

JULGAMENTO DE IMPUGNAÇÃO Nº 1 - COFEN/PRES/CPL

Processo nº 00196.001221/2023-50

PREGÃO ELETRÔNICO Nº 90.021/2024

Trata-se de resposta ao Pedido de Impugnação ao Edital do Pregão Eletrônico nº 90.021/2024, cujo objeto é a aquisição de mobiliário, via Sistema de Registro de Preços - SRP, incluindo montagem e instalação, para a nova sede do Conselho Federal de Enfermagem (Cofen) e demais Órgãos Participantes, conforme condições, quantidades e exigências contidas no Edital e seus anexos, apresentado pela empresa **SAMUEL PADOVAM EPP**, inscrita no CNPJ sob o nº 05.808.628/0001-31, recebido por meio de e-mail eletrônico, em 21 de novembro de 2024, conforme documento SEI nº 0479803.

1. DA TEMPESTIVIDADE

1.1. Nos termos do subitem 15.1 do Edital do Pregão Eletrônico nº 90.021/2024 (SEI nº 0465191), regido pelo artigo 164, *caput*, da Nova Lei de Licitações nº 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 é 28/11/2024 e o Pedido de Impugnação foi protocolado em 21/11/2024, é oportuno afirmar que a interposição de impugnação ao Edital formulado pela empresa, referente ao Pregão Eletrônico nº 90.021/2024 do Processo Administrativo nº 00196.001221/2023-50, é tempestivo.

1.3. Para mais, estabelece o subitem 15.2 do Edital do Pregão Eletrônico nº 90.021/2024 (SEI nº 0465191), em consonância ao artigo 164, parágrafo único, da Nova Lei de Licitações nº 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 90.021/2024 foi interposto em 21/10/2024, e esta Autarquia Pública prestou a devida resposta em 26/11/2024, 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 90.021/2024, conforme argumentos expostos no documento SEI nº 0479803, alegando e pleiteando, em síntese, o exposto a seguir:

"(...)

1. DA INADEQUAÇÃO DO AGRUPAMENTO DE ITENS

O **item 56** do **Grupo 5 - Eletrodomésticos**, conforme descrito no Edital, contempla a aquisição de **purificadores de água**, mas, juntamente a ele, inclui itens como **geladeiras, micro-ondas, frigobares, cooktops**, entre outros. Tais itens, conforme detalhado abaixo, pertencem a grupos ou classes diferentes e não se coadunam com a natureza do item principal (purificador de água), configurando uma agregação indevida e incompatível com a legislação aplicável.

A **Constituição Federal de 1988**, em seu **art. 37, caput**, determina que a Administração Pública deve observar, em todos os seus atos, os princípios da **legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência**. A prática de agrupar itens de diferentes naturezas e finalidades no mesmo lote de licitação fere o princípio da **eficiência**, uma vez que pode prejudicar a transparência e a competitividade do certame, além de comprometer o atendimento ao interesse público.

2. DA LEGALIDADE E DA CLASSIFICAÇÃO ADEQUADA DOS ITENS

A **Lei nº 14.133/2021 (Lei de Licitações e Contratos Administrativos)** estabelece, em seu **art. 15**, que "os contratos devem ser firmados de acordo com a classe e o grupo dos itens licitados". Isso implica que os itens devem ser agrupados conforme sua natureza e características, de modo a garantir que os fornecedores possam competir em condições de igualdade, oferecendo os produtos ou serviços que realmente atendem às necessidades da Administração Pública.

O **art. 6º, inciso XIV**, da Lei nº 14.133/2021 também reforça a importância do "**caráter de economicidade e eficiência**" no processo licitatório, o que não seria atendido caso a licitação contemple itens de natureza diversa, como é o caso de purificadores de água junto a eletrodomésticos. Além disso, o **art. 15, § 1º**, da mesma lei, destaca que o objeto da licitação deve ser "**adequadamente caracterizado**" de acordo com as necessidades do contratante, o que implica a separação de itens que não pertencem ao mesmo grupo ou classe.

3. DA JURISPRUDÊNCIA DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU)

O Tribunal de Contas da União tem se manifestado sobre a **inadequação do agrupamento de itens** em licitações, especialmente quando se trata de bens ou serviços de natureza distinta. Em diversos acórdãos, o TCU tem sustentado que a inclusão de itens de diferentes naturezas em um único lote prejudica a **competitividade** do certame e gera a possibilidade de **prejuízos à administração pública**.

Em **Acórdão nº 1.775/2013 - Plenário**, o TCU ressaltou que:

"à inclusão de itens heterogêneos em um único lote prejudica a análise das propostas e a concorrência entre os licitantes, uma vez que dificulta a participação de fornecedores especializados em apenas um tipo de item". (grifo nosso).

O Tribunal concluiu que a licitação deve ser estruturada de forma a respeitar a **natureza e características dos bens ou serviços**, evitando a mistura de itens que não possam ser adequadamente avaliados de maneira conjunta.

(...)

4. DA COMPETITIVIDADE E DA INCLUSÃO DE LICITANTES QUALIFICADOS.

A prática de agrupar itens heterogêneos, como purificadores de água junto a equipamentos de cozinha e eletrodomésticos, dificulta a **competitividade** do certame. Isso ocorre porque empresas especializadas em purificadores de água podem ser excluídas de participar do lote caso não tenham interesse ou capacidade de fornecer itens como geladeiras, micro-ondas, ou cooktops, o que acaba restringindo o número de licitantes qualificados para o fornecimento de cada tipo de item.

