

JULGAMENTO DE IMPUGNAÇÃO Nº 01/2026 - COREN-DF/PROGER/DL

Processo nº 00232.000371/2026-13

PREGÃO ELETRÔNICO Nº 90004/2026

O Conselho Regional de Enfermagem do Distrito Federal, neste ato representada pela Pregoeira do Conselho Regional de Enfermagem do Distrito Federal, devidamente nomeada por meio da Portaria Coren-DF nº 40/2026, com fulcro na Lei nº 14.133/2021, apresenta resposta aos pedidos de impugnação do Edital de Pregão Eletrônico nº 90004/2026, que estabelece as diretrizes do Processo SEI nº 00232.000371/2026-13, a realizar-se em 24/08/2026, interposto pela pessoa jurídica de direito privado, 56.052.966 Jonatas Leonardo Câmara de Paula, inscrito no CNPJ nº 56.052.966/0001-27, que tem como objeto o registro de preços para eventual contratação de empresa especializada para organização e execução de eventos para o Conselho Regional de Enfermagem do Distrito Federal - Coren-DF, sob demanda, conforme condições, quantidades e exigências estabelecidas em Edital e seus anexos, da forma a seguir:

1. DA TEMPESTIVIDADE

O impugnante, 56.052.966 Jonatas Leonardo Câmara de Paula, valendo-se da prerrogativa legal estabelecida no art. 164 da lei nº 14.133/2021, apresentou o pedido de impugnação ao Edital do Pregão Eletrônico nº 90004/2026, via e-mail, em 13/08/2026, respectivamente, diante disso concluímos que foi apresentada de forma TEMPESTIVA, nos termos do subitem 15.1 do Edital, considerando a abertura do Pregão agendada para o dia 24/08/2026.

2. DAS ALEGAÇÕES E DO PEDIDO

Analisando as razões apresentadas pela impugnante, percebe-se que a insurgência se concentra na decisão da Administração de reunir os 103 itens que compõem o objeto em grupo único, alegando em especial, suposta ausência de demonstração concreta da inviabilidade técnica ou econômica do parcelamento, possível restrição à competitividade e necessidade de divisão do objeto em grupos homogêneos.

Ao final, requer o parcelamento do objeto em grupos homogêneos.

3. DA ANÁLISE DO MÉRITO

Inicialmente, vale registrar que todo ato administrativo deve atender, entre outros princípios, o da legalidade, razoabilidade, moralidade, igualdade e o da motivação, sendo de relevo consignar que, em sede de licitação, todos os atos da Administração devem sempre almejar o atendimento ao princípio da isonomia, da vinculação ao Instrumento Convocatório e da legalidade, consoante art. 5º da Lei 14.133/2021, que dispõe:

Art. 5º Na aplicação desta Lei, serão observados os princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade, da eficiência, do interesse público, da probidade administrativa, da igualdade, do planejamento, da

transparência, da eficácia, da segregação de funções, da motivação, da vinculação ao edital, do julgamento objetivo, da segurança jurídica, da razoabilidade, da competitividade, da proporcionalidade, da celeridade, da economicidade e do desenvolvimento nacional sustentável, assim como as disposições do Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro).

Em análise à impugnação de edital, verifica-se que:

Do princípio do parcelamento

A Administração reconhece que o art. 47, inciso II, da Lei nº 14.133/2021 estabelece o parcelamento como princípio aplicável às licitações de serviços quando tecnicamente viável e economicamente vantajoso. Todavia, o dispositivo legal não estabelece que todo objeto divisível sob o ponto de vista meramente físico ou material deva, obrigatoriamente, ser fragmentado em itens ou grupos distintos.

A análise do parcelamento deve considerar as características concretas da contratação, especialmente sua natureza, a forma de execução, a necessidade de integração entre as diversas prestações, os riscos decorrentes da multiplicidade de contratados, os custos de gestão e fiscalização, a responsabilidade pela execução e a busca da solução mais vantajosa para a Administração.

