

JULGAMENTO DE IMPUGNAÇÃO Nº 1 - COFEN/PRES/CPL

Processo nº 00196.001347/2023-24

PREGÃO ELETRÔNICO Nº 90.015/2025

Trata-se de resposta ao Pedido de Impugnação referente ao Edital do Pregão Eletrônico nº 90.015/2025, cujo objeto é a aquisição, por meio do Sistema de Registro de Preços, de materiais de consumo, materiais permanentes, equipamentos e soluções de Tecnologia da Informação e Comunicação (TIC), bem como a contratação de empresas especializadas para prestação de serviços técnicos, incluindo a instalação e manutenção corretiva de sistemas nobreak (UPS), instalação de equipamentos de videowall e soluções audiovisuais para o Conselho Federal de Enfermagem - Cofen e Órgãos Participantes.

A impugnação foi apresentada pela empresa **SIEG APOIO ADMINISTRATIVO LTDA - ME**, inscrita no CNPJ sob o nº 06.213.683/0001-41, e recebida por meio de correio eletrônico em 15 de setembro de 2025, conforme registrado no documento SEI nº 1094388.

1. DA TEMPESTIVIDADE

1.1. Conforme disposto no subitem 16.1 do Edital do Pregão Eletrônico nº 90.015/2025 (SEI nº 1058243), elaborado com base no artigo 164, caput, da Lei nº 14.133/2021 (Nova Lei de Licitações), eventuais pedidos de impugnação ao edital, por alegada irregularidade na aplicação da referida norma, ou solicitações de esclarecimentos sobre seus termos, devem ser protocolados até três dias úteis antes da data prevista para abertura do certame.

1.2. Considerando que a data de abertura do certame é 22/09/2025 e que o Pedido de Impugnação foi protocolado em 15/09/2025, conclui-se que a impugnação apresentada pela empresa, referente ao Pregão Eletrônico nº 90.015/2025, constante do Processo Administrativo nº 00196.001347/2023-24, foi interposta dentro do prazo legal, sendo, portanto, tempestiva.

1.3. Adicionalmente, o subitem 16.2 do Edital do Pregão Eletrônico nº 90.015/2025 (SEI nº 1058243), em conformidade com o artigo 164, parágrafo único, da Lei nº 14.133/2021 (Nova Lei de Licitações), estabelece que as respostas aos pedidos de impugnação ou esclarecimentos devem ser fornecidas pela Administração no prazo de até três dias úteis, observado o limite do último dia útil anterior à data de abertura do certame.

1.4. Assim, considerando que o pedido de impugnação ao Edital do Pregão Eletrônico nº 90.015/2025 foi interposto em 15/09/2025, e que a resposta por parte desta Autarquia foi prestada em 19/09/2025, conclui-se que o presente julgamento da impugnação é tempestivo.

2. DAS ALEGAÇÕES E DO PEDIDO

2.1. A impugnante interpôs impugnação aos termos do Edital do Pregão Eletrônico nº 90.015/2025, conforme argumentos expostos no documento SEI nº 1094388, alegando e pleiteando, em síntese, o exposto a seguir:

"(...)

Inicialmente, cumpre mencionar que o presente pleito pretende afastar, do procedimento licitatório, as exigências feitas em extrapolção ao disposto no Estatuto que disciplina o instituto das licitações. O pleito se justifica inclusive para evitar que ocorra alguma restrição desnecessária aos possíveis e capacitados licitantes, obstando a BUSCA DA CONTRATAÇÃO MAIS VANTAJOSA para Administração Pública.

(...)

3.1. Da Disputa Por Lote – Grupo 12

Da análise do edital, verifica-se que o grupo 12 reúne no mesmo lote itens que não possuem qualquer relação técnica ou comercial entre si, o que restringe a competitividade do certame e não reflete a realidade de mercado.

Primeiramente, há de se destacar que a **moldura interativa antirreflexo de 85"** – item 141 – é um produto altamente especializado, fabricado por empresas específicas da área de tecnologia de displays e interação por toque.

