

JULGAMENTO DE IMPUGNAÇÃO Nº 2 - 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 **VECTOR MÓVEIS CORPORATIVOS LTDA**, inscrita no CNPJ sob o nº 14.516.006/0001-20, recebido por meio de e-mail eletrônico, em 25 de novembro de 2024, conforme documento SEI nº 0482249.

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 25/11/2024, 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 25/11/2024, e esta Autarquia Pública prestou a devida resposta em 27/11/2024, 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 0482249, alegando e pleiteando, em síntese, o exposto a seguir:

"(...)

I – DOS FATOS

A IMPUGNANTE é potencial licitante e tomou conhecimento do pregão referenciado cujo objeto é a escolha da proposta mais vantajosa para a aquisição de cadeiras e poltronas, conforme condições, quantidades e exigências estabelecidas neste edital e seus anexos.

*Entretanto, após detida análise do respectivo Edital e seus anexos, a ora Impugnante identificou alguns vícios, ainda que sem nenhum dolo, (**agrupamento por lote de diversos produtos e detalhamento excessivo do objeto, com características peculiares que acabam por direcionar a um único produto, cerceando assim a competitividade do presente certame**) que afrontam princípios basilares do certame licitatório, especialmente, a ampla concorrência, igualdade, economicidade, vantajosidade, conforme detalhadamente segue pontuado vejamos:*

II – DO DETALHAMENTO EXCESSIVO NA DESCRIÇÃO DO PRODUTO – DAS CARACTERÍSTICAS ESPECÍFICAS

O descritivo do produto licitado possui características muito específicas e inócuas que além de restringirem a competitividade no certame.

(...)

Desse modo é importantíssima a revisão do descritivo para o AFASTAMENTO DO DETALHAMENTO EXCESSIVO, COM SUPRESSÃO DE ALGUMAS PARTES E FLEXIBILIZAÇÃO DE OUTRAS, BEM COMO A SEPARAÇÃO DO AGRUPAMENTO, conforme as considerações/sugestões que seguem pontuadas:

- a) Flexibilização para que o item 29 possua ou encosto regulável na altura ou apoio lombar independente regulável na altura, como alternativas, e não como obrigatoriedade das duas formas de regulagem do ponto S.
- b) Seja suprimido o formato e medidas presentes no compensado estrutural do assento do item 29, 30 e 31, tendo em vista que tal característica em nada interfere na qualidade, resistência, durabilidade e segurança do produto, por se tratar de cadeira certificada.
- c) Seja suprimido o termo "backsystem" ao descrever o mecanismo do item 29, 31 e 32, tendo em vista que o texto narra exatamente as características de um mecanismo sincronizado, de forma que é impossível apresentar ambos os mecanismos em um único produto.
- d) Flexibilização para que o curso do pistão do item 29, 31 e 32 seja de, no mínimo, 100mm, tendo em vista ser uma medida mais comum ofertada no mercado, de modo que em nada impede a oferta de cadeira cujo curso de regulagem do pistão seja de 130mm, como atualmente previsto.
- e) Sejam flexibilizadas as dimensões externas aproximadas do apoio do braço do item 30 para 250x70mm.
- f) Seja suprimido a descrição de lâmina para o encosto do item 30, tendo em vista que um pouco acima o descritivo já exige que o suporte do encosto seja injetado em resina de engenharia, o que torna impossível a presença de lâmina em chapa de aço.
- g) Seja flexibilizado o local de fixação do apoio de cabeça do item 31 para, além de apenas na contracapa do encosto, também no estrutural do encosto.
- h) Seja flexibilizado o formato do encosto do item 31 para, além de apenas poligonal, também possa ser aceito encosto sextavado, e que sejam suprimidas as medidas de largura na parte superior e inferior para que uma única medida seja definida, no ponto de medição determinado pela ABNT NBR 13962:2018. Para essa medida, deixamos como sugestão 460mm, medida comumente praticada no mercado para cadeiras com espaldar semelhante.
- i) Seja flexibilizada a medida de extensão vertical do encosto do item 31 para 610mm, apenas 2 cm a menos que o atualmente exigido, o que representa uma pequena redução de 3% aproximadamente.
- j) Seja flexibilizada a espessura média da espuma do encosto do item 31 e 32 para 40mm, medida encontrada no ponto mais proeminente do encosto.
- k) Seja flexibilizado o curso de regulagem de altura do encosto para 60mm.
- l) Seja flexibilizada a regulagem do apoio de cabeça do item 32 para esta seja opcional e não obrigatória, podendo ser ofertada, também, cadeira cujo apoio de cabeça é fixo.
- m) Sejam flexibilizadas as medidas do apoio de cabeça da cadeira 32 para 130mm de largura por 100mm de altura.
- n) Seja flexibilizado o suporte para paletó do item 32 para que este seja opcional e não obrigatório, de modo que possa ser ofertada também cadeira sem o referido acessório.
- o) Seja flexibilizada a largura mínima do encosto do item 32 e 33 para 460mm, medida encontrada no ponto de medição determinado pela ABNT NBR 13962:2018.
- p) Seja flexibilizada espessura média do assento do item 32 para 40mm, medida encontrada no centro do assento.
- q) Sejam flexibilizadas as dimensões do assento do item 32 para 470mm de largura e profundidade.
- r) Sejam flexibilizadas as dimensões externas aproximadas do apoio do braço do item 32 e 33 para 240x90mm.
- s) Seja flexibilizada a especificação do item 33 para que possa ser ofertado, também, produto cujo quadro estrutural do encosto seja apenas em resina de engenharia injetada, e não apenas quadro injetado com estrutura externa em alumínio ou aço inox.
- t) Seja flexibilizada a especificação do item 33 para que possa ser ofertado, também, produto cujo assento possua estrutural em madeira multilaminada, contracapa plástica e seja estofado e tapeçado, e não apenas assento telado.
- u) Sejam flexibilizadas as medidas do apoio de cabeça da cadeira item 33 para 160mm de largura por 100mm de altura.
- v) Flexibilização para que o suporte do encosto do item 33 possa ser ofertado, também, em resina de engenharia e não apenas em alumínio ou aço inoxidável.

