

DECISÃO SOBRE IMPUGNAÇÃO AO EDITAL

PREGÃO ELETRÔNICO Nº 90009/2026

PROCESSO ADMINISTRATIVO Nº 0388/2026

OBJETO: Registro de preços para organização, planejamento, operacionalização e execução de eventos institucionais.

I – RELATÓRIO

Trata-se de impugnação apresentada pelo Sr. Agostinho Pereira de Paula, em face do Edital do Pregão Eletrônico nº 90009/2026, promovido pelo Conselho Federal de Odontologia – CFO, cujo objeto consiste no registro de preços para organização, planejamento, operacionalização e execução de eventos institucionais, com valor estimado de R\$ 14.987.360,33 e critério de julgamento pelo menor preço global do grupo.

O impugnante sustenta, em síntese, que o agrupamento dos 245 itens em um único grupo/lote restringiria a competitividade do certame, defendendo a adoção do critério de julgamento pelo menor preço por item.

Para tanto, invoca, principalmente, o art. 82, §1º, da Lei nº 14.133/2021, a Súmula nº 247 do Tribunal de Contas da União e precedentes daquela Corte relacionados ao parcelamento de objetos licitados.

Alega, ainda, que os serviços constantes dos 13 subgrupos possuem naturezas distintas e seriam executados por fornecedores pertencentes a diferentes segmentos de mercado, circunstância que, segundo seu entendimento, caracterizaria restrição indevida à competitividade.

Ao final, requer a alteração do critério de julgamento para menor preço por item ou, alternativamente, a adoção de outra forma de parcelamento do objeto.

É o relatório.

II – DA TEMPESTIVIDADE E DO CONHECIMENTO

A impugnação deve ser conhecida, uma vez que apresentada dentro do prazo estabelecido no instrumento convocatório e no art. 164 da Lei nº 14.133/2021.

O próprio edital estabelece que qualquer pessoa é parte legítima para impugnar o instrumento convocatório por irregularidade na aplicação da Lei nº 14.133/2021, devendo o pedido ser protocolado até 3 (três) dias úteis antes da abertura do certame.

Presentes, portanto, os pressupostos de admissibilidade, passa-se à análise do mérito.

III – DA ANÁLISE DO MÉRITO

III.1 – Da correta compreensão do art. 82, §1º, da Lei nº 14.133/2021

A principal alegação do impugnante consiste na afirmação de que, nas licitações processadas pelo Sistema de Registro de Preços, deveria necessariamente prevalecer o critério de julgamento pelo menor preço por item.

A interpretação, contudo, não procede.

O art. 82, §1º, da Lei nº 14.133/2021 dispõe:

“O critério de julgamento de menor preço por grupo de itens somente poderá ser adotado quando for demonstrada a inviabilidade de se promover a adjudicação por item e for evidenciada a sua vantagem técnica e econômica (...)”.

A norma, portanto, não estabelece uma proibição absoluta ao julgamento por grupo de itens.

Ao contrário, admite expressamente essa possibilidade quando presentes dois pressupostos:

- a) demonstração da inviabilidade da adjudicação por item; e
- b) demonstração da vantagem técnica e econômica do agrupamento.

Assim, a questão jurídica central não é saber se o parcelamento constitui uma diretriz geral das contratações públicas, mas verificar se, diante das características concretas do objeto, a adjudicação individualizada dos itens é tecnicamente adequada e compatível com a obtenção da solução pretendida pela Administração.

No presente caso, a resposta é negativa.

A Lei nº 14.133/2021 estabelece, em seu art. 5º, diversos princípios que devem ser observados conjuntamente, entre eles a competitividade, a economicidade, a eficiência, o planejamento, a razoabilidade, a proporcionalidade e o interesse público.

Não existe, portanto, hierarquia abstrata que permita afirmar que o princípio da ampliação do número de licitantes deva sempre prevalecer sobre a eficiência, a integração da solução, a responsabilidade contratual única, a economicidade e a adequada execução do objeto.

