ASSESSORIA JURÍDICA DO MUNICÍPIO DE DOUTOR PEDRINHO

IMPUGNAÇÃO EDITAL PREGÃO ELETRÔNICO 317/2026

IMPUGNANTE: R2 IMAGENS LTDA

PARECER JURÍDICO

I - DOS FATOS:

Trata-se de impugnação apresentada por licitante interessada, qual seja, R2 IMAGENS LTDA, pessoa jurídica de direito privado, inscrita no CNPJ sob o nº 20.926.905/0001-02, com sede na Av. Sete de Setembro, 140, 1° Andar, Sala 01, Timbó/SC, CEP 89090-001, em face do Edital do Processo Licitatório nº 317/2026 por meio da qual sustenta, em síntese, que o objeto licitado deveria ser dividido em lotes distintos, sob o argumento de que os serviços possuem natureza autônoma e divisível, afirmando que a manutenção de lote único restringiria a competitividade e afrontaria disposições da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021.

A impugnante sustenta, ainda, que o parcelamento do objeto constitui regra na nova Lei de Licitações, defendendo que a modelagem adotada pela Administração inviabilizaria a participação de empresas especializadas em apenas parte dos serviços pretendidos.

Ao final, requer o recebimento da impugnação para que seja revista a modelagem da contratação, promovendo-se a divisão do objeto em lotes independentes ou, subsidiariamente, que a Administração apresente fundamentação específica apta a justificar a manutenção do lote único.

Encaminhados os autos a esta Assessoria Jurídica, solicita a autoridade competente manifestação acerca da legalidade da modelagem adotada e da procedência ou improcedência dos argumentos expendidos na impugnação.

É o relatório.

II – FUNDAMENTAÇÃO:

2.1 Da competência da Assessoria Jurídica:

A presente manifestação limita-se ao exame da juridicidade da impugnação apresentada, nos termos do art. 53 da Lei nº 14.133/2021, restringindo-se à análise dos aspectos jurídicos da matéria submetida à apreciação, sem adentrar na esfera de conveniência e oportunidade administrativa ou substituir a atuação dos setores técnicos responsáveis pelo planejamento da contratação.

Cumpre registrar que a definição do objeto da contratação, a elaboração do Estudo Técnico Preliminar, do Termo de Referência e das justificativas técnicas

compete aos setores demandantes e às equipes de planejamento da contratação, cabendo à Assessoria Jurídica verificar se tais atos encontram respaldo no ordenamento jurídico e observam os princípios que regem a Administração Pública.

Assim, a presente manifestação parte da presunção de legitimidade e veracidade dos elementos técnicos constantes dos autos, especialmente daqueles elaborados pelos agentes públicos competentes durante a fase preparatória da contratação.

2.2 Dos princípios que regem a contratação pública:

A análise da presente impugnação deve observar, inicialmente, que o procedimento licitatório não se destina exclusivamente à ampliação da competitividade entre particulares.

Nos termos do art. 5º da Lei nº 14.133/2021, toda contratação pública deve observar, dentre outros, os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, eficiência, interesse público, planejamento, transparência, eficácia, segregação de funções, motivação, segurança jurídica, razoabilidade, proporcionalidade, economicidade, competitividade e julgamento objetivo.

Referidos princípios não possuem aplicação isolada ou absoluta, devendo ser interpretados de forma sistemática, harmonizando-se entre si para permitir que a Administração obtenha a proposta mais vantajosa ao interesse público.

Nesse contexto, a competitividade constitui importante vetor interpretativo da legislação, porém não representa finalidade autônoma da licitação.

A finalidade precípua do procedimento licitatório consiste em assegurar a seleção da proposta mais vantajosa para a Administração Pública, garantindo simultaneamente tratamento isonômico aos licitantes e a observância do interesse público, conforme estabelece o art. 11 da Lei nº 14.133/2021.

Assim, eventual ampliação do universo de participantes não pode ocorrer em prejuízo da eficiência administrativa, da adequada execução contratual, da economicidade, da segurança da contratação ou da obtenção do melhor resultado para a Administração.

Em outras palavras, a competitividade deve ser preservada na medida em que seja compatível com os demais princípios que norteiam a atividade administrativa, não podendo servir de fundamento para impor solução técnica diversa daquela legitimamente definida durante o planejamento da contratação.

2.3 Da importância da fase de planejamento:

A Lei nº 14.133/2021 promoveu significativa valorização da fase preparatória das contratações públicas. Nesse sentido, o planejamento passou a constituir verdadeiro eixo estruturante da licitação, conferindo maior protagonismo ao Estudo Técnico Preliminar, ao gerenciamento de riscos e ao Termo de Referência,

instrumentos destinados justamente a definir a solução mais adequada às necessidades da Administração.

