



JULGAMENTO DE IMPUGNAÇÃO Nº 1 – CPL/COFEN

PREGÃO ELETRÔNICO - SRP Nº 4/2021

PAD Nº 1284/2018

Com amparo no que prescrevem o art. 24 do Decreto n.º 10.024, de 20/09/2019, e o item XXVII do instrumento convocatório supracitado, a empresa **SOLUTI – SOLUÇÕES EM NEGÓCIOS INTELIGENTES S/A**, inscrita no **CNPJ de nº 09.461.647.0001-95**, apresentou pedido de impugnação ao teor do Edital do certame, que tem por objeto o Registro de Preços a contratação de empresa especializada para emissão e fornecimento, sob demanda, de Carteira de Identidade Profissional – CIP, bem como seu modelo eletrônico – e-CIP, Certificado de Registro de Empresa e seu modelo eletrônico – e-CRE e Certificado Digital a3 em nuvem (ECPF), que são documentos de segurança, e de equipamentos adicionais para atender as necessidades do Conselho Federal de Enfermagem – Cofen e dos Conselhos Regionais de Enfermagem

1. DA TEMPESTIVIDADE

1.1 Preliminarmente, cumpre ressaltar que a referida empresa apresentou a impugnação de forma tempestiva, de acordo com o artigo 24 do Decreto n.º. 10.024/2019, bem como no subitem 27.1 do Edital em evidência, que prevê o protocolo no prazo de 3 (três) dias úteis anteriores à data fixada para abertura da sessão pública.

2. DA IMPUGNAÇÃO

2.1 Resumidamente, o impugnante questiona a legalidade do Edital epigrafado, com os seguintes argumentos:

“ (...)

Demonstrando a inviabilidade apontada, temos que a reivindicação em lote único de fornecimento de emissão e fornecimento, sob demanda, de carteira de identidade profissional – CIP, bem como seu modelo eletrônico – e-CIP, certificado de registro de empresa e seu modelo eletrônico – e-CRE e certificado digital a3 em nuvem (e-CPF), que são documentos de segurança, e de equipamentos adicionais para atender as necessidades do Conselho Federal de Enfermagem, por atrelar a esses obrigação uma, como se iguais e/ou derivados/ interligados fossem estes produtos. Ou seja, reduzido se encontra, o número de empresas que ali participarão do certame.



Tanto é verdade o acima citado, da possibilidade de separação e da não incidência de relação entre estes que o próprio instrumento convocatório, quando da demanda de demonstração da capacidade técnica do licitante realizou a separação dos serviços em pedidos de atestados, com as devidas descrições separadas de sua realização, profissional técnico qualificado, apresentação de ISO, todos ligados à realização de atividades distintas, vejamos:

(...)

Isto é, no próprio documento em apreço encontra o reconhecimento de comprovação separada das atividades ali agrupadas, visto que esta, repisa-se, não guardam relação entre si para agrupar-se, motivo pelo qual não merece prosperar sua existência da forma como se encontra.

Em outras palavras, ao fatídico avençado temos a vinculação ao Contratado/fornecedor antes mesmo da ocorrência do instrumento contratual de comprovação de registro e habilitação, como por exemplo da existência de profissional ligada a uma área específica⁴, que poderia ter sido licitado separadamente as demais, cerceando de pleno a competitividade do feito, o que apresenta desencontro a preceitos normativos vigentes.

(...)

Destarte, uma vez figurando produtos distinto à serem contratados, como por exemplo a identidade do colaborador vinculado ao COFEN e o certificado digital (que poderá ser instalado em qualquer mídia criptográfica de armazenamento – incluindo o cartão funcional, desde que homologada pelo órgão competente), serem agrupados em item autônomo gerará a exclusão de relevante gama de licitantes (Autoridades Certificadoras aptas à realização do objeto certificado digital) à participação do feito, desta forma, cercada se encontra a competição.

(...)

Portanto, notório se faz o fato de que o agrupamento dos itens desconfigura o feito, incidindo além do cerceamento competitivo, na proposta mais vantajosa à Administração, na legalidade, e, refletindo negativamente em todos os atos que ali advir por inexistência de condição “sine qua non” a sua existência, por isso argui-se.

III- DOS PEDIDOS

Pelos ditames normativo e principiologicos supracitados, requer-se:

- a) O acolhimento da presente Impugnação,*
- b) A retificação das condições e junção de produtos de modo que elimine qualquer direcionamento incorreto a ilegalidade e assim conferir o caráter competitivo do certame para fins de participação de todos os*



interessados, respeitando os princípios que regem o processo licitatório;

3. DA ANÁLISE DO PEDIDO DE IMPUGNAÇÃO

3.1 Inicialmente, registrar que este Conselho, quando da elaboração de seus processos licitatórios, alinha-se ao cumprimento dos princípios norteadores da Administração Pública, elucidados no art. 37, caput, da Constituição Federal de 1988 e art. 3º da Lei nº 8.666/93, especialmente, no que se refere à legalidade do referido ato administrativo e respeito ao Princípio da ampla competitividade e obtenção da proposta mais vantajosa à Administração, primando pela garantia da excelência e eficiência da qualidade dos produtos e dos serviços a serem prestados.

