



RESPOSTA TÉCNICA AO ITEM VII DA IMPUGNAÇÃO

DO LOTE ÚNICO E DA NECESSIDADE DE REAVALIAÇÃO DO PARCELAMENTO

1. Questionamento formulado pela licitante

A licitante questiona a opção da Administração pela contratação do objeto em **lote único**, sustentando que os componentes possuem mercados próprios e fornecedores especializados distintos.

Argumenta que a contratação conjunta poderia reduzir o universo de empresas aptas a participar do certame e requer a reavaliação da possibilidade de parcelamento do objeto, inclusive mediante agrupamento em lotes ou grupos tecnicamente homogêneos.

Solicita, em síntese, manifestação quanto:

- à existência de fornecedores especializados por segmento;
- ao eventual impacto do lote único sobre a competitividade;
- à existência de economia de escala efetivamente demonstrada;
- à possibilidade de utilização de mecanismos de interoperabilidade, compartilhamento de dados e obrigações de integração para viabilizar a contratação em lotes; e
- à eventual necessidade de nova avaliação de mercado para subsidiar a decisão.

2. Resposta da Administração

O questionamento é conhecido e analisado, sendo **acolhido parcialmente apenas quanto à pertinência da referência normativa específica para a análise do parcelamento**, sem acolhimento do pedido de alteração da forma de contratação para parcelamento do objeto.

A Administração reconhece que o parcelamento constitui princípio aplicável às licitações de serviços quando **tecnicamente viável e economicamente vantajoso**, bem como reconhece que a existência de componentes individualmente identificáveis e de fornecedores especializados em determinados segmentos deve ser considerada na definição da forma de contratação.

Entretanto, **a divisibilidade material dos componentes não determina, isoladamente, a obrigatoriedade de parcelamento.**

A análise deve considerar as consequências concretas da eventual fragmentação sobre o conjunto da solução, abrangendo os aspectos técnicos, operacionais, administrativos, econômicos e concorrenciais.

Foi justamente sob essa perspectiva que a solução foi analisada durante o planejamento da contratação.





RESPOSTA TÉCNICA AO ITEM VII DA IMPUGNAÇÃO

3. Aplicação do princípio do parcelamento

Para a presente contratação, a disciplina jurídica específica encontra-se no **art. 47 da Lei nº 14.133/2021**, aplicável às licitações de serviços.

O dispositivo estabelece a observância do princípio do parcelamento quando tecnicamente viável e economicamente vantajoso e determina que sejam considerados, entre outros fatores, a responsabilidade técnica, os custos decorrentes da multiplicidade de contratos, a ampliação da competição e a prevenção da concentração de mercado.

Assim, a análise não consiste simplesmente em verificar se cada componente do objeto poderia, em tese, ser executado separadamente.

É necessário avaliar **se a divisão produziria, no resultado global, uma solução mais vantajosa para a Administração.**

Nesse contexto, a Administração realizou a análise comparativa entre a contratação em lote único e a possibilidade de parcelamento, considerando as características concretas da solução pretendida.

3.1. Da referência legal utilizada no Termo de Referência

A impugnante observa que o Termo de Referência faz referência ao **art. 40, inciso V, alínea “b”, da Lei nº 14.133/2021** para fundamentar a opção pelo lote único, enquanto a disciplina específica do parcelamento nas licitações de serviços encontra-se no **art. 47 do mesmo diploma legal.**

A observação é pertinente quanto à referência normativa.

Com efeito, o art. 40, inciso V, alínea “b”, da Lei nº 14.133/2021 está inserido no regime aplicável às **compras**, ao passo que o art. 47 disciplina especificamente a aplicação do princípio do parcelamento nas **licitações de serviços**.

Dessa forma, para fins de adequada correspondência entre a natureza do objeto e o dispositivo legal utilizado como fundamento, **o art. 47 da Lei nº 14.133/2021 constitui a referência normativa específica para a análise do parcelamento no presente caso.**

Ressalte-se, contudo, que a identificação dessa inadequação formal de referência normativa **não altera, por si só, a análise técnica realizada no planejamento da contratação nem a conclusão quanto à manutenção do lote único.**

A opção pela contratação integrada foi objeto de análise no ETP e no TR, considerando a natureza dos serviços, sua interdependência funcional, a necessidade de coordenação, a integração das informações e do sistema informatizado, a rastreabilidade, a responsabilidade contratual, a fiscalização, a continuidade da execução e os efeitos técnicos, operacionais, administrativos e econômicos decorrentes de eventual fragmentação.