A própria Lei determina que esses vetores sejam harmonizados a partir das características concretas da contratação.

III.2 – Da natureza integrada do objeto

No caso concreto, o Termo de Referência não reuniu os 245 itens em um único grupo de maneira arbitrária.

Conforme expressamente registrado no instrumento de planejamento, a adoção da solução integrada decorre da natureza interdependente dos serviços de eventos, considerando que a falha ou incompatibilidade de apenas um componente pode comprometer a realização da atividade como um todo.

O Termo de Referência registra que serviços como locação de espaço, montagem de estrutura, sonorização, iluminação, comunicação visual, alimentação, recepção, credenciamento, segurança, transmissão online, mobiliário e apoio logístico precisam ser coordenados de maneira harmônica, sob responsabilidade centralizada e planejamento operacional único.

Essa justificativa possui especial relevância porque o objeto não consiste na simples aquisição isolada de 245 produtos ou serviços autônomos.

Trata-se de uma solução integrada para realização de eventos institucionais, na qual os diversos componentes são utilizados de forma coordenada para atingir um resultado final único: a adequada realização do evento.

A eventual contratação de diversos fornecedores independentes para um mesmo evento produziria significativa complexidade de coordenação, fiscalização, responsabilização e compatibilização das prestações.

Haveria, por exemplo, potencial necessidade de coordenação entre fornecedores responsáveis por:

- espaço físico;
- montagem;
- mobiliário;
- sonorização;
- iluminação;
- alimentação;
- recepção;
- segurança;
- transporte;
- tradução;
- recursos humanos;
- comunicação visual;
- filmagem e fotografia;
- transmissão;
- decoração.

A divisão desses serviços entre múltiplos contratados não necessariamente representaria maior eficiência ou economicidade. Ao contrário, poderia transferir para a Administração a responsabilidade de coordenar diferentes fornecedores, administrar interfaces contratuais e solucionar eventuais conflitos de execução.

Nesse cenário, a contratação de empresa responsável pela gestão integrada da solução constitui opção de modelagem diretamente relacionada ao resultado que se pretende alcançar.

III.3 – Da existência de precedente específico do TCU para serviços de eventos

A argumentação apresentada na impugnação baseia-se em diversos precedentes do TCU sobre parcelamento do objeto. Entretanto, tais precedentes não podem ser aplicados de forma automática, sem consideração das peculiaridades do objeto.

E, especialmente em relação a serviços de realização de eventos, existe precedente do próprio TCU que merece destaque.

No Acórdão nº 1.712/2015 – Plenário, o Tribunal analisou situação relacionada à contratação de serviços para realização de eventos e reconheceu justamente a dificuldade de parcelamento quando os serviços são interdependentes.

Naquele julgamento, foi consignado que o parcelamento poderia resultar na contratação de dezenas de fornecedores/prestadores para a realização de um único evento, sendo reconhecida a inviabilidade da dissociação dos serviços quando estes compõem uma solução operacional integrada.

O entendimento é especialmente pertinente ao presente caso porque o objeto do Pregão Eletrônico nº 90009/2026 possui precisamente essa característica: diversos serviços distintos sob o ponto de vista material, mas funcionalmente integrados para a produção de um único resultado.

Importante destacar, ainda, que o TCU possui entendimento admitindo a utilização do Sistema de Registro de Preços para serviços de organização de eventos quando presentes condições de padronização e planejamento adequado.

Desse modo, a jurisprudência do Tribunal não conduz à conclusão pretendida pelo impugnante de que todo serviço relacionado a eventos deva necessariamente ser adjudicado por item.

Ao contrário, a jurisprudência demonstra que a modelagem deve considerar a indivisibilidade funcional e operacional do objeto.

III.4 – Da distinção entre “itens” e “subgrupos”

Outro ponto que merece esclarecimento é a afirmação de que o edital teria criado 13 lotes ou grupos autônomos.