3.2. Naturalmente, levando-se a natureza e a complexidade do objeto, os procedimentos licitatórios ficam sujeitos a possíveis correções e ajustes, razão pela qual o legislador franqueou aos interessados a possibilidade de impugnação e da utilização das vias recursais próprias, dando à Administração a possibilidade de analisar e corrigir falhas.

3.3. Quanto ao mérito da peça de impugnação, 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. A impugnante alega haver cerceamento competitivo do certame em apreço devido ao agrupamento, em grupo único, de objetos que não guardam e/ou existam relação entre si.

3.3.2. Inicialmente cumpre destacar que por se tratar de questões técnicas definidas no Termo de Referência, foi encaminhado pelo pregoeiro questionamento à Área Técnica, solicitando a análise da impugnação encaminhada, conforme prevê o artigo 24, § 1º, do Decreto nº 10.024/2019.

4. DA ANÁLISE DA ÁREA TÉCNICA

4.1. Inicialmente cabe ressaltar que a especificidade e inovação do objeto, foram amplamente demonstradas por meio do Termo de Referência.

4.2. O setor técnico responsável entendeu que a melhor opção de adjudicação na situação em tela será pelo menor preço global, tendo consignado no Termo de Referência justificativa para a definição, que consiste resumidamente na capacidade de execução, padronização de soluções, centralização de



responsabilidade e integração necessária entre os módulos (**itens 2.6, 2.7 e 2.8 do Termo de Referência**). A escolha da forma de adjudicação por preço global de forma justificada encontra respaldo na jurisprudência do TCU, conforme se demonstra pelo Acórdão AC-2695-38/13-P que segue:

“9.2.1. quando utilizar a adoção da adjudicação do menor preço global por grupo/lote, concomitantemente com disputa por itens, somente o faça quando tal opção estiver baseada em robusta e fundamentada justificativa, que demonstre a vantajosidade dessa escolha, comparativamente ao critério usualmente requerido de adjudicação por menor preço por item, em atenção aos arts. 3º, § 1º, I, 15, IV, e 23, §§ 1º e 2º, todos da Lei n. 8.666/1993;”

“11. A jurisprudência do Tribunal tem sido no sentido de que a adoção da adjudicação do menor preço global por grupo/lote, concomitantemente com disputa por itens, pode ser excepcionalmente admissível se estiver embasada em robusta e fundamentada justificativa, capaz de demonstrar a vantajosidade dessa escolha comparativamente ao critério usualmente requerido de adjudicação por menor preço por item, em cumprimento às disposições dos arts. 3º, § 1º, inciso I, 15, inciso IV, e 23, §§ 1º e 2º, todos da Lei n. 8.666/1993 (v.g.: Acórdãos ns. 2.977/2012 e 48/2013, ambos do Plenário).”

5. DA JURISPRUDÊNCIA E DOUTRINA

5.1. O TCU, no Acórdão no 732/2008, se pronunciou no sentido de que “a questão da viabilidade do fracionamento deve ser decidida com base em cada caso, pois cada obra tem as suas especificidades, devendo o gestor decidir analisando qual a solução mais adequada no caso concreto”.

5.2. A viabilidade técnica e econômica alegada pelo administrador público para a licitação por lote único deve ser previamente comprovada e juntada aos autos do processo licitatório, como demonstram os seguintes excertos:

“Depara-se, portanto, que o edital abrange uma diversidade de objetos com características técnicas distintas, sem interferências e, que diante de sua independência, deveriam ser licitados de forma parcelada. (...) Assim, a intenção do legislador é que a licitação seja sempre realizada de forma parcelada quando houver viabilidade técnica e econômica, observada a modalidade pertinente para o valor total da contratação. Em outras palavras, a lei estabelece que o administrador deve demonstrar a inviabilidade técnica e



econômica da divisibilidade, quando deixar de adotar o parcelamento”. (TCE/MT - Processo nº 30503/2008).

“O TCU determinou ao Ministério da Fazenda que, nas licitações cujo objeto fosse divisível, previamente à definição da forma de adjudicação a ser adotada, realizasse estudos que comprovassem as vantagens técnicas e econômicas da compra em lote único, comparativamente à parcelada, a fim de atender ao disposto no art. 23, § 1º, da Lei nº 8.666/1993, e à Súmula/TCU nº 247 (item 9.2, TC-015.663/2006-9, Acórdão nº 3.140/2006- TCU1ª Câmara)”.

“Avalie a viabilidade técnica e econômica do parcelamento de compras administradas por aquele órgão, em articulação com o solicitante, com o objetivo de aproveitar as peculiaridades do mercado, visando a economicidade, e que os resultados da mencionada avaliação figurem nos autos do processo de compra. (Acórdão no 496/1998 do Plenário).

