

DECISÃO SOBRE IMPUGNAÇÃO AO EDITAL

PREGÃO ELETRÔNICO Nº 001/2026

PROCESSO ADMINISTRATIVO Nº 005/2026

IMPUGNANTE: STARLINE TECNOLOGIA LTDA.

IMPUGNADO: CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL MULTIFINALITÁRIO DE GESTÃO PÚBLICA DO VALE DO SÃO FRANCISCO – COMSAF

OBJETO: REGISTRO DE PREÇOS PARA FUTURA E EVENTUAL CONTRATAÇÃO DE SOLUÇÕES TECNOLÓGICAS EDUCACIONAIS E AQUISIÇÃO DE MATERIAIS DIDÁTICOS COMPLEMENTARES, DESTINADOS AO ATENDIMENTO DAS DEMANDAS EDUCACIONAIS DOS MUNICÍPIOS CONSORCIADOS AO COMSAF – CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL MULTIFINALITÁRIO DE GESTÃO PÚBLICA DO VALE DO SÃO FRANCISCO DE MINAS GERAIS, CONFORME CONDIÇÕES, QUANTIDADES E EXIGÊNCIAS ESTABELECIDAS NO EDITAL E EM SEUS ANEXOS.

I – DO RELATÓRIO

Trata-se de impugnação apresentada pela empresa **STARLINE TECNOLOGIA LTDA.**, pessoa jurídica de direito privado, inscrita no CNPJ sob o nº 03.409.807/0001-70, em face do Edital do Pregão Eletrônico SRP nº 001/2026, promovido pelo Consórcio Intermunicipal Multifinalitário de Gestão Pública do Vale do São Francisco – COMSAF.

Em síntese, a impugnante questiona:

- a) o nível de detalhamento das especificações técnicas e tecnológicas previstas para o Lote 1, sustentando possível restrição à competitividade e direcionamento da contratação;
- b) a indicação de títulos e respectivos números de ISBN nos Lotes 2 a 11, sem previsão expressa de aceitação de materiais similares ou equivalentes;
- c) o agrupamento dos componentes integrantes do Lote 1 e a adoção do julgamento pelo menor preço por lote;
- d) a extensão e os critérios aplicáveis à amostra ou prova de conceito, especialmente a referência a “aproximadamente 50%” dos requisitos e a possibilidade de desclassificação pelo não atendimento das funcionalidades exigidas;
- e) a base de cálculo do capital mínimo ou patrimônio líquido mínimo previsto na qualificação econômico-financeira;
- f) a suposta ausência de matriz de alocação de riscos e de disciplina de fiscalização centralizada pelo órgão gerenciador;
- g) a ausência de parâmetros quantitativos mínimos e de requisitos específicos por lote para comprovação da qualificação técnica;
- h) a disciplina da subcontratação;

- i) o prazo de 2 (duas) horas para encaminhamento dos documentos de habilitação;
- j) as condições de adesão à Ata de Registro de Preços por órgãos ou entidades não participantes;
- k) a ausência de indicadores adicionais de nível de serviço – SLA; e
- l) a ausência de indicação expressa do índice de reajustamento aplicável.

Ao final, requer a suspensão do certame e, no mérito, o acolhimento integral da impugnação, com a retificação do Edital e de seus anexos e a reabertura do prazo para formulação das propostas.

É o relatório.

II – DA ADMISSIBILIDADE E DA TEMPESTIVIDADE

A impugnação foi apresentada em 21 de julho de 2026, anteriormente à sessão pública designada para o dia 24 de julho de 2026, às 9h, razão pela qual se mostra tempestiva, nos termos do art. 164 da Lei Federal nº 14.133/2021 e das disposições do Edital.

Presentes os requisitos de admissibilidade, conhece-se da impugnação.

Ressalta-se, entretanto, que a apresentação da impugnação não produz efeito suspensivo automático. A suspensão do procedimento depende da identificação de irregularidade concreta capaz de comprometer a legalidade do certame, a competitividade ou a formulação das propostas, circunstância que, conforme será demonstrado, não se verifica no presente caso.

III – DO MÉRITO

3.1. Das especificações técnicas e da alegação de direcionamento

A impugnante sustenta que o elevado nível de detalhamento das funcionalidades tecnológicas previstas para o Lote 1 restringiria a competitividade e poderia direcionar o certame a determinada solução ou fornecedor.

A alegação não merece acolhimento.

Nos termos dos arts. 6º, inciso XXIII, alíneas “c” e “d”, e 18 da Lei nº 14.133/2021, compete à Administração, durante a fase preparatória, definir, de maneira clara, suficiente e fundamentada, a solução e os requisitos necessários ao atendimento da necessidade pública identificada. Essa definição deve respeitar as vedações estabelecidas pelo art. 9º, inciso I, alíneas “a” e “c”, da mesma Lei, não sendo admitidas condições que restrinjam injustificadamente a competitividade ou que sejam impertinentes ou irrelevantes para o objeto.

O detalhamento do objeto não constitui, por si só, restrição indevida à competitividade. A vedação legal alcança especificações irrelevantes, desnecessárias, excessivas ou desproporcionais, que não guardem correspondência com os resultados pretendidos, mas não impede a Administração de estabelecer os requisitos técnicos e funcionais indispensáveis ao adequado atendimento da necessidade pública.

No presente caso, trata-se de solução educacional integrada, com relevante componente tecnológico e digital, composta por plataformas, conteúdos, avaliações e funcionalidades destinadas ao acompanhamento pedagógico. Em contratações dessa natureza, o detalhamento

funcional constitui instrumento necessário para delimitar o objeto, permitir a comparação objetiva entre as propostas e viabilizar a posterior fiscalização contratual.

Uma descrição excessivamente genérica poderia permitir o oferecimento de soluções substancialmente distintas entre si, comprometendo a comparabilidade das propostas, o julgamento objetivo e a verificação dos resultados durante a execução.

As funcionalidades previstas, entre elas mecanismos de autenticação e segurança, gerenciamento de dispositivos, utilização em ambientes com conectividade limitada, acompanhamento pedagógico, emissão de relatórios, integração com ferramentas digitais, produção de atividades e recursos de acessibilidade, guardam correspondência com as necessidades identificadas no planejamento da contratação.

Além disso, o Termo de Referência apresenta, especialmente em seus itens 3, 6, 8 e 13, fundamentação que vincula as especificações técnicas às diretrizes da Base Nacional Comum Curricular – BNCC, da BNCC da Computação, da Política de Inovação Educação Conectada, instituída pela Lei nº 14.180/2021, e aos resultados pedagógicos pretendidos. Tal vinculação demonstra que os requisitos estabelecidos não são arbitrários, mas se relacionam à segurança, à disponibilidade, ao controle, à acessibilidade e à usabilidade das soluções tecnológicas destinadas às redes municipais de ensino.

A solução destina-se ao atendimento de diferentes redes municipais de ensino, sujeitas a realidades operacionais, pedagógicas e tecnológicas distintas, mostrando-se legítimo o estabelecimento de padrões mínimos de segurança, acessibilidade, disponibilidade, interoperabilidade e acompanhamento dos resultados.

No que se refere especificamente às funcionalidades tecnológicas impugnadas, não se identifica indicação de fabricante, marca, plataforma exclusiva, linguagem de programação determinada ou arquitetura proprietária que somente possa ser atendida por um único fornecedor.

A impugnante, por sua vez, não apresentou levantamento de mercado, comparação entre soluções existentes ou outro elemento concreto capaz de demonstrar que os requisitos seriam exclusivos de determinado produto ou somente poderiam ser atendidos por uma única empresa.

A mera circunstância de determinados fornecedores não possuírem todas as funcionalidades exigidas não torna ilegal a especificação, pois a preservação da competitividade não obriga a Administração a reduzir ou flexibilizar os requisitos do objeto a ponto de comprometer o atendimento da necessidade pública.

Não se reconhece, portanto, direcionamento ou restrição indevida à competitividade nas especificações técnicas estabelecidas.

3.2. Da indicação de títulos e ISBNs nos Lotes 2 a 11

A impugnante sustenta que a indicação de títulos e números de ISBN específicos nos Lotes 2 a 11 caracterizaria direcionamento a determinada editora ou fornecedor, especialmente diante da ausência da expressão “ou similar” ou “equivalente”.

O ISBN constitui elemento objetivo de identificação da obra, de sua edição e de suas características editoriais. Sua utilização permite definir com precisão o material pretendido, evitando o fornecimento de edição diversa, obra homônima ou conteúdo incompatível com a proposta pedagógica adotada.

O livro didático ou paradidático não constitui mero suporte físico ou produto industrial padronizado. Trata-se de obra intelectual individualizada, na qual o conteúdo, a linguagem, a abordagem metodológica, a organização das atividades, a progressão pedagógica e a adequação à faixa etária integram a própria essência do objeto.

A análise de equivalência entre obras didáticas não pode ser reduzida a aspectos formais, como temática, número de páginas, formato ou acabamento gráfico. Obras sobre o mesmo tema podem apresentar conteúdos, linguagens, metodologias e progressões pedagógicas substancialmente distintas.

No caso concreto, a seleção dos títulos decorre de avaliação pedagógica realizada durante o planejamento da contratação e da necessidade de assegurar unidade metodológica, adequação à faixa etária, compatibilidade com a Base Nacional Comum Curricular – BNCC, continuidade da aprendizagem e coerência entre os materiais destinados aos estudantes e aos profissionais da educação.

A utilização genérica da expressão “ou equivalente” transferiria para a fase de julgamento a definição dos critérios de equivalência pedagógica, criando risco de subjetividade e de oferecimento de materiais distintos daqueles efetivamente avaliados e considerados adequados no planejamento da contratação.

Além disso, a indicação de determinada obra não equivale necessariamente à indicação de fornecedor exclusivo. Embora a especificação de título e ISBN determinados exija justificativa pedagógica formal, ela não representa, por si só, a escolha prévia do futuro contratado, desde que preservada a possibilidade de disputa entre os agentes econômicos que comercializam as obras selecionadas.

No presente caso, não se extrai dos documentos da contratação que os materiais somente possam ser fornecidos pelas respectivas editoras ou por uma única empresa. A pesquisa de preços que instrui o procedimento contempla preços públicos e cotações obtidas com fornecedores especializados distintos, evidenciando a possibilidade de comercialização das obras por pluralidade de agentes econômicos.

A impugnante, por sua vez, não apresentou declaração de exclusividade, levantamento de mercado ou outro elemento concreto capaz de infirmar os dados considerados no planejamento e demonstrar que os títulos somente poderiam ser fornecidos por determinada editora ou empresa.

O procedimento permanece competitivo entre os agentes econômicos capazes de fornecer os materiais objetivamente definidos pela Administração. Não há escolha prévia do futuro contratado, mas identificação precisa do produto cuja aquisição foi considerada pedagogicamente adequada.

Em situação semelhante, o Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, ao apreciar conjuntamente os processos TC-010876.989.23-7 e TC-010908.989.23-9, concluiu não estar evidenciada ilegalidade na especificação de livros mediante ISBN quando a escolha se encontrava amparada em estudos da área competente e havia pluralidade de fornecedores aptos à comercialização das obras (TCE/SP, Tribunal Pleno, sessão de 19/07/2023, Rel. Cons. Renato Martins Costa).

O precedente não autoriza a indicação imotivada de qualquer obra específica, mas confirma que a identificação por título e ISBN não configura, isoladamente, direcionamento, quando fundada em avaliação pedagógica e preservada a competição entre os respectivos fornecedores.

Diante da justificativa pedagógica constante do planejamento e da inexistência de elementos que indiquem exclusividade de fornecimento ou favorecimento de determinado licitante, não procede a alegação de direcionamento.

3.3. Do parcelamento e da composição do Lote 1

A alegação de agrupamento indevido dos componentes do Lote 1 igualmente não merece acolhimento.

O objeto foi dividido em 11 lotes autônomos, com julgamento e adjudicação individualizados por lote, de acordo com a natureza, a afinidade técnica e a finalidade dos respectivos componentes.

O parcelamento foi expressamente analisado no Estudo Técnico Preliminar e no Termo de Referência, considerando a unidade pedagógica, a necessidade de compatibilidade entre as soluções, os ganhos de escala, a atribuição clara de responsabilidades, a redução dos riscos decorrentes da fragmentação e os custos e a complexidade relacionados à gestão e à fiscalização contratual.

O princípio do parcelamento não possui caráter absoluto. Nos termos dos arts. 40, § 2º, e 47, § 1º, da Lei nº 14.133/2021, a decisão deve considerar a viabilidade técnica e a vantagem econômica da divisão, a preservação da integridade qualitativa do objeto, a economia de escala, os custos de gestão de múltiplos contratos, a definição da responsabilidade técnica e o dever de ampliar a competição, sem prejuízo do conjunto ou perda de eficiência.

A própria Súmula nº 247 do Tribunal de Contas da União condiciona a adjudicação por item à viabilidade técnica e econômica do fracionamento e à inexistência de prejuízo para o conjunto ou de perda de economia de escala.

Em relação ao Lote 1, os respectivos componentes formam uma solução educacional integrada, destinada a possibilitar, de maneira coordenada, o acesso a conteúdos, a realização de avaliações diagnósticas, o acompanhamento pedagógico, a formação continuada, a gestão das atividades e a utilização de ferramentas digitais.

Não se pretende contratar uma plataforma desprovida dos conteúdos necessários à sua utilização pedagógica, tampouco conteúdos, avaliações, recursos de gamificação e ações de formação sem ambiente tecnológico compatível para sua disponibilização, aplicação e acompanhamento.

A circunstância de existirem empresas especializadas em partes isoladas da solução não demonstra, por si só, a viabilidade de seu fracionamento. Seria necessário que a separação

preservasse a integração funcional, a interoperabilidade, a unidade dos dados e relatórios, a coerência pedagógica e a atribuição objetiva de responsabilidades.

A impugnante, entretanto, não apresentou estudo de mercado, proposta alternativa de divisão ou outro elemento concreto capaz de demonstrar que os componentes poderiam ser separados sem prejuízo à integração pretendida, à eficiência da execução ou à adequada responsabilização pelo resultado.

O valor estimado do lote, isoladamente considerado, também não demonstra restrição à competitividade. Para tanto, seria necessária a demonstração de que a composição adotada inviabilizaria ou reduziria injustificadamente a participação de fornecedores aptos, o que não foi comprovado.

Nesse sentido, o Tribunal de Contas da União reconhece que o agrupamento de objetos múltiplos não caracteriza cerceamento da competitividade quando demonstrado que o parcelamento ocasionaria perda de eficiência e prejuízo técnico à Administração (Acórdão nº 3.041/2008 – Plenário).

Ementa: REPRESENTAÇÃO. CONTRATAÇÃO DE EMPRESA PARA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS NO ÂMBITO DO PROGRAMA DE URBANIZAÇÃO INTEGRADA DAS FAVELAS DO VALE DO REGINALDO - MACEIÓ. PEDIDO DE CAUTELAR. OITIVA PRÉVIA. PARCELAMENTO DO OBJETO LICITADO. VIABILIDADE TÉCNICO-ECONÔMICA NÃO-DEMONSTRADA. CERCEAMENTO DA COMPETITIVIDADE. NÃO-OCORRÊNCIA. CONHECIMENTO. CIÊNCIA À REPRESENTANTE. 1. Nos termos do art. 23, § 1º, da Lei nº 8.666/1993, o parcelamento do objeto licitado deve ocorrer quando a opção se comprovar viável do ponto de vista técnico-econômico. 2. Não caracteriza cerceamento de competitividade a realização de uma só licitação com objetos múltiplos, se comprovado que o parcelamento implicaria perda de eficiência e prejuízo técnico à Administração. (Acórdão 3041/2008 – Plenário, Relator Ministro Augusto Nardes, Processo nº 025.805/2008-6, julgado em 10/12/2008, Ata nº 53/2008).

No caso concreto, o fracionamento entre diferentes contratados poderia resultar em multiplicidade de autenticações, fragmentação dos dados e relatórios gerenciais, incompatibilidade entre sistemas, dificuldades de interoperabilidade, aumento dos custos de implantação e suporte e diluição da responsabilidade pela entrega do resultado.

A Administração não pretende contratar componentes autônomos meramente justapostos, mas uma solução funcionalmente integrada, cuja execução exige coordenação, compatibilidade e responsabilidade pelo resultado global do lote.

Portanto, a composição adotada encontra-se justificada nos documentos de planejamento e preserva a integração funcional e pedagógica, a eficiência, a economicidade e a adequada gestão do objeto, não se verificando agrupamento indevido ou restrição injustificada à competitividade.

