

**Assunto: Decisão sobre a impugnação ao Edital**

**Processo Administrativo: 0799/2026**

**Modalidade: Pregão Eletrônico nº 90058/CPB/2026 - Edital Compras.gov nº 74/2026**

**Objeto: Prestação de serviço de plano odontológico para atender às necessidades do Comitê Paralímpico Brasileiro**

**DECISÃO.** Impugnação manifestamente intempestiva. Protocolo em 14 de setembro de 2026, às 10h43, no dia útil imediatamente anterior à sessão pública. Prazo encerrado em 10 de setembro de 2026. Item 18.5 do Edital e art. 164 da Lei nº 14.133/2021. Não conhecimento como impugnação tempestiva. Exame voluntário do mérito em observância às boas práticas administrativas, à autotutela, à transparência e à segurança jurídica. Garantia de proposta. Exigência expressamente autorizada pelo art. 58 da Lei nº 14.133/2021. Distinção em relação à garantia contratual disciplinada pelo art. 96. Percentual de 1% do valor estimado. Critério uniforme, motivado e proporcional. Acórdão TCU nº 1.128/2026-Plenário. Pedido não acolhido. Edital e sessão pública mantidos.

## **I. DOS FATOS**

Trata-se da petição intitulada impugnação apresentada por BRASILDENTAL OPERADORA DE PLANOS ODONTOLÓGICOS S.A., inscrita no CNPJ nº 19.962.272/0001-09, contra o Edital do Pregão Eletrônico nº 90058/CPB/2026, Edital Compras.gov nº 74/2026, relativo ao Processo Administrativo nº 0799/2026. A manifestação foi encaminhada ao CPB em 14 de setembro de 2026, às 10h43.

O certame tem por objeto a contratação de plano coletivo empresarial exclusivamente odontológico para atender às necessidades do Comitê Paralímpico Brasileiro - CPB. O edital estima a contratação em R\$ 1.747.304,00 e contempla coletividade atualmente composta por aproximadamente 798 beneficiários, com possibilidade de ampliação até 1.300 vidas, além de obrigações de continuidade assistencial, implantação, atendimento aos beneficiários, suporte ao setor de Recursos Humanos e gestão da rede credenciada.

A impugnante formula uma única insurgência. Reconhece que o item 17 exige garantia de proposta de R\$ 17.473,04, correspondente a 1% do valor estimado, no momento da apresentação da proposta e como requisito de pré-habilitação. Sustenta, porém, que a exigência nessa fase seria ilegal porque o caput do art. 96 da Lei nº 14.133/2021 menciona a prestação de garantia nas contratações de obras, serviços e fornecimentos. A partir dessa leitura isolada, pede o afastamento da garantia na fase de propostas e sua postergação para a fase de contratação.

A petição não enfrenta o art. 58 da mesma Lei, dispositivo específico que autoriza a garantia de proposta precisamente no momento previsto pelo edital. Também não apresenta jurisprudência, doutrina, dados de mercado, estimativa de custos, comprovação de impossibilidade de obtenção da garantia ou qualquer elemento que demonstre restrição concreta à competitividade.



A análise considerou a íntegra da petição, o Edital e seus anexos, o marco normativo aplicável e os fundamentos já consolidados em decisão anterior sobre a mesma cláusula do certame, preservando a coerência decisória e o tratamento isonômico entre os interessados. Conforme se demonstrará, a manifestação é intempestiva e, ainda que seus argumentos sejam examinados voluntariamente pelo CPB, o pedido não comporta acolhimento.

## II. DA ADMISSIBILIDADE E DA INTEMPESTIVIDADE

### 2.1. Do termo final para impugnação

O item 18.5 do Edital estabelece que qualquer pessoa poderá impugnar o instrumento convocatório até três dias úteis anteriores à data fixada para a abertura da sessão pública, exclusivamente pelo e-mail indicado, em consonância com o art. 164 da Lei nº 14.133/2021, aplicado subsidiariamente. O item 18.20 determina que os prazos somente se iniciam e vencem em dias de expediente do CPB.

A sessão pública está designada para 15 de setembro de 2026, às 10h, horário de Brasília. Considerada essa data, o prazo para apresentação de impugnações encerrou-se em 10 de setembro de 2026. A manifestação da BrasilDental foi recebida apenas em 14 de setembro de 2026, às 10h43, isto é, após o termo final e no dia útil imediatamente anterior à abertura do certame.

