

Mangaratiba, 22 de setembro de 2026

DECISÃO SOBRE IMPUGNAÇÃO AO EDITAL

Processo: Nº 11905/2026

Resposta a Empresa: AC GESTÃO, PLANEJAMENTO E SERVIÇOS LTDA

I – RELATÓRIO

Trata-se de impugnação apresentada por AC GESTÃO, PLANEJAMENTO E SERVIÇOS LTDA. em face do Edital do Pregão Eletrônico SRP nº 029/2026, Processo Administrativo nº 11905/2026, promovido pelo Município de Mangaratiba.

O certame objetiva o registro de preços para contratação de empresas especializadas em locação de som, iluminação, estruturas, banheiros químicos e trios elétricos destinados aos eventos do Município, adotando-se o critério de julgamento de menor valor por lote.

Em síntese, a impugnante questiona: a alegada excessiva concentração de objetos heterogêneos no Lote II; determinadas exigências de qualificação técnica; a previsão de contrato de prestação de serviços registrado em cartório como forma de comprovação de vínculo do responsável técnico; a exigência relativa aos contratos vigentes da licitante; o suposto efeito cumulativo restritivo das cláusulas; e alegados indícios objetivos de direcionamento.

Invoca, ainda, o Acórdão nº 110033/2023-PLENV, Processo TCE/RJ nº 235.837-0/2023, relativo a procedimento anterior do Município de Mangaratiba, e informa que poderá levar os fatos ao conhecimento do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro.
É o relatório.

II – DA ADMISSIBILIDADE

A impugnação encontra fundamento no art. 164 da Lei Federal nº 14.133/2021 e no item 21 do instrumento convocatório.

O próprio edital assegura legitimidade para impugnação por irregularidade na aplicação da Lei nº 14.133/2021, estabelece o prazo de três dias úteis anteriores à abertura do certame e disciplina a respectiva resposta.

Presentes os pressupostos de admissibilidade, CONHECE-SE da impugnação, passando-se à análise de mérito.

III – DO MÉRITO

III.1 – DA INEXISTÊNCIA DE EXCESSO DE FORMALISMO OU RESTRIÇÃO INDEVIDA À COMPETITIVIDADE

A argumentação da impugnante parte da premissa de que a conjugação das diversas condições estabelecidas no edital seria, por si só, suficiente para caracterizar restrição à competitividade. Não procede. A Lei nº 14.133/2021 não impede a Administração de estabelecer requisitos destinados a aferir a efetiva capacidade dos interessados para executar objeto de relevante dimensão técnica, operacional e econômica. Ao contrário, o procedimento licitatório deve conciliar a ampliação da disputa com a segurança da futura contratação.

No caso concreto, não se está diante de contratação de pequena expressão ou de objeto absolutamente simples. O valor total estimado do procedimento é de R\$ 23.753.420,98, circunstância que, embora não autorize exigências desproporcionais, evidencia a dimensão econômica e operacional da contratação.

Os princípios da competitividade e da proporcionalidade devem coexistir com o dever de selecionar licitante efetivamente capacitado para satisfazer as necessidades administrativas. A restrição juridicamente vedada é a restrição injustificada à competição, e não toda condição que naturalmente delimite o universo de empresas aptas a executar adequadamente a contratação.

A Administração não tem o dever de elaborar o edital de maneira a permitir a participação do maior número abstratamente possível de empresas, independentemente de sua estrutura ou capacidade. Deve, isso sim, estabelecer condições relacionadas à segurança da execução e justificadas pelas características do objeto. Consequentemente, a simples circunstância de determinada empresa não preencher todas as condições estabelecidas não permite concluir pela ilegalidade da exigência.

