



JULGAMENTO DE IMPUGNAÇÃO Nº 2 - COFEN/PRES/CPL

Processo nº 00196.001347/2023-24

PREGÃO ELETRÔNICO Nº 90.003/2026

Trata-se de resposta ao Pedido de Impugnação referente ao Edital do Pregão Eletrônico nº 90.003/2026, cujo objeto é a aquisição, por meio do Sistema de Registro de Preços, de materiais de consumo, materiais permanentes, equipamentos e soluções de Tecnologia da Informação e Comunicação (TIC), bem como a contratação de empresas especializadas para prestação de serviços técnicos, incluindo a instalação e manutenção corretiva de sistemas nobreak (UPS), instalação de equipamentos de videowall e soluções audiovisuais para o Conselho Federal de Enfermagem - Cofen e Órgãos Participantes, conforme condições e exigências estabelecidas no Edital e seus anexos.

A impugnação foi apresentada pela empresa **4U DIGITAL COMÉRCIO E SERVIÇOS LTDA**, inscrita no CNPJ sob o nº 21.982.891/0002-80, e recebida por meio de correio eletrônico em 19 de março de 2026, conforme registrado no documento SEI nº 1609428.

1. DA TEMPESTIVIDADE

1.1. Conforme disposto no subitem 16.1 do Edital do Pregão Eletrônico nº 90.003/2026 (SEI nº 1541293), 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 25/03/2026 e que o Pedido de Impugnação foi protocolado em 19/03/2026, conclui-se que a impugnação apresentada pela empresa, referente ao Pregão Eletrônico nº 90.003/2026, constante do Processo Administrativo nº 00196.001347/2023-24, foi interposta dentro do prazo legal, sendo, portanto, tempestiva.

1.3. Adicionalmente, o subitem 16.2 do Edital do Pregão Eletrônico nº 90.003/2026 (SEI nº 1541293), 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 do Pregão Eletrônico nº 90.003/2026 foi interposto em 19/03/2026, e que a resposta por parte desta Autarquia foi prestada em 24/3/2026, 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 do Pregão Eletrônico nº 90.003/2026, conforme argumentos expostos no documento SEI nº 1609428, alegando e pleiteando, em síntese, o exposto a seguir:

"(...)

I – DOS OBJETOS EM LOTE ÚNICO –

Este Órgão, publicou edital de licitação na modalidade Pregão Eletrônico sob o nº 90.003/2026, cujo objeto é:

- Smart TV
- Projetor
- Tela de Projeção
- Apresentador com apontador em laser
- Controle sem fio

Verifica-se que tais itens foram agrupados em lote único, embora possuam naturezas técnicas, finalidades, mercados fornecedores e cadeias produtivas completamente distintas.

Essa reunião em lote único não observa a adequada divisão por natureza do objeto, o que impacta diretamente a competitividade do certame.

(...)

Vale ressaltar que esta empresa licitante já atendeu com excelência e comprometimento diversas empresas públicas e privadas de todo o País, portanto, possui plena capacidade técnica e estrutural de atender as necessidades deste Órgão.

É imprescindível que os órgãos da Administração Pública, ao realizar certames licitatórios, se atentem ao princípio da seleção da proposta mais vantajosa, sendo que quanto maior o número de participantes, maiores as chances de se obter a melhor oferta financeira.

Os itens impugnados, referem-se à exigência de participação de lote único para produtos distintos.

(...)

II - DESMEMBRAMENTO DO LOTE

No edital é apresentado em lotes distintos com diversidade de produtos, como: **GRUPO 02: SMART TV, PROJETOR, TELA DE PROJEÇÃO, APRESENTADOR COM APONTADOR EM LASER E CONTROLE SEM FIO.**

Os itens que compõem o lote possuem diferenças técnicas e mercadológicas relevantes, vejamos:

- **Smart TV:** equipamento audiovisual completo, com sistema operacional, destinado à exibição de conteúdo multimídia.
- **Projektor:** equipamento óptico-eletrônico com tecnologia de projeção de imagem em superfície externa, com características próprias de luminosidade (lúmens), contraste e distância de projeção.
- **Tela de Projeção:** acessório passivo destinado exclusivamente à recepção de imagem projetada, com dimensões físicas específicas.
- **Apresentador com laser:** periférico de controle remoto para apresentações, com tecnologia de comunicação sem fio.
- **Controle sem fio:** dispositivo acessório de interação e comando.

Dessa forma, trata-se de equipamentos pertencentes a categorias técnicas distintas, frequentemente comercializados por empresas especializadas diferentes.

(...)

Ademais, dificilmente haverá uma única empresa que forneça todos os equipamentos englobados neste lote, já que são incompatíveis, comportando, portanto, plena divisibilidade sem comprometimento ao objeto, muito pelo contrário, a divisibilidade acarretará em benefício para esta Administração, uma vez que evitaria certames fracassados, ou até mesmo desertos, assim, ampliando a participação de empresas, vez que se dedicam a apenas alguns dos serviços, uma vez que especializadas, assim, nítido que a junção de itens autônomos e distintos em um mesmo lote, data vênua, ofende a competitividade e a busca pela melhor proposta.