Essa premissa não corresponde ao conteúdo do Termo de Referência.

O documento estabelece expressamente que os serviços correspondem a um único grupo/lote, composto por 245 itens, sendo os 13 subgrupos utilizados exclusivamente para fins de apresentação, compreensão técnica e gestão operacional.

O próprio Termo de Referência esclarece que os subgrupos:

- não constituem lotes autônomos;
- não autorizam julgamento separado; e
- não afastam a necessidade de apresentação de proposta para todos os itens que compõem o grupo/ lote único.

Portanto, não há no edital a instituição de 13 lotes independentes.

Existe um único grupo de contratação, estruturado internamente em subgrupos temáticos para facilitar a compreensão e a gestão do objeto.

A crítica formulada na impugnação, nesse ponto, parte de premissa diversa daquela efetivamente estabelecida no instrumento convocatório.

III.5 – Da aplicação da Súmula TCU nº 247

Também não procede a invocação da Súmula TCU nº 247 como fundamento para determinar, automaticamente, a adjudicação por item.

A referida Súmula estabelece:

“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 (...)”.

A própria redação da Súmula contém a ressalva fundamental: “desde que não haja prejuízo para o conjunto ou complexo ou perda de economia de escala”.

Portanto, a Súmula não institui um dever absoluto de fracionamento.

Seu conteúdo deve ser interpretado conjuntamente com a natureza do objeto e com a necessidade de preservação da funcionalidade da contratação.

No presente caso, o objeto foi estruturado justamente a partir da necessidade de preservação da integração entre os diversos serviços que compõem a realização de eventos.

A pretensão de transformar cada item em objeto de adjudicação independente desconsideraria a característica funcional do objeto e poderia produzir a fragmentação de uma solução que foi planejada para ser executada de maneira coordenada.

III.6 – Da vantagem técnica e operacional da contratação integrada

A adoção do grupo único também encontra fundamento na busca por maior eficiência operacional.

A existência de um único responsável pela solução integrada permite:

- a) centralização da gestão operacional;
- b) definição de responsabilidade contratual única perante o CFO;
- c) redução de interfaces entre diferentes fornecedores;
- d) maior facilidade de fiscalização;
- e) uniformidade na execução dos serviços;
- f) maior capacidade de resposta diante de alterações ou intercorrências;
- g) redução do risco de incompatibilidade entre serviços;
- h) maior previsibilidade na execução dos eventos;
- i) simplificação da gestão administrativa e contratual; e
- j) responsabilização objetiva e centralizada da contratada pelo resultado global da execução.

Esses fatores devem ser considerados na análise da vantagem técnica exigida pelo art. 82, §1º, da Lei nº 14.133/2021.

Não seria juridicamente adequado avaliar a competitividade apenas pela quantidade potencial de empresas que poderiam participar de cada item isoladamente, ignorando os custos administrativos e os riscos decorrentes da multiplicidade de fornecedores.

III.7 – Da competitividade

O princípio da competitividade, previsto no art. 5º da Lei nº 14.133/2021, deve ser preservado, mas não pode ser interpretado como imposição de qualquer modelo de parcelamento.

A restrição à competição somente seria juridicamente censurável se resultasse de exigência desnecessária ou desproporcional em relação ao objeto.

No presente caso, a exigência de apresentação de proposta para a integralidade do grupo decorre da própria concepção da solução contratual.

Não se verifica, portanto, restrição arbitrária, mas escolha motivada da Administração por modelo de contratação compatível com a execução integrada do objeto.

Além disso, a própria jurisprudência do TCU reconhece que, em determinadas contratações de eventos, o parcelamento pode ser inviável exatamente porque conduziria à multiplicidade de fornecedores para execução de um mesmo evento.