3.4. Da amostra e da prova de conceito

A prova de conceito constitui instrumento legítimo para que a Administração verifique se a solução ofertada atende efetivamente às características mínimas estabelecidas no Edital.

No caso concreto, os requisitos passíveis de demonstração encontram-se previamente descritos no instrumento convocatório e em seus anexos. A referência a “aproximadamente 50%” não autoriza a comissão a criar requisitos ou exigir funcionalidades não previstas após a apresentação das propostas.

Para fins de interpretação e aplicação do instrumento convocatório, fica esclarecido, com caráter vinculante, que:

- a) a avaliação ficará restrita às funcionalidades previamente descritas nos documentos da contratação;
- b) não poderão ser criados novos requisitos durante a prova de conceito;
- c) a Administração deverá identificar e registrar os requisitos selecionados para demonstração;
- d) a avaliação deverá observar critérios objetivos de atendimento ou não atendimento;
- e) o resultado deverá ser formalmente registrado e motivado; e
- f) eventual desclassificação deverá indicar, individualizadamente, os requisitos não atendidos, assegurado o direito de recurso previsto no art. 165 da Lei nº 14.133/2021.

A prova de conceito não constitui antecipação da execução contratual, mas demonstração de que a solução efetivamente ofertada apresenta condições de atender aos requisitos mínimos previamente estabelecidos.

Também não assiste ao licitante o direito de desenvolver, adaptar ou complementar, após a apresentação da proposta ou durante a prova de conceito, funcionalidade cuja disponibilidade tenha sido exigida como condição de aceitabilidade da solução. Eventuais diligências deverão limitar-se ao esclarecimento da demonstração ou à verificação de condição preexistente, sem permitir a criação ou a alteração material da solução ofertada.

A realização da prova de conceito reduz o risco de contratação de solução incapaz de produzir os resultados pretendidos e resguarda a eficiência, a segurança e a adequada aplicação dos recursos públicos, mediante verificação concreta da correspondência entre a proposta apresentada e as funcionalidades exigidas.

Os requisitos não selecionados para a demonstração permanecem integralmente exigíveis durante a execução contratual, sujeitos à fiscalização e às consequências contratuais cabíveis em caso de descumprimento. A avaliação de aproximadamente 50% das funcionalidades não representa dispensa ou flexibilização do atendimento das especificações restantes.

Não há, portanto, subjetividade ou desproporcionalidade capaz de justificar a exclusão da prova de conceito ou a suspensão do procedimento.

As alterações, em relação à sua redação, foram mínimas:

- delimitação da vedação à adaptação às funcionalidades exigidas como condição de aceitabilidade;
- esclarecimento dos limites das diligências;
- manutenção da expressão “aproximadamente 50%”, tal como prevista no Edital;
- preservação da estrutura e da interpretação adotadas na decisão anterior.

tem certeza? a anterior: A impugnante sustenta que a prova de conceito seria excessiva, equivaleria à antecipação da execução do objeto e estaria submetida a critérios subjetivos. Também nesse ponto não lhe assiste razão. A prova de conceito constitui instrumento legítimo para que a Administração verifique se a solução ofertada atende efetivamente às características mínimas estabelecidas no Edital. Sua realização reduz o risco de contratação de plataforma incapaz de produzir os resultados pretendidos e resguarda a eficiência, a segurança e a adequada aplicação dos recursos públicos. No presente caso, os requisitos passíveis de demonstração encontram-se previamente descritos no instrumento convocatório e em seus anexos. A avaliação deverá ser realizada por comissão competente, com o devido registro dos resultados. A referência a “aproximadamente 50%” dos requisitos não confere à comissão liberdade irrestrita para criar critérios ou exigir funcionalidades não previstas após a apresentação das propostas. Trata-se de delimitação da extensão da demonstração dentro do conjunto de requisitos previamente divulgado, permanecendo vedada a inclusão de exigências estranhas ao Edital. Para fins de interpretação e aplicação do instrumento convocatório, fica expressamente esclarecido que: a) a avaliação ficará restrita às funcionalidades previamente descritas nos documentos da contratação; b) não poderão ser criados novos requisitos durante a realização da prova de conceito; c) a Administração deverá definir e registrar os requisitos que serão objeto de demonstração; d) a avaliação deverá observar critérios objetivos de atendimento ou não atendimento; e) o resultado deverá ser formalmente registrado e fundamentado; f) eventual desclassificação deverá indicar, de maneira individualizada, os requisitos não atendidos; e g) será assegurado o exercício do direito de recurso, na forma e no momento previstos no Edital e no art. 165 da Lei nº 14.133/2021. A prova de conceito não exige o desenvolvimento posterior da plataforma nem o fornecimento antecipado do objeto. Exige apenas a demonstração de que a solução ofertada possui, no momento procedimental definido, condições de atender aos requisitos mínimos avaliados. Os requisitos não selecionados para a demonstração preliminar permanecem integralmente exigíveis durante a execução, sujeitos à fiscalização, à rejeição do objeto, às glosas e às demais consequências contratuais cabíveis. Ressalta-se, ainda, que a prova de conceito não confere ao licitante direito de desenvolver, adaptar ou complementar, após a apresentação da proposta, funcionalidade que deveria integrar a solução ofertada. A concessão de prazo para suprir requisito técnico inexistente poderia alterar materialmente a proposta e conferir vantagem indevida ao participante inicialmente incapaz de demonstrar o atendimento das condições previamente estabelecidas, em violação à isonomia, ao julgamento objetivo e à vinculação ao instrumento convocatório.

Você tem razão em questionar. Comparando com o texto efetivamente utilizado na decisão anterior, minha última sugestão ainda alterava algumas construções desnecessariamente. Para

evitar qualquer aparência de divergência no tratamento da mesma prova de conceito, o mais seguro é reproduzir a fundamentação anterior quase integralmente.

Eu manteria assim:

3.4. Da amostra e da prova de conceito

A impugnante sustenta que a prova de conceito seria excessiva, equivaleria à antecipação da execução do objeto e estaria submetida a critérios subjetivos.

Também nesse ponto não lhe assiste razão.

A prova de conceito constitui instrumento legítimo para que a Administração verifique se a solução ofertada atende efetivamente às características mínimas estabelecidas no Edital. Sua realização reduz o risco de contratação de plataforma incapaz de produzir os resultados pretendidos e resguarda a eficiência, a segurança e a adequada aplicação dos recursos públicos.

No presente caso, os requisitos passíveis de demonstração encontram-se previamente descritos no instrumento convocatório e em seus anexos. A avaliação deverá ser realizada por comissão competente, com o devido registro dos resultados.

A referência a “aproximadamente 50%” dos requisitos não confere à comissão liberdade irrestrita para criar critérios ou exigir funcionalidades não previstas após a apresentação das propostas. Trata-se de delimitação da extensão da demonstração dentro do conjunto de requisitos previamente divulgado, permanecendo vedada a inclusão de exigências estranhas ao Edital.

Para fins de interpretação e aplicação do instrumento convocatório, fica expressamente esclarecido, com caráter vinculante, que:

- a) a avaliação ficará restrita às funcionalidades previamente descritas nos documentos da contratação;
- b) não poderão ser criados novos requisitos durante a realização da prova de conceito;
- c) a Administração deverá definir e registrar os requisitos que serão objeto de demonstração;
- d) a avaliação deverá observar critérios objetivos de atendimento ou não atendimento;
- e) o resultado deverá ser formalmente registrado e fundamentado;
- f) eventual desclassificação deverá indicar, de maneira individualizada, os requisitos não atendidos; e
- g) será assegurado o exercício do direito de recurso, na forma e no momento previstos no Edital e no art. 165 da Lei nº 14.133/2021.

A prova de conceito não exige o desenvolvimento posterior da plataforma nem o fornecimento antecipado do objeto. Exige apenas a demonstração de que a solução ofertada possui, no momento procedimental definido, condições de atender aos requisitos mínimos avaliados.

Os requisitos não selecionados para a demonstração preliminar permanecem integralmente exigíveis durante a execução, sujeitos à fiscalização, à rejeição do objeto, às glosas e às demais consequências contratuais cabíveis.

Ressalta-se, ainda, que a prova de conceito não confere ao licitante direito de desenvolver, adaptar ou complementar, após a apresentação da proposta, funcionalidade que deveria integrar a solução ofertada.

A concessão de prazo para suprir requisito técnico inexistente poderia alterar materialmente a proposta e conferir vantagem indevida ao participante inicialmente incapaz de demonstrar o atendimento das condições previamente estabelecidas, em violação à isonomia, ao julgamento objetivo e à vinculação ao instrumento convocatório.

Não há, portanto, subjetividade ou desproporcionalidade capaz de justificar a exclusão da prova de conceito ou a suspensão do procedimento.

3.5. Da qualificação econômico-financeira

A impugnante questiona a base de cálculo do capital mínimo ou patrimônio líquido mínimo, requerendo que a exigência seja dimensionada de acordo com o lote efetivamente disputado.

O art. 69, § 4º, da Lei nº 14.133/2021 autoriza a exigência de capital mínimo ou patrimônio líquido mínimo equivalente a até 10% do valor estimado da contratação.

Considerando que o objeto está dividido em 11 lotes autônomos, com julgamento e adjudicação individualizados, a expressão “valor estimado da contratação” deverá ser interpretada em correspondência com a obrigação efetivamente passível de ser assumida pelo licitante.

Assim, eventual comprovação de capital mínimo ou patrimônio líquido mínimo terá como base o valor estimado do lote para o qual o licitante estiver provisoriamente classificado em primeiro lugar.

Caso esteja classificado em primeiro lugar em mais de um lote, a aferição considerará o somatório dos valores estimados dos respectivos lotes, pois a capacidade econômico-financeira deverá ser compatível com o conjunto das obrigações passíveis de serem assumidas simultaneamente.

Não será exigida comprovação calculada sobre o valor global dos 11 lotes de licitante classificado somente em parte deles.

Quanto à aparente contradição entre as alíneas “c” e “d” do item 12.12.4 do Edital, esclarece-se que o resultado exatamente igual a 1 (um) atende ao requisito econômico-financeiro estabelecido, uma vez que a própria alínea “c” considera satisfatórios os índices iguais ou superiores a 1 (um).

Consequentemente, a comprovação complementar somente será aplicável quando algum dos índices exigidos apresentar resultado inferior a 1 (um).

Esses esclarecimentos não criam ou ampliam requisito de habilitação, mas conferem interpretação sistemática, proporcional e menos restritiva às disposições já previstas no instrumento convocatório.

3.6. Da matriz de riscos e da fiscalização contratual

A impugnante sustenta que a contratação se caracterizaria como de grande vulto e que o Edital deveria conter matriz de alocação de riscos, além de disciplina de fiscalização centralizada pelo órgão gerenciador.

A alegação não procede.

Inicialmente, não corresponde aos documentos da contratação a afirmação de que o procedimento careceria de matriz de riscos. O Estudo Técnico Preliminar contém matriz específica e detalhada, elaborada no âmbito do planejamento da contratação, na qual foram identificados os principais eventos capazes de comprometer o procedimento licitatório e a futura execução contratual.

A matriz contempla a descrição dos riscos, sua probabilidade de ocorrência, o impacto potencial sobre a contratação, as medidas preventivas ou mitigadoras, as ações de contingência e os responsáveis pelo respectivo tratamento. Foram avaliados, entre outros, os riscos relacionados:

- a) à incompatibilidade entre as plataformas e a infraestrutura tecnológica dos municípios;
- b) ao não atendimento das especificações técnicas;
- c) ao atraso na entrega dos materiais e na disponibilização das plataformas;
- d) à descontinuidade ou instabilidade das soluções tecnológicas;
- e) ao descumprimento das obrigações de suporte e capacitação;
- f) à baixa efetividade pedagógica das soluções;
- g) às fragilidades no acompanhamento e na fiscalização;
- h) à proteção e ao tratamento de dados pessoais; e
- i) à eventual restrição indevida à competitividade.

Portanto, os riscos relevantes da contratação foram previamente identificados, avaliados e submetidos a medidas de prevenção, mitigação e contingência, com definição dos agentes responsáveis por seu tratamento. Não procede, assim, a premissa de ausência de instrumento de gerenciamento de riscos.

Cumprir distinguir a matriz de riscos elaborada durante o planejamento da matriz contratual de alocação de riscos prevista no art. 6º, inciso XXVII, da Lei nº 14.133/2021. Esta última se destina a distribuir contratualmente, entre a Administração e a contratada, a responsabilidade por eventos supervenientes capazes de afetar o equilíbrio econômico-financeiro do ajuste.

Ainda que a impugnante pretenda especificamente a inclusão dessa matriz contratual, a exigência não é obrigatória no presente caso.

O valor estimado de R\$ 104.951.433,52 não alcança o limite atualizado para a caracterização de obras, serviços e fornecimentos de grande vulto. Para o exercício de 2026, o valor previsto no art. 6º, inciso XXII, da Lei nº 14.133/2021 corresponde a R\$ 261.968.421,04.

Além disso, não se trata de contratação integrada ou semi-integrada. Consequentemente, não incide a obrigatoriedade estabelecida pelo art. 22, § 3º, da Lei nº 14.133/2021.

Nas demais contratações, a adoção de matriz contratual de alocação de riscos deve ser avaliada pela Administração de acordo com a natureza, a complexidade e as características do objeto, não constituindo requisito obrigatório de validade de todo procedimento licitatório.

No caso concreto, a Administração optou por tratar os riscos no Estudo Técnico Preliminar, mediante matriz detalhada, e por disciplinar no Edital, no Termo de Referência, na Ata de Registro de Preços e na minuta contratual as responsabilidades das partes, os critérios de execução, fiscalização, recebimento, pagamento, responsabilização e aplicação de sanções.

Quanto à fiscalização, os documentos da contratação definem as atribuições do órgão gerenciador e dos órgãos participantes.

Ao órgão gerenciador compete gerenciar a Ata de Registro de Preços, acompanhar a execução global do registro, controlar os quantitativos, solicitar informações aos órgãos participantes e à contratada e conduzir os procedimentos relacionados à Ata.

Aos órgãos participantes compete formalizar as respectivas contratações, designar gestores e fiscais, acompanhar diretamente a execução, atestar o recebimento, efetuar os pagamentos, adotar as medidas cabíveis e comunicar ao órgão gerenciador as irregularidades identificadas.

Essa distribuição é compatível com a estrutura do Sistema de Registro de Preços. Cada município formalizará e custeará sua própria contratação, devendo fiscalizar a execução do respectivo instrumento, sem prejuízo do acompanhamento global da Ata pelo COMSAF.

O art. 117 da Lei nº 14.133/2021 não exige que a fiscalização dos contratos celebrados pelos órgãos participantes seja concentrada no órgão gerenciador.

Dessa forma, considerando que o ETP já contém matriz detalhada de gerenciamento dos riscos, que a contratação não se enquadra nas hipóteses legais de utilização obrigatória de matriz contratual de alocação de riscos e que as atribuições de gestão e fiscalização foram adequadamente distribuídas, não há fundamento para acolhimento do pedido.

3.7. Da qualificação técnica

A impugnante requer a fixação de quantitativos mínimos e a definição de exigências específicas por lote.

O pedido não merece acolhimento.

O art. 67 da Lei nº 14.133/2021 autoriza a Administração a exigir a comprovação de experiência anterior em parcelas de maior relevância ou valor significativo e a estabelecer quantitativos mínimos dentro dos limites legais. A norma, entretanto, não torna obrigatória a adoção desses quantitativos em toda contratação.

Da mesma forma, a Súmula nº 263 do Tribunal de Contas da União reconhece a legalidade da exigência de quantitativos mínimos quando limitada às parcelas relevantes e proporcional à dimensão e à complexidade do objeto, mas não impõe sua adoção.

A definição das exigências de qualificação técnica insere-se no planejamento administrativo e deve conciliar dois objetivos: assegurar capacidade suficiente para execução e evitar restrições desnecessárias à competitividade.

No caso concreto, o item 12.12.5 exige atestados que comprovem execução satisfatória de objeto compatível em características, quantidades e complexidade tecnológica. Os subitens seguintes especificam os segmentos admitidos, exigem compatibilidade com a finalidade educacional e permitem relacionar a comprovação ao lote efetivamente disputado.

A ausência de percentual mínimo predeterminado não torna a exigência subjetiva ou ilegal. Ao contrário, a Administração adotou requisito menos restritivo, sem renunciar à análise da pertinência e da compatibilidade dos atestados apresentados.