RESPOSTA TÉCNICA AO ITEM VII DA IMPUGNAÇÃO

Assim, a **observação da impugnante é acolhida quanto à pertinência da referência ao art. 47 como dispositivo específico para a análise do parcelamento de serviços, permanecendo, no âmbito desta manifestação técnica, a conclusão pela manutenção da solução em lote único.**

4. Da divisibilidade material e da natureza integrada da solução

A Administração **não sustenta que o objeto seja absolutamente indivisível.**

Os componentes são individualmente identificáveis e, em determinados segmentos, podem existir fornecedores especializados.

Essa característica, contudo, não encerra a análise.

A contratação foi planejada como **solução integrada de Saúde e Segurança do Trabalho**, envolvendo programas, avaliações, laudos, exames ocupacionais, treinamentos, solução informatizada, assessoria técnica, atendimento especializado e informações relacionadas às obrigações de SST perante o eSocial.

Esses componentes possuem interfaces técnicas e operacionais que precisam funcionar de maneira coordenada.

Entre os elementos considerados no planejamento estão:

- integração funcional;
- uniformidade metodológica;
- coerência entre documentos e informações;
- rastreabilidade;
- continuidade da execução;
- coordenação técnica;
- responsabilidade contratual;
- integração com o sistema informatizado;
- operacionalização das informações de SST relacionadas ao eSocial;
- fiscalização; e
- gestão das interfaces entre os diferentes componentes.

Portanto, a opção pelo lote único **não decorre de presunção de indivisibilidade absoluta do objeto**, mas de avaliação administrativa acerca dos efeitos técnicos, operacionais, administrativos e econômicos decorrentes de sua eventual fragmentação.

5. Das consequências concretas da eventual fragmentação





RESPOSTA TÉCNICA AO ITEM VII DA IMPUGNAÇÃO

Diante dos elementos analisados, a decisão acerca do parcelamento deve considerar não apenas a divisibilidade material dos serviços, mas também as **consequências concretas de sua eventual fragmentação**.

Embora os componentes do objeto sejam individualmente distinguíveis e possam possuir fornecedores especializados, sua execução integrada apresenta vantagens relacionadas à coerência técnica, à coordenação, à rastreabilidade, à responsabilidade contratual, à integração sistêmica, à fiscalização e à continuidade da solução.

A fragmentação, por sua vez, poderá ampliar as interfaces entre diferentes contratados, exigindo mecanismos adicionais de coordenação, fiscalização e compatibilização.

Também poderá aumentar os riscos de:

- inconsistências entre documentos;
- duplicidade ou divergência de informações;
- retrabalho;
- incompatibilidade entre sistemas;
- dificuldades de rastreabilidade;
- conflitos ou dúvidas quanto à responsabilidade pela correção de inconsistências;
- descontinuidade entre etapas;
- aumento da complexidade da fiscalização; e
- maior esforço administrativo de coordenação.

Assim, a decisão pelo lote único decorre da **avaliação dos efeitos concretos da fragmentação**, e não simplesmente da afirmação genérica de que os serviços são “integrados”.

6. Da análise comparativa entre lote único e parcelamento

O Termo de Referência contém análise específica acerca da contratação em lote único e da possibilidade de parcelamento, considerando os diferentes aspectos relacionados à execução da solução.

Foram considerados, entre outros elementos, a uniformidade metodológica, a integração do sistema informatizado, a gestão de documentos e informações, a rastreabilidade, a fiscalização, a responsabilidade contratual e os riscos decorrentes da fragmentação.





RESPOSTA TÉCNICA AO ITEM VII DA IMPUGNAÇÃO

No caso da solução informatizada de SST, por exemplo, a contratação integrada favorece a gestão unificada de documentos, registros, bases de dados e informações técnicas.

Na hipótese de utilização de diferentes fornecedores e sistemas, seriam necessárias interfaces adicionais para assegurar compatibilidade, integração e consistência das informações.

A análise realizada também identificou que a fragmentação pode ampliar a complexidade da gestão e da fiscalização e aumentar os riscos de inconsistências técnicas e conflitos de responsabilidade.

Dessa forma, a opção pelo lote único está vinculada a uma avaliação concreta da forma de execução da solução.

7. Da responsabilidade técnica e contratual

A responsabilidade pela coordenação e compatibilização dos diferentes componentes constitui outro elemento relevante.

Na hipótese de múltiplos contratos, haveria diferentes contratados, interlocutores, fluxos de comunicação, cronogramas e mecanismos de controle, aumentando a necessidade de coordenação entre os prestadores.

Também poderiam ocorrer situações em que uma inconsistência situada na interface entre dois serviços exigisse a identificação do responsável por sua correção.

No lote único, existe **um único responsável contratual pela entrega integrada da solução**, sem prejuízo da responsabilidade técnica específica dos profissionais legalmente habilitados para cada atividade.

Essa estrutura favorece a clareza da gestão contratual e da responsabilização pela compatibilização dos diferentes produtos e atividades.