Essa situação fere diretamente o **princípio da isonomia** e da **competitividade**, previstos no **art. 3º da Lei nº 14.133/2021**, que estabelece que a licitação deve permitir a participação de todos os interessados, sem qualquer tipo de discriminação ou limitação indevida.

5. DA SOLICITAÇÃO

Em face do exposto, requer-se a **readequação do agrupamento de itens no Grupo 5**, de forma que os purificadores de água sejam separados dos itens de eletrodomésticos (geladeiras, micro-ondas, frigobares, cooktops, etc.), garantindo que cada grupo de itens seja licitado de acordo com sua natureza específica e, dessa forma, observando as normas constitucionais e infraconstitucionais pertinentes, como a **Lei nº 14.133/2021**, os princípios da **isenção, eficiência e transparência**, e a jurisprudência do Tribunal de Contas da União.

6. DA CONCLUSÃO

Diante do exposto, requer-se que este recurso seja acolhido, considerando a necessidade de **readequação da composição dos lotes**, com a separação de itens que não pertencem ao mesmo grupo ou classe, de modo a garantir maior competitividade, legalidade e eficiência ao procedimento licitatório.

(...)"

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

3.2. Cumpre esclarecer que o Edital de Pregão Eletrônico nº 90.021/2024 foi analisado e aprovado pelo corpo jurídico deste Conselho Federal Enfermagem, nos termos do art. 53 da Lei nº 14.133/2021 (SEI nº 0458818, 0457855 e 0457969).

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 solicita a readequação do agrupamento de itens no Grupo 5, da licitação em questão, para que os purificadores de água sejam separados dos demais itens de eletrodomésticos.

3.3.2. Cabe destacar que o pedido foi encaminhado para a Área Técnica, uma vez que versa sobre matéria de ordem técnica, que analisou e se manifestou conforme documento SEI nº 0479808, nos seguintes termos:

"Recebemos a impugnação colocada pela empresa conforme documentação encaminhada. Sendo tempestiva e baseada em fundamentos de que o agrupamento realizado no Grupo 5 do referido edital impediria a participação do impugnante.

O Poder Público, conforme alegado na impugnação, deve se basear em critérios objetivos. O interesse do agrupamento para o Cofen era ter um prazo de entrega e disponibilidade dos itens adquiridos que pudesse ser planejado, uma vez que a aquisição é para a futura sede do Cofen, que tem a sua transição planejada e organizada para uma data específica. O não fornecimento de algum dos itens do grupo 5 traria dificuldades ao bom funcionamento da nova sede porque são itens que são fundamentais ao conforto dos trabalhadores do prédio.

Em análise, não conseguimos ver qual é o impedimento, em particular, alegado pelo impugnante. Filtros de água são eletrodomésticos e, inclusive, todas as empresas que fornecem esse tipo de material tem em seus CNAES o registro de "comércio de produtos e aparelhos de uso doméstico".

Todos os outros itens do agrupamento são eletrodomésticos que não têm nenhuma exigência ou legislação que impeça o seu fornecimento por qualquer empresa que pratique o comércio de aparelhos e produtos de uso doméstico. A quantidade de itens, nesse caso, traria uma economia em escala para a Autarquia.

Nesse sentido, nos posicionamos para que se mantenha o agrupamento."

3.4. Neste seguimento, justifica-se o agrupamento dos itens 55 a 69, constantes no grupo 5, em razão dos mesmos estarem dentro do mesmo ramo de atividade mercadológica, uma vez que os produtos a serem contratados guardam relação entre si. Dessa forma, sendo o item 56 ("purificador de água") indubitavelmente um eletrodoméstico, deve este compor os itens do grupo, em prol do princípio da eficiência. Por tais razões, não se pode dizer que os itens são heterogêneos, tendo em vista que estes se encontram dentro da mesma categoria de bens.

3.5. Para mais, considera-se que a adjudicação por preço por grupo proporcionará economia de escala para a Administração, ainda mais diante da quantidade de itens. Tais justificativas, encontram-se bem destacadas no subitem 2.8 do Termo de Referência, anexo I do Edital de Pregão Eletrônico nº 90.021/2024.

3.6. Conforme o próprio entendimento fixado pela Súmula 247 do Tribunal de Contas da União (TCU), o agrupamento de itens pode ser justificado quando a medida mostrar-se viável à economia de escala e não houver prejuízo para o conjunto. Vejamos, no Enunciado:

*"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 observar o interesse no agrupamento dos itens constantes no grupo 5, em prol da aquisição planejada dos mesmos, garantindo a unificação dos prazos de entrega e a disponibilidade dos itens, possibilitando o bom funcionamento da nova sede do Cofen. Sem contar, adicionalmente, que lidar com um único fornecedor proporciona a diminuição dos custos administrativos de gerenciamento de todo o processo de contratação, consoante aludido no [Ácórdão 861/2013 TCU](#).

3.8. Em último, conforme delineado pela Área Técnica, todas as empresas que fornecem "purificadores de água" tem em seus CNAES o registro de "comércio de produtos e aparelhos de uso doméstico", demonstrando que não há nenhum impedimento de que as mesmas forneçam outros tipos de eletrodomésticos. Não prospera, nessa toada, a argumentação 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 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. Nesse passo, fica mantida a data de 28/11/2023, às 09:00 horas (Horário de Brasília), para realização do certame licitatório do Pregão Eletrônico nº 90.021/2024.

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

Pregoeiro



Documento assinado eletronicamente por **ROGERIO WOLNEY LEITE - Matr. 579, Chefe da Comissão Permanente de Licitação**, em 26/11/2024, às 09:53, 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 **0479813** e o código CRC **E9611ADA**.