O somatório de atestados também não representa irregularidade. Sua admissão amplia a competitividade e permite que a experiência acumulada pelo licitante seja considerada, desde que os documentos, em conjunto, comprovem capacidade compatível com o lote disputado.

A Administração poderá promover diligências para verificar a autenticidade e o alcance dos atestados, sem criar exigências novas ou aplicar critérios não previstos no Edital.

Portanto, não há obrigação legal de fixar quantitativo mínimo de 50%, tampouco de restringir o somatório de atestados nos moldes pretendidos pela impugnante.

3.8. Da subcontratação

O item 28.1 do Edital e a cláusula correspondente da minuta contratual estabelecem que a subcontratação somente será admitida quando houver previsão expressa no Termo de Referência e mediante anuência da Administração.

Como o Termo de Referência não contém autorização expressa para a subcontratação, conclui-se que ela não será admitida na execução do objeto.

A disciplina é suficientemente objetiva: a autorização depende de previsão expressa no Termo de Referência, condição que não se verifica no presente procedimento.

Não havendo autorização para subcontratação, mostra-se desnecessária a definição de parcelas subcontratáveis, limites percentuais ou requisitos de qualificação das subcontratadas.

Para afastar qualquer dúvida interpretativa, fica esclarecido, com caráter vinculante, que **não será admitida a subcontratação do objeto**, diante da ausência de autorização expressa no Termo de Referência, permanecendo a futura contratada integralmente responsável pela execução das obrigações assumidas.

Esse esclarecimento decorre diretamente da regra já prevista no Edital e não modifica as condições da disputa.

3.9. Do prazo para envio dos documentos de habilitação

A impugnante considera insuficiente o prazo de 2 (duas) horas para encaminhamento dos documentos de habilitação e requer sua ampliação para 24 (vinte e quatro) horas, com prorrogação automática.

O prazo estabelecido mostra-se razoável e compatível com o procedimento eletrônico.

Os documentos de habilitação devem preexistir à sessão e permanecer disponíveis ao licitante interessado em participar do certame. Não se exige que sejam produzidos, emitidos ou providenciados somente após a convocação do pregoeiro.

Além disso, o encaminhamento ocorrerá eletronicamente, inexistindo necessidade ordinária de reunião física, autenticação presencial ou deslocamento para apresentação documental.

O Edital já admite a prorrogação por igual período mediante justificativa, o que permite ao pregoeiro considerar circunstâncias concretas, tais como instabilidade do sistema, volume excepcional dos arquivos ou outra dificuldade devidamente demonstrada.

Não existe previsão legal que assegure aos licitantes prazo mínimo de 24 horas ou prorrogação automática. A concessão automática, independentemente de justificativa, poderia retardar desnecessariamente o procedimento e comprometer sua eficiência.

Permanece assegurada a possibilidade de prorrogação quando houver solicitação fundamentada apresentada antes do término do prazo, a ser apreciada pelo pregoeiro de acordo com as circunstâncias do caso concreto e de maneira isonômica.

Assim, não se verifica desproporcionalidade no prazo estabelecido.

3.10. Da adesão à Ata de Registro de Preços

A impugnante sustenta que a adesão por órgãos ou entidades não participantes deveria ser condicionada à pesquisa de preços atualizada e a parecer técnico do órgão gerenciador.

O pedido desconsidera as condições já previstas no instrumento convocatório.

A minuta da Ata de Registro de Preços estabelece que a adesão dependerá, cumulativamente:

- a) da justificativa da vantagem da adesão;
- b) da demonstração de compatibilidade dos preços registrados com os preços praticados no mercado;
- c) da anuência prévia do órgão gerenciador; e
- d) da concordância do fornecedor.

Também foram previstos os limites quantitativos individuais e globais, o prazo para formalização da contratação e a responsabilidade do órgão aderente.

A demonstração de compatibilidade dos preços deverá ser contemporânea à análise da adesão, pois sua finalidade é verificar se os preços registrados permanecem compatíveis com aqueles praticados no mercado no momento da futura contratação.

A disciplina encontra-se, portanto, em consonância com o art. 86 da Lei nº 14.133/2021.

Não há exigência legal de emissão de “parecer técnico” específico pelo órgão gerenciador para cada adesão. Compete ao órgão não participante instruir e motivar sua contratação,

demonstrando a vantagem e a compatibilidade dos preços, cabendo ao órgão gerenciador analisar o pedido e decidir sobre sua anuência.

A utilização dos limites legais de 50% por órgão aderente e do dobro dos quantitativos registrados não representa autorização irrestrita de contratação. Trata-se apenas de limite máximo, permanecendo cada adesão condicionada ao cumprimento dos requisitos legais e à disponibilidade de saldo.

Não procede, assim, o pedido de alteração das regras de adesão.

3.11. Dos indicadores de nível de serviço – SLA

A impugnante sustenta que o Edital deveria estabelecer matriz adicional de níveis de serviço, com indicadores, parâmetros mínimos e consequências específicas para todas as funcionalidades tecnológicas.

A Administração possui discricionariedade técnica para definir os instrumentos de medição e fiscalização adequados ao objeto, desde que sejam estabelecidos parâmetros suficientes para aferição da conformidade da execução.

No presente caso, o Termo de Referência prevê:

- a) disponibilidade mínima de 99,9% para os ambientes tecnológicos especificados;
- b) hospedagem em servidores espelhados, redundância de conexão, backup e segurança de acesso;
- c) suporte técnico durante todo o período contratual;
- d) atendimento de segunda a sexta-feira, exceto feriados, das 9h às 18h;
- e) registro dos atendimentos por e-mail ou sistema de chamados;
- f) disponibilização das informações relativas aos chamados, com datas, horários, descrição, providências e situação;
- g) manutenção do chamado em aberto quando o usuário justificar que a solução apresentada não foi satisfatória; e
- h) apresentação de relatórios das atividades realizadas.

O Edital e a minuta contratual também preveem fiscalização da execução, registro de ocorrências, notificações, obrigação de correção das falhas e aplicação de sanções em caso de descumprimento.

Os demais componentes do Lote 1, como cursos, conteúdos e atividades pedagógicas, não apresentam necessariamente a mesma natureza de serviço contínuo de disponibilidade sistêmica, não sendo tecnicamente obrigatório aplicar a todos eles o mesmo indicador de uptime ou a mesma metodologia de SLA.

A impugnante não demonstrou que os parâmetros existentes seriam incapazes de permitir a fiscalização ou que a adoção de sua metodologia específica seria condição legal de validade da contratação.

Dessa forma, embora indicadores adicionais possam ser utilizados durante a gestão contratual, a ausência da matriz de SLA pretendida pela impugnante não configura ilegalidade do Edital.

3.12. Da indicação do índice de reajustamento

Neste ponto, assiste razão parcial à impugnante.

O Edital, a minuta da Ata de Registro de Preços e a minuta contratual asseguram a possibilidade de reajuste após o transcurso do interregno mínimo de 12 meses, contado da data do orçamento estimado.

Entretanto, esses documentos remetem ao índice previsto no Termo de Referência, sem que o referido instrumento identifique expressamente qual índice será aplicado.

Nos termos do art. 25, § 7º, da Lei nº 14.133/2021, o Edital deve prever índice de reajustamento de preços, com data-base vinculada à data do orçamento estimado.

Assim, fica esclarecido, com caráter vinculante, que os preços registrados e contratados serão reajustados pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo – IPCA, divulgado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, ou por índice oficial que venha a substituí-lo, observada a variação acumulada no período e o interregno mínimo de 1 (um) ano, contado da data do orçamento estimado adotado no procedimento licitatório.

O reajuste será formalizado por apostilamento e não se confunde com a revisão destinada ao restabelecimento do equilíbrio econômico-financeiro decorrente de fatos supervenientes extraordinários, que permanecerá submetida aos requisitos legais próprios.

O acolhimento deste ponto limita-se a suprir a omissão relativa à identificação nominal do índice. O direito ao reajuste, sua periodicidade anual e sua data-base já estavam previstos no instrumento convocatório.

Não houve criação de vantagem econômica ou obrigação anteriormente inexistente, mas apenas a indicação de parâmetro oficial, público, geral, impessoal e amplamente conhecido pelo mercado.

IV – DA DESNECESSIDADE DE SUSPENSÃO E REPUBLICAÇÃO

Os fundamentos apresentados pela impugnante não demonstram direcionamento, restrição indevida à competitividade ou ilegalidade capaz de justificar a suspensão do procedimento.

Os esclarecimentos relativos à prova de conceito, à qualificação econômico-financeira e à subcontratação limitam-se a definir a aplicação sistemática das disposições já constantes do instrumento convocatório, sem criar ou ampliar requisitos.

Quanto ao reajuste, embora se reconheça a necessidade de indicação expressa do índice, o saneamento da omissão não compromete a formulação das propostas.

O Edital já assegurava o reajustamento após o período de 12 meses e estabelecia como data-base a data do orçamento estimado. A presente decisão apenas identifica o IPCA/IBGE como o índice oficial aplicável.

Permanecem inalterados:

- a) o objeto;
- b) os quantitativos;
- c) as especificações técnicas;
- d) os valores estimados;
- e) o critério de julgamento;
- f) a forma de adjudicação;
- g) os prazos de execução;
- h) as obrigações das partes; e
- i) as condições econômicas aplicáveis ao período inicial da contratação.

O reajuste somente produzirá efeitos após o transcurso do interregno anual, não alterando os preços ofertados nem os custos imediatos considerados para formulação das propostas.

Nos termos do art. 55, § 1º, da Lei nº 14.133/2021, a reabertura do prazo somente é obrigatória quando a modificação comprometer a formulação das propostas, circunstância não verificada no presente caso.

A divulgação desta decisão a todos os interessados antes da abertura da sessão assegura publicidade, transparência, isonomia e aplicação uniforme do índice definido.

Consequentemente, o acolhimento parcial da impugnação quanto à identificação do índice de reajuste não exige republicação do Edital, reabertura do prazo ou suspensão da sessão pública.

V – DA DECISÃO

Ante o exposto, com fundamento nos arts. 5º, 6º, inciso XXII, 18, 22, 25, § 7º, 40, 41, 47, 55, § 1º, 67, 69, § 4º, 86, 117, 122, 164 e 165 da Lei Federal nº 14.133/2021, bem como nas Súmulas nº 247 e nº 263 do Tribunal de Contas da União, **DECIDO**:

- a) **CONHECER** da impugnação apresentada pela empresa **STARLINE TECNOLOGIA LTDA.**, inscrita no CNPJ sob o nº 03.409.807/0001-70, por ser tempestiva;
- b) **INDEFERIR** o pedido de suspensão do procedimento, diante da ausência de irregularidade capaz de justificar a paralisação do certame;
- c) no mérito, **JULGAR IMPROCEDENTES** os pedidos relacionados às especificações técnicas do Lote 1, à indicação de títulos e ISBNs, ao parcelamento, à prova de conceito, à alegada ausência de matriz de riscos e à exigência de inclusão de matriz contratual adicional de alocação de riscos, ao modelo de fiscalização, à qualificação técnica, à subcontratação, ao prazo para envio dos

documentos de habilitação, às adesões à Ata de Registro de Preços e aos indicadores adicionais de nível de serviço;

d) **ACOLHER PARCIALMENTE** a impugnação exclusivamente quanto à ausência de indicação expressa do índice de reajustamento;

e) **ESCLARECER**, com caráter vinculante, que os preços registrados e contratados serão reajustados pelo **Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo – IPCA/IBGE**, ou por índice oficial que venha a substituí-lo, observada a variação acumulada e o interregno mínimo de 1 (um) ano contado da data do orçamento estimado adotado no procedimento licitatório;

f) **ESCLARECER** que eventual exigência de capital mínimo ou patrimônio líquido mínimo será calculada sobre o valor estimado do lote para o qual o licitante estiver provisoriamente classificado em primeiro lugar ou, caso esteja classificado em mais de um lote, sobre o somatório dos respectivos valores estimados;

g) **ESCLARECER** que o resultado igual a 1 (um) atende ao requisito de qualificação econômico-financeira previsto no Edital, sendo a comprovação complementar aplicável somente quando algum dos índices exigidos apresentar resultado inferior a 1 (um);

h) **ESCLARECER** que a prova de conceito ficará restrita às funcionalidades previamente descritas no Edital e em seus anexos, vedada a criação posterior de novos requisitos, devendo os itens avaliados e os respectivos resultados ser objetiva e individualizadamente registrados e fundamentados;

i) **ESCLARECER** que a prova de conceito não confere ao licitante o direito de desenvolver, adaptar ou complementar posteriormente funcionalidade que deveria integrar a solução ofertada, sem prejuízo do direito de recurso previsto no art. 165 da Lei nº 14.133/2021;

j) **ESCLARECER** que não será admitida a subcontratação do objeto, diante da ausência de autorização expressa no Termo de Referência;

k) **MANTER** a sessão pública designada para o dia **24 de julho de 2026, às 9h**, sem necessidade de republicação ou reabertura do prazo, por não haver alteração capaz de comprometer a formulação das propostas, nos termos do art. 55, § 1º, da Lei nº 14.133/2021; e

l) **DETERMINAR** a divulgação desta decisão no mesmo meio utilizado para publicação do Edital, para conhecimento da impugnante e dos demais interessados.

Varzelândia/MG, 22 de julho de 2026.

Vitor Gabriel Jacome Nunes
Pregoeiro

O atendimento da alínea "b" não afasta a necessidade de cumprimento das demais exigências de qualificação econômico-financeira previstas no item 12.12.4 do Edital.

ILUSTRÍSSIMO (A) SENHOR (A) PREGOEIRO (A) E DIGNA COMISSÃO PERMANENTE DE LICITAÇÃO E PREGÃO DESIGNADOS PARA A CONDUÇÃO DO PREGÃO ELETRÔNICO Nº 001/2026.

MARTINS OLIVEIRA COMERCIAL LTDA, pessoa jurídica de direito privado, inscrita no CNPJ sob n. 50.884.611/0001-18, com endereço na Avenida Doutor Gastão Vidigal, n. 1132, Bairro Vila Leopoldina, CEP: 05.314-000 - São Paulo/SP, endereço eletrônico: martinsoliveiralicitacao@outlook.com, telefone: 11 921418243, por intermédio da representante legal Sra. Daniela da Luz Alves, inscrita no CPF sob n. 303.066.888-67, vem, respeitosamente, apresentar

IMPUGNAÇÃO

Com fulcro no art. 5º, XXXIV, "a" da Constituição Federal, art. 164 da Lei nº 14.133/21. Demonstrando os motivos de seu inconformismo pelas razões a seguir articuladas.

I. PRELIMINARES

I.I - DA TEMPESTIVIDADE

Inicialmente, amparado no art. 164 da Lei nº 14.133/21, pretendendo comprovar a tempestividade da presente impugnação, vejamos:

Art. 164. Qualquer pessoa é parte legítima para impugnar edital de licitação por irregularidade na aplicação desta Lei ou para solicitar esclarecimento sobre os seus termos, devendo protocolar o pedido até 3 (três) dias úteis antes da data de abertura do certame.

Destaca-se que a seção de julgamento do referido instrumento, ocorrerá durante o dia 24 de Julho de 2026 (sexta-feira) às 09h30 (horário de Brasília/DF).

Isto posto, considera-se tempestiva a impugnação apresentada até a data de 21 de julho de 2026 (terça-feira), às 23h59 (horário de Brasília/DF).

II. DA IMPUGNAÇÃO

Trata-se do Pregão Eletrônico nº 001/2026, realizado pelo **CONSÓRCIO INTERM. MULTIFINALITÁRIO DE GESTÃO PÚBLICA DO VALE DO SÃO FRANCISCO - COMSAF**, cujo objeto é **“REGISTRO DE PREÇOS PARA FUTURA E EVENTUAL CONTRATAÇÃO DE SOLUÇÕES TECNOLÓGICAS EDUCACIONAIS E AQUISIÇÃO DE MATERIAIS DIDÁTICOS COMPLEMENTARES, DESTINADOS AO ATENDIMENTO DAS DEMANDAS EDUCACIONAIS DOS MUNICÍPIOS CONSORCIADOS AO COMSAF - CONSÓRCIO MUNICIPAL MULTIFINALITÁRIO DE GESTÃO PÚBLICA DO VALE DO SÃO FRANCISCO DE MINAS GERAIS, CONFORME CONDIÇÕES, QUANTIDADES E EXIGÊNCIAS ESTABELECIDAS NESTE EDITAL E SEUS ANEXOS.”**

Após análise do ato convocatório pelo Impugnante, constatou-se a existência de irregularidades insanáveis, que possuem o condão de macular, de forma cabal, os princípios norteadores da licitação, recaindo sobre o processo uma nulidade absoluta, eis que restringem a participação de empresas que comercializam os produtos almejados neste certame, conforme se verá a seguir.