A intempestividade é, portanto, objetiva e inequívoca. Não se trata de deficiência formal passível de simples saneamento, mas de inobservância de prazo destinado a assegurar tempo adequado para análise, decisão, publicidade e, somente se necessário, eventual ajuste do instrumento convocatório antes da disputa. Admitir como tempestiva uma insurgência apresentada às vésperas da sessão também comprometeria a isonomia em relação aos interessados que observaram o prazo editalício.

**Conclusão do ponto. A petição não será conhecida como impugnação tempestiva, pois foi protocolada depois do prazo fixado no item 18.5 do Edital e no art. 164 da Lei nº 14.133/2021.**

### 2.2. Do exame voluntário em observância às boas práticas

A preclusão da via impugnativa não impede o CPB de examinar, por iniciativa própria, alegação que pretenda apontar possível ilegalidade no edital. Em observância às boas práticas administrativas adotadas pela Entidade, aos deveres de transparência, motivação, segurança jurídica e controle de legalidade, a petição foi recebida, apreciada e será formalmente respondida, apesar de sua manifesta intempestividade.

Esse exame voluntário não convalida o protocolo tardio, não restitui o prazo, não converte a manifestação em impugnação tempestiva, não produz efeito suspensivo e não confere à impugnante direito à alteração do cronograma. Tampouco estabelece precedente para o recebimento obrigatório de futuras manifestações apresentadas fora do prazo. A providência traduz cautela e colaboração institucional, sem afastar a força vinculante das regras previamente publicadas.



Assim, a admissibilidade e o mérito são tratados em planos distintos: formalmente, a impugnação não é conhecida por intempestividade; subsidiariamente e por cautela administrativa, seus argumentos são examinados para verificar se revelam vício que deva ser corrigido de ofício. Como se verá, nenhum vício foi identificado.

### **III. DO MARCO NORMATIVO E DOS CRITÉRIOS DE CONTROLE**

A contratação é regida primordialmente pelo Regulamento de Aquisições e Contratos - RAC do CPB, conforme indicado no edital. O RAC orienta a atuação da Entidade pelos princípios da eficiência, planejamento, segurança jurídica, razoabilidade, competitividade, proporcionalidade e economicidade, exige motivação dos atos e admite a aplicação subsidiária da legislação geral de licitações quando compatível com o regime próprio do CPB.

Para a controvérsia, a Lei nº 14.133/2021 contém disciplina direta e suficiente: o art. 58 trata especificamente da garantia de proposta; o art. 96, § 1º, enumera as modalidades pelas quais a garantia pode ser prestada; e o art. 164 fixa o prazo para impugnação. O Edital reproduz essa arquitetura normativa nos itens 16, 17 e 18.

O controle do edital não consiste em substituir uma escolha legal, motivada e uniforme pela preferência de um potencial licitante. A alteração é cabível quando a cláusula contraria norma superior, não guarda relação com o objeto, estabelece privilégio, restringe indevidamente a competição ou se revela materialmente inexecutável. A impugnante não demonstrou nenhuma dessas hipóteses.

### **IV. DA ANÁLISE DO MÉRITO**

#### **4.1. Da distinção entre garantia de proposta e garantia contratual**

A tese da impugnante parte da equiparação de institutos diferentes. A garantia de proposta possui natureza pré-contratual e protege a seriedade da participação, a manutenção das condições ofertadas e a celebração do ajuste pelo adjudicatário. A garantia contratual, por sua vez, é prestada pelo contratado para assegurar o cumprimento das obrigações assumidas durante a execução. Cada uma possui finalidade, momento, base de cálculo, vigência, hipóteses de execução e regras de liberação próprias.

Essa distinção está expressa no próprio edital. O item 16.1 informa que não será exigida garantia contratual na contratação resultante da licitação. Já o item 17.3 esclarece que a garantia de proposta é exigida de todos os licitantes e não se confunde com eventual garantia destinada à execução do contrato.

Por isso, deslocar a exigência para depois do resultado não representaria mera prorrogação de prazo. A medida extinguiria, na prática, a garantia de proposta e a substituiria por garantia contratual que o edital deliberadamente não exigiu. Além de modificar o instituto escolhido, a postergação eliminaria sua função preventiva durante a participação e permitiria que o licitante ingressasse na disputa sem o compromisso econômico previamente definido.

