

JULGAMENTO DE IMPUGNAÇÃO Nº 1 - COFEN/PRES/CPL

Processo nº 00196.004611/2024-62

PREGÃO ELETRÔNICO Nº 90.028/2024

Trata-se de resposta ao Pedido de Impugnação ao Edital do Pregão Eletrônico nº 90.028/2024, cujo objeto é a contratação, por meio do Sistema de Registro de Preços (SRP), de Solução Integrada de Serviços de Segurança e de Serviços de Conectividade de Rede, compreendendo: provimento de serviços de segurança de rede e endpoints; monitoramento e administração dos serviços providos; resposta a incidentes de segurança; fornecimento de solução de conectividade para rede local e wireless; instalações e configurações das soluções providas e treinamento para a equipe do Cofen, conforme condições e exigências estabelecidas no Edital e seus anexos, apresentado pela empresa **TELMEX DO BRASIL S/A**, inscrita no CNPJ sob o nº 59.335.976/0001-68, recebido por meio de e-mail eletrônico, em 06 de janeiro de 2025, reiterado com complementações em 07 de janeiro de 2025, conforme documento SEI nº 0536303.

1. DA TEMPESTIVIDADE

1.1. Nos termos do subitem 14.1 do Edital do Pregão Eletrônico nº 90.028/2024 (SEI nº 0524047), 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 10/01/2025 e o Pedido de Impugnação foi protocolado em 06/01/2025 e em 07/01/2025, é oportuno afirmar que a interposição de impugnação ao Edital formulado pela empresa, referente ao Pregão Eletrônico nº 90.028/2024 do Processo Administrativo nº 00196.004611/2024-62, é tempestivo.

1.3. Para mais, estabelece o subitem 14.2 do Edital do Pregão Eletrônico nº 90.028/2024 (SEI nº 0524047), 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 90.028/2024 foi interposto em 06/01/2025 e em 07/01/2025, e esta Autarquia Pública prestou a devida resposta em 09/01/2025, 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 90.028/2024, conforme argumentos expostos no documento SEI nº 0536303, alegando e pleiteando, em síntese, o exposto a seguir:

"(...)

1) DA NECESSIDADE DE ADIAMENTO DO CERTAME

Vimos, pela presente, manifestar nosso interesse em participar da Licitação acima referenciada. Porém, para apresentarmos o melhor preço, em conformidade com as expectativas de V.Sa., necessitamos a prorrogação da abertura da licitação por, no mínimo, 20 (vinte) dias corridos em relação ao prazo estabelecido para entrega de propostas e documentação das proponentes interessadas.

Nossa solicitação se fundamenta na necessidade de um maior tempo para estudos internos e negociações com fornecedores, com o intuito de atendimento total e aprovação de preço final. Sem a precificação correta não há como aprovar o investimento e tampouco fechar uma proposta para apresentação à Administração Pública. Ademais, acreditamos que este não é um problema isolado que somente a CLARO está enfrentando.

O Edital foi publicado em 26/12/2024 com data prevista para 10/01/2025. Como é sabido, há desfalque de funcionários entre as datas de Natal e Ano Novo, principalmente por férias. Assim, para que haja aumento de proponentes, é necessário que o COFEN adie a data originalmente prevista, uma vez que o objetivo da licitação é justamente ampliar a concorrência para que a Administração consiga comprar pelo melhor preço.

(...)

2) DAS NECESSÁRIAS ALTERAÇÕES

Quanto ao prazo de ativação dos serviços a serem contratados, mister esclarecermos sobre a inviabilidade de fornecimento, instalação e configuração em tão exíguo tempo (30 dias), devido à necessidade de execução de atividades técnicas compatíveis com o objeto licitado, para as quais demanda-se prazo maior.

De fato, em se tratando de fatores técnicos distintos e sendo imprescindível à sua instalação toda a compatibilização sistêmica, existe necessidade de concessão de um prazo maior do que o estabelecido no Termo de Referência.

Portanto, diante das razões expostas, requer-se a alteração do prazo ora mencionado para 60 (sessenta) dias, evitando o risco de aplicação de penalidades injustas à Contratada, pela não entrega dentro do prazo.

(...)