Dispõe o art. 18 da Lei nº 14.133/2021 que a fase preparatória deverá compatibilizar-se com o plano de contratações anual, quando existente, e compreender os estudos técnicos necessários à demonstração da necessidade da contratação, da solução escolhida e da forma de execução do objeto.

Dentre os elementos obrigatórios do Estudo Técnico Preliminar encontra-se justamente a análise acerca do parcelamento ou não da contratação, evidenciando que o legislador não transformou o fracionamento do objeto em regra absoluta, mas sim em aspecto obrigatório de avaliação técnica durante o planejamento.

Portanto, a legislação exige que a Administração examine a possibilidade de parcelamento, não que necessariamente o adote.

A escolha da modelagem da contratação constitui consequência lógica das conclusões alcançadas pelos estudos técnicos elaborados na fase preparatória, razão pela qual eventual revisão dessa decisão somente se justifica quando demonstrada manifesta ilegalidade, ausência de motivação ou evidente erro técnico, hipóteses que, não se verificam no presente caso.

2.4 Da análise realizada no Estudo Técnico Preliminar

Da análise do Estudo Técnico Preliminar constante dos autos, e, parte integrante do edital, verifica-se que a Administração Municipal realizou expressamente a avaliação da possibilidade de parcelamento do objeto.

Consta do item específico destinado à "Justificativa para Parcelamento" que a equipe de planejamento examinou a viabilidade da divisão da contratação, concluindo, entretanto, pela manutenção do lote único em razão das características técnicas da solução pretendida e da necessidade de integração entre os serviços que compõem o objeto licitado.

Observa-se, portanto, que a decisão administrativa não decorreu de escolha arbitrária, mas sim de conclusão técnica obtida durante a fase preparatória, após avaliação da natureza do objeto e da forma mais eficiente de sua execução.

Tal circunstância revela o atendimento ao disposto no art. 18 da Lei nº 14.133/2021, uma vez que houve efetiva análise da possibilidade de parcelamento, seguida de motivação técnica suficiente para justificar a solução adotada.

Importante destacar que a Lei nº 14.133/2021 não impõe à Administração a obrigação de parcelar toda contratação, mas determina que essa possibilidade seja examinada sob os aspectos técnico e econômico.

Assim, uma vez demonstrado no Estudo Técnico Preliminar que o parcelamento comprometeria a execução contratual ou deixaria de representar vantagem para a Administração, mostra-se plenamente legítima a adoção do lote único.

A impugnação, por sua vez, limita-se a defender entendimento diverso daquele adotado pela equipe técnica responsável pelo planejamento da contratação, sem demonstrar a existência de erro material, inconsistência técnica ou ilegalidade capaz de desconstituir a motivação constante do processo administrativo.

Nessas circunstâncias, prevalece a conclusão técnica produzida pela Administração, cuja presunção de legitimidade somente pode ser afastada mediante prova robusta em sentido contrário, inexistente nos autos.

2.5 Considerações parciais

Da análise realizada até o presente momento, conclui-se que:

a) a Administração observou a fase de planejamento prevista na Lei nº 14.133/2021;

b) houve elaboração de Estudo Técnico Preliminar contendo análise específica acerca da possibilidade de parcelamento;

c) a manutenção do lote único decorreu de fundamentação técnica constante do processo administrativo;

d) a Lei nº 14.133/2021 não estabelece o parcelamento como regra absoluta, exigindo apenas sua análise técnica e econômica;

e) a competitividade não constitui princípio absoluto, devendo ser compatibilizada com a eficiência, economicidade, planejamento, interesse público e adequada execução contratual;

f) inexistem, até o presente momento, elementos que demonstrem ilegalidade na modelagem adotada pela Administração.

Dessa forma, passa-se, na sequência, à análise individualizada de cada argumento apresentado pela impugnante, confrontando-os com a legislação aplicável, a espécie e os fundamentos técnicos constantes do processo administrativo.

III – ANÁLISE DOS ARGUMENTOS APRESENTADOS NA IMPUGNAÇÃO:

Superadas as considerações gerais acerca da fase preparatória da contratação e da observância dos princípios que regem a Administração Pública, passa-se à análise individualizada das alegações formuladas pela impugnante.

A metodologia adotada consiste em examinar cada argumento à luz da Lei nº 14.133/2021, da Constituição Federal, da jurisprudência dos Tribunais de Contas e da documentação técnica constante do processo administrativo.