8. Da interoperabilidade e da possibilidade de contratação em lotes

A Administração reconhece que mecanismos de interoperabilidade, compartilhamento de dados e obrigações contratuais de integração **podem, em determinadas situações, viabilizar a contratação de diferentes fornecedores**.

Entretanto, a possibilidade técnica de estabelecer interoperabilidade **não demonstra, por si só, que o parcelamento seja a alternativa mais vantajosa para esta contratação**.

Não se trata apenas de verificar se diferentes sistemas podem tecnicamente “conversar”.

É necessário considerar as consequências da existência de múltiplos responsáveis sobre:





RESPOSTA TÉCNICA AO ITEM VII DA IMPUGNAÇÃO

- a consistência das informações;
- a rastreabilidade;
- a atualização dos registros;
- a compatibilidade dos documentos;
- a gestão das interfaces;
- a responsabilidade pelas inconsistências;
- a fiscalização;
- a continuidade; e
- os custos administrativos de coordenação.

Assim, a Administração **não afirma que a interoperabilidade seja tecnicamente impossível.**

O que se conclui é que, para a solução concreta planejada, a interoperabilidade entre múltiplos contratos **não elimina todos os riscos, interfaces e custos decorrentes da fragmentação.**

A opção pelo lote único busca justamente reduzir essas interfaces e concentrar a responsabilidade pela integração da solução.

9. Da análise econômica

A Administração também **não fundamenta a opção pelo lote único na presunção de que um contrato único necessariamente produzirá menor preço.**

A análise econômica deve considerar o custo global da solução e, conforme previsto no art. 47 da Lei nº 14.133/2021, os custos decorrentes da existência de múltiplos contratos em comparação com as vantagens eventualmente obtidas mediante a divisão.

Nesse contexto, além dos preços individuais dos componentes, devem ser considerados os custos e esforços administrativos relacionados a:

- diferentes procedimentos de fiscalização;
- diferentes interlocutores técnicos;
- fluxos de comunicação distintos;
- cronogramas independentes;
- conferência de compatibilidade entre documentos;
- tratamento de inconsistências entre fornecedores;





RESPOSTA TÉCNICA AO ITEM VII DA IMPUGNAÇÃO

- coordenação das interfaces;
- acompanhamento separado das obrigações;
- gestão de diferentes sistemas; e
- maior esforço administrativo para identificação e solução de falhas.

Portanto, **não se afirma que o lote único seja necessariamente mais barato em qualquer hipótese**, tampouco que o parcelamento produza automaticamente aumento de preços.

A análise considera que a vantajosidade deve ser aferida pelo **resultado global e pela efetividade da solução**, incluindo seus custos administrativos, operacionais e de coordenação.

10. Da existência de fornecedores especializados por segmento

A Administração reconhece que determinados componentes possuem mercados especializados e que existem ou podem existir fornecedores especializados em segmentos específicos.

Essa circunstância foi considerada na análise.

Entretanto, a existência de fornecedores especializados **não demonstra isoladamente que o parcelamento seja técnica e economicamente mais vantajoso para o conjunto da contratação**.

O que deve ser avaliado é o resultado global da divisão.

Assim, ainda que possam existir empresas especializadas, por exemplo, em exames ocupacionais, tecnologia, treinamentos, engenharia ou medicina ocupacional, isso não significa que a contratação fragmentada desses componentes produza, necessariamente, a solução mais eficiente para o Município.

A existência de mercados especializados constitui, portanto, **um dos elementos da análise**, mas deve ser ponderada conjuntamente com os demais fatores previstos no art. 47 da Lei nº 14.133/2021.

11. Da competitividade e da Súmula nº 247 do TCU

A Administração reconhece que a ampliação da competição é elemento relevante na análise do parcelamento.

A **Súmula nº 247 do Tribunal de Contas da União** estabelece orientação favorável à adjudicação por itens quando o objeto for divisível, desde que não haja prejuízo para o conjunto ou complexo ou perda de economia de escala.

Consequentemente, a divisibilidade deve ser analisada conjuntamente com os efeitos da divisão sobre o conjunto da contratação.





RESPOSTA TÉCNICA AO ITEM VII DA IMPUGNAÇÃO

No presente caso, a Administração ponderou que a eventual ampliação do universo de fornecedores decorrente do parcelamento deve ser confrontada com os riscos e custos adicionais decorrentes da fragmentação.

A opção pelo lote único **não decorre de intenção de restringir a competição, favorecer determinado fornecedor ou reservar mercado**, mas da avaliação de que a contratação integrada oferece maior segurança quanto à coordenação, responsabilidade, integração, rastreabilidade, fiscalização e continuidade da solução.

12. Da jurisprudência do Tribunal de Contas da União

O **Acórdão nº 1.732/2009-Plenário do Tribunal de Contas da União** constitui referência relevante quanto à necessidade de motivação da opção pelo não parcelamento.