III.2 – DO LOTE II – DA EXISTÊNCIA DE PARCELAMENTO E DA JUSTIFICATIVA CONSTANTE DO ETP

Este é um dos pontos centrais da impugnação. A impugnante afirma que o Lote II reúne 44 itens supostamente heterogêneos, mencionando arquibancadas, barricadas, Box Truss, cadeiras, camarins, camarotes, carpetes, detectores de metais, fechamentos, grades, grama sintética, estandes, mesas, módulos habitáveis, palcos, tendas, cenografia e distribuição elétrica. A argumentação, entretanto, desconsidera elemento essencial da fase preparatória: a Administração efetivamente examinou o parcelamento e justificou expressamente a solução adotada.

O Estudo Técnico Preliminar estabelece: “Optou-se pelo parcelamento do objeto em quatro lotes”. E apresenta, expressamente, fundamentos relacionados à viabilidade técnica, viabilidade econômica, ampliação da competitividade e inexistência de perda de economia de escala.

Mais importante: o documento registra a lógica concreta utilizada para a composição dos quatro lotes:

- Lote 1 – Som e Iluminação: itens de mesma natureza e especialidade técnica;
- Lote 2 – Estruturas: itens que compõem a infraestrutura física dos eventos;
- Lote 3 – Banheiros Químicos: serviço específico de saneamento para eventos;
- Lote 4 – Trio Elétrico: serviço especializado com equipamento próprio.

Portanto, diversamente do sustentado pela impugnante, a Administração não concentrou indiscriminadamente todos os serviços em lote único. Houve análise técnica e efetivo parcelamento, justamente em razão das peculiaridades dos diferentes segmentos. A própria Lei nº 14.133/2021 determina que o parcelamento considere a viabilidade técnica e econômica, a responsabilidade técnica, os custos administrativos e a ampliação da competição. Não estabelece, contudo, obrigação de fragmentação máxima ou de adjudicação individual de todo componente material que possa ser considerado isoladamente.

A Súmula nº 247 do TCU tampouco determina fragmentação indiscriminada. Seu pressuposto é a divisibilidade sem prejuízo ao conjunto ou complexo e sem perda das vantagens decorrentes da contratação conjunta. No presente caso, o Lote II foi estruturado sob critério funcional: reunir os elementos destinados à implantação da infraestrutura física necessária à realização dos eventos. Cadeiras, mesas, grades, barricadas, tendas, camarins, camarotes, palcos, estruturas modulares e demais elementos não estão sendo adquiridos para finalidades isoladas. Integram a infraestrutura temporária que deverá ser disponibilizada conforme as demandas dos eventos municipais.

A circunstância de determinados componentes poderem ser fornecidos isoladamente por empresas especializadas não obriga a Administração a transformar cada componente em contratação independente. A tese da impugnante acabaria, em última análise, substituindo a opção administrativa tecnicamente registrada no ETP por uma preferência empresarial por maior fragmentação do objeto.

Inexiste demonstração de que o parcelamento adotado tenha inviabilizado a competição ou que outra modelagem necessariamente produzisse resultado econômico superior.

Improcede, portanto, o pedido de desmembramento do Lote II.

III.3 – DAS EXIGÊNCIAS DE QUALIFICAÇÃO TÉCNICA

A impugnante questiona também as exigências relativas à experiência anterior, especialmente aquelas relacionadas à realização simultânea de eventos em cinco logradouros públicos e público mínimo de vinte mil pessoas.

Também nesse ponto a análise não pode ser realizada isoladamente das características da contratação. O Município não está contratando apenas o fornecimento estático de determinados bens. O objeto destina-se ao atendimento da programação de eventos municipais, envolvendo mobilização de equipamentos, estruturas, recursos humanos e logística operacional. A experiência anterior é instrumento destinado justamente a reduzir o risco de contratação de empresa que, embora formalmente constituída e apta a executar serviços de menor dimensão, não demonstre experiência compatível com a complexidade operacional exigida.

A Lei nº 14.133/2021 admite certidões e atestados que demonstrem capacidade operacional na execução de serviços similares de complexidade tecnológica e operacional equivalente ou superior. O requisito deve, portanto, ser interpretado segundo sua finalidade: demonstrar experiência compatível com operações simultâneas e de grande porte, e não selecionar determinada empresa.

