

JULGAMENTO DE IMPUGNAÇÃO Nº 1 - COFEN/PRES/CPL

Processo nº 00196.003275/2025-11

CONCORRÊNCIA Nº 7/2026

Trata-se de resposta ao Pedido de Impugnação referente ao Edital de Concorrência nº 7/2026, cujo objeto é a contratação de empresa especializada na prestação de serviços continuados e sob demanda de comunicação digital para atender às necessidades do Conselho Federal de Enfermagem - Cofen

A impugnação foi apresentada pela empresa **PARTNERS COMUNICAÇÃO INTEGRADA LTDA.**, inscrita no CNPJ sob o nº 03.958.504/0001-07, e recebida por meio de correio eletrônico em 31 de dezembro de 2025, conforme registrado no documento SEI nº 1381460.

1. DA TEMPESTIVIDADE

1.1. Conforme disposto no subitem 7.2 do Edital de Concorrência nº 7/2026 (SEI nº 1241339), elaborado com base no artigo 164, caput, da Lei nº 14.133/2021 (Nova Lei de Licitações), eventuais pedidos de impugnação ao edital, por alegada irregularidade na aplicação da referida norma, ou solicitações de esclarecimentos sobre seus termos, devem ser protocolados até três dias úteis antes da data prevista para abertura do certame.

1.2. Considerando que a data de abertura do certame é 07/01/2026 e que o Pedido de Impugnação foi protocolado em 31/12/2025, conclui-se que a impugnação apresentada pela empresa, referente a Concorrência nº 7/2026, constante do Processo Administrativo nº 00196.003275/2025-11, foi interposta dentro do prazo legal, sendo, portanto, tempestiva.

1.3. Adicionalmente, o subitem 7.2.1 do Edital de Concorrência nº 7/2026 (SEI nº 1241339), em conformidade com o artigo 164, parágrafo único, da Lei nº 14.133/2021 (Nova Lei de Licitações), estabelece que as respostas aos pedidos de impugnação ou esclarecimentos devem ser fornecidas pela Administração no prazo de até três dias úteis, observado o limite do último dia útil anterior à data de abertura do certame.

1.4. Assim, considerando que o pedido de impugnação ao Edital de Concorrência nº 7/2026 foi interposto em 31/12/2025, e que a resposta por parte desta Autarquia foi prestada em 06/01/2026, conclui-se que o presente julgamento da impugnação é tempestivo.

2. DAS ALEGAÇÕES E DO PEDIDO

2.1. A impugnante interpôs impugnação aos termos do Edital de Concorrência nº 7/2026, conforme argumentos expostos no documento SEI nº 1381460, alegando e pleiteando, em síntese, o exposto a seguir:

"(...)

O Anexo F do Termo de Referência, que dispõe sobre a apresentação da proposta de preços, estabelece, em seu item 1.4, que:

1.4. O percentual de desconto, a ser concedido ao Contratante incidente de forma linear sobre os valores elencados na tabela constante do item 1.1 do Termo de Referência, contendo a estimativa anual de execução e preços unitários dos Produtos e Serviços Essenciais, não poderá ser inferior a 15% (quinze por cento) ou manifestadamente inexequível (grifamos).

No entanto, o percentual mínimo de desconto exigido revela-se incompatível com a prática de mercado, pois, para serviços dessa natureza, o desconto usualmente praticado é de 5% (cinco por cento), especialmente em certames cujo critério de julgamento é o de melhor técnica, conforme previsto no item 1.1 do edital.

Embora se reconheça a discricionariedade do órgão para definir os parâmetros do certame, tal prerrogativa deve ser exercida de forma motivada, proporcional e compatível com a realidade de mercado, sob pena de violação aos princípios que regem as contratações públicas.

(...)

Todavia, embora o edital mencione a existência de Estudo Técnico Preliminar e Projeto Básico, tais documentos não foram disponibilizados, tampouco houve divulgação da pesquisa de preços ou das justificativas técnicas e econômicas que embasaram a fixação do desconto mínimo de 15%.

Essa ausência de motivação inviabiliza a aferição da razoabilidade e da viabilidade econômica da exigência editalícia, em afronta aos deveres de planejamento, transparência e motivação dos atos administrativos.

Ressalte-se que, mesmo que o percentual exigido não torne o preço inexequível, ele se mostra excessivamente oneroso, desproporcional e dissociado da prática de mercado, considerando a natureza intelectual, estratégica e técnica dos serviços. A imposição de desconto mínimo elevado impacta diretamente a composição de custos das propostas, compromete o equilíbrio econômico-financeiro e aumenta o risco de execução inadequada do contrato.

Além disso, tal exigência tende a reduzir a competitividade do certame, afastando potenciais licitantes qualificados e contrariando os princípios da razoabilidade, proporcionalidade e competitividade previstos no art. 5º da Lei nº 14.133/2021.