Já os demais itens do lote (tripés, microfones, cabos, chroma key, softbox, etc.) são produtos voltados ao mercado de áudio, vídeo e fotografia, vendidos por fornecedores de perfil totalmente distinto.

Ao reunir esses produtos em um único lote, o edital cria uma **barreira à competitividade**, pois poucas empresas têm condições de fornecer simultaneamente uma moldura interativa de grande porte e, ao mesmo tempo, kits de iluminação ou cabos de áudio.

(...)

O argumento da suposta "indivisibilidade técnica da solução" não se sustenta, haja vista que os bens licitados, por sua própria natureza física e funcional, são independentemente operacionais.

Cabe esclarecer que não **há qualquer vedação legal ou contratual que impeça a Administração de exigir, individualmente, garantias, manutenção e suporte técnico para cada item**, sendo inclusive uma prática corriqueira em contratações públicas.

Importante destacar que a própria Lei nº 14.133/2021, no seu art. 40, §2º, inciso V, determina que a exceção ao parcelamento só é cabível quando demonstrada, de forma técnica e fundamentada, a inviabilidade do parcelamento. Contudo, a motivação apresentada no edital limita-se a argumentos genéricos, sem laudo técnico, parecer de engenharia ou análise técnica que comprove a real impossibilidade.

A ideia de que contratação de um único fornecedor facilitaria a fiscalização e o controle da execução contratual também não se sustenta. Além de ser uma **justificativa meramente administrativa**, não encontra respaldo legal para afastar o parcelamento obrigatório.

A facilitação da fiscalização **não pode ser utilizada como subterfúgio para restringir a competitividade**, sobretudo porque a própria estrutura da Administração Pública já está habituada a gerir contratos distintos com fornecedores diversos, inclusive de objetos muito mais complexos do que os ora licitados.

Ademais, **a ausência de capacidade da Administração em gerir múltiplos contratos não pode ser repassada ao mercado fornecedor como um ônus de concentração contratual**, sob pena de grave afronta aos princípios da isonomia, da competitividade e da obtenção da proposta mais vantajosa.

Cabe reforçar que o entendimento do TCU é categórico: a **regra é o parcelamento**. A Súmula nº 247 do TCU, bem como diversos acórdãos (ex.: Acórdãos TCU 1.214/2013 - Plenário e 1.362/2014 - Plenário), deixam claro que **não basta alegar genericamente vantagens administrativas ou operacionais para justificar a não divisão do objeto**.

Inclusive, o próprio art. 40, §2º, inciso V, da nova Lei de Licitações reforça que apenas a **inegável inviabilidade técnica ou desvantagem econômica concreta** e comprovada podem justificar a exceção.

O simples risco genérico de "conflito de responsabilidades" ou de "problemas de integração" não atende ao nível de fundamentação exigido por lei.

Ante o exposto, sugere-se a **separação do Grupo 12 por afinidade técnica**, permitindo maior número de fornecedores e preços mais vantajosos à administração.

Por derradeiro, e não menos importante, caso a Administração insista em manter a disputa por lote no Grupo 12, requer-se, ao menos subsidiariamente, que seja promovido o desmembramento da Moldura Interativa Antirreflexo (item 141 do Grupo 12) em lote apartado, considerando suas características, tecnologias e fornecedores distintos, bem como sua total autonomia técnica em relação aos demais equipamentos.

(...)

Diante disso, reforçamos o pedido para que o objeto do presente certame seja reformulado para disputa por itens, separando itens por afinidade técnica, de modo a assegurar a ampla competitividade, o cumprimento da legislação vigente, bem como o atendimento ao interesse público em sua forma mais eficiente e vantajosa.

(...)