Da natureza integrada da contratação

No presente caso, a Administração não adotou o grupo único por mera conveniência ou simplificação administrativa. A opção decorre das características específicas do objeto, que envolve a organização e realização de eventos institucionais, nos quais os diversos serviços e fornecimentos não constituem prestações isoladas e desconectadas, mas componentes de uma solução única destinada à realização adequada dos eventos do Coren-DF.

Conforme já consignado no item 4.8.5 do instrumento convocatório/Termo de Referência, o agrupamento foi fundamentado, entre outros aspectos, na necessidade de otimização na organização e execução dos eventos; na economia de recursos e custos; na garantia de qualidade e continuidade; e na adequada gestão da execução contratual.

A realização de um evento institucional envolve diversas etapas que precisam ocorrer de forma sincronizada, observando-se cronogramas, horários de montagem e desmontagem, disponibilização de estruturas, equipamentos, alimentação, pessoal, materiais e demais serviços necessários.

A eventual contratação de diversos fornecedores independentes transferiria para a Administração parcela significativa da responsabilidade pela coordenação das interfaces entre os prestadores, aumentando os riscos de incompatibilidade de cronogramas, falhas de comunicação, atrasos, ausência de responsabilização clara e dificuldades na solução de ocorrências durante a execução dos eventos.

Portanto, a escolha pelo grupo único não decorreu exclusivamente da existência de serviços distintos, mas da necessidade de que esses serviços sejam executados de maneira coordenada e integrada para produção de um resultado único.

Acórdão nº 1.972/2018 – TCU – Plenário

A impugnante invoca o Acórdão nº 1.972/2018 – Plenário para sustentar que a necessidade de integração, por si só, não justificaria o agrupamento.

De fato, o TCU possui entendimento de que o simples risco de dificuldades de integração não é suficiente, isoladamente, para afastar o parcelamento. O Tribunal também destaca que a Administração deve buscar mecanismos de especificação e controle capazes de assegurar a integração quando os serviços forem contratados separadamente.

Entretanto, esse entendimento não significa que a Administração esteja obrigada a parcelar todo objeto que contenha serviços distintos.

O precedente deve ser aplicado considerando-se as características do caso concreto. No presente certame, a Administração avaliou que a integração dos serviços não constitui aspecto meramente acessório, mas elemento diretamente relacionado à própria estrutura de execução do objeto, especialmente porque a contratação possui como finalidade a realização de eventos completos e coordenados.

Não se trata, portanto, de simples receio abstrato de problemas entre fornecedores. Trata-se da definição de uma modelagem de contratação voltada à responsabilização única pela entrega do resultado final, evitando a fragmentação de responsabilidades sobre atividades que deverão ocorrer simultaneamente e de forma coordenada.

Dessa forma, o Acórdão nº 1.972/2018 não impede a adoção do modelo escolhido pelo Coren-DF, desde que devidamente motivado, como ocorreu no presente caso.

Da alegação de que os 103 itens pertencem a mercados fornecedores distintos

A impugnante sustenta que os 103 itens envolvem segmentos diversos, tais como hospedagem, alimentação, audiovisual, mobiliário, decoração, materiais gráficos, brindes, fotografia, transporte e serviços de apoio, razão pela qual deveriam ser divididos em grupos homogêneos.

A Administração não desconhece que os itens possuem características e fornecedores especializados distintos.

Contudo, a existência de mercados fornecedores distintos não conduz automaticamente à obrigatoriedade de contratação separada.

O que deve ser avaliado é se, no caso concreto, a divisão do objeto proporcionaria efetiva vantagem à Administração, sem comprometer a execução, a coordenação, a responsabilidade e a economicidade da contratação.

No presente caso, a solução adotada considera que a contratação de empresa especializada para organização e realização de eventos exige capacidade de gerenciamento e coordenação de diferentes componentes, justamente para assegurar que todas as atividades sejam disponibilizadas de forma articulada.

Assim, a eventual especialização dos fornecedores de determinados itens não descaracteriza a necessidade de contratação de uma solução integrada.

Da inexistência de demonstração de prejuízo à competitividade

Também não procede a alegação de que o agrupamento necessariamente restringiria a competitividade.

A Lei nº 14.133/2021 determina que sejam buscadas a ampliação da competição e a prevenção da concentração de mercado, mas sempre em conjunto com os demais princípios e objetivos da contratação pública.