Diante do exposto, requer-se a divulgação da fundamentação técnica e econômica que embasou a fixação do percentual mínimo de 15% (quinze por cento) de desconto previsto no edital.

Requer-se, ainda, a adequação do instrumento convocatório, para que o percentual mínimo de desconto seja ajustado para 5% (cinco por cento), em consonância com a prática usual do mercado, de modo a assegurar a competitividade do certame, a razoabilidade das exigências editalícias e a seleção da proposta mais vantajosa para o órgão.

IV. REQUERIMENTOS.

Em síntese, requer que seja analisado o ponto detalhado nesta impugnação, com a correção necessária do ato convocatório para que se afaste qualquer antijuridicidade que macule todo o procedimento que se iniciará.

Requer, ainda, seja conferido efeito suspensivo a esta impugnação, adiando-se a referida sessão para data posterior à solução do problema ora apontado. Caso contrário, há o iminente risco de todo processo licitatório ser considerado inválido, sustentados os equívocos no edital ora apontado, com desperdício da atividade ocorrida na sessão pública, incluindo avaliação das propostas e dos documentos de habilitação.

Requer, caso não seja corrigido o instrumento convocatório no ponto ora invocados, seja mantida a irrisignação da ora impugnante, para posterior juízo de anulação por parte da autoridade competente para tanto ou dos órgãos de controle externo, nos termos dos artigos 169 e 170, §4º, da Lei 14.133/2021.

Pede deferimento,

(...)"

3. DA ANÁLISE DO MÉRITO

3.1. Inicialmente, registra-se que todo ato administrativo deve observar, entre outros, os princípios da legalidade, razoabilidade, moralidade, igualdade e motivação.

3.2. No âmbito das licitações, cumpre salientar que os atos da Administração devem atender, especialmente, aos princípios da isonomia, da vinculação ao instrumento convocatório e da legalidade, conforme previsto no art. 5º da Lei nº 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 \(Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro\)](#).

3.3. Esclarece-se que o Edital de de Concorrência nº 7/2026 foi devidamente analisado e aprovado pelo corpo jurídico do Conselho Federal de Enfermagem, em conformidade com o art. 53 da Lei nº 14.133/2021, conforme registrado nos documentos SEI nº 1230849 e 1231268.

3.4. Quanto ao mérito da impugnação, após análise criteriosa do Edital de Concorrência, verificou-se que foram observados os requisitos técnicos e administrativos do certame, bem como as normas aplicáveis ao procedimento licitatório. Diante disso, registra-se que:

3.4.1. O impugnante alega:

- I - Que o percentual mínimo de desconto exigido no Anexo F do Termo de Referência é incompatível com as práticas de mercado;
- II - Que não foram disponibilizados o Estudo Técnico Preliminar e o Projeto Básico, nem divulgadas a pesquisa de preços ou as justificativas técnicas e econômicas que fundamentaram a fixação do desconto mínimo de 15%.

3.4.2. Cabe destacar que o pedido foi encaminhado à Área Técnica, por tratar-se de matéria de natureza técnica. Após análise, a referida área se manifestou nos termos do documento SEI nº 1383135, conforme transcrição a seguir:

"3. DO MARCO REGULATÓRIO ESPECÍFICO: INSTRUÇÃO NORMATIVA SECOM-PR Nº 01/2023.

Cumprir destacar que todo o planejamento da presente contratação observa integralmente as disposições da Instrução Normativa SECOM/PR nº 1, de 19 de junho de 2023, vigente à época em que se iniciou o presente processo, que regulamenta especificamente as licitações e os contratos de serviços de publicidade, comunicação institucional e comunicação digital, constituindo o marco normativo central e vinculante para esse tipo de contratação.

A referida Instrução Normativa:

- *qualifica tais serviços como serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual (art. 1º, §2º);*
- *estabelece a modalidade concorrência como obrigatória (art. 7º);*
- *autoriza expressamente a adoção dos critérios de julgamento por melhor técnica ou técnica e preço, a critério do órgão contratante, desde que a escolha esteja devidamente justificada no Estudo Técnico Preliminar (art. 10);*
- *atribui aos estudos preparatórios papel central na definição do modelo de contratação, dos parâmetros técnicos e econômicos e da estratégia de seleção da proposta mais vantajosa;*
- *reconhece que tabelas de preços, valores estimados e parâmetros econômicos possuem natureza instrumental e orientadora, voltada ao planejamento, à gestão e ao controle da execução contratual, especialmente nos certames julgados por melhor técnica.*

4. DA FIXAÇÃO DO PERCENTUAL MÍNIMO DE DESCONTO (15%)

Inicialmente, registra-se que a licitante não anexou quaisquer elementos objetivos capazes de comprovar as alegações formuladas, limitando-se a manifestações genéricas ao afirmar que o percentual mínimo praticado de mercado é de 5% (cinco por cento).

Ademais, esclarece-se que o presente certame possui objeto de natureza predominantemente intelectual, em que os resultados estão diretamente associados à qualidade metodológica e técnica do proponente.

