# PARECER JURÍDICO

**Interessado:** Setor de Licitações do Município de Cerro Corá/RN.

**Assunto:** Análise de impugnação ao edital referente ao Pregão Eletrônico nº 021/2026.

**Objeto:** Registro de preços para futura e eventual contratação de empresa especializada no fornecimento de materiais permanentes, equipamentos, instrumentais e insumos destinados aos consultórios odontológicos vinculados à rede municipal de saúde.

## 1. Introdução

O Processo Administrativo nº 1.461/2026 foi instaurado pela Secretaria Municipal de Saúde de Cerro Corá/RN com a finalidade de promover registro de preços para futura e eventual contratação de empresa especializada no fornecimento de materiais permanentes, equipamentos, instrumentais e insumos destinados aos consultórios odontológicos vinculados à rede municipal de saúde. A Administração escolheu o Pregão Eletrônico nº 021/2026 – SRP, sob o critério de julgamento pelo menor preço global por agrupamento de itens, com sessão pública designada para o dia 13 de agosto de 2026.

O Termo de Referência distribuiu os 147 itens da contratação em três lotes, denominados Lote I – Equipamentos Odontológicos Permanentes, Lote II – Instrumentos e Acessórios Odontológicos Reutilizáveis e Lote III – Materiais de Consumo Odontológico. A pesquisa de preços, realizada por meio de sistema eletrônico próprio, individualizou os valores unitários e totais de cada produto e apurou o valor global estimado de R$ 3.173.187,65, correspondente à soma dos montantes máximos projetados para os três agrupamentos.

A fase preparatória consignou que os produtos integrantes de cada lote pertencem ao mesmo segmento comercial e são habitualmente fornecidos pelas mesmas empresas distribuidoras de materiais e equipamentos odontológicos. A Administração também considerou que a adjudicação individual dos 147 itens poderia ocasionar excessiva pulverização de fornecedores, com multiplicação de atas, ordens de fornecimento, entregas, notas fiscais, procedimentos de recebimento, pagamentos, controles de garantia e atividades de fiscalização, circunstância capaz de comprometer a capacidade operacional e logística do Município.

O planejamento da contratação adotou, por conseguinte, a concentração dos itens em três agrupamentos mercadologicamente compatíveis, sem afastar a possibilidade de emissão de ordens de fornecimento para itens isolados durante a vigência da Ata de Registro de Preços. A escolha administrativa buscou conciliar a competitividade do certame com a redução dos custos de gestão, o aproveitamento da economia de escala e a necessidade de atendimento parcelado das demandas da Secretaria Municipal de Saúde.

Após a publicação do instrumento convocatório, a empresa DENTEMED EQUIPAMENTOS ODONTOLÓGICOS LTDA., inscrita no CNPJ sob o nº 07.897.039/0001-00, apresentou impugnação ao edital, com fundamento no art. 41, §§ 1º e 3º, da Lei nº 8.666/1993. A impugnante sustenta que o julgamento pelo menor preço por lote restringe a competitividade, pois condiciona a participação à apresentação de proposta para todos os itens integrantes do respectivo agrupamento e impede o ingresso de empresas que comercializam apenas parte dos produtos licitados.

A empresa defende que a divisibilidade do objeto impõe a adjudicação por item, invoca o entendimento consolidado na Súmula nº 247 do Tribunal de Contas da União e cita precedentes que reconhecem o parcelamento como regra aplicável às contratações públicas. Segundo a impugnante, a disputa individual ampliaria o universo de participantes e permitiria à Administração obter o menor preço específico para cada produto, sem prejuízo à finalidade ou à segurança da contratação.

Ao final, a DENTEMED requer o recebimento da impugnação e a retificação do edital para substituir o critério de julgamento pelo menor preço global por lote pelo menor preço por item, com o consequente adiamento da sessão pública e a reabertura do prazo para apresentação das propostas. Os autos foram encaminhados a esta Assessoria Jurídica para exame da regularidade do agrupamento adotado, da pertinência dos fundamentos apresentados e da necessidade, ou não, de alteração do instrumento convocatório.

É o relatório.

**2. Fundamentação Legal**

A análise jurídica deve considerar, como premissa, que o Pregão Eletrônico nº 021/2026 – SRP foi instaurado sob a disciplina integral da Lei nº 14.133/2021. A impugnante fundamentou sua pretensão no art. 41, §§ 1º e 3º, da Lei nº 8.666/1993, diploma revogado desde 30 de dezembro de 2023 e inaplicável ao procedimento em exame. A inadequação do fundamento legal não impede o conhecimento da impugnação, porquanto o art. 164 da legislação vigente assegura a qualquer pessoa legitimidade para questionar irregularidade na aplicação da lei ou solicitar esclarecimentos sobre o instrumento convocatório.