3.1 Da alegação de que o parcelamento constitui regra absoluta

Sustenta a impugnante que a Lei nº 14.133/2021 estabelece como regra o parcelamento do objeto sempre que este for tecnicamente divisível, entretanto, tal alegação, não merece prosperar.

De fato, a nova Lei de Licitações prestigia o parcelamento quando este representar vantagem técnica e econômica para a Administração. Contudo, em nenhum momento transforma referido instituto em obrigação absoluta.

Ao contrário, o próprio sistema normativo demonstra que o parcelamento está condicionado à demonstração de sua conveniência e vantagem para a Administração Pública.

O art. 40 da Lei nº 14.133/2021 determina que o planejamento das compras considere o parcelamento **quando for tecnicamente viável e economicamente vantajoso**, não havendo imposição legal para que toda contratação seja necessariamente fracionada.

Da mesma forma, o art. 18 exige que o Estudo Técnico Preliminar contenha análise acerca do parcelamento da contratação, demonstrando que o dever legal consiste em **avaliar** essa possibilidade, e não necessariamente adotá-la.

A interpretação defendida pela impugnante desconsidera o caráter sistêmico da Lei nº 14.133/2021 e acaba por conferir ao princípio do parcelamento supremacia sobre todos os demais princípios administrativos, conclusão incompatível com o ordenamento jurídico.

Não existe, portanto, hierarquia entre os princípios da competitividade, economicidade, eficiência, planejamento e interesse público. Todos devem ser harmonizados segundo as peculiaridades do caso concreto.

No presente procedimento administrativo, verifica-se que essa análise foi efetivamente realizada pela equipe de planejamento, a qual concluiu, de forma motivada, pela manutenção do lote único diante das características da solução pretendida. Não há, portanto, qualquer violação à Lei nº 14.133/2021.

3.2 Da alegação de que os serviços são divisíveis

A impugnante afirma que os serviços poderiam ser executados isoladamente por empresas distintas. A divisibilidade física do objeto, entretanto, não constitui critério suficiente para determinar o parcelamento da contratação.

A legislação exige avaliação muito mais ampla. *A Administração deve analisar, além da divisibilidade material, aspectos relacionados à integração entre as atividades, ao gerenciamento contratual, à fiscalização, à responsabilização da contratada, aos riscos da execução, aos custos administrativos e à obtenção do resultado pretendido.*

É justamente por essa razão que o Estudo Técnico Preliminar possui natureza técnica e deve anteceder a definição da modelagem da contratação.

No caso concreto, verifica-se que a equipe responsável examinou a possibilidade de parcelamento e concluiu pela adoção do lote único em razão da necessidade de execução integrada dos serviços.

Essa conclusão técnica goza de presunção de legitimidade, somente podendo ser afastada mediante demonstração objetiva de erro técnico ou ilegalidade, circunstâncias não evidenciadas na impugnação.

A mera afirmação de que empresas diferentes poderiam executar partes distintas do objeto não invalida a conclusão técnica alcançada pela Administração.

3.3 Da alegação de restrição à competitividade

Outro argumento apresentado pela impugnante consiste na suposta redução da competitividade decorrente da adoção do lote único. Não lhe assiste razão. A competitividade constitui importante princípio das licitações públicas, porém não pode ser analisada isoladamente.

Como já descrito, e ora, se ratifica, a finalidade constitucional da licitação consiste em assegurar a seleção da proposta mais vantajosa para a Administração, e não simplesmente permitir a participação do maior número possível de empresas.

A Administração Pública não está obrigada a estruturar o objeto da forma mais conveniente ao mercado. Sua obrigação consiste em definir a solução mais adequada ao atendimento do interesse público, desde que respeitados os princípios da isonomia e da ampla disputa.

Nesse sentido, é pacífico o entendimento dos Tribunais de Contas de que a adoção do lote único não configura, por si só, restrição à competitividade, desde que haja justificativa técnica constante do processo administrativo.

A eventual redução do número de licitantes não caracteriza ilegalidade quando decorrer da própria complexidade ou integração do objeto.

Ao contrário, exigir o parcelamento em situações nas quais a contratação integrada se revela mais eficiente significaria sacrificar os princípios da economicidade, da eficiência, da segurança contratual e da boa administração em favor de interpretação excessivamente formal do princípio da competitividade.

3.4 Da discricionariedade técnica da Administração

Importante destacar que compete à Administração definir a melhor forma de estruturar a contratação. Tal competência decorre diretamente do princípio do planejamento e da autotutela administrativa.