6. DOS PEDIDOS

Diante do exposto, requer a Solicitante:

1. O recebimento TEMPESTIVO do presente pedido de impugnação com esclarecimento e o DEFERIMENTO do seu mérito;
2. Requerer que a Administração Pública cumpra o prazo de 3 (três) dias úteis, previsto no artigo 164, § 2º, da Lei nº 14.133/21, para responder à impugnação protocolada, a fim de garantir o pleno exercício do contraditório e da ampla defesa, assegurando a transparência e a legalidade do processo licitatório;
3. Que seja promovida a alteração do edital para que o objeto seja disputado por itens ou lotes separados, considerando a afinidade técnica dos equipamentos, nos termos do art. 40, §1º e §2º, V, da Lei nº 14.133/2021, assegurando a ampla competitividade, a participação de micro e pequenas empresas e a obtenção da proposta mais vantajosa.
4. Subsidiariamente, caso mantida a licitação em lote para o Grupo 12, que seja realizado ao menos o desmembramento da Moldura Interativa Antirreflexo 85" (item 141 do Grupo 12) em lote apartado, em razão de suas características técnicas e fornecedores distintos, medida que reduz restrição à competitividade e garante maior eficiência.

5. Que a Administração apresente fundamentação técnica idônea, com laudo ou parecer especializado, demonstrando de forma concreta a inviabilidade do parcelamento, sob pena de nulidade do edital por afronta ao princípio da competitividade e à Súmula nº 247 do TCU.

Nestes termos, pede deferimento.

(...)"

3. DA ANÁLISE DO MÉRITO

3.1. Inicialmente, registra-se que todo ato administrativo deve observar, entre outros, os princípios da legalidade, razoabilidade, moralidade, igualdade e motivação.

3.2. No âmbito das licitações, cumpre salientar que os atos da Administração devem atender, especialmente, aos princípios da isonomia, da vinculação ao instrumento convocatório e da legalidade, conforme previsto no art. 5º da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 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 \(Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro\)](#).

3.3. Esclarece-se que o Edital do Pregão Eletrônico nº 90.015/2025 foi devidamente analisado e aprovado pelo corpo jurídico do Conselho Federal de Enfermagem, em conformidade com o art. 53 da Lei nº 14.133/2021, conforme registrado nos documentos SEI nº 0990985, 0991319 e 1059646.

3.4. Quanto ao mérito da impugnação, observa-se que, após criteriosa análise dos termos do Edital do Pregão em debate, foram considerados todos os requisitos técnicos e administrativos do certame, bem como as normas que regem o procedimento licitatório, entende-se que:

3.4.1. O impugnante solicita a alteração do edital para que o objeto seja por itens ou lotes separados, considerando afinidade técnica dos equipamentos, ou caso seja mantida a licitação em lote, que seja realizado o desmembramento da Moldura Interativa Antirreflexo 85" (item 141 do Grupo 12) em lote apartado.

3.4.2. Cabe destacar que o pedido foi encaminhado à Área Técnica, por tratar-se de matéria de natureza técnica. Após análise, a referida área se manifestou nos termos do documento SEI nº 1094390, conforme transcrição a seguir:

"Em resposta ao pedido de impugnação apresentado pela pretendente, que afirma que o Grupo 12 "reúne no mesmo lote itens que não possuem qualquer relação técnica ou comercial entre si", observa-se uma leitura desatenta e interpretação equivocada do conteúdo previsto no Edital.

Destacamos, inicialmente, o item 9.1.1, alínea "e", do Edital, que esclarece e justifica a composição do grupo:

e) Grupo 12: contempla a montagem de um estúdio de gravação institucional, incluindo tripé, chromakey, microfone de lapela, bastão de luz, carregador USB-C, luz indicativa de gravação, isolamento acústico (espumas) e demais acessórios. Trata-se de um conjunto de equipamentos que depende da integração entre si para o adequado funcionamento e qualidade final das gravações. A adjudicação por item poderia acarretar incompatibilidades físicas e técnicas, resultando em um ambiente de gravação ineficaz **ou demandando aquisições adicionais, o que contraria o princípio da eficiência previsto na administração pública.**

A montagem do estúdio depende da composição integral dos itens do grupo. Caso algum item seja adjudicado separadamente e venha a fracassar, a estrutura não poderá ser montada adequadamente, situação comum em licitações com múltiplos itens, o que acarreta prejuízo à administração pública.