III.8 – Da correta aplicação do Acórdão TCU nº 1.347/2018 – Plenário

O impugnante também invoca o Acórdão nº 1.347/2018 – Plenário, segundo o qual a utilização de preço global por grupo no Sistema de Registro de Preços constitui medida excepcional que deve ser devidamente justificada.

O precedente, entretanto, não determina que o critério por grupo seja juridicamente proibido.

Ao contrário, o próprio TCU reconhece a possibilidade da modelagem por grupo quando devidamente justificada e quando compatível com a forma de contratação pretendida pela Administração.

É exatamente o que ocorre no presente caso.

A opção administrativa está expressamente motivada no Termo de Referência, no qual se esclarece a natureza interdependente dos serviços e a necessidade de coordenação harmônica sob responsabilidade centralizada.

Portanto, o precedente invocado pelo impugnante não conduz ao acolhimento da impugnação.

III.9 – Da ausência de demonstração concreta de restrição indevida

Outro aspecto relevante é que a impugnação afirma genericamente que o agrupamento restringiria a competição, mas não apresenta estudo, levantamento de mercado ou demonstração concreta de que a modelagem adotada inviabilizaria a participação de potenciais fornecedores.

A mera existência de empresas especializadas em determinados segmentos não é suficiente, por si só, para demonstrar que o objeto deveria ser obrigatoriamente dividido.

O que deve ser analisado é se existe mercado apto a fornecer a solução integrada pretendida pela Administração.

Nesse sentido, a modelagem adotada busca justamente contratar empresa capaz de coordenar os diferentes componentes necessários à realização dos eventos, evitando que o CFO tenha de assumir a gestão direta das inúmeras interfaces existentes entre fornecedores especializados.

III.10 – Da ponderação entre competitividade, economicidade e interesse público

A decisão administrativa deve observar o conjunto dos princípios previstos no art. 5º da Lei nº 14.133/2021.

Não se pode conferir ao princípio da competitividade interpretação isolada capaz de conduzir à adoção de modelo que, embora potencialmente aumente o número de fornecedores, prejudique a eficiência, a economicidade, a gestão contratual e a adequada execução do objeto.

A contratação pública deve buscar a solução mais adequada ao interesse público concretamente identificado no processo de planejamento.

No caso em exame, a Administração justificou que a realização dos eventos exige integração operacional, coordenação centralizada e responsabilidade única.

A escolha pelo grupo único, portanto, encontra fundamento em elementos objetivos relacionados à própria natureza da contratação.

III.11 - Dos precedentes invocados e do dever de boa-fé.

Para subsidiar a análise do pedido de impugnação apresentado, esta Comissão solicitou manifestação da Procuradoria Jurídica. Do parecer jurídico emitido, extraem-se os seguintes fundamentos acerca dos precedentes jurisprudenciais invocados pela impugnante:

O enunciado n. 247 da Súmula do Tribunal de Contas da União, em que se apoia a impugnação, contém ressalva expressa:

"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."

É precisamente o prejuízo ao conjunto que o Estudo Técnico Preliminar identifica ao descrever a interdependência entre os serviços. Do mesmo modo, o Acórdão n. 1.347/2018-Plenário, igualmente invocado, subordina o julgamento por grupo à devida justificativa, exigência atendida na instrução do certame.

Quanto aos demais julgados, realizada pesquisa na base de jurisprudência do Tribunal de Contas da União, não foram localizados, nos Acórdãos n. 1.214/2013, 2.622/2013, 2.977/2012, 3.089/2015, 1.793/2011 e 2.407/2006, todos do Plenário, e no Acórdão n. 5.260/2011-2ª Câmara, os trechos reproduzidos entre aspas na impugnação. No Acórdão n. 1.214/2013-Plenário, em sentido oposto ao sustentado, extraiu-se o entendimento de que não há regra absoluta pelo parcelamento ou não do objeto, cuja viabilidade deve ser avaliada em cada caso.