II.1 - EXIGÊNCIA TÉCNICA EXCESSIVAMENTE ESPECÍFICA E RESTRITIVA - POSSÍVEL DIRECIONAMENTO

A mácula aos princípios da licitação, e a todo o processo licitatório em si, é perceptível quando da análise do Termo de Referência, haja vista que, ao descrever as especificações técnicas almejadas, este órgão fere incisivamente os princípios da

Competitividade, da seleção da proposta mais vantajosa da isonomia e outros.

Nota-se que o Termo de Referência e o documento de requisitos de amostra apresentam uma extensa relação de funcionalidades tecnológicas obrigatórias.

Entre elas, encontram-se exigências como:

- autenticação por Google, Microsoft e Apple;
- acesso por CPF, RA, RG ou nome;
- autenticação em duas etapas;
- recursos antifraude;
- gerenciamento de dispositivos conectados.
- mínimo de quinhentos temas educacionais;
- atividades digitais associadas;
- recursos de narração;
- funcionalidades específicas de acessibilidade.

Embora a Administração possua discricionariedade para definir requisitos mínimos da contratação, tais requisitos devem guardar relação direta com a finalidade pública pretendida.

O problema identificado é que determinadas especificações aparentam descrever uma arquitetura tecnológica previamente definida, estabelecendo não apenas o resultado esperado, mas também características específicas de funcionamento da solução.

Em contratações dessa natureza, o correto planejamento deve privilegiar requisitos funcionais e resultados esperados, evitando limitar a disputa pela imposição de características tecnológicas que podem representar apenas uma das formas possíveis

de atendimento da necessidade administrativa.

Dessa forma, é necessário que a Administração demonstre individualmente: a indispensabilidade de cada requisito, o benefício pedagógico associado, a inexistência de alternativas tecnológicas equivalentes.

Além disso, o documento de requisitos exige ambiente, capaz de realizar produção de atividades de múltipla escolha com inteligência artificial.

Embora a utilização de inteligência artificial possa representar uma ferramenta relevante de apoio educacional, sua exigência como requisito obrigatório necessita de justificativa técnica específica.

Não foi demonstrado qual problema pedagógico será solucionado, qual ganho educacional será obtido, como será garantida a qualidade dos conteúdos gerados, como ocorrerá a supervisão docente.

A tecnologia deve estar vinculada a uma finalidade educacional concreta, e não ser utilizada como elemento de diferenciação tecnológica sem comprovação de necessidade. Assim, a Administração deve justificar tecnicamente a obrigatoriedade da IA ou converter a exigência em requisito funcional relacionado ao resultado esperado.

Não obstante, cumpre destacar que a solução descrita apresenta elevado grau de complexidade, reunindo plataforma educacional, aplicativos, avaliação diagnóstica, conteúdos, formação, inteligência artificial, relatórios, recursos offline.

Entretanto, não foram identificados no edital e seus anexos elementos suficientes demonstrando levantamento das soluções disponíveis no mercado, quantidade de fornecedores capazes de atender integralmente, comparação entre alternativas, justificativa para escolha da modelagem adotada.

A pesquisa de mercado possui papel essencial no planejamento da contratação, pois deve demonstrar que as especificações estabelecidas não foram construídas de forma excessivamente restritiva. A ausência dessa demonstração compromete a

segurança jurídica da contratação e impede verificar se a solução escolhida representa efetivamente a proposta mais vantajosa.

Além disso, os **Lotes 2 a 11** listam títulos específicos com respectivos **números de ISBN**, e, diferentemente dos componentes tecnológicos (onde a similaridade é expressamente admitida para itens como apps de autenticação), **não consta cláusula "ou similar/equivalente" para os livros**. A justificativa do Termo de Referência invoca "padronização" e alinhamento à BNCC.

A doutrina reforça que a ausência dessa justificativa robusta torna o ato ilegal:

"Se há indicação de marca, há uma restrição à participação de possíveis interessados. Empresas que lidam com outras marcas não poderão ofertar seus produtos. Isso, em regra, é vedado, justamente, por ferir a igualdade formal e a impessoalidade."(SANTANA, Bruno. Capítulo 5 - A Nova Lei de Licitações:Aplicação,Princípios e Algumas Novidades In: SANTANA, Bruno. *Mínimo para Você Entender Licitações e Contratos - Volume 1 - 3ª Ed. - 2022.*

Vejamos o que diz o decreto 10.024/2019, art. 3º, inciso XI, alínea "a" sobre detalhamento excessivo, vejamos:

Art. 3º Para fins do disposto neste Decreto, considera-se:

(...)

XI - termo de referência - documento elaborado com base nos estudos técnicos preliminares, que deverá conter:

a) os elementos que embasam a avaliação do custo pela administração pública, a partir dos padrões de desempenho e qualidade estabelecidos e das condições de entrega do objeto, com as seguintes informações:

1. a definição do objeto contratual e dos métodos para a sua execução, **vedadas especificações excessivas**, irrelevantes ou desnecessárias, **que limitem ou frustrem a competição ou a realização do certame**;

É importante destacar ainda, julgados em representações em que existe marca de referência com especificações excessivas, vejamos:

RELATOR:CONSELHEIRO WANDERLEY ÁVILA

SEGUNDA CÂMARA - 1/10/2024

REPRESENTAÇÃO. PREFEITURA MUNICIPAL. REGISTRO DE PREÇOS PARA FUTURA E EVENTUAL AQUISIÇÃO DE EQUIPAMENTOS E MATERIAIS DE INFORMÁTICA. INDICAÇÃO DE MARCA NO DETALHAMENTO DOS ITENS. AUSÊNCIA DE JUSTIFICATIVA. NÃO INCIDÊNCIA DAS HIPÓTESES PREVISTAS NO ART. 41, I, DA LEI N. 14.133/2021. DIRECIONAMENTO DO CERTAME A FORNECEDORES ESPECÍFICOS. MEDIDA CAUTELAR CONCEDIDA PARA SUSPENDER dois CERTAMES. ENVIO DE NOVOS EDITAIS. saneamento integral. revogação da suspensão. saneamento parcial. ANULAÇÃO DO CERTAME. ALEGAÇÃO DE fuga AO CONTROLE EXTERNO. IMPROCEDÊNCIA. RECOMENDAÇÃO. arquivamento.

1. As especificações para aquisição de hardwares e softwares devem estabelecer critérios mínimos de uso e funcionamento, sem que haja detalhamento excessivo dos atributos, sob pena de direcionar a uma única solução tecnológica e, assim, excluir outros fornecedores que atenderiam às demandas da Administração.

2. A Lei n. 14.133/2021 dispõe quanto à possibilidade, excepcional, de indicação de marcas ou modelos desde que haja justificativa formalizada e observadas as hipóteses previstas em seu art. 41, I.

3. Não há que se falar em fuga ao controle externo quando identificadas evidências de que os agentes públicos buscaram cumprir as determinações do Tribunal.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, ACORDAM os Exmos. Srs. Conselheiros da Segunda Câmara, por unanimidade, na conformidade da Ata de Julgamento, e diante das razões expendidas no voto do Relator, em:

I) julgar parcialmente procedente a representação;

II) determinar a revogação da suspensão do Pregão Eletrônico - Registro de Preços n. 048/2023, Processo Licitatório n. 236/2023, a fim de que o edital seja republicado nos termos da minuta apresentada, considerando que foi apresentada minuta com retificação de todas as irregularidades;

III) determinar a anulação do Pregão Eletrônico - Registro de Preços n. 071/2023, Processo Licitatório n. 316/2023, com fulcro no art. 121, § 3º, do Regimento Interno, em virtude das irregularidades que maculam o certame;

IV) determinar ao senhor Ramon Lúcio Pires, Pregoeiro e subscritor dos editais; senhor Sílvio Carlos Fernandes, Controlador Interno; e senhor Adair Divino da

Silva, Prefeito Municipal que encaminhem a este Tribunal de Contas, no prazo de 30 (trinta) dias, sob pena de multa nos termos do art. 85, III, da Lei Complementar Estadual n. 102/2008:

a) o ato de republicação do Pregão Eletrônico – Registro de Preços n. 048/2023, Processo Licitatório n. 236/2023, ou eventualmente, no exercício do seu poder discricionário, da anulação ou revogação do procedimento;

b) ato de anulação do Pregão Eletrônico – Registro de Preços n. 071/2023, Processo Licitatório n. 316/2023;

V) determinar a intimação das partes do teor desta decisão, nos termos do art. 245, II e § 2º, I e IV, do Regimento Interno desta Corte;

VI) determinar ultimadas as providências cabíveis, o arquivamento dos autos, nos termos do art. 258, IV, do diploma regimental.

Votaram, nos termos acima, o Conselheiro Mauri Torres e o Conselheiro em exercício Telmo Passareli.

Presente à sessão a Procuradora Elke Andrade Soares de Moura.

Plenário Governador Milton Campos, 01 de outubro de 2024.

WANDERLEY ÁVILA

Presidente e Relator

Vejamos também o que diz o acórdão 2407/2006 do Tribunal de Contas da União:

Acórdão 2407/2006 - TCU - "Plenário Enunciado: A Administração deve fundamentar tecnicamente quaisquer exigências de especificações ou condições com potencial de restringir o universo de competidores, assim como **evitar o detalhamento excessivo do objeto, de modo a não direcionar a licitação.**"

Ocorre que tal exigência, nos termos em que foi posta, constitui flagrante e indevido direcionamento do certame, violando os princípios da isonomia, da impessoalidade, da competitividade e da busca pela proposta mais vantajosa, conforme se demonstrará.

A indicação de marca é uma medida excepcionalíssima. Ela só é admitida quando for a única forma de atender ao interesse público, o que deve ser demonstrado por meio de uma justificativa técnica robusta e incontestável, o que não ocorreu no caso em tela.

A Administração Pública deveria demonstrar, justificativa robusta de forma detalhada e documentada, que houve análise de alternativas, bem como demonstrar que realizou uma ampla pesquisa de mercado e que nenhum outro material didático disponível, mesmo que de outras marcas, possui as características pedagógicas necessárias para alcançar o mesmo resultado.

A Administração deve realizar estudos técnicos, analisar as opções do mercado e justificar, de forma transparente e objetiva, a escolha de um determinado padrão. A padronização não pode ser uma desculpa para, em um edital específico, escolher um produto de preferência sem o devido processo legal.

Em análise ao Termo de Referência, nota-se que o objeto da contratação não foi descrito por requisitos pedagógicos mínimos, mas sim por meio da individualização de obras determinadas, com indicação expressa de números de ISBN, de características de produtos de marcas específicas, e especificações extremamente excessivas.

Além disso, para que a escolha de uma marca específica seja legítima, a Administração Pública precisa apresentar justificativa robusta, tendo um dossiê técnico completo, demonstrando de forma inequívoca a superioridade e a singularidade do produto.

Elementos essenciais de uma justificativa robusta:

- **Estudo Pedagógico Comparativo:** É preciso um estudo, elaborado por especialistas da área de educação, que compare a metodologia, a abordagem pedagógica, a estrutura curricular e os recursos didáticos dos produtos descritos no TR com os de outros materiais disponíveis no mercado.
- **Análise de Custo-Benefício:** A análise não pode ser apenas pedagógica. Deve incluir uma avaliação econômica que demonstre que, mesmo que o material escolhido seja mais caro, os benefícios educacionais e sociais superam a diferença de preço em relação a outras alternativas.
- **Demonstração da Inexistência de Similares:** Este é o ponto mais crítico. O

processo administrativo deve conter provas de que foi realizada uma ampla prospecção de mercado e que nenhum outro produto pode atender às necessidades específicas da rede de ensino. A simples afirmação não é suficiente, é preciso documentar a pesquisa.

- **Vinculação a um Processo de Padronização:** A escolha de uma marca pode ser justificada se fizer parte de um processo formal de padronização, conforme previsto na Lei de Licitações. No entanto, o próprio processo de padronização deve ser precedido de estudos técnicos e objetivos que justifiquem a escolha de um determinado padrão em detrimento de outros.

Tal ausência de comprovação objetiva fere o princípio da eficiência e da transparência, pois a Administração não pode se valer de argumentos especulativos para justificar a continuidade de uma política pública baseada em produto comercial específico, sob pena de direcionamento.

Essa conduta contraria a igualdade de condições entre os licitantes, a obrigatoriedade de justificativas técnicas plenamente demonstradas, e a busca da Administração pela proposta mais vantajosa, mediante avaliação comparativa de soluções pedagógicas disponíveis no mercado.

Portanto, é importante avaliar se a restrição é realmente necessária e se existem alternativas que garantam a qualidade sem restringir a competitividade.

É cediço que tal indicação pode ocorrer de forma excepcional, conforme preconiza o artigo 41, inciso I, alínea d da lei 14133/2021, vejamos:

Art. 41. No caso de licitação que envolva o fornecimento de bens, a Administração poderá excepcionalmente:

I - indicar uma ou mais marcas ou modelos, desde que formalmente justificado, nas seguintes hipóteses:

a) em decorrência da necessidade de padronização do objeto;

b) em decorrência da necessidade de manter a compatibilidade com plataformas e padrões já adotados pela Administração;

c) quando determinada marca ou modelo comercializados por mais de um fornecedor forem os únicos capazes de atender às necessidades do contratante;
d) quando a descrição do objeto a ser licitado puder ser mais bem compreendida pela identificação de determinada marca ou determinado modelo aptos a servir apenas como referência;

Portanto, a indicação de especificações técnicas que direcionam a contratação para um único fabricante ou marca representa grave afronta aos princípios da isonomia e da competitividade, conforme já decidiu o Tribunal de Contas da União, vejamos:

DENÚNCIA. IRREGULARIDADES NO PREGÃO ELETRÔNICO SRP 52/2015, PROMOVIDO PELA AGU. CONHECIMENTO. **PROCEDÊNCIA**. **DIRECIONAMENTO DO CERTAME A UM ÚNICO FABRICANTE. RESTRIÇÃO DA COMPETITIVIDADE E DA ISONOMIA DO CERTAME.** IMPOSSIBILIDADE DE AFERIR DÉBITO. MULTA AOS GESTORES. DETERMINAÇÕES. (TCU - DEN: 02992920156, Relator.: WALTON ALENCAR RODRIGUES, Data de Julgamento: 15/02/2017, Plenário).

No mesmo sentido, o TCU:

*Permite-se menção a marca de referência no edital, como forma ou parâmetro de qualidade para facilitar a **descrição do objeto, caso em que se deve necessariamente acrescentar expressões do tipo "ou equivalente", "ou similar", "ou de melhor qualidade",** podendo a Administração exigir que a empresa participante do certame demonstre desempenho, qualidade e produtividade compatíveis com a marca de referência mencionada.*

No presente caso, não foram apresentadas justificativas robustas pela Administração, portanto não se enquadra em nenhuma dessas hipóteses e, mais grave, falha em cumprir o requisito fundamental: **demonstrar a inviabilidade de competição.**

Portanto tendo em vista que o Termo de Referência faz indicação expressa de títulos específicos com respectivos **números de ISBN**, sem acrescentar as expressões **equivalente", "ou similar", "ou de melhor qualidade"**, o Edital acaba por restringir a participação de outras empresas, gerando menor número de concorrentes e conseqüentemente, proposta menos vantajosa para a Administração Pública.

É importante destacar que a **indicação velada**, isto é, a reprodução de características únicas de determinado produto ou fabricante, se configura em situação mais grave, **não sendo admitida**.

Além disso, é importante frisar que o art. 9º, I, "a" da Lei nº 14.133/2024, impõe que é vedado aos agentes públicos nos atos de convocação comprometer, restringir ou frustrar o caráter competitivo do processo licitatório.

Art. 9º É vedado ao agente público designado para atuar na área de licitações e contratos, ressalvados os casos previstos em lei:

I - admitir, prever, incluir ou tolerar, nos atos que praticar, situações que:

- a) comprometam, restrinjam ou frustrem o caráter competitivo do processo licitatório, inclusive nos casos de participação de sociedades cooperativas;*
- b) estabeleçam preferências ou distinções em razão da naturalidade, da sede ou do domicílio dos licitantes;*
- c) sejam impertinentes ou irrelevantes para o objeto específico do contrato;*

A ausência de tal estudo comparativo e da demonstração de que não há alternativas viáveis no mercado torna a exigência de marca um ato arbitrário, que privilegia um único fornecedor em detrimento do interesse público e da isonomia.