O precedente ressalta a necessidade de que a Administração demonstre, nos autos, os elementos que justificam a contratação sem parcelamento e reconhece que os ganhos decorrentes da ampliação da concorrência podem, em determinadas situações, igualar ou superar os ganhos decorrentes da economia de escala.

A orientação é pertinente ao presente caso porque reforça que a decisão pelo lote único deve decorrer de **avaliação concreta e fundamentada**, considerando simultaneamente os benefícios potenciais da ampliação da competição e os efeitos que a fragmentação poderá produzir sobre a execução, a coordenação, a responsabilidade, a fiscalização, a integração e a economicidade da solução.

Nesse sentido, a Administração não utiliza a integração como justificativa abstrata para afastar o parcelamento.

A fundamentação está vinculada às características concretas da solução planejada.

13. Da necessidade de nova pesquisa específica por segmento

A licitante solicita, ainda, nova avaliação junto a fornecedores especializados de cada segmento.

No âmbito desta manifestação técnica, **não se identifica necessidade de nova pesquisa específica por segmento como condição para manutenção da solução já planejada**.

O planejamento da contratação considerou alternativas de contratação integrada e fragmentada, bem como as características técnicas e operacionais da solução, tendo sido considerada a existência de soluções integradas e fragmentadas no mercado.

Portanto, a análise de mercado **não foi desconsiderada**.

A eventual existência de fornecedores especializados em determinados segmentos permanece como elemento relevante, mas não altera, isoladamente, a conclusão quanto à forma de estruturação do objeto.





RESPOSTA TÉCNICA AO ITEM VII DA IMPUGNAÇÃO

14. Síntese da análise técnica

Diante dos elementos analisados, tem-se que:

- a) o objeto possui componentes materialmente divisíveis;
- b) existem ou podem existir fornecedores especializados em determinados segmentos;
- c) o parcelamento é juridicamente possível em tese e deve ser considerado quando tecnicamente viável e economicamente vantajoso;
- d) a Administração avaliou a possibilidade de fragmentação no planejamento da contratação;
- e) a solução apresenta interdependência funcional e interfaces técnicas e operacionais relevantes;
- f) a fragmentação poderá ampliar custos e complexidade de coordenação, fiscalização e gestão;
- g) a interoperabilidade pode ser utilizada como mecanismo de integração, mas não elimina, por si só, os riscos e custos decorrentes da existência de múltiplos contratos;
- h) a economia de escala não foi tratada como fundamento único ou automático para justificar o lote único;
- i) a ampliação da competição foi considerada juntamente com os demais fatores previstos na legislação;
- j) a opção pelo lote único decorre da avaliação global da solução e de suas consequências concretas, e não da presunção de indivisibilidade absoluta.

15. Conclusão

Diante de todo o exposto, a Administração conclui que, embora os componentes do objeto sejam individualmente identificáveis e materialmente divisíveis, **o parcelamento, para a solução específica planejada, não demonstrou ser globalmente mais vantajoso do que a contratação em lote único.**

A opção pelo lote único decorre da avaliação conjunta:

- da interdependência funcional;
- da integração das informações;
- da uniformidade metodológica;
- da rastreabilidade;
- da continuidade da execução;
- da coordenação técnica;





RESPOSTA TÉCNICA AO ITEM VII DA IMPUGNAÇÃO

- da responsabilidade contratual;
- da fiscalização;
- da gestão das interfaces;
- dos custos administrativos; e
- dos riscos decorrentes da multiplicidade de contratos.

A decisão **não se baseia em indivisibilidade absoluta do objeto**, nem na presunção de que a contratação em lote único seja sempre mais econômica.

Baseia-se na conclusão de que, consideradas as características concretas desta contratação, **a solução integrada apresenta maior adequação técnica, operacional e administrativa ao interesse público municipal.**

Assim, o **Item VII da impugnação não é acolhido quanto ao pedido de parcelamento**, mantendo-se a opção pela contratação em **lote único**.

Acolhe-se parcialmente o questionamento exclusivamente quanto à pertinência da utilização do art. 47 da Lei nº 14.133/2021 como referência normativa específica para a análise do parcelamento de serviços, sem que tal reconhecimento altere a solução técnica ou a conclusão pela manutenção do lote único.

Não foram identificados, na análise técnica realizada, elementos que imponham revisão da solução ou da opção pelo lote único constante do planejamento da contratação.

A presente manifestação restringe-se aos aspectos técnicos relacionados ao **Estudo Técnico Preliminar (ETP) e ao Termo de Referência (TR)**, no âmbito das atribuições desta área, cabendo às unidades competentes a análise e adoção das providências relativas aos demais aspectos administrativos, formais e procedimentais do certame.



Nome: Sandro José Morlo
CPF: ***.202.239-**

Assinado com certificado digital avançado

