Gerais.

40. O TCU possui entendimento consolidado de que exigências de registro em conselhos regionais devem se limitar ao local da prestação dos serviços e ser direcionadas aos profissionais, e não à empresa como forma de barreira de entrada:

REPRESENTAÇÃO. LICITAÇÃO ELETRÔNICA. EXIGÊNCIA DE COMPROVAÇÃO, PARA FINS DE HABILITAÇÃO DAS EMPRESAS LICITANTES, DE INSCRIÇÃO OU VISTO DE EXECUÇÃO DE OBRAS/SERVIÇOS NO CONSELHO REGIONAL PROFISSIONAL DA

UNIDADE DA FEDERAÇÃO EM QUE OS SERVIÇOS SERÃO PRESTADOS. IMPOSIÇÃO QUE RESTRINGE A COMPETITIVIDADE DO CERTAME. PRECEDENTES DESTA CASA. CONHECIMENTO. PROVIMENTO PARCIAL. CIÊNCIA. (TCU - RP: 40292020, Relator.: MARCOS BEMQUERER, Data de Julgamento: 08/12/2020)

41. Faz-se necessário pontuar, ainda, que o TCU editou a Súmula nº 272, que trata da impossibilidade de se onerar o licitante durante a fase de habilitação. Essa súmula estabelece que é proibida a inclusão de exigências de habilitação e de quesitos de pontuação técnica no edital de licitação que exijam do licitante custos não necessários antes da celebração do contrato. Veja-se:

SÚMULA TCU 272: No edital de licitação, é vedada a inclusão de exigências de habilitação e de quesitos de pontuação técnica para cujo atendimento os licitantes tenham de incorrer em custos que não sejam necessários anteriormente à celebração do contrato.

42. Por essa razão, é necessária a reavaliação do dispositivo editalício, à luz da legislação aplicável e dos precedentes administrativos e judiciais pertinentes.

III – PEDIDOS

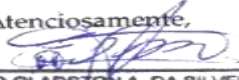
Diante do exposto, requer-se:

- a) o recebimento e acolhimento da presente impugnação, reconhecendo a irregularidade da aglutinação de objetos de naturezas técnicas distintas em lote único;
- b) A retificação do instrumento convocatório para suprimir a exigência de inscrição da pessoa jurídica no CRM/MG (item 8.5.2);
- c) 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;
- d) a retificação do instrumento convocatório, promovendo o parcelamento do objeto em itens com critério de julgamento de menor preço por item, de acordo com as especialidades descritas no certame;
- e) a republicação do edital retificado, com a devida reabertura integral de todos os prazos, garantindo plena divulgação aos potenciais interessados;

- f) que a impugnante seja notificada acerca da decisão que vier a ser proferida sobre o assunto;
- g) que após a retificação do edital, seja dado prosseguimento regular ao certame, assegurando-se ambiente competitivo amplo e paritário.

Termos em que pede deferimento.

De Parnamirim/RN, 22 de janeiro de 2026.

Atenciosamente,

ÉDIP0 GLADSTON A. DA SILVEIRA
Édipo Gladston A. da Silveira
RG 2082233
CPF: 084.659.424-20