Cofen
Conselho Federal de Enfermagem

JULGAMENTO DE IMPUGNAÇÃO Nº 1 - COFEN/PRES/CPL

Processo nº 00196.005579/2024-32

PREGÃO ELETRÔNICO Nº 90.023/2025

Trata-se de resposta ao Pedido de Impugnação ao Edital do Pregão Eletrônico nº 90.023/2025, cujo objeto é a aquisição de livros a serem entregues em Brasília/DF, para a Biblioteca do Conselho Federal de Enfermagem - Cofen, conforme condições e exigências estabelecidas neste Edital e seus anexos.

1. DA TEMPESTIVIDADE

1.1. Nos termos do subitem 13.1 do Edital do Pregão Eletrônico nº 90.023/2025 (SEI nº 1244971), regido pelo artigo 164, *caput*, da Nova Lei de Licitações n° 14.133/2021, o Pedido de Impugnação ao Edital por irregularidade na aplicação da sobredita Lei, ou a solicitação de esclarecimento sobre seus termos, deve ser protocolado até 3 (três) dias úteis antes da data de abertura do certame.

1.2. Considerando que a data de abertura do certame foi reagendada para o dia 27/11/2025 e o Pedido de Impugnação foi protocolado em 19/11/2025, é oportuno afirmar que a interposição de impugnação ao Edital formulado pela empresa, referente ao Pregão Eletrônico nº 90.023/2025 do Processo Administrativo nº 00196.005579/2024-32, é tempestivo.

1.3. Para mais, estabelece o subitem 13.2 do Edital do Pregão Eletrônico nº 90.023/2025, em consonância ao artigo 164, parágrafo único, da Nova Lei de Licitações n° 14.133/2021, que as respostas aos Pedidos de Impugnação ou Esclarecimentos devem ser prestados pela Administração no prazo de até 3 (três) dias úteis, limitados ao último dia útil anterior à data da abertura do certame.

1.4. Dessa forma, considerando que o Pedido de Impugnação ao Edital do Pregão Eletrônico nº 90.023/2025 foi interposto em 19/11/2025, e esta Autarquia Pública prestou a devida resposta em 26/11/2025, é tempestivo o presente Julgamento de Impugnação.

2. DAS ALEGAÇÕES E DO PEDIDO

2.1. A impugnante interpôs impugnação aos termos do Edital do Pregão Eletrônico nº 90.023/2025, conforme argumentos expostos no documento SEI nº 1282812, alegando e pleiteando, em síntese, o exposto a seguir:

> "[...] II. DO MÉRITO DA IMPUGNAÇÃO
> A Impugnante solicita a revisão de dispositivos do Edital que, a nosso ver, restringem indevidamente a competitividade e impõem condições inexequíveis para o fornecimento, em especial no tocante ao prazo de entrega e à forma de adjudicação.
> 1. DA INEXEQUILIBILIDADE DO PRAZO DE ENTREGA (ITEM 5.1 DO EDITAL)
> O Item 5.1 do Edital estabelece o prazo de 20 (vinte) dias corridos para a entrega total do objeto licitado, após o recebimento da Nota de Empenho ou documento equivalente. Argumentação:
> - Complexidade Logística: O objeto desta licitação refere-se à aquisição de uma quantidade considerável de títulos, fornecidos em LOTE. A logística de fornecimento de livros engloba diversas etapas interligadas, que demandam tempo intrínseco:
>
> - Pedido e Faturamento junto às Editoras: Muitas editoras, mesmo em processos internos otimizados, possuem prazos de faturamento e separação que podem variar de 5 (cinco) a 7 (sete) dias úteis.

- Tempo de Trânsito: O material deve ser coletado/despachado das editoras (muitas localizadas em diferentes estados) e recebido na sede da Distribuidora.
- Logística Interna da Impugnante: Recebimento, conferência, separação por título, embalagem e faturamento específico para o Cofen. o Envio Final: Despacho para Brasília/DF e respectivo prazo de trânsito até o endereço de entrega do Cofen.
- Violação do Princípio da Proporcionalidade: A estipulação de um prazo tão exíguo (20 dias) para um fornecimento complexo e multifacetado, com múltiplos lead times de terceiros (editoras), torna a disputa injusta, pois:
- Cria uma restrição à competitividade ao afastar licitantes que, embora plenamente capazes, não conseguem cumprir este prazo irrealista.
- Expõe a Licitante ao risco de inadimplência contratual, sujeitando-a a multas por atraso em decorrência de fatores externos (atraso de editoras ou transportadoras) que fogem ao seu controle direto.

Proposta de Alteração: Requer-se a alteração do prazo de entrega estipulado no Item 5.1, sugerindo-se o prazo de 45 (quarenta e cinco) dias corridos, ou outro prazo que a Administração julgue mais razoável e exequível, garantindo o equilíbrio econômico financeiro e a ampla participação no certame.