Portanto, ao se licitar por lote único, deve o administrador analisar por meio dos setores técnicos acerca da viabilidade técnica e econômica de dividir-se o objeto licitatório, pois segundo Justen Filho, “a obrigatoriedade do fracionamento respeita limites de ordem técnica e econômica. Não se admite o fracionamento quando tecnicamente isso não for viável ou, mesmo, recomendável. O fracionamento em lotes deve respeitar a integridade qualitativa do objeto a ser executado. (...) a unidade do objeto a ser executado não pode ser destruída através do fracionamento”ⁱ.

Esclarece-nos Carvalho Carneiro acerca do conceito de viabilidade técnica e econômica, informando que “a viabilidade técnica diz respeito à integridade do objeto, não se admitindo o parcelamento quando tal medida implicar na sua desnaturação, onde em risco a satisfação do interesse público em questão. Já a viabilidade econômica significa que o parcelamento deve trazer benefícios para a Administração licitante, proporcionando um aumento da competitividade e uma conseqüente diminuição dos custos para a execução do objeto. No entanto, para uma real noção da viabilidade econômica do parcelamento, é preciso ter em mente a redução de custos proporcionada pela economia de escala”ⁱⁱⁱ.



Portanto, pelo exposto, mostra-se temerária uma escolha doutrinária que estabeleça abstratamente, entre a licitação por itens e a licitação em lote único, o critério que melhor atende ao interesse público. Torna-se relevante ressaltar que o administrador não pode perder de vista que a análise deve ser sempre prévia, in concreto, baseada na viabilidade técnica e econômica e juntada aos autos do procedimento de licitação.ⁱⁱⁱ

5.3. Entendemos que um dos princípios da licitação é a garantia da ampla concorrência, entretanto, tal princípio não pode ser tomado por absoluto, antes, deve ser interpretado e sopesado conjuntamente com outros importantes princípios tais como a razoabilidade, proporcionalidade e eficiência nas contratações. Sendo assim, não há que se falar em ilegalidade ou alegação da existência de cláusula comprometedoras ou restritiva do caráter competitivo, mas apenas a primazia pela contratação de serviços de qualidade e de acordo com a necessidade desta Instituição.

5.4. Ainda nesse bojo, a Administração deve exigir dos participantes somente o que for realmente necessário para a adequada execução dos serviços desde que respeitados os interesses administrativos e a segurança da futura contratação, a fim de selecionar, dentre as inúmeras licitantes, a proposta que lhe melhor aprover, tendo em vista principalmente o interesse público e as exigências legais.

5.5. Com efeito, este COFEN elaborou o edital com base em sua real necessidade para atendimento as demandas específicas desta Autarquia. As exigências presentes em edital possuem base legal, e procuram garantir uma contratação que venha suprir as expectativas de contratação de uma empresa possível de prestar e manter sem interrupções o melhor serviço para a Administração.

5.6. Adicionalmente, o Tribunal de Contas da União (Acórdão 861/2013 – Plenário) defende que:

(...) Cabe à administração exigir qualidade em seus fornecimentos, com vistas a evitar desperdício de dinheiro público. Essa exigência atende ao interesse público e não se mostra desmedida ou desarrazoada.

5.7. 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 finalidade, da eficiência e, principalmente, do atendimento ao interesse público.

6. DA DECISÃO

6.1. Diante ao exposto, com base nas normas e princípios jurídico-administrativos que regem a matéria e levando-se em consideração o entendimento mais recente do egrégio Tribunal de Contas da União, bem como com o que tem julgado o Judiciário, concluímos pelo **INDEFERIMENTO** da peça de impugnação.

6.2. Nesse passo, fica mantida a data de 04/10/2021, às 09h00min (Horário de Brasília), para realização do certame licitatório do Pregão Eletrônico - SRP nº 4/2021.

Obs.: Este julgamento encontra-se disponível no site do cofen (www.cofen.gov.br) e no site do comprasnet (<https://www.gov.br/compras/pt-br/>).

Brasília/DF, 22 de setembro de 2021.

Atenciosamente,

ROGÉRIO WOLNEY LEITE
Pregoeiro

ⁱ JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos. 11.ed. São Paulo: 2005, Dialética, p. 206. 3 – JUSTEN FILHO. Op. cit. p. 208. 4 – PEREIRA JÚNIOR, Jessé Torres. Comentários à Lei das Licitações e Contratações da Administração Pública. 6.ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2003, p. 256. 5 – PEREIRA JÚNIOR. Op. cit. p. 250. 6 – JUSTEN FILHO. Op. cit. p.207. 7 – JUSTEN FILHO. Op. cit. p.206. 8 – CARNEIRO, Daniel Carvalho. O parcelamento da contratação na lei de licitações. Revista Diálogo Jurídico, ano IV, n.3., setembro/2004, p.85/95.

ⁱⁱ CARNEIRO, Daniel Carvalho. O parcelamento da contratação na lei de licitações. Revista Diálogo Jurídico, ano IV, n.3., setembro/2004, p.85/95.

ⁱⁱⁱ SILVA, André Pataro Myrrha de Paula. A licitação por lote único na doutrina e na jurisprudência. Acesso em: 04 de março de 2021.