**Conclusão do ponto. A pretensão confunde garantia de proposta com garantia contratual. A primeira protege a fase pré-contratual e deve ser apresentada no momento definido pelo art. 58 e pelo item 17; a segunda se relaciona à execução e foi expressamente dispensada pelo item 16.1.**

#### **4.2. Da autorização expressa do art. 58 e da leitura sistemática do art. 96**

O art. 58 da Lei nº 14.133/2021 autoriza a Administração a exigir a comprovação da garantia “no momento da apresentação da proposta” e a qualifica como “requisito de pré-habilitação”. Seu § 1º limita o montante a 1% do valor estimado; o § 2º disciplina a devolução; o § 3º define as hipóteses legais de execução; e o § 4º remete às modalidades previstas no art. 96, § 1º.

A norma específica resolve precisamente a questão levantada. Quando a lei menciona, no mesmo dispositivo, o momento da proposta e a pré-habilitação, não é juridicamente possível concluir que a garantia somente poderia ser prestada depois da adjudicação. A leitura proposta pela impugnante suprimiria o comando do art. 58 e retiraria toda utilidade da garantia de proposta.

O art. 96, transcrito na petição, não estabelece proibição à garantia na fase licitatória. Seu caput disciplina a faculdade de exigir garantia nas contratações, enquanto o § 1º relaciona as modalidades disponíveis. É justamente por determinação do art. 58, § 4º, que essas modalidades também podem ser utilizadas para a garantia de proposta. A remissão legal conecta os dispositivos; não autoriza que o art. 96 seja usado para neutralizar o art. 58.

Aplica-se, ainda, a regra elementar de interpretação segundo a qual o dispositivo especial prevalece na matéria que disciplina. O art. 58 trata especificamente da garantia de proposta e de seu momento de apresentação; o art. 96 fornece o regime geral das modalidades de garantia. A petição cita a regra geral, mas omite o comando especial que fundamenta expressamente o item 17.1 do edital.

A discricionariedade prevista na lei também foi exercida de modo transparente: a exigência foi definida pela autoridade competente antes da disputa, inserida no instrumento convocatório, aplicada uniformemente e acompanhada de motivação expressa. Não há surpresa, exigência posterior ou alteração das condições de competição.

**Conclusão do ponto. A garantia no momento da apresentação da proposta é expressamente autorizada pelo art. 58. O art. 96 não afasta essa autorização; fornece, por remissão do § 4º do art. 58, as modalidades que podem ser escolhidas pelo licitante.**

#### **4.3. Da conformidade concreta do item 17**

O item 17.1 fixou a garantia em R\$ 17.473,04, correspondente exatamente a 1% do valor estimado de R\$ 1.747.304,00. A base de cálculo não é o preço final depois dos lances, mas o valor estimado da contratação, porque esse é o parâmetro expressamente adotado pelo art. 58, § 1º. O percentual não excede o limite legal e é idêntico para todos os participantes.

O edital assegura liberdade de escolha entre caução em dinheiro ou títulos da dívida pública, seguro-garantia, fiança bancária e título de capitalização custeado por pagamento único com



resgate integral. A pluralidade de modalidades permite que cada interessado selecione a alternativa mais adequada à sua estrutura financeira e afasta a vinculação a um único produto ou instituição.

A duração e a restituição também foram delimitadas. A garantia permanece válida durante o prazo da proposta, acrescido de trinta dias, ou até a assinatura do contrato, o que ocorrer primeiro, e deverá ser devolvida em até dez dias úteis após a assinatura ou o encerramento do certame sem contratação, ressalvadas as hipóteses de execução regularmente apuradas.

Nos termos do item 17.17, a execução integral somente poderá ocorrer diante da recusa injustificada do adjudicatário em assinar o contrato ou da não apresentação injustificada dos documentos necessários à contratação, após notificação e assegurado o contraditório. O item 17.18 acrescenta que a reprovação em prova de conceito, exame de conformidade ou diligência técnica, por si só, não acarreta perda da garantia, salvo fraude, declaração falsa ou outra conduta sancionável apurada em processo próprio.

**Conclusão do ponto. O item 17 observa o percentual, a base de cálculo, as modalidades, a vigência, a devolução e as hipóteses de execução previstas em lei, além de conter salvaguardas adicionais contra a perda arbitrária da garantia.**

#### **4.4. Da motivação específica, da adequação e da proporcionalidade**

A exigência não foi inserida de forma automática ou desmotivada. O item 17.19 registra expressamente a razão de sua adoção:

“A exigência da garantia de proposta justifica-se pela necessidade de assegurar a seriedade das propostas, a manutenção das condições ofertadas e a celebração do contrato pelo licitante vencedor, mitigando o risco de desistência injustificada, atraso na contratação e prejuízos à continuidade da assistência odontológica aos beneficiários do CPB.”

Edital, item 17.19.