Nesse contexto, a escolha da solução técnica mais adequada insere-se na denominada discricionariedade técnica, que não se confunde com arbitrariedade, e, complementando a discricionariedade técnica exige motivação, fundamentação e observância da legislação. **Todos esses requisitos mostram-se presentes no caso concreto.**

A Administração realizou o planejamento da contratação, elaborou Estudo Técnico Preliminar, avaliou o parcelamento e justificou tecnicamente a manutenção do lote único.

Não cabe ao particular substituir o juízo técnico da Administração apenas porque entende existir solução diversa. É fato inconteste, que o controle administrativo, judicial e pelos Tribunais de Contas incide sobre a legalidade, razoabilidade e motivação do ato administrativo, não sobre a conveniência técnica legitimamente fundamentada.

Ausente demonstração de ilegalidade ou de erro técnico manifesto, deve prevalecer a modelagem adotada pelo órgão responsável pelo planejamento.

3.5 Da observância dos princípios da eficiência e da economicidade

A manutenção do lote único também encontra respaldo nos princípios da eficiência e da economicidade. Contratações integradas tendem a proporcionar maior uniformidade na execução, simplificação da fiscalização, centralização da responsabilidade contratual e redução dos custos administrativos relacionados ao gerenciamento de múltiplos contratos.

Além disso, a existência de um único responsável pela execução reduz conflitos de atribuições, facilita a apuração de responsabilidades e diminui riscos decorrentes da fragmentação contratual.

Esses fatores devem ser considerados conjuntamente com a competitividade. Novamente, ratifica-se a Lei nº 14.133/2021 não privilegia apenas a ampliação da disputa, mas a obtenção do melhor resultado para a Administração Pública.

Assim, uma solução que reduza riscos de execução, facilite a fiscalização e assegure maior eficiência administrativa revela-se plenamente compatível com os objetivos estabelecidos pelo art. 11 da Lei nº 14.133/2021.

3.6 Da inexistência de afronta aos princípios da isonomia e da ampla concorrência

Não procede, igualmente, a alegação da impugnante da ocorrência de violação aos princípios da isonomia e da ampla concorrência. O edital estabelece critérios objetivos, aplicáveis indistintamente a todos os interessados.

Não há exigências direcionadas a empresa específica, tampouco requisitos desproporcionais ou incompatíveis com o objeto. *A circunstância de determinadas empresas não possuírem capacidade para executar integralmente a solução pretendida não caracteriza restrição ilegal à competição. A Administração não está obrigada a adaptar o objeto às limitações empresariais existentes no mercado.*

A isonomia consiste em assegurar igualdade de condições entre aqueles que efetivamente possuam aptidão para executar o objeto licitado, e não em moldar a contratação às capacidades individuais de cada potencial licitante.

Dessa forma, inexistindo cláusulas restritivas injustificadas e estando a opção pelo lote único devidamente motivada no planejamento da contratação, não há afronta aos princípios constitucionais da igualdade, da competitividade ou da livre concorrência.

3.7 Da análise dos argumentos da impugnante:

A análise individualizada dos argumentos constantes da impugnação permite concluir que:

I – o parcelamento não constitui obrigação absoluta da Administração;
II – a Lei nº 14.133/2021 exige a análise do parcelamento, e não sua adoção obrigatória;
III – a Administração realizou essa análise durante a fase preparatória;
IV – o Estudo Técnico Preliminar apresentou justificativa para a manutenção do lote único;
V – não restou demonstrada qualquer ilegalidade na modelagem adotada;
VI – a competitividade deve ser harmonizada com os princípios da eficiência, economicidade, planejamento, interesse público e segurança da contratação;
VII – prevalece a conclusão técnica constante do processo administrativo, ausente demonstração de erro manifesto ou desvio de finalidade.

O Estudo Técnico Preliminar demonstra que a Administração examinou a possibilidade de parcelamento, avaliou os impactos da divisão do objeto e concluiu, motivadamente, pela manutenção do lote único. Tal circunstância evidencia o atendimento às exigências da Lei nº 14.133/2021 e afasta eventual alegação de deficiência de planejamento.

A motivação para a mantença do edital na forma em que foi concebido encontra-se expressamente consignada no Estudo Técnico Preliminar, complementada pela presente manifestação jurídica, demonstrando que a manutenção do lote único decorre de critérios técnicos, jurídicos, econômicos e administrativos compatíveis com a Lei nº 14.133/2021.

Por fim, a análise da impugnação evidencia que os argumentos apresentados pela empresa representam mera divergência quanto à modelagem escolhida pela Administração, sem demonstração de qualquer ilegalidade, ausência de motivação ou afronta aos princípios que regem as licitações públicas.