(...)

Diante do exposto, nítido que o julgamento de lote formado por sistemas autônomos impossibilita um maior número de empresas no certame, vez que maioria das empresas não conseguirá atender ao lote em sua integralidade pela distinção de finalidades entre os equipamentos lá constantes, sendo mais viável tanto aos licitantes, quanto a Administração, realizar o desmembramento do lote, possibilitando o julgamento por objetos compatíveis, garantindo a ampla concorrência e assegurando a real efetividade do certame licitatório, atendendo assim o princípio da eficiência administrativa, vez que com a respectiva alteração se evitará pregão deserto ou fracassado, além de garantir a economicidade, impedindo prejuízos à Administração Pública.

(...)

Em suma, esta empresa impugnante – assim como nenhuma outra – pode ser impedida de participar em itens que atende plenamente pelo simples fato de não possuir os demais itens autônomos que estão incorporados no lote em questão que faz parte do objeto do certame, sendo que estes nem se quer são compatíveis, haja vista não se referirem ao mesmo ramo de atividade, ademais, o sistema de acesso se trata de equipamento complexo que requer conhecimento técnico, não podendo ser vendido em qualquer local como os demais itens do edital.

Sendo assim, mais do que comprovada a imprescindibilidade do desmembramento do lote único, portanto, a retificação deste ato convocatório para que passe a dispor dos equipamentos de controle de acesso de forma separada dos demais itens que compõe referido lote, devido a impertinência entre eles, permitindo assim a ampla concorrência, sendo mais vantajoso inclusive para esta Administração.

(...)

II- DO REQUERIMENTO E CONCLUSÕES

Do exposto, considerando que a exigência pelo Órgão Licitante acabam por restringir completamente a participação de interessados, ofendendo os princípios que primam pelo cuidado com o trato da coisa pública, restringindo à alguns fornecedores, e com base nos suficientes argumentos expendidos, requer digno-se Vossa Senhoria de acatar o Pedido de Impugnação do referido edital, declarando o desmembramento dos itens **SMART TV, PROJETOR, TELA DE PROJEÇÃO, APRESENTADOR COM APONTADOR EM LASER E CONTROLE SEM FIO**, afrontando diretamente princípios constitucionais e legais.

(...)"

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 do Pregão Eletrônico nº 90.003/2026 foi devidamente analisado e aprovado pelo corpo jurídico do Conselho Federal de Enfermagem, em conformidade com o artigo 53 da Lei nº 14.133/2021, conforme registrado nos documentos SEI nº 0990985, nº 0991319, nº 1059646 e nº 1521605.

3.4. Quanto ao mérito da impugnação, após criteriosa análise dos termos do Edital do Pregão em debate, considerando todos os requisitos técnicos e administrativos do certame, bem como as normas que regem o procedimento licitatório, entende-se que:

3.4.1. O impugnante solicita a alteração do instrumento convocatório para que o Grupo 2 do Pregão Eletrônico nº 90.003/2026 seja desmembrado e realizado por itens.

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 1609435, conforme transcrição a seguir:

"Em atenção ao pedido de impugnação apresentado pela empresa 4U Digital Comércio e Serviços LTDA, esta área técnica manifesta-se nos seguintes termos:

Inicialmente, não assiste razão à impugnante.

A alegação de que a formação do Grupo 2 compromete a competitividade não se sustenta, uma vez que os itens agrupados possuem **natureza correlata e complementar**, sendo usualmente fornecidos de forma conjunta no mercado, especialmente no contexto de soluções audiovisuais integradas.

A definição do agrupamento foi devidamente fundamentada em critérios técnicos e econômicos, visando:

- assegurar a **padronização e compatibilidade da solução**;
- evitar **fragmentação contratual**, que pode gerar riscos de integração e execução;
- promover **economia de escala**, especialmente em itens de menor valor;
- mitigar o risco de itens desertos ou fracassados.

No que se refere especificamente à mitigação do risco de itens desertos ou fracassados, destaca-se que parte dos itens que compõem o Grupo 2 possui **baixo valor unitário**. Em contratações dessa natureza, especialmente em **Ata de Registro de Preços com abrangência nacional**, os custos logísticos envolvidos — tais como frete, transporte e distribuição — podem, em determinadas situações, **superar o valor do próprio item**.

Nesse contexto, a contratação isolada desses itens tende a se tornar economicamente inviável para os fornecedores, o que aumenta significativamente o risco de **ausência de propostas (itens desertos)** ou de **propostas com valores elevados e não vantajosas**, comprometendo a efetividade da contratação.

Dessa forma, o agrupamento foi adotado como **estratégia para viabilização econômica da contratação**, permitindo a diluição dos custos logísticos dentro de um conjunto de itens.