A motivação mantém vínculo direto com os riscos do objeto. A contratação envolve aproximadamente 798 beneficiários, pode alcançar 1.300 vidas e exige transição organizada entre operadoras, implantação de canais de atendimento, disponibilidade de rede e continuidade da assistência. A desistência do vencedor, a recusa em contratar ou a falta de documentos obrigaria a convocação de licitante subsequente, prolongaria o procedimento e poderia afetar a programação assistencial do CPB.

A garantia é adequada porque associa consequência econômica moderada ao compromisso de manter a oferta e celebrar o contrato. É necessária no desenho de gestão de riscos escolhido porque uma declaração desacompanhada de garantia não oferece proteção equivalente contra o abandono oportunista do certame. É proporcional porque está limitada a 1%, admite quatro modalidades, possui vigência restrita, é restituível e não se acumula com garantia contratual.

A simples existência de custo operacional não transforma uma exigência prevista em lei em restrição indevida. Para demonstrar desproporção, seria necessário apresentar elementos concretos sobre o custo das modalidades, impossibilidade de acesso, impacto na concorrência



ou ausência de relação com o risco. Nada disso foi trazido. A petição limita-se a formular interpretação jurídica incompatível com o art. 58.

**Conclusão do ponto. A exigência possui motivação específica, relação com os riscos da contratação e desenho proporcional. Não há demonstração de ônus excessivo ou de restrição concreta à competitividade.**

#### **4.5. Do Acórdão nº 1.128/2026 do Tribunal de Contas da União**

O entendimento do edital encontra respaldo no recente Acórdão nº 1.128/2026-Plenário, proferido no Processo TC nº 006.548/2026-1, Ata nº 15/2026, sob a relatoria do Ministro Benjamin Zymler, na sessão de 6 de maio de 2026. Ao examinar representação contra cláusula que exigia garantia antes da disputa eletrônica, o Tribunal de Contas da União, por unanimidade, considerou a representação improcedente e reconheceu a validade da exigência prévia fundada no art. 58.

“É possível a exigência de apresentação prévia da garantia da proposta (...) como condição para que os licitantes cadastrem suas propostas no sistema eletrônico.”

TCU, Acórdão nº 1.128/2026-Plenário, TC nº 006.548/2026-1, Rel. Min. Benjamin Zymler, Ata nº 15/2026, sessão de 6 de maio de 2026.

O precedente destacou que a garantia de proposta integra o sistema de gestão de riscos da Lei nº 14.133/2021, assegura a seriedade das ofertas e reduz comportamentos oportunistas, o abandono do certame e a recusa injustificada em contratar. Também assentou que o instrumento não se limita a objetos de elevada complexidade: pode ser particularmente útil em licitações eletrônicas de objetos padronizados e de ampla concorrência.

A aderência ao caso do CPB é direta. A petição questiona exatamente o momento da exigência, mas o TCU reputou juridicamente válida sua apresentação antes da fase competitiva. No precedente, o Plenário afastou a irregularidade mesmo diante da crítica da unidade técnica à ausência de motivação específica. No presente edital, além do respaldo legal, a motivação consta expressamente do item 17.19 e está relacionada à continuidade da assistência odontológica.

A orientação mais recente, portanto, confirma que a garantia não precisa ser transferida para a contratação. Fazer isso retiraria a efetividade do mecanismo justamente no período em que deve prevenir propostas sem compromisso real e eventual recusa do adjudicatário.

**Conclusão do ponto. O Acórdão nº 1.128/2026-Plenário confirma a validade da garantia prévia prevista no art. 58 e reforça a manutenção integral do item 17 do edital.**

#### **4.6. Da ausência de ilegalidade ou restrição comprovada**

A impugnante não identifica incompatibilidade entre o percentual e o limite legal, não questiona a igualdade de aplicação, não aponta defeito nas modalidades admitidas e não demonstra inviabilidade de obtenção da garantia. Tampouco apresenta indício de que algum potencial concorrente tenha sido impedido de participar por causa da cláusula.



A alegação abstrata de ilegalidade não basta para afastar regra que reproduz o art. 58, contém justificativa vinculada ao objeto e se harmoniza com a jurisprudência recente do TCU. A preferência empresarial por assumir compromisso financeiro apenas depois do resultado não cria direito à alteração do edital, sobretudo quando essa alteração esvaziaria a finalidade preventiva da garantia.

A manutenção da cláusula preserva a isonomia porque todos os licitantes conhecem previamente o valor, o prazo, as modalidades e as consequências da garantia. Suprimir a exigência às vésperas da disputa, em razão de petição intempestiva e sem prova concreta, alteraria a matriz de riscos do certame e poderia favorecer quem deixou de observar tempestivamente as regras publicadas.