Ao contrário, verifica-se que o Município observou a fase preparatória prevista na Lei nº 14.133/2021, elaborou Estudo Técnico Preliminar, analisou

expressamente a possibilidade de parcelamento e justificou, de forma motivada, a adoção do lote único.

Nessas condições, a impugnação não possui fundamento jurídico suficiente para desconstituir a presunção de legitimidade dos atos administrativos praticados durante o planejamento da contratação.

IV - CONCLUSÃO

Após análise integral da impugnação apresentada, dos documentos que instruem a fase preparatória da contratação e da legislação aplicável, esta Assessoria Jurídica conclui que **não assiste razão à impugnante**.

A Lei nº 14.133/2021 prestigia o planejamento das contratações públicas e estabelece que a definição da solução a ser contratada deve decorrer dos estudos técnicos elaborados pela Administração, especialmente do Estudo Técnico Preliminar, instrumento responsável por identificar a alternativa mais adequada para o atendimento do interesse público.

No caso concreto, verifica-se que a Administração observou rigorosamente as exigências legais inerentes à fase preparatória da contratação, realizando estudo técnico específico acerca da possibilidade de parcelamento do objeto e concluindo, de forma expressamente motivada, pela adoção de lote único. Tal conclusão não decorreu de escolha discricionária arbitrária, mas de avaliação técnica realizada pelos setores competentes, conforme consignado no Estudo Técnico Preliminar.

Importa destacar que o parcelamento do objeto, embora incentivado pela Lei nº 14.133/2021, não possui natureza cogente ou absoluta. A legislação condiciona sua adoção à demonstração de viabilidade técnica e vantagem econômica, circunstâncias que devem ser aferidas caso a caso pela Administração Pública.

Não há, portanto, qualquer dispositivo legal que imponha o fracionamento do objeto sempre que exista divisibilidade material dos serviços. Ao contrário, a legislação confere à Administração a competência para definir, mediante adequada motivação, a modelagem contratual que melhor atenda ao interesse público.

Também não procede a alegação de afronta aos princípios da competitividade, isonomia e livre concorrência. A competitividade deve ser interpretada em conjunto com os princípios da eficiência, economicidade, planejamento, segurança jurídica, proporcionalidade, razoabilidade e supremacia do interesse público.

O objetivo da licitação não consiste em ampliar indiscriminadamente o número de participantes, mas em selecionar a proposta mais vantajosa para a Administração, assegurando a adequada execução contratual.

A eventual limitação do universo de licitantes, quando decorrente das características técnicas do objeto e devidamente motivada, não caracteriza restrição ilegal à competição.

No presente caso, inexiste qualquer demonstração de direcionamento, favorecimento, exigência desproporcional ou restrição artificial ao mercado. A impugnante limita-se a defender modelo diverso daquele legitimamente escolhido pela Administração, sem demonstrar erro técnico, ilegalidade, desvio de finalidade ou ausência de motivação.

Nesse contexto, deve prevalecer a conclusão constante do Estudo Técnico Preliminar, elaborado pelos agentes públicos responsáveis pelo planejamento da contratação, cuja presunção de legitimidade somente pode ser afastada mediante prova robusta em sentido contrário, inexistente nos autos.

Assim, verifica-se que a Administração Municipal:

- ✓ *observou os princípios previstos no art. 5º da Lei nº 14.133/2021;*
- ✓ *realizou planejamento adequado da contratação;*
- ✓ *elaborou Estudo Técnico Preliminar;*
- ✓ *analisou expressamente a possibilidade de parcelamento;*
- ✓ *justificou tecnicamente a manutenção do lote único;*
- ✓ *preservou a competitividade dentro dos limites compatíveis com o interesse público;*
- ✓ *atendeu aos princípios da eficiência, economicidade, motivação, planejamento e segurança jurídica.*

Não se identifica, portanto, qualquer vício de legalidade capaz de justificar a alteração da modelagem da contratação ou a republicação do edital.

Dessa forma, sob o aspecto exclusivamente jurídico, **opina esta Assessoria Jurídica pelo conhecimento da impugnação, por ser tempestiva, e, no mérito, pelo seu integral indeferimento**, mantendo-se inalteradas todas as disposições do edital e a estruturação do objeto em lote único, por se revelar compatível com a Lei nº 14.133/2021, com os princípios que regem a Administração Pública e com os elementos técnicos constantes do processo administrativo.

É o parecer.

Doutor Pedrinho (SC), 29 de julho de 2026.

gov.br Documento assinado digitalmente
SONIA ADRIANA WEEGE
Data: 29/07/2026 09:53:54-0300
Verifique em https://validar.iti.gov.br

Sonia Adriana Weege
Assessora Jurídica – OAB/SC 28.506