A controvérsia concentra-se na legalidade do critério de julgamento pelo menor preço global por agrupamento de itens, diante da pretensão da impugnante de substituir a adjudicação por lote pela adjudicação individual. A solução exige interpretação conjunta dos arts. 5º, 40 e 82 da Lei nº 14.133/2021, os quais conciliam a ampliação da competitividade com os princípios da eficiência, da economicidade, do planejamento, da proporcionalidade e da obtenção da proposta mais vantajosa para a Administração.

O art. 40, inciso V, alínea "b", estabelece que o planejamento das compras deve atender ao princípio do parcelamento quando a divisão for tecnicamente viável e economicamente vantajosa. A norma não consagra obrigação absoluta de fracionar toda contratação divisível, pois o próprio § 3º, inciso I, afasta o parcelamento quando "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". O legislador reconheceu, portanto, que a multiplicação de fornecedores e relações contratuais pode produzir custos administrativos superiores aos benefícios decorrentes da ampliação formal do número de participantes.

O § 2º do mesmo artigo determina que a Administração considere a viabilidade da divisão do objeto em lotes, as peculiaridades do mercado, a economicidade, a ampliação da competição e a necessidade de evitar concentração. Esses parâmetros não autorizam a fragmentação automática da contratação, mas impõem uma avaliação concreta entre as soluções disponíveis. A Administração deve escolher a modelagem que preserve ambiente competitivo suficiente e, simultaneamente, permita execução eficiente, controle adequado e emprego racional dos recursos humanos e materiais disponíveis.

O Sistema de Registro de Preços possui disciplina ainda mais específica. O art. 82, § 1º, da Lei nº 14.133/2021 admite expressamente o julgamento pelo menor preço por grupo de itens quando a fase preparatória demonstrar a inviabilidade da adjudicação por item, evidenciar a vantagem técnica e econômica do agrupamento e indicar os preços unitários máximos aceitáveis. A norma confirma que a adjudicação por lote integra as alternativas juridicamente disponíveis, desde que a Administração apresente motivação vinculada às características do objeto, ao mercado fornecedor e às condições concretas de gestão da futura ata.

A inviabilidade exigida pelo art. 82, § 1º, não se restringe à impossibilidade física ou técnica de fornecimento separado dos produtos. A leitura conjunta com o art. 40, § 3º, inciso I, abrange a inviabilidade administrativa e econômica decorrente da pulverização excessiva de fornecedores, do aumento desproporcional dos custos de gestão e da perda de eficiência logística. Interpretação diversa esvaziaria a previsão legal que autoriza afastar o parcelamento justamente quando a redução dos custos de gerenciamento ou a maior vantagem recomendar a concentração do fornecimento.

No caso concreto, a Administração não reuniu todos os produtos em lote único e indiscriminado. O Termo de Referência distribuiu os 147 itens em três agrupamentos relacionados ao fornecimento odontológico: equipamentos permanentes, instrumentos e acessórios reutilizáveis e materiais de consumo. A divisão adotada preserva a afinidade mercadológica entre os produtos, uma vez que as empresas distribuidoras do setor habitualmente comercializam a integralidade ou parcela substancial dos itens compreendidos em cada lote, conforme os elementos levantados durante a pesquisa de preços e o planejamento da contratação.

A homogeneidade exigida para a formação dos lotes não pressupõe identidade absoluta entre composição, modelo, função específica ou fabricante de todos os produtos. O critério jurídico considera a correlação funcional, a destinação comum, o segmento econômico e o universo de fornecedores aptos ao atendimento da demanda. Os equipamentos, instrumentais e insumos licitados destinam-se ao funcionamento dos consultórios odontológicos municipais

e integram linhas comerciais normalmente disponibilizadas pelas mesmas distribuidoras especializadas, circunstância que afasta a reunião artificial de mercados independentes.

A fase preparatória também identificou consequência administrativa relevante caso o Município adotasse a adjudicação por item. A divisão integral permitiria a formação de até 147 relações distintas de fornecimento, com diferentes empresas responsáveis por produtos individualizados. Ainda que um mesmo licitante pudesse vencer mais de um item, o modelo ampliaria significativamente o número de fornecedores registrados, ordens de compra, entregas, notas fiscais, conferências, procedimentos de recebimento, pagamentos, substituições, garantias, comunicações e controles de execução.

A estrutura administrativa municipal precisaria acompanhar simultaneamente inúmeros fornecedores, cada um responsável por parcela reduzida da demanda, inclusive para entregas de pequeno valor econômico. A Secretaria Municipal de Saúde enfrentaria maior dificuldade para organizar o abastecimento dos consultórios, conferir produtos recebidos em momentos distintos, controlar prazos de validade e garantia, apurar responsabilidades e promover substituições. O custo operacional dessa fragmentação poderia superar eventual redução pontual obtida em um ou outro item, comprometendo a eficiência global da contratação.