Portanto, o Edital ora representado acaba por restringir a participação de outros fornecedores, gerando menor número de concorrentes e consequentemente, proposta menos vantajosa para a Administração Pública.

II.II - DO AGRUPAMENTO EXCESSIVO DE OBJETOS DISTINTOS EM LOTES, COM POTENCIAL RESTRIÇÃO À COMPETITIVIDADE E LIMITAÇÃO À PARTICIPAÇÃO DE EMPRESAS ESPECIALIZADAS

É cediço que que é obrigatória a admissão da adjudicação por item e não por preço global, nos editais das licitações para 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 disponham de capacidade para a

execução, fornecimento ou aquisição da totalidade do objeto, possam fazê-la em relação a itens ou unidades autônomas, devendo as exigências de habilitação adequar-se a essa divisibilidade.

Ocorre que a presente contratação apresenta como objeto o “Registro de Preços para futura e eventual contratação de soluções tecnológicas educacionais e aquisição de materiais didáticos complementares”, conforme definido no edital.

Entretanto, ao analisar conjuntamente o Edital e o Termo de Referência, verifica-se que a Administração agrupou dentro de uma mesma contratação objetos de naturezas distintas, envolvendo uma solução ampla composta por plataformas digitais educacionais, sistemas de avaliação, conteúdos pedagógicos, materiais didáticos, gamificação, formação continuada, suporte técnico e desenvolvimento de conteúdos.

Embora a Administração justifique a contratação integrada sob o argumento de padronização, racionalização administrativa e ganho de escala, tais fundamentos, isoladamente, não demonstram que o agrupamento dos objetos seja a alternativa mais vantajosa sob a ótica da competitividade e economicidade.

Ocorre que os componentes integrantes da contratação possuem mercados fornecedores distintos. Empresas especializadas em desenvolvimento de plataformas educacionais não necessariamente possuem capacidade editorial para fornecimento de livros e materiais didáticos, empresas editoriais não necessariamente possuem tecnologia própria para operação de ambientes digitais, sistemas avaliativos, aplicativos e infraestrutura em nuvem, assim como empresas de formação continuada podem possuir expertise pedagógica sem necessariamente operar soluções tecnológicas.

Dessa forma, a reunião de todos esses elementos em lotes amplos pode restringir a participação de fornecedores especializados, favorecendo apenas empresas que possuam estrutura verticalizada capaz de atender simultaneamente todas as exigências.

A Lei nº 14.133/2021 estabelece que o planejamento da contratação deve buscar a ampliação da competitividade, devendo a Administração demonstrar tecnicamente

quando a contratação agrupada é indispensável e quando eventual parcelamento poderia comprometer a eficiência ou gerar prejuízo ao interesse público.

Nesse contexto, verifica-se ausência de demonstração suficiente acerca da quantidade de empresas aptas a fornecer integralmente os objetos agrupados, da análise comparativa entre contratação por item, por lote ou solução integrada dos ganhos econômicos efetivamente obtidos com a agregação, da inexistência de prejuízo à competitividade.

Assim, permanece necessária a apresentação da justificativa técnica detalhada que demonstre a imprescindibilidade do agrupamento adotado.

Vejamos o que diz o artigo 47, §1º, inciso III, da lei 14133/2021, in verbis:

Art. 47. As licitações de serviços atenderão aos princípios:

(...)

§ 1º Na aplicação do princípio do parcelamento deverão ser considerados:

(...)

III - o dever de buscar a ampliação da competição e de evitar a concentração de mercado.

Ainda sobre a divisão dos Itens, a lei 14133/2021, em seu art. 40, inciso V, aliena “b”, discorre que:

Art. 40. O planejamento de compras deverá considerar a expectativa de consumo anual e observar o seguinte:

V - atendimento aos princípios:

b) do parcelamento, quando for tecnicamente viável e economicamente vantajoso;

O **Lote 1** (estimado em **R\$ 50.614.384,23**, quase metade do valor global) reúne objetos de naturezas distintas: plataformas de aprendizagem e avaliação, gamificação de disciplinas e formação continuada de professores. O julgamento é por **menor preço por lote**, o que impõe ao licitante fornecer o conjunto inteiro – restringindo a disputa a poucos players capazes de ofertar todos os componentes simultaneamente.

Contudo, considerando a complexidade e heterogeneidade dos objetos envolvidos, a adoção desse critério necessita de justificativa técnica específica.

O julgamento por lote impõe que a empresa interessada possua capacidade de fornecer integralmente todos os componentes daquele agrupamento, o que pode afastar empresas plenamente qualificadas em determinados segmentos, mas que não atuam em toda a cadeia de fornecimento.

A Administração deve demonstrar que o julgamento por lote proporciona maior economicidade, reduz custos administrativos, garante melhor execução contratual e não elimina potenciais competidores.

A mera alegação de integração da solução não é suficiente para justificar a restrição competitiva decorrente da obrigatoriedade de contratação conjunta.

Portanto, faz-se necessária a apresentação dos estudos que fundamentaram a escolha do critério “menor preço por lote”, especialmente comparando-se esta metodologia com alternativas menos restritivas, como julgamento por item ou divisão em lotes tecnicamente independentes.

Notoriamente existe um prejuízo direto a Administração Pública, fazendo com que produtos tenham um preço superfaturado, haja vista opções de concorrência limitadas e uma gama pequena de comparações entre preços.

A importância da concorrência é justamente a possibilidade de se ter uma maior noção dos valores que correspondem ao objeto, fazendo com que haja uma percepção aguçada perante a proposta dos preços que as licitantes dispõem.

Ao se ter uma noção dos preços, conseguimos identificar os valores superfaturados e conseqüentemente, conseguimos identificar os valores mais acessíveis, economizando certamente sobre o produto.

Diante dos vícios apresentados no presente ato convocatório, o Município licitante terá que aprimorar a redação do Edital, no que diz respeito, especificamente, à divisão

do lote único em quantos lotes forem possíveis.

II.III - DA AMOSTRA

O documento de requisitos de amostra estabelece que a demonstração das tecnologias educacionais e da formação continuada ocorrerá considerando aproximadamente 50% dos requisitos constantes no edital.

Contudo, ao analisar os requisitos apresentados, verifica-se que a amostra não se limita a comprovar uma funcionalidade essencial, mas exige demonstração de praticamente todos os módulos estruturantes da solução.

São exigidos, entre outros: plataforma de aprendizagem, conteúdos digitais, atividades interativas, trilhas gamificadas, fórum, livros digitais, aplicativo, ambiente de autoria, sistema avaliativo, relatórios gerenciais.

A amplitude da demonstração transforma a fase de amostra em verdadeira apresentação de uma solução praticamente finalizada, aproximando-se de uma antecipação da execução contratual.

Tal exigência pode gerar desequilíbrio competitivo, pois beneficia empresas que já possuem exatamente a solução pronta e reduz a participação de empresas que poderiam desenvolver, adaptar ou integrar soluções durante a execução contratual.

A prova de conceito deve servir para validar a capacidade técnica da proposta, não representar uma entrega antecipada do objeto contratado.

Assim, mostra-se necessário redimensionar a amostra para contemplar apenas requisitos essenciais e indispensáveis à comprovação da capacidade técnica.

Não obstante, o edital estabelece, que a amostra corresponderá a aproximadamente 50% dos requisitos constantes do edital.

A utilização da expressão “aproximadamente” gera insegurança jurídica, pois não permite aos licitantes conhecer previamente: quais requisitos serão efetivamente

avaliados, quais itens serão considerados eliminatórios, qual metodologia será aplicada, qual percentual ou quantidade mínima determinará aprovação.

Em procedimentos licitatórios, especialmente quando a avaliação técnica pode resultar em desclassificação, os critérios devem ser objetivos, transparentes e previamente conhecidos.

A ausência dessa definição pode comprometer:

- isonomia entre participantes;
- previsibilidade da disputa;
- julgamento objetivo.

Portanto, a Administração deve estabelecer previamente uma matriz de avaliação contendo todos os requisitos avaliados, critérios de aprovação e metodologia de julgamento.

Além disso, o edital estabelece que a falta de apresentação de um ou mais itens da amostra resultará na desclassificação da licitante. A regra estabelece consequência automática sem diferenciar requisito essencial, requisito acessório, falha formal, impossibilidade momentânea de demonstração.

A Administração deve observar os princípios da razoabilidade e proporcionalidade, evitando eliminar propostas potencialmente vantajosas por questões que não comprometam a execução do objeto. A desclassificação deve estar vinculada ao descumprimento de requisitos essenciais e capazes de comprometer a finalidade da contratação.

A desclassificação automática, sem oportunizar manifestação sobre os apontamentos da comissão avaliadora, viola o contraditório e a ampla defesa. O TJ-RS, em caso recentíssimo envolvendo prova de conceito em pregão eletrônico, anulou desclassificação por não se ter oportunizado prévia manifestação sobre os apontamentos, invocando o art. 71, §§ 3º e 4º, da Lei nº 14.133/2021 e os princípios do

contraditório e da ampla defesa, analisemos:

AGRAVO DE INSTRUMENTO. LICITAÇÕES E CONTRATOS ADMINISTRATIVOS. MANDADO DE SEGURANÇA. MEDIDA LIMINAR . ART. 7, INC. III, DA LEI 12.016/09 . ART. 300 DO CPC. PREGÃO ELETRÔNICO Nº 9226/2025. ANULAÇÃO DE RESULTADO DE PROVA DE CONCEITO . PRÉVIA MANIFESTAÇÃO DO INTERESSADO. PROVIMENTO DO RECURSO. I. CASO EM EXAME:Agravo de instrumento interposto contra decisão que indeferiu pedido liminar em mandado de segurança impetrado contra ato do Diretor do Departamento de Licitações Centralizadas da Subsecretaria da Administração Central de Licitações - CELIC, que desclassificou a agravante do certame após revisão da avaliação da prova de conceito na fase externa pela CAGE, alterando o resultado de "aprovada" para "reprovada" . II. QUESTÃO EM DISCUSSÃO:Discute-se a legalidade do ato administrativo que desclassificou a agravante do certame sem oportunizar prévia manifestação sobre os apontamentos da CAGE. III. RAZÕES DE DECIDIR:1 . O edital previa expressamente que o atendimento das exigências da Prova de Conceito deveria ser total em cada teste para aprovação e pontuação, e que o licitante reprovado seria automaticamente desclassificado do certame. Por outro lado, o mesmo edital também dispunha que os testes nos quais a amostra do sistema fosse reprovada poderiam ser retificados em até 15 dias úteis contados da data da Ordem de Início dos Serviços, mediante nova apresentação dos itens reprovados.2. A agravante atingiu inicialmente 31 aprovações dos 44 pontos possíveis, representando percentual superior a 70% de aprovação . No item 17, revisto após avaliação da CAGE, a agravante havia inicialmente atendido "32 quesitos dos 37 possíveis, o que representa assertividade de 86,5%", demonstrando aptidão para a prestação dos serviços.3. O equívoco apontado pela CAGE na utilização atécnica da terminologia "aprovada com ressalvas" e na utilização de critérios de avaliação não previstos no edital pela comissão avaliadora não é imputável à agravante, **sendo a medida prudente, adequada e conforme os princípios norteadores dos procedimentos licitatórios a abertura de prazo para manifestação da interessada.** IV . DISPOSITIVO E TESE:**Recurso provido para deferir a medida liminar e anular o ato administrativo de desclassificação da agravante, assegurando-lhe prévia manifestação quanto aos apontamentos da Informação CAGE/SECCIONAL Nº 0762/2025.Tese de julgamento: A desclassificação de licitante em razão de revisão da avaliação da prova de conceito, sem oportunizar prévia**

manifestação sobre os apontamentos do órgão de controle, viola o contraditório e a ampla defesa quando o equívoco na avaliação não é imputável ao licitante.(Agravado de Instrumento, Nº 53672259220258217000, Primeira Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator.: Denise Oliveira Cezar, Julgado em: 26-03-2026)(TJ-RS - Agravo de Instrumento: 53672259220258217000 PORTO ALEGRE, Relator: Denise Oliveira Cezar, Data de Julgamento: 26/03/2026, Primeira Câmara Cível, Data de Publicação: 27/03/2026).

Portanto, o Anexo V, que exige apresentação de amostra/prova de conceito, contemplando cerca de **50% dos requisitos**, avaliada por Comissão Técnica, com previsão de que a **falta de "um ou mais itens"** acarreta desclassificação automática, deve ser revista, devendo oportunizar previsão de saneamento/manisfestação prévia, ao invés de desclassificar automaticamente.

II.V - ITEM 12.12.4, ALÍNEA "D" – PATRIMÔNIO LÍQUIDO/CAPITAL MÍNIMO DE 10% SOBRE O VALOR GLOBAL: BARREIRA RESTRITIVA

O edital exige índices de Liquidez Geral, Liquidez Corrente e Solvência Geral ≥ 1 e, caso não atingidos, patrimônio líquido ou capital mínimo de até 10% do valor estimado.

A base legal é o art. 69 da Lei nº 14.133/2021, que admite índices econômicos, **desde que previstos no edital e devidamente justificados no processo**, e o patrimônio líquido/capital mínimo de até 10% para compras futuras:

Art. 69. A habilitação econômico-financeira visa a demonstrar a aptidão econômica do licitante para cumprir as obrigações decorrentes do futuro contrato, devendo ser comprovada de forma objetiva, por coeficientes e índices econômicos previstos no edital, **devidamente justificados no processo licitatório**, e será restrita à apresentação da seguinte documentação:

(...)

§ 4º A Administração, nas compras para entrega futura e na execução de obras e serviços, poderá estabelecer no edital a exigência de capital mínimo ou de patrimônio líquido mínimo equivalente a até 10% (dez por cento) do valor estimado da contratação.

§ 5º É vedada a exigência de índices e valores não usualmente adotados para a avaliação de situação econômico-financeira suficiente para o cumprimento das obrigações decorrentes da licitação.

O ponto sensível é cumulação e ausência de justificativa. Os tribunais admitem a exigência quando fundamentada e proporcional, mas reconhecem irregularidade quando os índices são exigidos sem justificativa técnica prévia no processo ou de forma desproporcional ao objeto.

O item 12.12.4, "d" (replicado no item 22.4.1, "d" do Termo de Referência) tem a seguinte redação, conforme lida no edital:

d) caso o licitante apresente resultado inferior ou igual a 1 (um) em qualquer dos índices referidos na alínea anterior, poderá ser exigida a comprovação de capital mínimo ou patrimônio líquido mínimo equivalente a até 10% (dez por cento) do valor estimado da contratação, nos termos do Termo de Referência.

A exigência é alternativa/subsidiária, só incide quando o licitante não atinge os índices de liquidez (LG, LC e SG $\geq$ 1). Isso, isoladamente, está em linha com o art. 69, § 4º, da Lei nº 14.133/2021 e afasta o vício de cumulação indevida.

Ocorre que, o percentual de 10% se refere ao "valor estimado da contratação", e o edital define esse valor como a "estimativa global do processo licitatório" de R\$ 104.951.433,52. Não há, na qualificação econômico-financeira, cláusula que module o percentual pelo valor do lote efetivamente disputado – ao contrário do que o próprio edital fez para a qualificação técnica no item 12.15, que expressamente vincula a comprovação ao "respectivo lote disputado".

Ou seja, o patrimônio líquido mínimo exigível chega a **cerca de R\$ 10,49 milhões**, independentemente de a empresa disputar o Lote 1 (R\$ 50,6 milhões) ou o Lote 9 (R\$ 1,55 milhão). Na prática, uma empresa que pretenda concorrer apenas a um lote de pouco mais de R\$ 1,5 milhão precisaria comprovar patrimônio de R\$ 10,49 milhões – exigência absolutamente desproporcional ao compromisso que assumiria, e que elimina

do certame competidores plenamente capazes de executar aquele lote específico.

As "obrigações decorrentes da licitação", num certame por lote, são as obrigações daquele lote, não do somatório de todos. Exigir garantia econômica dimensionada pelo global para quem disputa apenas um lote extrapola o que é "suficiente" e viola o § 5º.

Vale ainda o reforço de que se trata de **Registro de Preços**, contratação futura e eventual, sem obrigação de aquisição integral, o que torna a exigência de lastro sobre o valor global ainda menos justificável, já que a Administração sequer se compromete a contratar o total estimado. O vício aqui **não é o percentual nem a modalidade da exigência**, mas sim **a base de cálculo**, incidir sobre o global em vez de sobre o lote.