**Conclusão do ponto. Não foi demonstrada ilegalidade, desproporção ou restrição concreta à competição. O pedido de exclusão ou postergação da garantia de proposta deve ser integralmente rejeitado.**

## V. DA DESNECESSIDADE DE ENCAMINHAMENTO AO DEAJ

A matéria suscitada é específica e possui solução expressa no texto legal, no item 17 do edital e em precedente recente do Tribunal de Contas da União. Não há dúvida jurídica concreta, lacuna normativa, conflito entre disposições aplicáveis ou questão inédita que demande consulta ao Departamento de Assuntos Jurídicos - DEAJ.

A impugnação é decidida pela autoridade competente e respondida pelo subscritor do edital, nos termos do item 18.7. A análise realizada consiste na verificação objetiva da tempestividade e na aplicação direta das regras que disciplinam a garantia de proposta, matéria já consolidada no âmbito deste mesmo certame.

Por essas razões, a presente manifestação não será encaminhada ao DEAJ. A desnecessidade de remessa não reduz o dever de motivação: os fundamentos legais, editalícios e jurisprudenciais que sustentam a decisão estão integralmente registrados neste ato.

## VI. DA DECISÃO

Diante do exposto, com fundamento no Regulamento de Aquisições e Contratos do CPB, nos itens 16, 17 e 18 do Edital, nos arts. 58, 96 e 164 da Lei nº 14.133/2021, aplicados subsidiariamente, e no Acórdão nº 1.128/2026-Plenário do Tribunal de Contas da União, DECIDE-SE:

**1. RECONHECER** a manifesta intempestividade da impugnação apresentada por BRASILDENTAL OPERADORA DE PLANOS ODONTOLÓGICOS S.A., protocolada em 14 de setembro de 2026, às 10h43, após o termo final de 10 de setembro de 2026;

**2. NÃO CONHECER** da petição como impugnação tempestiva, em razão do descumprimento do item 18.5 do Edital e do art. 164 da Lei nº 14.133/2021;



**3. REGISTRAR** que, apesar da intempestividade, a manifestação foi recebida, apreciada e respondida em observância às boas práticas administrativas adotadas pelo CPB, sem convalidação do atraso, restituição do prazo ou efeito suspensivo;

**4. NÃO ACOLHER** em exame subsidiário do mérito, o pedido de exclusão da garantia de proposta ou de sua transferência para a fase de contratação;

**5. MANTER** integralmente o item 17 do Edital e a exigência de garantia de proposta de R\$ 17.473,04, equivalente a 1% do valor estimado, a ser apresentada no momento da proposta, com fundamento no art. 58 da Lei nº 14.133/2021 e no Acórdão nº 1.128/2026-Plenário do TCU;

**6. NÃO ENCAMINHAR** a matéria ao Departamento de Assuntos Jurídicos - DEAJ, por inexistir dúvida jurídica concreta e por se tratar de aplicação direta de norma expressa, de regra editalícia e de entendimento jurisprudencial recente;

**7. MANTER** a sessão pública do Pregão Eletrônico nº 90058/CPB/2026 para 15 de setembro de 2026, às 10h, horário de Brasília, conforme originalmente programado;

**8. ORIENTAR** a BrasilDental a observar, em futuras manifestações, o prazo estabelecido no item 18.5 do Edital, de modo a assegurar o processamento regular e tempestivo de seus requerimentos;

**9. DETERMINAR** a divulgação desta decisão pelos mesmos meios de publicidade do certame, para ciência da impugnante e dos demais interessados.

## VII. DAS PROVIDÊNCIAS

Permanecem inalteradas todas as condições do Pregão Eletrônico nº 90058/CPB/2026 – Edital Compras.gov nº 74/2026. A sessão pública permanece integralmente mantida para amanhã, 15 de setembro de 2026, às 10h, horário de Brasília.

A BrasilDental deverá atentar, nas próximas manifestações, para o prazo de impugnação previsto no item 18.5. O exame excepcional realizado neste caso decorre das boas práticas de transparência e controle adotadas pelo CPB e não afasta a intempestividade reconhecida nesta decisão.

Publique-se. Dê-se ciência à impugnante e aos demais interessados.

São Paulo, SP, 14 de setembro de 2026.

*Wellington Ribeiro*

**Wellington Ribeiro**

Pregoeiro

Departamento de Aquisições e Contratações

Comitê Paralímpico Brasileiro