O agrupamento em três lotes reduz esse universo a, no máximo, três fornecedores principais, sem eliminar a competição entre as distribuidoras que atuam em cada segmento. A solução concentra responsabilidades, permite planejamento coordenado das entregas, simplifica a comunicação administrativa e favorece o controle das obrigações relacionadas à qualidade, à regularidade sanitária, à assistência técnica, à garantia e à substituição dos produtos. A modelagem também amplia o poder de negociação decorrente do volume reunido e permite que os licitantes considerem ganhos de escala e redução de custos logísticos na composição das propostas.

A pesquisa de preços realizada por meio de sistema eletrônico confirma a existência de mercado fornecedor apto ao atendimento dos agrupamentos e individualiza o valor estimado de cada produto. Os elementos levantados na fase preparatória antecedem a publicação do edital e afastam qualquer construção posterior destinada exclusivamente a responder à

impugnação. A Administração definiu o julgamento por lote com base na estrutura do mercado, no volume de itens e nas limitações operacionais do Município, e não por mera preferência subjetiva ou conveniência desvinculada do interesse público.

A Súmula nº 247 do Tribunal de Contas da União, invocada pela impugnante, não conduz a conclusão diversa. O enunciado exige adjudicação por item quando o objeto for divisível, "desde que não haja prejuízo para o conjunto ou complexo ou perda de economia de escala". A própria redação ressalva as hipóteses nas quais o parcelamento prejudica a eficiência global, elimina ganhos econômicos ou compromete a adequada execução administrativa, condições que a fase preparatória identificou no procedimento em exame.

A jurisprudência do Tribunal de Contas da União também reconhece a licitude da adjudicação por lotes quando os itens possuem a mesma natureza mercadológica, guardam correlação entre si e a Administração demonstra vantagem na contratação conjunta. O Acórdão nº 5.260/2011 – Primeira Câmara assentou a inexistência de ilegalidade na formação de lotes compostos por itens da mesma natureza e relacionados entre si, entendimento posteriormente reafirmado no Acórdão nº 861/2013 – Plenário. O Acórdão nº 5.301/2013 – Segunda Câmara igualmente considerou legítimo o agrupamento quando a concentração reduz custos administrativos e favorece o gerenciamento eficiente do fornecimento.

A orientação atual do Tribunal de Contas da União mantém a adjudicação por item como referência geral no Sistema de Registro de Preços, mas admite o julgamento global do grupo nas hipóteses previstas no art. 82, § 1º, da Lei nº 14.133/2021. O controle de legalidade deve examinar a existência de justificativa concreta, a compatibilidade mercadológica dos itens, a vantagem técnica e econômica e a indicação de limites unitários, sem substituir a avaliação administrativa regularmente motivada por preferência abstrata por outro modelo de contratação.

A impugnante não apresentou elemento capaz de afastar as premissas técnicas registradas nos autos. A manifestação não individualiza produto incompatível com o mercado correspondente, não identifica lote cuja integralidade deixe de ser comercializada por distribuidores especializados, não aponta ausência de fornecedores aptos e não apresenta levantamento que demonstre redução efetiva de preços mediante adjudicação individual. A

empresa formula alegação genérica de restrição competitiva e reproduz fundamentos construídos sob a legislação anterior, sem enfrentar as condições específicas do Pregão Eletrônico nº 021/2026.

A competitividade não exige que o edital se ajuste à estrutura comercial ou ao portfólio particular de cada potencial interessado. A Administração deve assegurar participação ampla entre empresas capazes de executar o objeto segundo parâmetros proporcionais e relacionados à necessidade pública. A impossibilidade de determinado fabricante ou fornecedor cotar todos os produtos de um lote não comprova, isoladamente, restrição indevida, sobretudo quando a pesquisa de mercado demonstra que distribuidores do ramo oferecem regularmente os itens agrupados.

O edital também apresenta os valores unitários e totais estimados de cada produto, apurados por meio do sistema de pesquisa de preços, e determina, em sua disciplina de julgamento, o exame da compatibilidade da proposta com os limites máximos estabelecidos pela Administração. A interpretação conjunta dessas disposições permite reconhecer os valores unitários constantes das planilhas como limites máximos de aceitabilidade, vedada a compensação de preço excessivo em determinado item por descontos ofertados em outros componentes do lote.

A decisão administrativa que apreciar a impugnação deverá consignar expressamente essa interpretação, a fim de impedir qualquer dúvida durante o julgamento. A proposta classificada em primeiro lugar deverá apresentar planilha readequada ao valor final do lance, sem superar o preço unitário máximo de nenhum item. A observância dos limites individualizados preservará a economicidade do registro e impedirá que o julgamento global do lote produza distorção na distribuição interna dos preços.