Destaca-se que, na hipótese de contratação individualizada dos itens, os custos de frete e logística **não seriam compartilhados**, sendo integralmente alocados a cada item de forma isolada. Isso resultaria em **aumento proporcional dos preços unitários**, sobretudo nos itens de menor valor, tornando-os menos atrativos e ampliando o risco de fracasso. Por outro lado, o agrupamento possibilita a **distribuição desses custos entre os itens do grupo**, garantindo maior eficiência econômica e viabilidade de fornecimento.

Adicionalmente, a alegação de restrição à competitividade não encontra respaldo fático. Conforme demonstrado na licitação anterior – Pregão Eletrônico nº 90015/2025 (SRP) – **houve a participação de 9 (nove) empresas no Grupo 2**, todas apresentando propostas para o fornecimento integral dos itens agrupados.

Tal evidência comprova que o mercado possui fornecedores com capacidade para atendimento completo da solução, não havendo impedimento à ampla participação.

Importante destacar que o insucesso do referido certame não decorreu da estruturação do grupo, mas sim de fatores alheios à sua composição, tais como **inabilitação de licitantes e apresentação de propostas com valores superiores ao estimado**.

Dessa forma, resta evidenciado que o agrupamento adotado:

- não restringe a competitividade;
- está alinhado à prática de mercado;
- e contribui para a obtenção da proposta mais vantajosa para a Administração.

Ressalta-se, ainda, que a modelagem adotada encontra respaldo na **Lei nº 14.133/2021**, especialmente no art. 40, §3º, que admite o parcelamento do objeto **desde que técnica e economicamente viável**, bem como sua não adoção quando o fracionamento puder comprometer a eficiência, a economicidade ou o resultado da contratação.

No mesmo sentido, o entendimento do **Tribunal de Contas da União (TCU)**, consolidado na **Súmula nº 247**, estabelece que a divisão do objeto deve ocorrer **desde que não haja prejuízo ao conjunto ou perda de economia de escala**, o que, no presente caso, restaria comprometido com a segregação dos itens.

Adicionalmente, a jurisprudência do TCU admite o agrupamento de itens quando houver **justificativa técnica e econômica**, especialmente para evitar prejuízos operacionais, perda de eficiência e aumento de custos.

Por fim, a divisão dos itens, conforme sugerido pela impugnante, não traria ganhos efetivos à competitividade e poderia resultar em **prejuízos operacionais, aumento de custos — especialmente pela impossibilidade de compartilhamento dos custos logísticos entre os itens — e maior risco de fracasso dos itens de menor valor ou com elevado custo de frete**.

Diante do exposto, **opina-se pelo não acolhimento do pedido de impugnação**, mantendo-se integralmente as condições estabelecidas no edital."

3.5. Nesse contexto, observa-se que a impugnação parte do entendimento de que o parcelamento do objeto é a regra, sendo a contratação por lote uma exceção que deve ser devidamente justificada. Conforme consta nos subitem 2.6 e 10.1.1 do Termo de Referência (Anexo I do Edital do Pregão Eletrônico nº 90.003/2026), a justificativa para a adoção de lotes foi devidamente apresentada, inclusive com fundamentação específica para cada grupo de itens.

3.6. De acordo com o entendimento consolidado na Súmula nº 247 do Tribunal de Contas da União (TCU), o agrupamento de itens é admissível quando houver justificativa técnica que demonstre a viabilidade da medida, especialmente no que se refere à obtenção de economia de escala e à ausência de prejuízo à funcionalidade do conjunto. Veja-se o enunciado da Súmula:

"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 disporde 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 considerar o interesse público envolvido no agrupamento dos itens constantes do Grupo 2, visando à aquisição planejada, à unificação dos prazos de entrega e à garantia de disponibilidade dos materiais, fatores essenciais para o adequado funcionamento da nova sede do Cofen.

3.8. Adicionalmente, a contratação de um único fornecedor contribui para a redução dos custos administrativos relacionados ao gerenciamento do processo, conforme entendimento firmado no Acórdão nº 861/2013 do Tribunal de Contas da União (TCU).

3.9. Por tais razões, não se vislumbra no instrumento convocatório qualquer forma de restrição à competitividade ou ilegalidade, considerando que todos os requisitos para o agrupamento foram justificados e consistem em medida adequada e razoável para garantir a correta execução do objeto contratual. Assim, com base na manifestação da Área Técnica a respeito do mérito, entende-se que não se sustenta as alegações pleiteadas pela empresa impugnante.

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 25/03/2026, às 09h (horário de Brasília), para a realização do certame licitatório referente ao Pregão Eletrônico nº 90.003/2026.

4.4. Por fim, informa-se que o julgamento encontra-se disponível no site oficial do Conselho Federal de Enfermagem (www.cofen.gov.br), bem como no Portal de Compras do Governo Federal (www.gov.br/compras).

ROGÉRIO WOLNEY LEITE

Pregoeiro



Documento assinado eletronicamente por **ROGERIO WOLNEY LEITE - Matr. 579, Chefe da Comissão Permanente de Licitação**, em 24/03/2026, às 15:22, 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 **1609451** e o código CRC **CE6150E8**.