A alegação de que a moldura interativa não guarda relação com os demais itens também não procede. Sua inclusão está claramente prevista no Edital como parte essencial da montagem do estúdio. A licitante, de forma contraditória, afirma que alguns itens não possuem relação entre si e, posteriormente, aponta a moldura como elemento restritivo.

A composição do grupo não restringe a participação "apenas a revendedores generalistas, afastando fabricantes e distribuidores especializados". Tal alegação não se sustenta, sendo baseada em um único questionamento apresentado.

Para a montagem do estúdio, os participantes poderão, evidentemente, adquirir os equipamentos que não possuírem de imediato, a fim de compor o grupo completo. São itens de natureza generalista, amplamente disponíveis no mercado, fornecidos por diversas empresas, o que garante competitividade e não restringe a participação de nenhum interessado.

Diante do exposto, a composição do Grupo 12 será mantida."

3.5. Nesse contexto, observa-se que a impugnação parte do entendimento de que o parcelamento do objeto é a regra, sendo a contratação por lote uma exceção que deve ser devidamente justificada. Conforme consta no item 9 do Termo de Referência, a justificativa para a adoção de lotes foi devidamente apresentada, inclusive com fundamentação específica para cada grupo de itens.

3.6. De acordo com o entendimento consolidado na Súmula nº 247 do Tribunal de Contas da União (TCU), o agrupamento de itens é admissível quando houver justificativa técnica que demonstre a viabilidade da medida, especialmente no que se refere à obtenção de economia de escala e à ausência de prejuízo à funcionalidade do conjunto. Veja-se o enunciado da Súmula:

"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." **Grifo nosso.**

3.7. Ademais, a Administração deve considerar o interesse público envolvido no agrupamento dos itens constantes do Grupo 12, visando à aquisição planejada, à unificação dos prazos de entrega e à garantia de disponibilidade dos materiais, fatores essenciais para o adequado funcionamento da nova sede do Cofen.

3.8. Adicionalmente, a contratação de um único fornecedor contribui para a redução dos custos administrativos relacionados ao gerenciamento do processo, conforme entendimento firmado no Acórdão nº 861/2013 do Tribunal de Contas da União (TCU).

3.9. Com base na manifestação da Área Técnica e nas justificativas constantes do Termo de Referência (Anexo I do Edital), verifica-se que não se sustenta a alegação da empresa impugnante de que a atual configuração em grupos da licitação restringiria a competitividade do certame.

4. DA DECISÃO

4.1. Em conclusão, a alegação da impugnante não merece ser acatada, tendo em vista que os argumentos apresentados pela Área Técnica, assim como as presentes razões, estão fundadas nos 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 proporcionalidade, da celeridade, da economicidade e do desenvolvimento nacional sustentável, bem como ao princípio da competitividade.

4.2. Diante do exposto, com fundamento nas normas e princípios jurídico-administrativos aplicáveis, no entendimento do Tribunal de Contas da União e na jurisprudência do Poder Judiciário, conclui-se pelo **INDEFERIMENTO** da peça de impugnação.

4.3. Dessa forma, mantém-se a data de 22/09/2025, às 09h (horário de Brasília), para a realização do certame licitatório referente ao Pregão Eletrônico nº 90.015/2025.

4.4. Por fim, informa-se que o julgamento encontra-se disponível no site oficial do Conselho Federal de Enfermagem (www.cofen.gov.br), bem como no Portal de Compras do Governo Federal (www.gov.br/compras).

ROGÉRIO WOLNEY LEITE

Pregoeiro



Documento assinado eletronicamente por **ROGERIO WOLNEY LEITE - Matr. 579, Chefe da Comissão Permanente de Licitação**, em 19/09/2025, às 12:01, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



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 **1094392** e o código CRC **233E76A2**.