Constatou-se, ademais, que parte desses julgados tem objeto diverso do parcelamento em licitações e do sistema de registro de preços. O Acórdão n. 2.622/2013-Plenário examina a taxa de BDI em obras públicas, o Acórdão n. 3.089/2015-Plenário trata de estudo econométrico sobre danos decorrentes de suposto cartel em contratações da Petrobras, o Acórdão n. 1.793/2011-Plenário cuida de auditoria nos sistemas Siasg e Comprasnet e o Acórdão n. 5.260/2011-2ª Câmara *aprecia atos de concessão de aposentadoria*.

Os Acórdãos n. 2.977/2012 e 2.407/2006, ambos do Plenário, guardam pertinência com o tema, mas não contêm as frases a eles atribuídas. Registre-se que essa conclusão decorre da pesquisa realizada por esta Procuradoria, sem prejuízo de que a parte impugnante esclareça a origem das transcrições ou demonstre o desacerto da análise.

Não sendo a parte impugnante licitante nem contratada, não se cogita, *por ora*, das infrações e sanções dos artigos 155 e 156 da Lei n. 14.133/2021, cujo *caput* restringe sua incidência a essas figuras. Subsiste, contudo, o dever imposto ao administrado pelo artigo 4º, incisos I e II, da Lei n. 9.784/1999, de "expor os fatos conforme a verdade" e de "proceder com lealdade, urbanidade e boa-fé", o que recomenda o registro da constatação na decisão, sem imputação de má-fé.

IV – CONCLUSÃO

Diante de todo o exposto, verifica-se que:

1. a impugnação é tempestiva e deve ser conhecida;

2. o art. 82, §1º, da Lei nº 14.133/2021 não estabelece obrigatoriedade absoluta de julgamento por item no Sistema de Registro de Preços;
3. o julgamento por grupo é admitido quando demonstradas a inviabilidade da adjudicação por item e a vantagem técnica e econômica da solução;
4. o Termo de Referência apresentou justificativa expressa para a adoção da solução integrada;
5. os 245 itens integram um único grupo/lote, sendo os 13 subgrupos utilizados apenas para fins de organização, compreensão técnica e gestão operacional;
6. a natureza dos serviços de eventos envolve significativa interdependência operacional entre espaço, montagem, equipamentos, alimentação, recepção, segurança, transporte, comunicação, transmissão e demais componentes;
7. a fragmentação do objeto poderia gerar multiplicidade de fornecedores e ampliar as interfaces de gestão e fiscalização;
8. a jurisprudência do TCU possui precedente específico reconhecendo a inviabilidade do parcelamento de determinados serviços de eventos quando a dissociação comprometer a execução integrada do objeto;
9. a Súmula TCU nº 247 não estabelece obrigação absoluta de parcelamento, devendo ser preservadas as hipóteses em que a divisão prejudique o conjunto ou complexo;
10. não foi apresentada pela impugnante demonstração concreta de que o modelo adotado pelo CFO constitua restrição arbitrária ou desproporcional à competitividade.

Dessa forma, não se verifica ilegalidade ou irregularidade no critério de julgamento estabelecido no edital, tampouco fundamento suficiente para alteração da modelagem da contratação.

V – DECISÃO

Ante o exposto, CONHEÇO da impugnação apresentada pelo Sr. Agostinho Pereira de Paula e, no mérito, NEGO-LHE PROVIMENTO, mantendo-se integralmente as disposições

constantes do Edital do Pregão Eletrônico nº 90009/2026, inclusive quanto à adoção do critério de julgamento pelo menor preço global do grupo/lote único, composto pelos 245 itens previstos no Termo de Referência.

Fica mantida, igualmente, a estruturação dos itens em 13 subgrupos temáticos, exclusivamente para fins de apresentação, compreensão técnica e gestão operacional, sem alteração da unidade de julgamento estabelecida no edital.

Brasília/DF, 22 de setembro de 2026.

José Alves de M. Júnior
Agente de Contratação Pública
PORTARIA CFO-SEC-136 de 14 de julho de 2026