A impugnante questiona por que foram estabelecidos cinco locais, em vez de três ou quatro, e vinte mil pessoas, em vez de dez ou quinze mil. A formulação, contudo, não demonstra ilegalidade. Todo parâmetro quantitativo exige necessariamente a definição de um limite. A existência de um número determinado não o torna arbitrário simplesmente porque seria matematicamente possível adotar número inferior.

O controle de legalidade deve verificar a pertinência e proporcionalidade do requisito relativamente à dimensão da contratação, e não substituir automaticamente o juízo técnico da Administração pela preferência do interessado. A impugnante também sustenta haver dúvida sobre quais requisitos incidiriam especificamente sobre cada lote. Entretanto, a interpretação das disposições editalícias deve ser sistemática e conjugada com o Termo de Referência e demais documentos integrantes da contratação.

Não se identifica, apenas pela argumentação apresentada, demonstração suficiente de que os parâmetros técnicos tenham sido estabelecidos com finalidade alheia à verificação da capacidade operacional. Consequentemente, não se reconhece a alegada desproporcionalidade, julgando-se improcedente o ponto.

III.4 – DA COMPROVAÇÃO DO VÍNCULO DO RESPONSÁVEL TÉCNICO E DO REGISTRO CARTORÁRIO

A impugnante sustenta que seria excessivamente formalista admitir contrato de prestação de serviços registrado em Cartório de Títulos e Documentos como uma das modalidades de demonstração do vínculo profissional.

A exigência questionada não deve ser interpretada como imposição de vínculo empregatício entre o profissional e a licitante. O objetivo da previsão editalícia é conferir segurança documental à demonstração da relação existente entre o profissional indicado e a empresa.

Além disso, a análise da eventual restringibilidade deve considerar o conjunto das modalidades de comprovação admitidas pelo edital, e não uma delas isoladamente. Se existem formas alternativas e juridicamente idôneas de demonstração do vínculo, não se pode afirmar que a previsão de determinada formalidade para uma modalidade documental específica impeça, por si só, a participação de empresas que disponham de responsável técnico.

Registre-se, por transparência, que o Acórdão nº 2.472/2019-Plenário do TCU, invocado pela impugnante, considerou excessiva, naquele caso concreto, a exigência de registro em Cartório de Títulos e Documentos de contrato de prestação de serviços utilizado para comprovação do vínculo profissional. O precedente, entretanto, não autoriza automaticamente a conclusão de nulidade do presente instrumento convocatório sem exame das circunstâncias concretas e das formas alternativas de comprovação admitidas.

Embora o precedente recomende interpretação que privilegie a substância sobre a formalidade, não se demonstrou na presente impugnação que a previsão editalícia, considerada em conjunto com as demais modalidades disponíveis, tenha produzido impossibilidade concreta de participação ou criado exclusividade em benefício de determinado interessado.

Consequentemente, não se reconhece, no contexto global do edital, restrição suficiente para determinar sua alteração, julgando-se improcedente o pedido.

III.5 – DA RELAÇÃO DOS CONTRATOS VIGENTES – ITEM 13.43

A impugnante questiona o item 13.43 do edital, relativo à apresentação da relação de contratos mantidos com a iniciativa privada e com a Administração Pública.

O próprio fundamento jurídico trazido pela impugnante demonstra que a exigência possui previsão legal. Com efeito, o art. 69, §3º, da Lei nº 14.133/2021 admite a exigência da relação dos compromissos assumidos pelo licitante que importem diminuição de sua capacidade econômico-financeira. Portanto, a Administração pode examinar compromissos contratuais anteriormente assumidos para verificar se a situação econômico-financeira formalmente retratada nos demonstrativos contábeis permanece compatível com a futura obrigação.