2. DA ADJUDICAÇÃO POR LOTE E A RESTRIÇÃO DE COMPETITIVIDADE

A forma de adjudicação do objeto (conforme indicado na página inicial do Edital como "Grupo", equivalente a LOTE) exige que o licitante forneça todos os títulos para ser declarado vencedor. Argumentação:

- Ampliação da Competitividade: A adjudicação por LOTE/GRUPO onera o fornecedor, que pode ter indisponibilidade de um único título, perdendo a oportunidade de fornecer todos os demais. Isso concentra o risco e afasta potenciais licitantes que possuem grande parte dos itens, mas não o todo.
- Obtenção de Preços Mais Vantajosos: A adjudicação por ITEM (separando cada título individualmente) possibilita a participação de um número maior de fornecedores, fomentando a livre concorrência e permitindo que a Administração contrate cada item com o licitante que oferecer o menor preço, resultando em uma proposta global mais vantajosa para o interesse público.

Proposta de Alteração: Requer-se a alteração da forma de adjudicação para que seja realizada por ITEM, conforme previsto na legislação, permitindo que a licitante possa participar e ser adjudicada apenas nos itens de sua plena disponibilidade e que possuam os melhores preços.

3. DA INDISPONIBILIDADE E SUBSTIUIÇÃO DE TÍTULOS

Tendo em vista a dinâmica do mercado editorial, onde títulos podem, a qualquer momento, entrar em esgotamento, reimpressão ou serem descontinuados, é essencial que o Edital preveja como o Licitante deve proceder.

Questionamentos e Sugestões:

- Comprovação de Indisponibilidade: O Edital aceita a apresentação de Carta da Editora/Fornecedora, em papel timbrado, atestando a indisponibilidade temporária ou definitiva de um título?
- Possibilidade de Substituição: Em caso de indisponibilidade definitiva e comprovada por editora, o Edital permite a substituição do título por outro de conteúdo idêntico (mesma área do conhecimento, autor(es) e conteúdo programático), de editora diferente e com valor igual ou inferior ao cotado, mediante prévia e expressa autorização do Cofen? Requer-se que o Edital seja claro quanto a esses procedimentos, a fim de mitigar riscos de descumprimento por fatores alheios à vontade do fornecedor.

III. DO PEDIDO

Diante do exposto, a SK DISTRIBUIDORA E COMERCIO DE LIVROS requer a Vossa Senhoria o conhecimento e o acatamento da presente Impugnação para que sejam adotadas as seguintes medidas:

1. Revisão do Prazo de Entrega: Alteração do prazo de 20 (vinte) dias para um período mais exequível, como 45 (quarenta e cinco) dias.
2. Alteração da Adjudicação: Mudança da forma de adjudicação de LOTE/GRUPO para ITEM.
3. Clareza sobre Indisponibilidade: Inclusão de dispositivo que permita a comprovação de indisponibilidade por meio de Carta da Editora e que estabeleça as regras claras para a Substituição de Títulos por similares de igual ou superior qualidade e de valor igual ou inferior. Certa de seu pronto atendimento e visando a lisura e a competitividade do certame, firmamos a presente."

3. DA ANÁLISE DO MÉRITO

3.1. 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, 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).

3.2. Cumpre esclarecer que o Edital de Pregão Eletrônico nº 90.023/2025 foi analisado e aprovado pelo corpo jurídico deste Conselho Federal Enfermagem, nos termos do art. 53 da Lei nº 14.133/2021 (SEI nº 1183986 e 1184611).

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

3.3.1. O impugnante aduz: a) solicitação de ampliação do prazo para 45 (quarenta e cinco) dias, a fim de garantir a execução segura e integral do serviço; b) questionamento quanto à alteração da adjudicação de lote/grupo para item; e c) apresentação de questionamentos e sugestões referentes à inclusão de regras claras sobre a aceitação de Carta da Editora para comprovação de indisponibilidade, bem como sobre as diretrizes para substituição de títulos.

3.3.2. Cabe destacar que o pedido foi encaminhado para a respectiva Área Técnica, uma vez que versa sobre matéria de ordem técnica, que analisou e se manifestou conforme documento SEI nº 1282847, nos seguintes termos:

> "1. Prazo de entrega
>
> O prazo de 20 dias corridos deve ser mantido, pois é compatível com aquisições anteriores, com a dinâmica do mercado editorial e com a a urgência da demanda. Salvo melhor juízo ou eventual manifestação técnica formal da área demandante, o entendimento é de que dificuldades pontuais na execução podem ser tratadas no contrato: a contratada poderá solicitar prorrogação de prazo, que será avaliada pela Administração conforme a Lei nº 14.133/2021.
>
> 2. Adjudicação por lote
>
> Salvo melhor juízo ou eventual manifestação técnica formal da área demandante, a forma de adjudicação adotada no edital — por grupo — deve ser mantida. O objeto foi estruturado em três grupos homogêneos e coerentes. Essa divisão atende às necessidades da Biblioteca, assegura padronização, facilita o planejamento de aquisição e racionaliza o recebimento, a conferência e a catalogação das obras.
>
> A adjudicação por grupo evita fragmentação excessiva, reduz a multiplicidade de fornecedores, simplifica a gestão contratual e permite que cada conjunto temático seja tratado como um corpo único, o que é operacionalmente mais eficiente para a Administração.
>
> Ressalta-se que a divisão em grupos garante ampla competitividade, já que os temas são claros e a quantidade de títulos por grupo é compatível com a capacidade de mercado. Assim, não há violação à competitividade, e a estrutura definida no TR permanece tecnicamente adequada.
>
> 3. Indisponibilidade e substituição de títulos
>
> Não cabe prever substituição de títulos por obras similares, pois isso descaracterizaria o objeto. Caso, durante a execução, haja indisponibilidade definitiva comprovada pela própria editora, o Cofen poderá abrir mão daquele título específico, sem prejuízo do restante do fornecimento. Como se trata de hipótese excepcional e posterior, não há necessidade de alterar o edital.
>
> Dessa forma, a recomendação é pela rejeição integral da impugnação, mantendo-se o edital em sua totalidade."

3.4. Neste sentido, conforme manifestação da Área Técnica responsável, quanto ao ponto 1 apresentado na Impugnação, verifica-se que o pleito foi indeferido, uma vez que o prazo de 20 (vinte) dias para entrega dos livros é considerado razoável. Destarte, mostra-se compatível com aquisições anteriores, com a dinâmica do mercado editorial e com a urgência da demanda. Ressalta-se, contudo, que a licitante contratada poderá solicitar prorrogação, a qual será analisada pela Administração nos termos da Lei nº 14.133/2021.

3.5. Ademais, no tocante ao ponto 2, relativo a adjudicação por lote, a Área Técnica esclareceu que a divisão estabelecida atende às necessidades da Biblioteca, assegura a padronização, facilita o planejamento de aquisições e racionaliza o recebimento, a conferência e a catalogação das obras. Nesse viés, a adjudicação por grupo evita a fragmentação do objeto, reduz a quantidade de fornecedores envolvidos, simplifica a gestão contratual e possibilita que cada conjunto temático seja administrado de forma integrada, garantindo maior eficiência operacional à Administração. Outrossim, o subitem 2.1.4 do Termo de Referência igualmente

corrobora esses aspectos, ao demonstrar que a adoção de grupos temáticos na aquisição amplia a competitividade entre fornecedores especializados em cada segmento editorial, assegurando maior participação no certame e contribuindo para a obtenção de propostas mais vantajosas para a Administração Pública. Diante do exposto, entende-se que deve ser mantida a forma de adjudicação adotada no Edital

3.6. Por fim, quanto ao item 3, não faz jus as alegações da impugnante, visto que tal circunstância descaracterizaria o objeto contratado. Logo, se no curso da execução houver comprovada indisponibilidade definitiva informada pela própria editora, o Cofen poderá renunciar à aquisição daquele título específico, sem prejuízo do fornecimento dos demais. Desta feita, por se tratar de situação excepcional e superveniente, não há necessidade de promover alteração no edital.

3.7. Não prospera, nessa toada, as alegações da impugnante, motivo pela qual não deve-se dar procedência aos pedidos no sentido de suprimir ou alterar as cláusulas editalícias orginalmente previstas, as quais possuem o condão de salvaguardar o interesse público e a proteção do erário.

4. DA DECISÃO

4.1. Em conclusão, a alegação da impugnante não merece ser acatada em sua integralidade, 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 ao exposto, com base nas normas e princípios jurídico-administrativos que regem a matéria e levando-se em consideração o entendimento do egrégio Tribunal de Contas da União, bem como com o que tem julgado o Judiciário, concluímos pelo **INDEFERIMENTO** da peça de impugnação.

4.3. Neste passo, fica mantida a data de 27/11/2025, às 09:00 horas (Horário de Brasília), para realização do certame licitatório do Pregão Eletrônico nº 90.023/2025.

4.4. Por fim, comunicamos que o julgamento encontra-se disponível no site do Cofen (www.cofen.gov.br) e no Portal de Compras do Governo Federal (https://www.gov.br/compras/pt-br/).

ROGÉRIO WOLNEY LEITE

Chefe da Comissão Permanente de Licitação

Documento assinado eletronicamente por **ROGERIO WOLNEY LEITE - Matr. 579**, **Chefe da Comissão Permanente de Licitação**, em 26/11/2025, às 17:54, 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 **1283074** e o código CRC **A1C84BED**.