III. DOS PEDIDOS

Ante o exposto, em respeito aos princípios reitores da Administração Pública e dos princípios gerais das licitações Públicas, bem como da legislação complementar referenciada, **requer-se respeitosamente, o recebimento a presente impugnação, bem como seja-lhe atribuído efeito suspensivo, e, ao final, seu acolhimento para rever os atos dessa Entidade, como possibilita a lei, a fim de anular ou retificar, na forma acima apontada, o texto do edital do Pregão Eletrônico e seus anexos.**

Termos em que, pede deferimento.

São Paulo – SP, 20 de julho de 2026.

MARTINS
OLIVEIRA
COMERCIAL
LTDA:508846110
00118

Assinado de forma
digital por MARTINS
OLIVEIRA COMERCIAL
LTDA:50884611000118
Dados: 2026.07.20
11:07:25 -03'00'

MARTINS OLIVEIRA COMERCIAL LTDA

CNPJ n. 50.884.611/0001-18

JUL 23
25 02 25
30

MARTINS OLIVEIRA COMERCIAL LTDA
2º ALTERAÇÃO E CONSOLIDAÇÃO DO CONTRATO SOCIAL
C.N.P.J. 50.884.611/0001-18 NIRE 35.261.465.774

O signatário do presente instrumento de

DANIELA DA LUZ ALVES, brasileira, solteira, nascida em 02/12/1981, empresária, portadora da cédula de identidade RG. Nº 40.625.659-7 SSP/SP., emitida em 16/09/2019 e inscrita no CPF sob nº 303.066.888-67, residente e domiciliado à Rua Javoraú, nº 90 – Apto. 101 – Freguesia do Ó – CEP. 02732-000 - São Paulo – SP.

Única sócia da Sociedade Limitada Unipessoal que gira nesta praça à situada Avenida Mofarrej, nº 348 – Conjunto 1308 – Vila Leopoldina – CEP 05311-000 – São Paulo – SP., denominada **MARTINS OLIVEIRA COMERCIAL LTDA**, sendo uma sociedade empresária com o objetivo de explorar atividade econômica empresarial organizada, nos termos dos arts. 966 e 982 do Código Civil Brasileiro, com Contrato Social de constituição registrado na Junta Comercial do Estado de São Paulo sob nº. **35.261.465.774** em sessão de 31/05/2023 CNPJ sob nº. **50.884.611/0001-18** tem entre si justo e contratado a presente 2º Alteração e Consolidação de seu Contrato Social sob nº 154.390/24-0 em sessão de 27/03/2024, a ser regulado por este instrumento e pela Lei 10.406 de 10 de janeiro de 2002:

I – ALTERAÇÃO DE ENDEREÇO DA EMPRESA

Fica neste ato alterado o endereço da sede para a Avenida Doutor Gastão Vidigal, nº 1.132 – Conjunto 7 – Vila Leopoldina – CEP 05314-000 – São Paulo – SP.

II – ALTERAÇÃO DE OBJETO SOCIAL

CNAE 52.50-8/04 – Organização logística do transporte de carga.
CNAE 43.29-1/99 – Outras obras de instalações não especificadas anteriormente.
CNAE 43.30-4/04 – Serviços de pintura de edifícios em geral.
CNAE 43.30-4/05 – Aplicação de revestimento e de resinas em interiores e exteriores.
CNAE 43.99-1/01 – Administração de obras.
CNAE 46.51-6/01 – Comércio atacadista de equipamentos de informática.
CNAE 46.51-6/02 – Comércio atacadista de suprimentos de informática.

JUL 09
26 02 25
30

CNAE 46.63-0/00 – Comercio atacadista de maquinas e equipamentos para uso industrial, partes e peças..
CNAE 46.79-6/01 – Comercio atacadista de tintas, vernizes e similares.
CNAE 47.41-5/00 – Comercio varejista de tintas e materiais de pintura.
CNAE 47.44-0/01 – Comercio varejista de ferragens e ferramentas.
CNAE 47.44-0/99 – Comercio varejista de materiais de construção em geral.
CNAE 47.51-2/01 – Comercio varejista especializado de equipamentos e suprimentos de informatica.
CNAE 47.57-1/00 – Comercio varejista especializado de peças e acessórios para aparelhos eletroeletrônicos para uso doméstico exceto informática e comunicação.
CNAE 73.11-4/00 – Agencia de publicidade.
CNAE 77.39-0/99 – Aluguel de outras máquinas e equipamentos comerciais e industriais não especificados anteriormente, sem operador.
CNAE 80.11-1/01 – Atividades de vigilância e segurança privada.
CNAE 80.20-0/01 – Atividades de monitoramento de sistemas de segurança eletrônico.
CNAE 78.30-2/00 – Fornecimento e gestão de recursos humanos para terceiros.

III – ALTERACAO DO CAPITAL SOCIAL

O capital social passa para R\$ 800.000,00 (oitocentos mil reais) representados por 800.000,00 (oitocentos mil) quotas, no valor nominal de R\$1,00 (um real) cada uma no valor total de R\$ 800.000,00 (oitocentos mil reais), sendo R\$ 420.000,00 (quatrocentos e vinte mil reais) a ser integralizadas em até 12 meses e R\$ 380.000,00 (trezentos e oitenta mil reais) totalmente integralizados em moeda corrente do país, neste ato distribuídas entre o sócio da seguinte forma:

NOME	QUOTAS	(%)	VALOR
DANIELA DA LUZ ALVES	800.000	100%	R\$ 800.000,00
TOTAL	800.000	100%	R\$ 800.000,00

Total do capital: 800.000 (oitocentos mil) quotas no valor total de R\$ 800.000,00 (oitocentos mil reais).

IV – DEMAIS CLÁUSULAS

Os sócios resolvem dar nova redação ao contrato social da empresa, em conformidade com a Lei 10.406 de 10 de janeiro de 2.002, tornando assim sem efeito a partir desta data, as cláusulas e condições contidas no Contrato de constituição e alterações:

JUL 31
26 02 25
30

CONSOLIDAÇÃO DO CONTRATO SOCIAL

MARTINS OLIVEIRA COMERCIAL LTDA

C.N.P.J. 50.884.611/0001-18 NIRE 35.261.465.774

Os signatários do presente instrumento de alteração

DANIELA DA LUZ ALVES, brasileira, solteira, nascida em 02/12/1981, empresária, portadora da cédula de identidade RG. Nº 40.625.659-7 SSP/SP., emitida em 16/09/2019 e inscrito no CPF sob nº 303.066.888-67, residente e domiciliado à Rua Javorau, nº 90 – Apto. 101 – Freguesia do Ó – CEP. 02732-000 São Paulo – SP.

Única sócia da Sociedade Limitada Unipessoal que gira nesta praça à situada Avenida Doutor Gastão Vidigal, nº 1.132 – Conjunto 7 – Vila Leopoldina – CEP 05314-000 – São Paulo – SP.

denominada **MARTINS OLIVEIRA COMERCIAL LTDA**, sendo uma sociedade empresária com o objetivo de explorar atividade econômica empresarial organizada, nos termos dos arts. 966 e 982 do Código Civil Brasileiro, com Contrato Social de constituição registrado na Junta Comercial do Estado de São Paulo sob nº. **35.261.465.774** em sessão de 31/05/2023 CNPJ sob nº. **50.884.611/0001-18** tem entre si justo e contratado a presente 1º Alteração e Consolidação de seu Contrato Social sob nº 154.390/24-0 em sessão de 27/03/2024, a ser regulado por este instrumento e pela Lei 10.406 de 10 de janeiro de 2002:

I- Denominação, sede, objeto social e duração

Cláusula 1ª - A sociedade girará sob o nome empresarial **MARTINS OLIVEIRA COMERCIAL LTDA**, terá sede e Avenida Doutor Gastão Vidigal, nº 1.132 – Conjunto 7 – Vila Leopoldina – CEP 05314-000 – São Paulo – SP.

Cláusula 2ª – A sociedade tem por objetivo social:

CNAE 52.50-8/04– Organização logística do transporte de carga.

CNAE 43.29-1/99 – Outras obras de instalações não especificadas anteriormente.

JUL 30
20 02 25
30

CNAE 43.30-4/04 – Serviços de pintura de edifícios em geral.
CNAE 43.30-4/05 – Aplicação de revestimento e de resinas em interiores e exteriores.
CNAE 43.99-1/01 – Administração de obras.
CNAE 46.51-6/01 – Comercio atacadista de equipamentos de informatica.
CNAE 46.51-6/02 – Comercio atacadista de suprimentos de informatica.
CNAE 46.63-0/00 – Comercio atacadista de maquinas e equipamentos para uso industrial, partes e peças..
CNAE 46.79-6/01 – Comercio atacadista de tintas, vernizes e similares.
CNAE 47.41-5/00 – Comercio varejista de tintas e materiais de pintura.
CNAE 47.44-0/01 – Comercio varejista de ferragens e ferramentas.
CNAE 47.44-0/99 – Comercio varejista de materiais de construção em geral.
CNAE 47.51-2/01 – Comercio varejista especializado de equipamentos e suprimentos de informatica.
CNAE 47.57-1/00 – Comercio varejista especializado de peças e acessórios para aparelhos eletroeletrônicos para uso doméstico exceto informática e comunicação.
CNAE 73.11-4/00 – Agencia de publicidade.
CNAE 77.39-0/99 – Aluguel de outras máquinas e equipamentos comerciais e industriais não especificados anteriormente, sem operador.
CNAE 80.11-1/01 – Atividades de vigilância e segurança privada.
CNAE 80.20-0/01 – Atividades de monitoramento de sistemas de segurança eletrônico.
CNAE 78.30-2/00 – Fornecimento e gestão de recursos humanos para terceiros.

Cláusula 3ª A sociedade iniciou suas atividades em 31/05/2023 e seu prazo de duração é indeterminado.

Cláusula 4ª A sociedade poderá a qualquer tempo, abrir ou fechar filial ou outra dependência, mediante alteração contratual assinada por todos os sócios.

II - Do Capital

Cláusula 5ª O capital social que é de R\$ 800.000,00 (oitocentos mil reais) dividido em 800.000 (oitocentos mil) quotas, no valor unitário de R\$ 1,00 (um real) cada uma, sendo 420.000,00 (quatrocentos e vinte mil) a ser integralizados á ser integralizado em até 12

LUZ
26 02 25
30

meses e R\$ 380.000,00 (trezentos e oitenta mil reais) totalmente integralizados em moeda corrente do país, neste ato distribuídas entre o sócio da seguinte forma:

--Sócios	Quotas	Valor Quotas	Participação
DANIELA DA LUZ ALVES	800.000	R\$ 800.000,00	100,00%
TOTAL:	800.000	R\$ 800.000,00	100,00%

Total do capital: 800.000 (oitocentos mil) quotas no valor total de R\$ 800.000,00 (oitocentos mil reais).

§1º – Nos termos do art. 1052 da Lei 10.406 de 10/01/2002, a responsabilidade dos sócios é limitada ao valor de suas quotas, mas todos respondem solidariamente pela integralização do capital social.

§2º – Os sócios respondem subsidiariamente pelas obrigações sociais.

III - Da Administração

Cláusula 6ª - A administração da sociedade caberá a sócia **DANIELA DA LUZ ALVES**, que assina isoladamente, cabendo-lhes a responsabilidade ou representação ativa e passiva da sociedade, judicial e extrajudicialmente e terão os poderes e atribuições de gerir os negócios pertinentes ao objeto social, como livremente convencionar e como melhor convier aos interesses da sociedade, autorizado o uso do nome empresarial, ficando proibido, no entanto, o seu uso para fins estranhos ao objetivo social tais como endossos de favor, cartas de fiança, avais ou assumir obrigações seja em favor de qualquer dos quotistas ou de terceiros, e outros documentos que possam acarretar responsabilidade para a empresa, bem como onerar ou alienar bens imóveis da sociedade sem autorização dos outros sócios, ficando individualmente responsável o sócio que infringir essa proibição.

§1º – A sociedade poderá designar, por ato separado deste, pessoa física sócio ou não sócio com poderes de administração.

Se sócio, desde que aprovados por maioria absoluta;

Se não sócio, desde que aprovado por unanimidade.

JUL 2019
25 02 25
30

§2º – Responde por perdas e danos o sócio que agir contrariamente ao interesse da sociedade ou participar de deliberação que a aprove graças a seu voto.

§ 3º – Os administradores respondem solidariamente perante a sociedade e aos terceiros prejudicados, por culpa no desempenho de suas funções.

IV - Da Retirada Pró-Labore

Cláusula 7ª - Os sócios poderão, de comum acordo, fixar uma retirada mensal, a título de "pró-labore", observadas as disposições regulamentares pertinentes.

V - Do Exercício Social

Cláusula 8ª - O exercício social e financeiro será de 1º de janeiro a 31 de dezembro de cada ano, sendo que, ao seu término, proceder-se-á à elaboração do Inventário, do Balanço Patrimonial e do Balanço de Resultado Econômico, cabendo aos sócios, na proporção de suas quotas, os lucros ou perdas apuradas.

Cláusula 9ª - Nos quatro meses seguintes ao término do exercício social, os sócios deliberarão sobre as contas e designarão administrador (es) quando for o caso.

VI - Do Falecimento de Sócio Quotista

Cláusula 10ª - No caso de falecimento ou impedimento de qualquer dos sócios quotistas, a empresa poderá continuar existindo, sendo as quotas do falecido ou impedido assumidas pelos herdeiros legais; inexistindo interesse destes ou verificada a sua inexecuibilidade, o valor de seus haveres serão apurados e liquidados mediante Balanço especial levantado na data do falecimento e pagos nos prazos e condições fixadas no parágrafo 1º e 2º da Cláusula 12ª.

§1º – Os herdeiros ou sucessores deverão, no prazo máximo de 60 (sessenta) dias do falecimento ou impedimento, comunicar ao (s) administrador (es) a sua intenção de assumir, ou não, as quotas na sociedade; na sua omissão, considerar-se-á liquidada a quota, incorrendo o prazo para pagamento das quotas, a partir da data da comunicação ou o término do prazo para fazê-lo.

§2º – O mesmo procedimento será adotado em outros casos em que a sociedade se resolva em relação a seu sócio.

VII - Da Cessão das Quotas

JUL 2019
26 02 25
30

Cláusula 11ª - As quotas são indivisíveis e não poderão ser cedidas ou transferidas, em parte ou em sua totalidade, a terceiros senão com a expressa e prévia anuência dos outros sócios que, em igualdade de condições, terão o direito de preferência de aquisição se postas à venda, formalizando, se realizada a cessão delas, a alteração contratual pertinente.

VIII - Da Retirada de Sócio Quotista

Cláusula 12ª - O sócio que desejar retirar-se da sociedade deverá comunicar por escrito sua livre intenção aos outros sócios com antecedência mínima de 60 (sessenta) dias. Neste caso, os haveres do sócio retirante serão apurados mediante balanço especial, levantado na data da oficialização da sua retirada, e o valor poderá ser pago de uma vez ou em parcelas mensais.

§ 1º - Os haveres do sócio retirante deverão ser pagos, se em pagamento único, até no máximo em 90 dias após a comunicação; se parceladamente, a primeira parcela após 60 dias da comunicação de retirada, sendo o índice de correção das parcelas definido em reunião por maioria absoluta dentre os índices oficiais, e a periodicidade anual.

§ 2º - No prazo de 30 dias da saída do sócio retirante, deverá ser registrada alteração de contrato social, sob pena de responderem os sócios remanescentes por perdas e danos.

IX - Disposições Finais

Cláusula 13ª - Os Administradores declaram, sob as penas da Lei, de que não estão impedidos de exercer a administração da sociedade, por lei especial ou em virtude de condenação criminal, ou por se encontrarem sob os efeitos dela, à pena que vede, ainda que temporariamente, o acesso a cargos públicos, ou por crime falimentar, de prevaricação, peita ou suborno, concussão, peculato ou contra a economia popular, contra o sistema financeiro nacional, contra normas de defesa da concorrência, contra as relações de consumo, fé pública ou a propriedade.

Cláusula 14ª - Fica eleito o foro de **São Paulo**, para o exercício e o cumprimento dos direitos e obrigações resultantes deste contrato.

JUCESP
26 02 25
30

E por estarem assim justos e contratados assinam o presente instrumento em 03 (três) vias.