(...)

III – DA IRREGULARIDADE DO AGRUPAMENTO DOS PRODUTOS NO GRUPO 2

Além disso, ainda que aceita a flexibilização almejada no tópico anterior, faz-se extremamente necessária a divisão do **GRUPO 2** para itens, tendo em vista que, mesmo após a flexibilização, alguns itens apenas a fabricante

CADERODE conseguirá atender, dada as peculiaridades dos produtos, dessa forma, para que um item não acabe por direcionar um lote todo, a divisão do agrupamento é medida extremamente necessária.

Como questão central da economicidade na gestão dos recursos, os bens disponíveis devem ser utilizados de tal modo que se obtenha o maior grau de satisfação possível das necessidades, ou seja, a eficiência no emprego dos recursos. Assim, os objetivos propostos ou pré-definidos, no plano administrativo, devem ser alcançados com os menores custos.

(...)

No presente caso, todavia, cumpre-nos impugnar o Edital em epígrafe pela violação da regra de divisão do objeto que inviabiliza a concorrência com as flagrantes incongruências captadas no Edital.

(...)

Com tais considerações, salta os olhos a necessidade legal, técnica e econômica do desmembramento do GRUPO 2 do certame em mais lotes, para auferir competitividade entre os licitantes, de modo que quanto maior o número de concorrentes, mais economia, eficiência e vantajosidade à Administração.

(...)

IV – DOS PEDIDOS

Por todo o exposto, **REQUER:**

a) Seja reformulado o descritivo dos produtos, nos termos apontados nessa impugnação;

b) Seja desmembrado o **GRUPO 2** em itens, nos termos apontados na presente peça;

c) Em caso de negativa a esta impugnação, seja esclarecido os motivos de se ter chegado à essa especificação com detalhes tão restritivos a competitividade, com apresentação dos respectivos estudos técnicos;

d) Caso os pedidos acima sejam negados, requer desde logo acesso ao Estudo Técnico Preliminar, com base na Lei 14.133/2021, que decidiu pela viabilidade do agrupamento dos produtos em um único GRUPO 2;

e) Por fim, caso os pedidos acima sejam julgados improcedentes, requer a imediata **remessa dos autos a autoridade superior para que exerça o juízo de revisibilidade do feito.**

(...)"

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 90.021/2024 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 reformulação do descritivo de diversos itens, quais sejam os itens 29, 30, 31, 32 e 33, bem como o desmembramento do Grupo 2, todos referentes ao Edital em questão.