As futuras ordens de fornecimento poderão abranger itens isolados ou subconjuntos integrantes dos lotes, conforme a necessidade da Secretaria Municipal de Saúde. Essa forma de execução não invalida o critério adotado, pois o art. 82, § 2º, autoriza expressamente a contratação posterior de item específico pertencente ao grupo. O dispositivo condiciona cada aquisição à pesquisa prévia de mercado e à demonstração de vantagem para o órgão ou entidade, observados os parâmetros do art. 23 da Lei nº 14.133/2021.

A Administração deverá, por conseguinte, instituir rotina de controle que anteceda a emissão das ordens de fornecimento destinadas à aquisição isolada de itens. O setor responsável deverá juntar consulta contemporânea ao sistema de preços ou a outras fontes idôneas e certificar que o valor unitário registrado permanece compatível ou inferior ao mercado. Essa providência constitui condição de execução da Ata de Registro de Preços e resguarda o Município contra eventual aquisição de item cujo preço tenha sofrido alteração relevante durante a vigência do registro.

A necessidade dessa validação posterior não impõe a adjudicação por item nem compromete a legalidade do certame. O art. 82, § 2º, foi instituído precisamente para compatibilizar o julgamento global do lote com aquisições futuras e parceladas, preservando a vantagem econômica de cada contratação específica. O Município poderá manter a gestão concentrada em três fornecedores e, ao mesmo tempo, controlar a adequação dos preços dos itens efetivamente solicitados.

A impugnação também não demonstrou que a adjudicação individual produziria vantagem superior à solução escolhida. A simples possibilidade de participação de maior número de empresas não encerra a análise da proposta mais vantajosa, pois a Administração deve considerar os custos indiretos de processamento, fiscalização, recebimento, pagamento e gerenciamento. O princípio da competitividade convive com os princípios da eficiência e da economicidade e não autoriza modelo cuja ampliação formal da disputa imponha ônus operacional incompatível com a capacidade administrativa municipal.

Os elementos da fase preparatória demonstram, portanto, que a divisão em três lotes preserva ambiente competitivo entre fornecedores do ramo odontológico, reduz o risco de desabastecimento decorrente de entregas excessivamente fragmentadas, racionaliza o emprego da estrutura municipal e mantém o controle dos preços unitários. A escolha administrativa atende aos arts. 5º, 40, §§ 2º e 3º, e 82, §§ 1º e 2º, da Lei nº 14.133/2021 e encontra respaldo na jurisprudência consolidada do Tribunal de Contas da União.

A correção da referência constante do item 1.2 do edital, que menciona “lote único” apesar da divisão objetiva em três lotes, possui natureza estritamente formal. O preâmbulo, o Termo de Referência, as planilhas e o sistema eletrônico identificam claramente os três

agrupamentos, sem divergência quanto ao objeto submetido à disputa. A Administração deverá publicar esclarecimento ou errata para substituir a expressão por "03 (três) lotes", providência que não altera o critério de julgamento, os quantitativos, os preços ou a formulação das propostas e, por isso, não exige reabertura do prazo do certame.

À vista dessas razões, os fundamentos apresentados pela DENTEMED EQUIPAMENTOS ODONTOLÓGICOS LTDA. não demonstram ilegalidade ou restrição indevida no julgamento pelo menor preço global por lote. A fase preparatória comprovou a compatibilidade mercadológica dos agrupamentos, a inviabilidade econômico-administrativa da pulverização integral dos 147 itens e a vantagem técnica e logística da concentração do fornecimento, permanecendo resguardados os preços unitários máximos e o controle de vantajosidade das futuras aquisições isoladas.

**3. Conclusão**

Diante do exposto, esta Assessoria Jurídica opina pelo conhecimento da impugnação apresentada pela empresa DENTEMED EQUIPAMENTOS ODONTOLÓGICOS LTDA. e, no mérito, pelo seu indeferimento, diante da ausência de ilegalidade ou restrição indevida à competitividade.

A Administração justificou adequadamente a divisão do objeto em três lotes, com fundamento nos arts. 40, §§ 2º e 3º, inciso I, e 82, § 1º, da Lei nº 14.133/2021, razão pela qual o Pregão Eletrônico nº 021/2026 – SRP poderá prosseguir com a manutenção do critério de julgamento pelo menor preço global por lote.

É o parecer, salvo melhor juízo.

Cerro Corá/RN, aos dez de agosto de 2026.

RAPHAEL TARGINO SOCIEDADE INDIVIDUAL DE ADVOCACIA
Assessoria em Licitações do Município de Cerro Corá