Ademais, o artigo 37 da Lei 14.133/2021 determina que as especificações sejam claras e objetivas, assegurando ampla competição. Contudo, exigências como certificações específicas (ICSA Labs, NSS Labs, Common Criteria) e integração obrigatória com produtos homologados por fabricantes restringem a participação de fornecedores qualificados e tecnicamente competentes. Essa prática limita a isonomia e economicidade do certame, razão pela qual sugerimos a abrangência na exigência de certificações.

Por fim, conforme o artigo 18, § 1º da Lei 14.133/2021, é obrigatória a apresentação de estudos técnicos preliminares que embasem os requisitos e os prazos estabelecidos. O edital não apresenta tal documentação de forma clara e acessível. Dessa forma, é necessário que o COFEN disponibilize a documentação para que haja um correto estudo técnico e precificação.

3) DA CONCLUSÃO E DO PEDIDO

Como resta demonstrado, a alteração do Edital é medida garantidora da legalidade da licitação, possibilitando o COFEN selecionar a proposta mais vantajosa para o serviço contratado, por meio da correção das incoerências aqui apontadas. Ante o exposto, a fim de garantir a aplicação dos princípios regentes da matéria, requer a alteração do Edital nos termos propostos acima.

(...)"

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 90.028/2024 foi analisado e aprovado pelo corpo jurídico deste Conselho Federal Enfermagem, nos termos do art. 53 da Lei nº 14.133/2021 (SEI nº 0523876 e nº 0523924).

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, sucintamente: a) a prorrogação da abertura da licitação por, no mínimo, 20 (vinte) dias; b) a alteração do prazo de ativação dos serviços a serem contratados para 60 (sessenta) dias; c) que haja uma abrangência na exigência de certificações; e d) a disponibilização do estudo Técnico Preliminar.

3.3.2. Cabe destacar que o pedido foi encaminhado para a Área Técnica, uma vez que também versa sobre matéria de ordem técnica, que analisou e se manifestou conforme documento SEI nº 0537339, nos seguintes termos:

"(...)

Da parte técnica, contribuimos da seguinte forma:

Sobre o prazo: basta uma leitura atenta por parte da empresa para verificar que o item 4.5.1 já atende o pleiteado de até 60 dias.

Sobre as certificações: o item 9.4.4.9, b), traz a seguinte redação:

b) ao menos uma das seguintes certificações **OU OUTRA EQUIVALENTE**: ICSA labs, NSS labs, Common Criteria.

Ora, a presente contratação versa sobre itens e serviços de segurança que visam proteger o ambiente tecnológico da CONTRATANTE, que está exposto em toda rede mundial de computadores. É também mais um item de averiguação técnica das soluções, certificando que passaram pelo crivo de organização especializada, **além de não inviabilizar o certame**, pelo rol de fabricantes que possuem tais certificações, e permitir **qualquer outra equivalente**, sendo as listadas usadas apenas como referência.

"(...)"

3.3.3. Neste seguimento, no que se diz respeito ao adiamento da abertura da licitação pública por um prazo mínimo de 20 (vinte) dias, nos posicionamos pela impossibilidade da medida. Isto porque, há urgência na contratação, haja vista os riscos existentes na descontinuidade dos serviços nesta Autarquia. Ademais, cumpre esclarecer que foram respeitados e cumpridos todos os prazos legalmente estipulados na Nova Lei de Licitações, especialmente os prazos mínimos definidos no art. 55, inciso II, "a", da Lei nº 14.133/2021.

3.3.4. Ao trata-se da solicitação de alteração do prazo de ativação dos serviços a serem contratados para 60 (sessenta) dias, a Área Técnica do Cofen responsável pela demanda já se pronunciou, por meio da Resposta do Pedido de Esclarecimento nº 1 (divulgado no sítio eletrônico desta Autarquia), pela inviabilidade. Ressalta-se que o Termo de Referência (anexo I do Edital), em seu subitem 4.5.1, já possui previsão de prorrogação por igual período, desde que justificado previamente pela Contratada e autorizado pelo Contratante, totalizando 60 dias. Vejamos, do recorte:

4.5.1. Os serviços de fornecimento do objeto – isto é, a execução completa dos serviços e tarefas previstas objetivando a plena e efetiva operacionalização da solução no ambiente do Cofen – **deverão ser executados no prazo máximo de até 30 dias corridos, após recebimento da Ordem de Serviço (OS) pela Contratada, podendo ser prorrogada, excepcionalmente, por até igual período, desde que justificado previamente pela Contratado e autorizado pelo Contratante.**

3.3.5. Acerca dos questionamentos que tangenciam a exigência de certificações, a Área Técnica do Cofen, responsável pela demanda, apontou para a redação do subitem 9.4.4.9, "b", do Termo de Referência (Anexo I do Edital), o qual preconiza que será exigida ao menos uma das certificações citadas ou outra equivalente. A exigência de certificação justifica-se pela necessidade de averiguação técnica da solução, frente a uma contratação que objetiva serviços de proteção no ambiente tecnológico dessa Autarquia. Ademais, tal exigência em nada inviabiliza o certame, haja vista a permissão de apresentar certificação equivalente.