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 0482293, nos seguintes termos:

"A pretendente a licitante questionou suposto agrupamento irregular e direcionamento dos itens do edital, em particular do grupo 2.

Suposto agrupamento irregular

O critério para agrupamento no grupo 2 foi por se tratar de cadeiras e/ ou poltronas. Cadeira, conforme o dicionário Aurélio, se trata de peça de mobília composta de um assento individual e de um encosto, com ou sem estofada. Poltrona, segundo o mesmo dicionário, se trata de uma cadeira de braços, de tamanho grande, geralmente estofada. Portanto, por análise óbvia conceitual, o agrupamento do grupo 2 se baseou em critérios objetivos.

Ainda, a economia de escala alcançada pelo agrupamento, que se mostrou viável dada a quantidade de cotações que foram levantadas, não pode ser um benefício ignorado pelo Cofen.

Suposto detalhamento excessivo e direcionamento de itens

O pretendente a licitante indicou alguns itens que estariam com caráter de restrição em relação ao mercado, até citou um modelo ao qual estaria direcionado o descritivo. Ocorre que os procedimentos do Cofen se baseiam nos princípios da Administração, em especial, os da legalidade, impessoalidade e moralidade. O Cofen contratou um profissional tecnicamente habilitado para elaborar um estudo técnico a respeito do mobiliário. Ainda, de acordo com o feedback do mercado na ocasião das cotações, foram feitos pequenos ajustes nos descritivos conforme se pode averiguar no ETP e no Termo de Referência.

O pretendente a licitante aponta algumas alterações que supostamente retirariam o "direcionamento". As sugestões foram colocadas separadamente, porém a nossa análise sempre é no conjunto. Foram sugeridas 4 alterações no item 29, 3 alterações no item 30, 8 alterações no item 31, 10 alterações no item 32 e 6 alterações no item 33, de modo que após análise dessa área técnica, o conjunto desses ajustes desconfiguraria o mobiliário e poderia sim trazer um direcionamento talvez no sentido do futuro licitante. Ainda, conforme colocado na parte de Sustentabilidade do Termo de Referência, o Cofen optou pela contratação de itens com substâncias atóxicas, no caso metais no lugar de resinas, por exemplo. O edital ainda conta com dispositivo de tolerância de medidas, de 5%, para os grupos 1, 2, 3 e 4.

Portanto, nos posicionamos no sentido de manter os descritivos.

Ainda cabe salientar que todos os atos da Administração devem e são motivados e justificados, conforme se pode depreender dos documentos anexos do edital.

Recomendamos sempre uma leitura atenta desses dispositivos."

3.4. Neste seguimento, justifica-se o agrupamento dos itens 29 a 38, constantes no grupo 2, em razão dos produtos a serem adquiridos (cadeiras e poltronas), se encontram dentro do mesmo nicho mercadológico, em prol do princípio da eficiência. Dessa forma, pertencendo os itens a uma mesma categoria, o agrupamento possibilitará a padronização e uniformização do ambiente administrativo.

3.5. Para mais, considera-se que a adjudicação do objeto por preço por grupo proporcionará economia de escala para a Administração, ainda mais diante da quantidade de itens. Tais justificativas, encontram-se bem delineadas 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 2, 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 Acórdão 861/2013 TCU.

3.8. No que se diz respeito à um suposto detalhamento excessivo dos itens 29, 30, 31, 32 e 33, oportunidade na qual a impugnante propôs diversas alterações aos mesmos, a Área Técnica do Cofen esclareceu que foi contratado por esta Autarquia Pública um profissional tecnicamente habilitado para elaborar um estudo técnico a respeito do mobiliário, bem como foram feitos pequenos ajustes nos descritivos após a cotação de mercado, sendo comprovado nessa oportunidade que diversas empresas são capazes de fornecê-los. Dessa forma, aceitar as sugestões propostas desconfiguraria a essência do mobiliário a que se pretende adquirir.

3.9. Em último, cumpre mencionar, conforme delineado pela Área Técnica, que o Edital do Pregão Eletrônico nº 90.021/2024 conta com dispositivos de toletrância de medidas, de 5%, para os grupos 1, 2, 3 e 4. Não prospera, nessa toada, a argumentação da empresa impugnante de que a atual configuração em grupos da Licitação, bem como do detalhamento dos itens constantes no grupo 2, são capazes de restringir 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 15:59, 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 **0482313** e o código CRC **B27CD6B4**.