Por essa razão, a adoção do critério de julgamento "melhor técnica" revelou-se a mais segura para garantir a seleção da proposta com maior capacidade de entrega técnica e qualitativa, em aderência à natureza intelectual do objeto.

Todavia, a busca pela melhor proposta técnica não pode ocorrer a qualquer custo, de forma a acarretar prejuízo financeiro à Administração Pública. Assim, faz-se necessária a fixação de percentual mínimo de desconto compatível com os objetivos de economicidade deste Conselho, sendo certo que a participação no certame é facultativa e condicionada ao atendimento dos requisitos mínimos previstos no instrumento convocatório.

A título exemplificativo, na licitação de comunicação digital do Ministério dos Transportes, a qual foi utilizada como referência no estudo, a empresa Partners Comunicação Integrada Ltda, autora da impugnação, apresentou desconto de 45,5%, ficando atrás apenas de proposta com 48%. (<https://www.gov.br/transportes/pt-br/acesso-a-informacao/licitacoes-e-contratos/licitacoes-na-modalidade-concorrencia-1>). Ou seja, os estudos revelam que os percentuais de desconto acima de 5% são praticáveis em disputas dessa natureza, ao contrário do que alega a impugnante.

Nesse sentido, a medida adotada revela-se proporcional e alinhada ao interesse público, pois reduz o risco de que a Administração tenha de depender exclusivamente da etapa posterior de negociação para alcançar condições econômicas adequadas, pois, ainda que o procedimento preveja negociação com a licitante melhor classificada tecnicamente e, se necessário, a convocação sucessiva das demais, a definição de um piso mínimo de desconto contribui para evitar que a negociação se inicie em patamares pouco vantajosos — como ocorreria com a adoção do percentual de 5% sugerido pela licitante —, fortalecendo a posição negocial da Administração e preservando a vantajosidade do ajuste.

Dessa forma, permanece resguardada a primazia da técnica, indispensável à natureza intelectual do objeto, sem prejuízo do estabelecimento de um piso de economicidade compatível com a boa gestão dos recursos e com a busca de condições efetivamente vantajosas para a Administração.

5. DA DIVULGAÇÃO DO ESTUDO TÉCNICO PRELIMINAR:

No que se refere à publicação do Estudo Técnico Preliminar – ETP, em sede do Acórdão nº 2273/2024-TCU-Plenário, a Corte de Contas exara que a Lei nº 14.133, de 2012, não obriga a publicação do ETP.

Nesse sentido, a presente Comissão entende que todos os requisitos mínimos para a participação no referido certame e apresentação das propostas técnicas e de preços, estão presentes e suficientes no Edital e seus Anexos, não tendo a necessidade da divulgação do referido ETP, já que este é apenas peça inaugural da fase preparatória do processo licitatório.

6. CONCLUSÃO TÉCNICA

À luz do planejamento realizado, dos estudos técnicos produzidos e do marco regulatório aplicável — em especial a Instrução Normativa SECOM-PR nº 01/2023 e a Lei nº 14.133/2021 —, a Equipe de Planejamento da Contratação conclui que não há fundamentos técnicos que justifiquem a alteração do presente edital.

O percentual mínimo de desconto de 15% encontra-se tecnicamente justificado, por ser compatível com a natureza predominantemente intelectual do objeto, preservando a adoção do critério de julgamento “melhor técnica” e, simultaneamente, assegurando um piso de economicidade apto a evitar patamares iniciais pouco vantajosos, sem prejuízo da etapa posterior de negociação prevista no certame.

Ressalta-se, ainda, que a medida não restringe a competitividade, ao contrário, contribui para o alinhamento das propostas a condições minimamente vantajosas para a Administração, reforçando o atendimento aos princípios da economicidade, eficiência e interesse público.”

3.5. Com base na manifestação da Área Técnica, constata-se a improcedência da alegação da empresa impugnante de que o percentual mínimo de desconto de 15% seria incompatível com as práticas de mercado e 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 do exposto, com fundamento nas normas e princípios jurídico-administrativos aplicáveis, no entendimento do Tribunal de Contas da União e na jurisprudência do Poder Judiciário, conclui-se pelo **INDEFERIMENTO** da peça de impugnação.

4.3. Dessa forma, mantém-se a data de 07/01/2026, às 9h (horário de Brasília), para a realização da sessão de abertura da Concorrência nº 7/2026.

4.4. Por fim, informa-se que o julgamento encontra-se disponível no site oficial do Conselho Federal de Enfermagem (www.cofen.gov.br).

ROGÉRIO WOLNEY LEITE

Presidente da Comissão Permanente de Licitação



Documento assinado eletronicamente por **ROGERIO WOLNEY LEITE - Matr. 579, Chefe da Comissão Permanente de Licitação**, em 06/01/2026, às 16:12, 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 **1383408** e o código CRC **890B66FE**.