São Paulo, 17 de fevereiro de 2.025

DANIELA DA LUZ
ALVES:30306688867

Assinado de forma digital por
DANIELA DA LUZ
ALVES:30306688867
Dados: 2025.02.26 10:54:28 -03'00'

DANIELA DA LUZ ALVES



PROTOCOLO DE ASSINATURA(S)

O documento acima foi proposto para assinatura digital na plataforma Certisign Assinaturas. Para verificar as assinaturas clique no link: <https://assinaturas.certisign.com.br/Verificar/A7C7-3B95-9770-F334> ou vá até o site <https://assinaturas.certisign.com.br:443> e utilize o código abaixo para verificar se este documento é válido.

Código para verificação: A7C7-3B95-9770-F334



Hash do Documento

E27E148A044B4894ED700DF877B46087BB875232168CC0B7AAD807DE2D7A62CF

O(s) nome(s) indicado(s) para assinatura, bem como seu(s) status em 26/02/2025 é(ão) :

☒ dANIELA DA LUZ ALVES - 303.066.888-67 em 26/02/2025 11:02

UTC-03:00

Tipo: Certificado Digital





Ministério da Fazenda

Receita Federal

COMPROVANTE DE INSCRIÇÃO CPF



Número

303.066.888-67

Nome

DANIELA DA LUZ ALVES

Nascimento

02/12/1981

CÓDIGO DE CONTROLE

90A5.B481.826B.E631



Emitido pela Secretaria da Receita Federal do Brasil

às 12:11:26 do dia 12/11/2025 (hora e data de Brasília)

dígito verificador: 00

VÁLIDO SOMENTE COM COMPROVANTE DE IDENTIFICAÇÃO

REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL		VÁLIDA EM TODO O TERRITÓRIO NACIONAL	
ESTADO DE SÃO PAULO		40.625.659-7	
SECRETARIA DA SEGURANÇA PÚBLICA		16/02/2019	
INSTITUTO DE IDENTIFICAÇÃO RICARDO GUMBLETON DAURI		2 via	
8500-1		NOME	
PÔLEGAR DIREITO		DANIELA DA LUZ ALVES	
56384652		ROBERTO RODRIGUES ALVES DOS SANTOS	
CARTeira DE IDENTIDADE		ELODI DA LUZ DOS SANTOS	
ASSINATURA DO TITULAR		NATURALIDADE	
DANIELA DA LUZ ALVES		S. BERNARDO DO CAMPO - SP	
56384652		DOC. ORDEM	
ASSINATURA DO TITULAR		DATA DE NASCIMENTO	
DANIELA DA LUZ ALVES		02/12/1981	
56384652		SÃO BERNARDO DO CAMPO-SP SÃO BERNARDO DO CAMPO CN:LV.A137/	
ASSINATURA DO TITULAR		FLS. 11 / Nº 93404	
ASSINATURA DO TITULAR		CPF	
ASSINATURA DO TITULAR		303066888/67	
ASSINATURA DO TITULAR		12832484850	
ASSINATURA DO TITULAR		Mônica Jaramilla	
ASSINATURA DO TITULAR		Diretor de Polícia Deslocamento 18650.539.19	
ASSINATURA DO TITULAR		ASSINATURA DO DIRETOR	
ASSINATURA DO TITULAR		LEI Nº 7.116 DE 29/08/83	



REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL

CADASTRO NACIONAL DA PESSOA JURÍDICA

NÚMERO DE INSCRIÇÃO 50.884.611/0001-18 MATRIZ	COMPROVANTE DE INSCRIÇÃO E DE SITUAÇÃO CADASTRAL	DATA DE ABERTURA 31/05/2023
--	---	---------------------------------------

NOME EMPRESARIAL MARTINS OLIVEIRA COMERCIAL LTDA
--

TÍTULO DO ESTABELECIMENTO (NOME DE FANTASIA) *****	PORTE DEMAIS
---	------------------------

CÓDIGO E DESCRIÇÃO DA ATIVIDADE ECONÔMICA PRINCIPAL 52.50-8-04 - Organização logística do transporte de carga

CÓDIGO E DESCRIÇÃO DAS ATIVIDADES ECONÔMICAS SECUNDÁRIAS 43.29-1-99 - Outras obras de instalações em construções não especificadas anteriormente 43.30-4-04 - Serviços de pintura de edifícios em geral 43.30-4-05 - Aplicação de revestimentos e de resinas em interiores e exteriores 43.99-1-01 - Administração de obras 46.51-6-01 - Comércio atacadista de equipamentos de informática 46.51-6-02 - Comércio atacadista de suprimentos para informática 46.63-0-00 - Comércio atacadista de Máquinas e equipamentos para uso industrial; partes e peças 46.79-6-01 - Comércio atacadista de tintas, vernizes e similares 47.41-5-00 - Comércio varejista de tintas e materiais para pintura 47.44-0-01 - Comércio varejista de ferragens e ferramentas 47.44-0-99 - Comércio varejista de materiais de construção em geral 47.51-2-01 - Comércio varejista especializado de equipamentos e suprimentos de informática 47.57-1-00 - Comércio varejista especializado de peças e acessórios para aparelhos eletroeletrônicos para uso doméstico, exceto informática e comunicação 73.11-4-00 - Agências de publicidade 77.39-0-99 - Aluguel de outras máquinas e equipamentos comerciais e industriais não especificados anteriormente, sem operador 78.30-2-00 - Fornecimento e gestão de recursos humanos para terceiros 80.11-1-01 - Atividades de vigilância e segurança privada 80.20-0-01 - Atividades de monitoramento de sistemas de segurança eletrônico
--

CÓDIGO E DESCRIÇÃO DA NATUREZA JURÍDICA 206-2 - Sociedade Empresária Limitada

LOGRADOURO AV DR GASTAO VIDIGAL	NÚMERO 1132	COMPLEMENTO CONJ 07
---	-----------------------	-------------------------------

CEP 05.314-000	BAIRRO/DISTRITO VILA LEOPOLDINA	MUNICÍPIO SAO PAULO	UF SP
--------------------------	---	-------------------------------	-----------------

ENDEREÇO ELETRÔNICO FINANCEIRO@MARTINSOLIVEIRACOMERCIAL.COM.BR	TELEFONE (11) 1852-3333
--	-----------------------------------

ENTE FEDERATIVO RESPONSÁVEL (EFR) *****
--

SITUAÇÃO CADASTRAL ATIVA	DATA DA SITUAÇÃO CADASTRAL 31/05/2023
------------------------------------	---

MOTIVO DE SITUAÇÃO CADASTRAL

SITUAÇÃO ESPECIAL *****	DATA DA SITUAÇÃO ESPECIAL *****
----------------------------	------------------------------------

Aprovado pela Instrução Normativa RFB nº 2.119, de 06 de dezembro de 2022.

Emitido no dia **08/01/2026** às **10:52:01** (data e hora de Brasília).

Página: 1/1

ILUSTRÍSSIMO(A) SENHOR(A) PREGOEIRO(A) DO CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL MULTIFINALITÁRIO DE GESTÃO PÚBLICA DO VALE DO SÃO FRANCISCO – COMSAF

Pregão Eletrônico SRP nº 001/2026

Processo Administrativo nº 005/2026

STARLINE TECNOLOGIA LTDA., pessoa jurídica de direito privado, inscrita no CNPJ sob o nº 03.409.807/0001-70, com sede na Avenida Marques de Olinda, nº 126, CEP 50.030-000, Recife/PE, doravante denominada “Impugnante”, vem, por seus procuradores (doc. 01), respeitosamente, à presença de Vossa Senhoria, com fundamento no artigo 5º, inciso XXXIV, alínea "a", da Constituição Federal, no artigo 164 da Lei nº 14.133/2021 e nos itens 6 e 26 do instrumento convocatório, apresentar IMPUGNAÇÃO ao Edital do Pregão Eletrônico SRP nº 001/2026 (“Edital”), pelos fatos e fundamentos a seguir expostos.

I. TEMPESTIVIDADE

A sessão pública do Pregão Eletrônico SRP nº 001/2026 está designada para 24 de julho de 2026, às 09h00 (horário de Brasília), conforme preâmbulo do Edital. Nos termos do artigo 164 da Lei nº 14.133/2021 e do item 6.1 do Edital, qualquer pessoa é parte legítima para impugnar o instrumento convocatório até o terceiro dia útil anterior à abertura do certame, prazo que se encerra em 21 de julho de 2026, restando demonstrada a tempestividade da presente impugnação.

II. SÍNTESE DOS FATOS

O Pregão Eletrônico SRP nº 001/2026, conduzido pelo Consórcio Intermunicipal Multifinalitário de Gestão Pública do Vale do São Francisco (“COMSAF”), destina-se à contratação futura e eventual de soluções tecnológicas educacionais e à aquisição de materiais didáticos complementares para atendimento das demandas dos dezesseis municípios consorciados, com valor global estimado em R\$ 104.951.433,52 e critério de julgamento por menor preço por lote, caracterizando contratação de grande vulto nos termos do artigo 6º, inciso XXII, da Lei nº 14.133/2021.

O exame do instrumento convocatório e de seus anexos revela vícios que, isolada e cumulativamente, comprometem os princípios da isonomia, da competitividade, da economicidade, da

vinculação ao instrumento convocatório, do parcelamento, da proporcionalidade e da razoabilidade, consagrados no artigo 5º da Lei nº 14.133/2021.

Diante desse cenário, a Impugnante apresenta a presente impugnação com o objetivo de sanar as irregularidades identificadas e assegurar a observância da Lei nº 14.133/2021 e dos princípios que norteiam as contratações públicas.

III. AS RAZÕES DE IMPUGNAÇÃO

III.1. Exigência técnica excessivamente específica e restritiva no Lote 1 – possível direcionamento das soluções tecnológicas educacionais

O Termo de Referência (Anexo I) e o Documento de Avaliação Técnica/Prova de Conceito (Anexo V) descrevem, em relação ao Lote 1, extenso conjunto de funcionalidades tecnológicas obrigatórias que ultrapassam os requisitos mínimos necessários à satisfação da finalidade pública.

A leitura sistemática dos itens que compõem a descrição da Plataforma de Aprendizagem e Gestão de Conteúdos Educacionais (item 1 do Lote 1) revela a existência de mais de duzentas especificações minuciosas, dentre as quais se destacam autenticação por conectores Google, Microsoft e Apple, autenticação em duas etapas por meio de aplicativos específicos, reCAPTCHA, gerenciamento de dispositivos conectados, mínimo de setecentos temas educacionais estruturados em áreas do conhecimento pré-definidas, produção de atividades de múltipla escolha por meio de inteligência artificial, entre inúmeras outras.

Embora a Administração disponha de margem de discricionariedade para definir os requisitos da contratação, tal margem encontra limite no dever de vinculação das especificações à finalidade pública, sendo vedado o detalhamento que, sem justificativa técnica, tenha o efeito de restringir o universo de competidores. É o que se extrai do artigo 40, § 1º, inciso I, e do artigo 41, ambos da Lei nº 14.133/2021, que admitem a indicação de marcas ou modelos apenas em caráter excepcional, mediante justificativa formalizada e nas hipóteses taxativamente elencadas.

No caso em exame, o Estudo Técnico Preliminar e o Termo de Referência não demonstram a indispensabilidade individual de cada requisito, o benefício pedagógico concreto dele decorrente ou a inexistência de soluções tecnológicas alternativas aptas a atender o mesmo resultado. Verifica-se, ao contrário, a descrição pormenorizada de arquitetura tecnológica pré-concebida, o que configura direcionamento apto a favorecer determinado fornecedor.

A jurisprudência do Tribunal de Contas da União tem sido incisiva quanto à ilegitimidade do detalhamento excessivo, como se depreende do Acórdão nº 2.407/2006 – Plenário, segundo o qual "a

Administração deve fundamentar tecnicamente quaisquer exigências de especificações ou condições com potencial de restringir o universo de competidores, assim como evitar o detalhamento excessivo do objeto, de modo a não direcionar a licitação".

No mesmo sentido caminha a jurisprudência dos Tribunais de Contas estaduais, dentre os quais o Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, que, em Representação recentemente julgada pela Segunda Câmara em 1º de outubro de 2024, sob relatoria do Conselheiro Wanderley Ávila, determinou a anulação de procedimento licitatório em razão de detalhamento excessivo apto a direcionar a contratação a fornecedor específico:

“REPRESENTAÇÃO. PREFEITURA MUNICIPAL. REGISTRO DE PREÇOS PARA FUTURA E EVENTUAL AQUISIÇÃO DE EQUIPAMENTOS E MATERIAIS DE INFORMÁTICA. INDICAÇÃO DE MARCA NO DETALHAMENTO DOS ITENS. AUSÊNCIA DE JUSTIFICATIVA. NÃO INCIDÊNCIA DAS HIPÓTESES PREVISTAS NO ART. 41, I, DA LEI N. 14.133/2021. DIRECIONAMENTO DO CERTAME A FORNECEDORES ESPECÍFICOS. MEDIDA CAUTELAR CONCEDIDA PARA SUSPENDER dois CERTAMES. ENVIO DE NOVOS EDITAIS. saneamento integral. revogação da suspensão. saneamento parcial. ANULAÇÃO DO CERTAME. ALEGAÇÃO DE fuga AO CONTROLE EXTERNO. IMPROCEDÊNCIA. RECOMENDAÇÃO. arquivamento.

1. As especificações para aquisição de hardwares e softwares devem estabelecer critérios mínimos de uso e funcionamento, sem que haja detalhamento excessivo dos atributos, sob pena de direcionar a uma única solução tecnológica e, assim, excluir outros fornecedores que atenderiam às demandas da Administração. (...)

A gravidade do vício é agravada pelo fato de que a solução descrita reúne, simultaneamente, plataforma educacional, aplicativos, avaliação diagnóstica, conteúdos, formação continuada, inteligência artificial, relatórios e recursos offline, evidenciando a impossibilidade de justificar cada exigência isoladamente sem robusto suporte técnico. Requer-se, portanto, que a Administração revise integralmente o Termo de Referência para reconduzi-lo a requisitos funcionais e resultados esperados, ou, alternativamente, apresente estudo técnico que demonstre a indispensabilidade de cada especificação, a existência de pesquisa de mercado ampla, o quantitativo de fornecedores aptos a atender as exigências e a comparação entre as alternativas tecnológicas disponíveis.

III.2. A indicação expressa de títulos e ISBN nos Lotes 2 a 11 sem admissão de similar/equivalente – restrição à competitividade

Os Lotes 2 a 11 do Termo de Referência descrevem os materiais didáticos complementares mediante identificação de títulos específicos, acompanhados dos respectivos números de ISBN (International Standard Book Number), sem que conste cláusula do tipo "ou similar", "ou equivalente" ou "ou de melhor qualidade". No Lote 2 (Livros Didáticos Complementares: desempenho educacional), a integralidade dos itens pertence à mesma coleção editorial, sob a rubrica "Desafio Educacional IDEB", padrão que se repete, com pequenas variações, nos demais lotes.

A indicação de marca ou produto individualizado constitui medida excepcional no regime da Lei nº 14.133/2021, admitida apenas quando formalmente justificada e nas hipóteses do artigo 41, inciso I, alíneas "a" a "d". Não se verifica, no processo administrativo divulgado, dossiê técnico que demonstre a superioridade objetiva dos títulos indicados em face das alternativas disponíveis no mercado, tampouco estudo pedagógico comparativo entre metodologias, análise de custo-benefício ou demonstração da inexistência de similares.

A jurisprudência do Tribunal de Contas da União admite a menção a marca de referência unicamente como parâmetro de qualidade, exigindo o acréscimo de expressões como "ou equivalente", "ou similar" ou "ou de melhor qualidade" (Acórdãos TCU nº 2.401/2006 e nº 113/2016, ambos do Plenário). No caso em exame, tal cautela não foi observada, o que agrava o cenário, pois a Administração admitiu expressamente, para os componentes tecnológicos, a existência de aplicativos "similares" (por exemplo, "do tipo Microsoft Authenticator e/ou Google Authenticator e/ou similar"), mas não estendeu igual tratamento aos livros didáticos, revelando incoerência interna no Edital.

No mesmo sentido é o entendimento doutrinário. Confira-se a lição de Marçal Justen Filho:

“A fixação de um modelo ou de uma marca como requisito do objeto a ser adquirido configura uma restrição ao universo de possíveis interessados em contratar com a Administração. Essa restrição somente se configura como válida em hipóteses excepcionais. Como regra, exigência dessa ordem é inválida e ilegal.”¹

A justificativa de "padronização" e de "alinhamento à Base Nacional Comum Curricular", ainda que dotada de aparente racionalidade, não afasta a incidência do artigo 41 da Lei nº 14.133/2021, pois a padronização deve ser precedida de processo formal, com estudos objetivos que demonstrem a superioridade do padrão adotado. Sem tal comprovação, a exigência restringe indevidamente a

¹ Justen Filho, Marçal. *Comentários à Lei de Licitações e Contratações Administrativas*. 2. ed. -- rev., atual. e ampl. -- São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2023. p. 560.

participação de editoras que comercializam obras funcionalmente equivalentes, comprometendo a busca pela proposta mais vantajosa, nos termos do artigo 11, inciso I, da Lei nº 14.133/2021.