A finalidade da disposição é especialmente pertinente em contratação de elevada dimensão econômica. Não se trata de interferência na carteira comercial do licitante, tampouco de valoração negativa da circunstância de possuir outros clientes. O documento funciona como instrumento de aferição da capacidade econômico-financeira diante das obrigações já assumidas.

A relação deve naturalmente ser utilizada para a finalidade legal que justificou sua exigência, não podendo a mera existência de múltiplos contratos servir isoladamente como fundamento de inabilitação. Essa interpretação, contudo, não exige supressão da cláusula.

A existência de dados como identificação do contratante, vigência e valor contratual permite justamente aferir a extensão econômica dos compromissos assumidos. Sem essas informações, a relação perderia utilidade para a análise pretendida. Assim, interpretado o item 13.43 em conformidade com o art. 69, §3º, da Lei nº 14.133/2021, não se verifica ilegalidade que justifique sua alteração, razão pela qual improcede a impugnação nesse particular.

III.6 – DA INEXISTÊNCIA DE INDÍCIOS OBJETIVOS DE DIRECIONAMENTO

A alegação de direcionamento demanda especial cautela, em razão da gravidade que lhe é inerente. A própria impugnante reconhece expressamente: “Não se afirma, sem prova, que a Administração tenha deliberadamente elaborado o edital para beneficiar determinada empresa.”. Em outra passagem, novamente afirma não possuir elementos suficientes para sustentar essa conclusão.

Não há no edital e demais documentos do certame a indicação de marca, fornecedor exclusivo, característica artificialmente construída em favor de determinada empresa, relação entre agente público e potencial licitante, especificação exclusiva ou qualquer outro elemento concreto capaz de identificar suposto beneficiário. O argumento apresentado consiste essencialmente em inferir direcionamento a partir da soma das demais cláusulas questionadas. Entretanto, uma vez que tais disposições possuem finalidade administrativa identificável e estão inseridas no contexto de

contratação complexa, a mera cumulação de requisitos não constitui prova de direcionamento.

Também é relevante observar que o próprio processo preparatório possui Mapa de Riscos, no qual a Administração identificou riscos relacionados à competitividade e previu medidas preventivas e de contingência, inclusive análise jurídica das exigências e eventual retificação do edital caso alguma impugnação fosse considerada procedente.

Isso evidencia planejamento e preocupação preventiva com a regularidade do procedimento, e não elemento indicativo de direcionamento.

Rejeita-se, portanto, a alegação.

III.7 – DO ACÓRDÃO Nº 110033/2023-PLENV DO TCE/RJ E DA ALEGAÇÃO DE “PRÁTICA REITERADA”

A impugnante dedica capítulo específico ao Acórdão nº 110033/2023-PLENV, Processo TCE/RJ nº 235.837-0/2023, qualificando o fato como “prática reiterada”.

A decisão oficial do TCE/RJ refere-se à representação formulada contra o Município de Mangaratiba em procedimento destinado a serviços de varrição manual, limpeza de trilhas e praias, roçada mecanizada, capina, poda, limpeza de galerias, pintura de meio-fio e varrição mecanizada, tendo sido examinadas, entre outras questões, exigências de qualificação técnica e deficiência do planejamento. O Tribunal julgou aquela representação procedente e determinou a anulação daquele certame.

Isso não significa, porém, que a decisão produza presunção de irregularidade em futuras licitações realizadas pelo Município. O objeto daquele procedimento é substancialmente diferente do Pregão SRP nº 029/2026.

Mais relevante ainda é uma distinção existente no próprio processo atual: enquanto naquele precedente o TCE/RJ apontou, entre as irregularidades, ausência de Estudo Técnico Preliminar justificando o escopo e dimensionamento dos serviços, o procedimento ora examinado contém ETP que aborda expressamente o parcelamento e apresenta justificativas técnicas e econômicas para a divisão em quatro lotes.