A Súmula nº 247 do TCU estabelece a preferência pela adjudicação por item nos objetos divisíveis, desde que não haja prejuízo para o conjunto ou perda de economia de escala.

Logo, a Súmula não estabelece uma obrigação automática de fragmentação de qualquer objeto em diversos itens ou grupos, devendo a Administração avaliar a existência de prejuízo ao conjunto da contratação.

No presente caso, a Administração concluiu que a contratação integrada apresenta vantagens relacionadas à coordenação, padronização, responsabilização e gestão da execução, compatíveis com a natureza do objeto.

Ademais, a mera possibilidade de que determinadas empresas especializadas em apenas uma parcela do objeto não participem da licitação não é suficiente, por si só, para demonstrar restrição indevida à competitividade. A competitividade deve ser analisada em conjunto com a necessidade de

assegurar que o licitante contratado possua capacidade para entregar integralmente a solução objeto da contratação.

Da alegação de ausência de demonstração de economia de escala

A impugnante afirma que a Administração deveria apresentar estudo comparativo entre a contratação em grupo único e eventual parcelamento em grupos homogêneos.

Entretanto, a economicidade da modelagem não pode ser reduzida exclusivamente à comparação matemática de preços unitários ou à quantidade de contratos.

A análise de vantajosidade envolve também os custos e riscos associados à execução, fiscalização, coordenação e responsabilização de múltiplos contratados.

No modelo parcelado sugerido pela impugnante, a Administração teria que administrar diversos contratos ou fornecedores responsáveis por atividades que deverão ocorrer de maneira simultânea e coordenada.

Isso poderia acarretar aumento dos custos indiretos de gestão, necessidade de coordenação entre diferentes prestadores, multiplicação de interfaces contratuais e maior dificuldade para identificar responsabilidades em situações de falha ou atraso.

Portanto, a opção pelo grupo único não está fundamentada apenas na expectativa de obtenção de desconto decorrente da escala, mas na vantajosidade global da solução integrada, considerando-se a execução, a gestão e os riscos envolvidos.

Acórdão nº 811/2021 – Plenário

A impugnante cita o Acórdão nº 811/2021 – Plenário, segundo o qual a simples necessidade de funcionamento interligado não seria suficiente, por si só, para justificar a contratação em lote único.

A Administração reconhece o entendimento.

Todavia, o referido precedente não estabelece uma vedação geral à utilização de lote ou grupo único. Naquele caso específico, o TCU identificou ausência de elementos que demonstrassem a inviabilidade do parcelamento e a efetiva vantagem do lote único.

A situação ora analisada é distinta, pois o Coren-DF não fundamenta o agrupamento exclusivamente na expressão “funcionamento interligado”, mas em um conjunto de características próprias da contratação de organização e realização de eventos, incluindo coordenação, padronização, continuidade, execução simultânea de diferentes serviços e responsabilização pela entrega do resultado final.

Portanto, o precedente citado não conduz à conclusão de que o edital deva ser alterado.

Da gestão e responsabilização pela execução contratual

Outro fator relevante para a manutenção do grupo único consiste na centralização da responsabilidade pela execução do objeto.

A contratação de uma única empresa especializada permite que a Administração disponha de um responsável contratual central pela coordenação das atividades, sem necessidade de administrar diretamente as interfaces entre diversos fornecedores independentes.

Em eventos, falhas de determinado serviço podem produzir consequências imediatas sobre outros serviços e sobre o resultado final. A existência de um único contratado permite maior clareza quanto à responsabilização e à adoção de medidas corretivas.

Essa circunstância é particularmente relevante porque o objeto não se limita ao fornecimento isolado de bens ou à prestação isolada de serviços, mas compreende uma solução operacional integrada para realização de eventos.

Da inexistência de obrigatoriedade de adoção dos grupos sugeridos pela Impugnante

A impugnante apresenta proposta de divisão do objeto em grupos de espaços físicos e hospedagem, alimentação, audiovisual, estrutura, materiais gráficos, brindes, fotografia, transporte e apoio operacional.

Embora a sugestão tenha sido considerada, a Administração entende que tal divisão não se mostra mais adequada ao interesse público no caso concreto.