3.3.6. Por fim, no que concerne à publicação do Estudo Técnico Preliminar (ETP), conforme próprio entendimento fixado pelo Tribunal de Contas da União (TCU), na oportunidade do Acórdão nº 2.273/2024, de relatoria do Ministro Benjamin Zymler, não há uma obrigatoriedade de

publicação do ETP como anexo ao instrumento convocatório. Em razão, dentre outros, da inexigência da medida na Nova Lei de Licitações, dos potenciais riscos de conflito com o Termo de Referência (TR) - real documento responsável por estabelecer os parâmetros essenciais aos licitantes - e do seu caráter inicial de planejamento da contratação. Vejamos, nos trechos a seguir:

"(...)

Passo a tratar de um relevante aspecto que observei no certame ora em análise que não foi abordado pelo representante e pela unidade técnica. Trata-se da inclusão do estudo técnico preliminar (ETP) como anexo do edital de licitação, assunto que deve ser revisitado por esta Corte de Contas.

(...)

Não verifico na Lei 14.133/2021 nenhum dispositivo que estabeleça que o estudo técnico preliminar deve ser um anexo do edital de licitação. Ao contrário, a regulamentação federal procedida pela Instrução Normativa Seges 58/2022 prevê, em seu art. 13, a possibilidade de classificar o documento como sigiloso, nos termos da Lei 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação). Existe uma disposição na Nova Lei de Licitações e Contratos (NLLC) estabelecendo a divulgação do ETP no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) somente após a homologação do certame, **in verbis**:

'Art. 54. A publicidade do edital de licitação será realizada mediante divulgação e manutenção do inteiro teor do ato convocatório e de seus anexos no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP).

[...]

§ 3º Após a homologação do processo licitatório, serão disponibilizados no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) e, se o órgão ou entidade responsável pela licitação entender cabível, também no sítio referido no § 2º deste artigo, os documentos elaborados na fase preparatória que porventura não tenham integrado o edital e seus anexos.'

A divulgação do ETP como um anexo do edital, embora não seja expressamente vedada, faz surgir algumas preocupações tais como:

- a) o elevado risco de informações conflitantes entre o ETP e o projeto básico ou termo de referência, já que estes artefatos de planejamento podem alterar as soluções/especificações que foram preliminarmente delineadas no ETP ou, ainda, complementar/detalhar tais soluções e alternativas;
- b) a inadequação de que critérios de julgamento e habilitação acabem constando apenas do ETP, quando deveriam constar do edital e/ou do termo de referência, como observado nestes autos, induzindo os licitantes à apresentação de propostas com documentação incompleta;
- c) a necessidade de revisar e compatibilizar o ETP após a elaboração do termo de referência e/ou projeto básico no caso de estes artefatos de planejamento modificarem alguma disposição do estudo técnico preliminar, gerando um retrabalho desnecessário;
- d) o aumento potencial de pedidos de impugnação ou esclarecimento de dúvidas baseados em informações que estão contidas no ETP; e
- e) a grande quantidade de informações existentes no ETP que não são de interesse dos potenciais concorrentes, aumentando desnecessariamente o volume de documentos e dados a serem analisados pelos licitantes, aumentando, por conseguinte, os custos de transação com o setor público.

(...)" Grifo nosso.

3.4. Não prospera, nessa toada, as argumentações da empresa impugnante, razão pela qual não devem proceder os pedidos elencados na peça de impugnação.

4. DA DECISÃO

4.1. Em conclusão, a alegação da impugnante não merece ser acatada, tendo em vista que 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 10/01/2025, às 09:00 horas (Horário de Brasília), para realização do certame licitatório do Pregão Eletrônico nº 90.028/2024.

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 09/01/2025, às 10:27, 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 **0537340** e o código CRC **5FAACEEF**.