Portanto, o precedente não demonstra identidade fática ou jurídica entre os procedimentos. Também não se mostra tecnicamente adequada a qualificação de “prática reiterada” com fundamento apenas na existência de precedente referente a outro procedimento e outro objeto. Cada licitação constitui procedimento administrativo próprio e deve ser examinada segundo seu objeto, planejamento, motivação e cláusulas específicas.

Assim, o precedente é conhecido e considerado pela Administração, mas não constitui fundamento para acolhimento da presente impugnação.

III.8 – DA EVENTUAL COMUNICAÇÃO DOS FATOS AO TCE/RJ

A impugnante informa que, caso suas alegações não sejam acolhidas, poderá comunicar os fatos ao Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro.

Trata-se de exercício regular de prerrogativa assegurada pelo ordenamento jurídico. A possibilidade de provocação do controle externo, entretanto, não interfere no mérito da decisão administrativa. Compete ao Município examinar a impugnação segundo a legislação, os documentos da fase preparatória e as condições concretas da contratação, independentemente da possibilidade de posterior controle pelo TCE/RJ.

A Administração permanece, naturalmente, à disposição dos órgãos de controle para prestar todos os esclarecimentos e encaminhar os documentos que eventualmente venham a ser solicitados.

IV – CONCLUSÃO E DECISÃO

Diante de todo o exposto, CONHEÇO da impugnação apresentada por AC GESTÃO, PLANEJAMENTO E SERVIÇOS LTDA., por preencher os requisitos de admissibilidade, e, no mérito, JULGO-A INTEGRALMENTE IMPROCEDENTE, mantendo-se as condições estabelecidas no Edital do Pregão Eletrônico SRP nº 029/2026, pelos fundamentos acima expostos.

Em especial:

1. mantém-se a composição do Lote II, diante da existência de parcelamento do objeto em quatro lotes e da justificativa constante do Estudo Técnico Preliminar, que adotou como critério funcional para o Lote II os componentes da infraestrutura física necessária aos eventos;
2. mantém-se as exigências de qualificação técnica, consideradas as características, dimensão e complexidade operacional da contratação, inexistindo demonstração suficiente, na impugnação, de que tenham sido estabelecidas para finalidade estranha à aferição da capacidade de execução;
3. mantém-se a disciplina editalícia relativa à comprovação do vínculo do responsável técnico, considerada a pluralidade de formas de demonstração disponibilizadas pelo instrumento convocatório e inexistindo imposição exclusiva de vínculo empregatício;
4. mantém-se o item 13.43, devendo sua aplicação observar sua finalidade legal de aferição dos compromissos capazes de repercutir na capacidade econômico-financeira da licitante, nos termos do art. 69, §3º, da Lei nº 14.133/2021;
5. afasta-se a alegação de direcionamento, diante da inexistência de elementos concretos capazes de demonstrar favorecimento a determinada empresa ou restrição artificialmente instituída para esse fim;
6. o Acórdão TCE/RJ nº 110033/2023-PLENV, Processo nº 235.837-0/2023, embora devidamente considerado, refere-se a procedimento, objeto e circunstâncias próprios e não estabelece presunção de irregularidade do presente certame, não sendo suficiente, isoladamente, para caracterizar a alegada “prática reiterada”; e
7. quanto à anunciada comunicação ao Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro, registra-se tratar-se de prerrogativa do interessado, sem repercussão sobre o julgamento objetivo da presente impugnação.

Por conseguinte, não se identificando fundamento suficiente para alteração do instrumento convocatório, ficam mantidas as disposições do Edital do Pregão Eletrônico SRP nº 029/2026 e o regular prosseguimento do procedimento, observados os atos e prazos oficialmente estabelecidos.

Atenciosamente,

Documento assinado digitalmente
 **VITOR TENORIO SANTOS**
Data: 22/09/2026 15:25:47-0300
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

VITOR TENÓRIO SANTOS
Secretário Municipal de Eventos
PORTARIA N° 2058|2025