A criação desses grupos resultaria na existência de diversos fornecedores responsáveis por parcelas que precisam funcionar de forma simultânea e coordenada, aumentando as interfaces entre contratos e transferindo à Administração maior responsabilidade pela compatibilização das atividades.

A Administração possui discricionariedade técnica para definir a modelagem que melhor atenda à necessidade pública, desde que respeitados os limites legais e devidamente motivada a decisão.

No presente caso, a solução adotada encontra-se fundamentada nas características do objeto e na necessidade de garantir sua execução integrada.

Da inexistência de necessidade de alteração do edital

Após análise dos argumentos apresentados, não foram identificados elementos capazes de demonstrar que a modelagem adotada pelo Coren-DF seja incompatível com a Lei nº 14.133/2021 ou com a jurisprudência do TCU.

Ao contrário, verifica-se que a opção pelo grupo único decorreu de avaliação da natureza integrada da contratação, da necessidade de coordenação das atividades, da busca pela padronização e da concentração da responsabilidade pela execução.

A Lei nº 14.133/2021 não determina o parcelamento de forma absoluta, mas condiciona sua adoção à existência de viabilidade técnica e vantagem econômica.

Conclui-se, dessa forma, que a divisão sugerida pela impugnante produziria resultado mais vantajoso para a Administração ou que o modelo atualmente estabelecido comprometeria indevidamente a competitividade.

4. DA CONCLUSÃO

Diante da análise dos argumentos apresentados, conclui-se que:

- O princípio do parcelamento previsto no art. 47 da Lei nº 14.133/2021 deve ser aplicado quando tecnicamente viável e economicamente vantajoso, não constituindo determinação absoluta de fragmentação do objeto;
- A contratação em grupo único foi adotada em razão das características específicas do objeto, que demanda coordenação, integração, padronização e execução articulada das diversas atividades;
- A existência de fornecedores especializados em diferentes segmentos não implica, automaticamente, a necessidade de contratação separada;
- A Administração considerou os riscos decorrentes da fragmentação das responsabilidades e da necessidade de coordenação entre múltiplos prestadores;
- Os precedentes do TCU citados pela impugnante não estabelecem proibição à contratação conjunta, devendo ser observados conforme as particularidades de cada caso;
- Não foi demonstrado pela impugnante que o parcelamento proposto resultaria em efetiva vantagem econômica ou operacional para o Coren-DF;
- Não se verificou, no caso concreto, elemento suficiente para concluir que o agrupamento dos itens em grupo único implique restrição indevida à competitividade; e
- A modelagem adotada encontra-se devidamente motivada nos documentos que integram a fase preparatória da contratação, especialmente no item 4.8.5 do Termo de

A Administração entende, portanto, que a contratação integrada dos serviços que compõem o objeto constitui, no caso concreto, a solução mais adequada ao interesse público, especialmente diante da necessidade de coordenação e execução articulada das atividades relacionadas à organização e realização dos eventos institucionais do Coren-DF.

5. DA DECISÃO

Diante do exposto, CONHEÇO da impugnação apresentada pela 56.052.966 JONATAS LEONARDO CÂMARA DE PAULA, para, no mérito, NEGAR-LHE PROVIMENTO, mantendo-se integralmente as disposições editalícias referentes ao parcelamento do objeto, pelos fundamentos técnicos, operacionais e jurídicos acima expostos.

Nesse passo, fica mantida a data de 24/08/2026 no horário de 09h30, para realização do certame licitatório do Pregão Eletrônico nº 90004/2026.

Por fim, comunicamos que o julgamento encontra-se disponível no site do Coren-DF (www.coren-df.gov.br) e no Portal de Compras do Governo Federal ([hps://www.gov.br/compras/pt-br/](https://www.gov.br/compras/pt-br/)).

Brasília, 19 de agosto de 2026.



Documento assinado eletronicamente por **ELAINE PEREIRA DE AZEVEDO - Matr. 0000001-4, Pregoeiro(a)**, em 21/08/2026, às 11:56, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º, do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site https://sei.cofen.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **2087152** e o código CRC **8F9F0637**.