Requer-se, portanto, a inclusão da cláusula "ou similar/equivalente" para todos os títulos indicados nos Lotes 2 a 11, admitindo-se a comprovação, pela licitante, de aderência dos livros ofertados aos objetivos pedagógicos, à Base Nacional Comum Curricular e aos parâmetros de qualidade correspondentes, ou, alternativamente, a substituição da descrição por título e ISBN por requisitos pedagógicos objetivos, mensuráveis e neutros.

III.3. O agrupamento indevido de objetos heterogêneos no Lote 1 – violação ao princípio do parcelamento

O Lote 1, com valor estimado de R\$ 50.614.384,23, correspondente a aproximadamente metade do valor global do certame, reúne, em julgamento único: plataforma de aprendizagem, plataforma de avaliação diagnóstica, oito soluções de gamificação por disciplina, quatorze cursos de educação a distância, curso sobre coordenação pedagógica, curso sobre metodologia Montessori, curso sobre Reggio Emilia, curso sobre a pedagogia de Célestin Freinet e serviço de suporte técnico com desenvolvimento de conteúdos, totalizando vinte e três itens de naturezas técnicas e mercadológicas distintas.

A agregação em lote único impõe que a licitante disponha, simultaneamente, de infraestrutura em nuvem, expertise em desenvolvimento de plataformas educacionais, competência editorial e pedagógica para gamificação, capacidade de produção de cursos de educação a distância e estrutura de suporte técnico especializado, o que somente é atendido por empresas de estrutura verticalizada, beneficiárias típicas dos direcionamentos por lote amplo.

O artigo 47, § 1º, inciso III², e o artigo 40, inciso V, alínea "b"³, ambos da Lei nº 14.133/2021, estabelecem o dever de buscar a ampliação da competição e de evitar a concentração de mercado, adotando o parcelamento sempre que tecnicamente viável e economicamente vantajoso. O parcelamento é a regra e a agregação é a exceção, impondo-se à Administração o ônus de justificar objetivamente a opção pelo julgamento por lote único, o que não se verifica no processo.

A justificativa genérica de "padronização", "racionalização administrativa" e "ganho de escala" não supre a exigência técnica, pois não demonstra, com base em pesquisa de mercado e análise comparativa,

² “Art. 47. As licitações de serviços atenderão aos princípios: (...) § 1º Na aplicação do princípio do parcelamento deverão ser considerados: (...) III - o dever de buscar a ampliação da competição e de evitar a concentração de mercado.”

³ “Art. 40. O planejamento de compras deverá considerar a expectativa de consumo anual e observar o seguinte: (...) V - atendimento aos princípios: (...) b) do parcelamento, quando for tecnicamente viável e economicamente vantajoso;”

que o julgamento por lote único é a modalidade mais vantajosa. Não é apresentado sequer o quantitativo de fornecedores aptos a atender integralmente o Lote 1, impedindo aferir se a agregação preserva a competitividade mínima.

Requer-se, portanto, a divisão do Lote 1 em tantos lotes menores quantos forem tecnicamente viáveis, agrupando-se, no máximo, itens de mesma natureza mercadológica (por exemplo, gamificação em um lote e cursos de educação a distância em outro), ou, subsidiariamente, a apresentação de estudo técnico que demonstre a inviabilidade do parcelamento e a superioridade da modelagem adotada.

III.4. Amostra e prova de conceito (Anexo V) – insegurança jurídica, desclassificação automática e violação ao contraditório

O Anexo V do Edital estabelece, em seu item 1.4, que a amostra das tecnologias educacionais e da formação continuada em educação a distância corresponderá a "aproximadamente 50%" dos requisitos constantes no Edital. O emprego do vocábulo "aproximadamente" configura vício de imprecisão que compromete a objetividade do julgamento e impede que os licitantes conheçam previamente os critérios eliminatórios, em ofensa aos artigos 5º, 18 e 47 da Lei nº 14.133/2021.

Em procedimento que confere à prova de conceito natureza eliminatória, os critérios de aprovação, os requisitos essenciais, a metodologia de avaliação e o percentual mínimo de atendimento devem ser conhecidos previamente, de modo integral, transparente e objetivo. A ausência dessa definição prévia compromete a isonomia entre os participantes, viola a previsibilidade da disputa e obstaculiza o julgamento objetivo, em desconformidade com o artigo 59 e seguintes da Lei nº 14.133/2021.

Agrava o quadro a previsão do item 1.6 do Anexo V, segundo a qual "a falta de apresentação de um ou mais itens da AMOSTRA desclassificará a licitante". A regra estabelece consequência automática, sem diferenciação entre requisitos essenciais e acessórios, sem contemplar hipóteses de falha formal ou impossibilidade momentânea de demonstração, e sem oportunizar manifestação prévia sobre os apontamentos da comissão técnica.

A desclassificação automática viola os princípios do contraditório e da ampla defesa, da razoabilidade e da proporcionalidade, insculpidos no artigo 5º da Lei nº 14.133/2021, e conflita com o artigo 71, §§ 3º e 4º, do mesmo diploma, que impõem a abertura de prazo para saneamento e manifestação prévia da licitante.

Nesse sentido, a jurisprudência:

“(...) A desclassificação de licitante em razão de revisão da avaliação da prova de conceito, sem oportunizar prévia manifestação sobre os apontamentos do órgão de controle, viola o contraditório e a ampla defesa quando o equívoco na avaliação não é imputável ao licitante.”⁴

Acresce que a amplitude dos requisitos exigidos na amostra transforma a prova de conceito em verdadeira antecipação da execução contratual, exigindo-se a demonstração de plataforma de aprendizagem, conteúdos digitais, atividades interativas, trilhas gamificadas, fórum, livros digitais, aplicativo, ambiente de autoria, sistema avaliativo e relatórios gerenciais, o que beneficia empresas que já dispõem de solução idêntica àquela descrita no Termo de Referência, em detrimento de licitantes que poderiam desenvolver ou adaptar suas soluções durante a execução do contrato.

Requer-se a revisão integral do Anexo V para que se substitua a expressão "aproximadamente 50%" por matriz objetiva de avaliação, com identificação prévia e taxativa dos requisitos submetidos à demonstração, dos critérios de aprovação e dos parâmetros de julgamento, além da inserção de cláusula que oportunize manifestação prévia da licitante sobre os apontamentos da comissão técnica, antes de qualquer desclassificação, e da redução do escopo da demonstração aos requisitos essenciais à comprovação da capacidade técnica.

III.5. A qualificação econômico-financeira – exigência de patrimônio líquido de 10% incidente sobre o valor global e não sobre o lote disputado

O item 12.12.4, alínea "d", do Edital (replicado no item 22.4.1, "d", do Termo de Referência) estabelece que, caso o licitante não atinja os índices de Liquidez Geral, Liquidez Corrente e Solvência Geral iguais ou superiores a 1 (um), poderá ser exigida a comprovação de capital mínimo ou patrimônio líquido mínimo equivalente a até 10% (dez por cento) do valor estimado da contratação.

A exigência, em si, encontra amparo no artigo 69, § 4º, da Lei nº 14.133/2021. A irregularidade que se aponta não recai sobre a modalidade nem sobre o percentual, mas sobre a base de cálculo. O Edital, ao definir o "valor estimado da contratação", refere-se à estimativa global do processo licitatório (R\$ 104.951.433,52), sem cláusula que module o percentual de 10% (dez por cento) pelo valor do lote efetivamente disputado, em contraste com o tratamento conferido à qualificação técnica no item 12.15 do Edital, que vincula a comprovação ao "respectivo lote disputado".

Na prática, a licitante que pretenda concorrer exclusivamente ao Lote 9 (educação financeira), cujo valor estimado é de R\$ 1.554.297,79, precisaria comprovar patrimônio líquido de aproximadamente

⁴ TJ-RS - Agravo de Instrumento: 53672259220258217000, Relatora: Denise Oliveira Cezar, Data de Julgamento: 26/03/2026, Primeira Câmara Cível, Data de Publicação: 27/03/2026.

R\$ 10,49 milhões, montante correspondente a mais de seis vezes o valor do lote, revelando desproporcionalidade em relação ao compromisso a ser assumido. Idêntica distorção ocorre em relação aos demais lotes de livros didáticos complementares, cujos valores individuais oscilam entre R\$ 1.554.297,79 (Lote 9) e R\$ 13.983.098,40 (Lote 2).

A ratio do artigo 69 da Lei nº 14.133/2021 é assegurar aptidão econômica suficiente para o cumprimento das obrigações decorrentes do futuro contrato, obrigações que, no regime de julgamento por lote, restringem-se ao lote efetivamente adjudicado. Exigir garantia econômica dimensionada pelo valor global extrapola o critério de suficiência e viola o § 5º do mesmo artigo, que veda a exigência de índices e valores não usualmente adotados para avaliação da situação econômico-financeira.

Reforça a inconsistência o fato de se tratar de Sistema de Registro de Preços, cuja natureza é de contratação futura e eventual, sem obrigação de aquisição integral, o que torna a exigência de lastro econômico sobre o valor global ainda menos justificável. Requer-se, portanto, a modulação do percentual pelo valor do lote disputado, à semelhança do tratamento conferido à qualificação técnica no item 12.15.

III.6. Ausência de matriz de riscos e da inobservância dos artigos 22 e 103 da Lei nº 14.133/2021 – contratação de grande vulto

O valor estimado global da presente contratação (R\$ 104.951.433,52) ultrapassa o patamar de grande vulto definido pelo artigo 6º, inciso XXII, da Lei nº 14.133/2021. Ainda que se afaste o enquadramento formal, a magnitude e a complexidade da contratação impõem robusta estruturação preliminar do procedimento, sob pena de comprometimento do interesse público.

O artigo 22 da Lei nº 14.133/2021 prevê que o edital poderá contemplar matriz de alocação de riscos entre contratante e contratado, instrumento imprescindível nas contratações de maior valor e complexidade, especialmente nas que envolvem infraestrutura tecnológica, tratamento de dados pessoais e execução parcelada por dezesseis municípios distintos. A ausência de matriz de riscos no instrumento convocatório compromete a segurança jurídica do certame e onera indevidamente o particular, que deve formular proposta sem prévia definição da alocação dos riscos contratuais.

Igualmente relevante é a inobservância do dever de estruturação de fluxo de fiscalização adequado à complexidade da execução consorciada, decorrente do artigo 117 e seguintes da Lei nº 14.133/2021. O Edital limita-se a repassar aos municípios participantes, individualmente, a fiscalização das contratações decorrentes da Ata de Registro de Preços, sem estabelecer diretrizes mínimas de acompanhamento centralizado pelo órgão gerenciador, comprometendo a uniformidade e a eficiência da fiscalização.

Requer-se a inclusão de matriz de alocação de riscos no instrumento convocatório e de disciplina expressa quanto à fiscalização centralizada, com definição das responsabilidades do órgão gerenciador e dos órgãos participantes, dos indicadores de desempenho e dos mecanismos de reporte periódico.

III.7. Qualificação técnica genérica e ausência de parâmetros quantitativos mínimos

O item 12.12.5 do Edital estabelece que a qualificação técnica será comprovada mediante atestado(s) de capacidade técnica emitido(s) por pessoa jurídica de direito público ou privado que demonstre(m) experiência compatível em características, quantidades e complexidade tecnológica, admitindo-se o somatório de atestados. A redação, embora aparentemente ampla, revela-se deficiente em dois aspectos.

Em primeiro lugar, a expressão "compatível em características, quantidades e complexidade tecnológica" não vem acompanhada de parâmetro objetivo, conferindo ao pregoeiro discricionariedade excessiva na aferição da compatibilidade, com risco de aplicação desigual entre licitantes. O Tribunal de Contas da União, em jurisprudência consolidada, admite a exigência de comprovação de execução anterior em quantitativo próximo a 50% (cinquenta por cento) do objeto licitado, patamar considerado razoável e proporcional, mas veda a exigência de percentuais superiores ou de critérios subjetivos indeterminados (Súmula TCU nº 263⁵).

Em segundo lugar, a ausência de especificação dos requisitos exigidos por lote, aliada à admissão irrestrita do somatório de atestados, pode permitir a habilitação de empresas cuja experiência agregada não corresponda à real capacidade de execução de qualquer dos lotes individualmente. Requer-se a definição de parâmetros quantitativos objetivos e a delimitação de exigências de qualificação técnica por lote, com previsão de que os atestados demonstrem execução anterior de parcela representativa dos objetos licitados.

III.8. A vaga previsão de subcontratação (item 28)

O item 28.1 do Edital admite a subcontratação apenas se houver previsão expressa no Termo de Referência e desde que não recaia sobre a parcela principal do objeto. O Termo de Referência, todavia, não define quais parcelas podem ser subcontratadas, quais são consideradas principais e quais acessórias,

⁵ SÚMULA TCU 263: Para a comprovação da capacidade técnico-operacional das licitantes, e desde que limitada, simultaneamente, às parcelas de maior relevância e valor significativo do objeto a ser contratado, é legal a exigência de comprovação da execução de quantitativos mínimos em obras ou serviços com características semelhantes, devendo essa exigência guardar proporção com a dimensão e a complexidade do objeto a ser executado.

tampouco estabelece limites percentuais ou requisitos de qualificação da subcontratada, gerando insegurança jurídica e potencial fonte de conflitos durante a execução.

Considerando que o Lote 1 reúne objetos de naturezas distintas, alguns dos quais podem demandar subcontratação (por exemplo, serviços de suporte técnico e desenvolvimento de conteúdos), a ausência de disciplina clara compromete o planejamento das propostas e a formação dos preços. Requer-se a definição expressa, no Termo de Referência, das parcelas subcontratáveis, dos limites máximos de subcontratação e dos requisitos mínimos de qualificação das subcontratadas.

III.9. O prazo exíguo de duas horas para envio da documentação de habilitação (item 12.5)

O item 12.5 do Edital estabelece que os documentos de habilitação serão encaminhados por meio do sistema eletrônico no prazo de 2 (duas) horas, contado da solicitação do pregoeiro, prorrogável por igual período mediante justificativa. Considerando a complexidade do objeto e a extensão da documentação técnica exigida, o prazo de 2 (duas) horas revela-se insuficiente, pois a licitante deverá, no mesmo intervalo, reunir, digitalizar, autenticar e submeter todos os documentos de habilitação jurídica, fiscal, trabalhista, econômico-financeira e técnica.

A prorrogação por igual período, condicionada à apresentação de justificativa, agrava a incerteza, pois transfere ao pregoeiro decisão discricionária que pode inviabilizar a participação de licitantes aptos.

Requer-se a fixação de prazo mínimo de 24 (vinte e quatro) horas para o envio dos documentos de habilitação, com prorrogação automática por igual período mediante simples solicitação da licitante.

III.10. A irrestrita possibilidade de adesão à Ata por órgãos ou entidades não participantes ("carona") – dobro dos quantitativos registrados

O item 18.9 do Edital autoriza que as contratações decorrentes de adesão à Ata de Registro de Preços por órgãos ou entidades não participantes atinjam, por adesão individual, 50% (cinquenta por cento) dos quantitativos registrados, e, no total, o dobro dos quantitativos registrados na Ata. Tal disciplina, embora encontre respaldo no regulamento aplicável, deve ser aplicada com cautela em contratação de tamanha magnitude, pois multiplica o compromisso financeiro sem que os aderentes tenham participado da fase preparatória e sem que se realize nova pesquisa de mercado à época de cada adesão.

A ausência de disciplina quanto às cautelas específicas para adesão em contratação de grande vulto (por exemplo, obrigatoriedade de reavaliação da vantajosidade dos preços registrados à data da adesão, considerando eventual defasagem em relação ao mercado) fragiliza o controle sobre a

economicidade e permite que a Ata seja utilizada como instrumento de contratação em escala nacional sem os controles adequados.

Requer-se a inclusão de cláusula que condicione a adesão à demonstração formal da vantajosidade dos preços à data do pedido, mediante pesquisa de mercado atualizada e parecer técnico do órgão gerenciador.

III.11. Ausência de indicadores de nível de serviço (SLA) mensuráveis para as soluções tecnológicas

Muito embora o Termo de Referência exija, para a Plataforma de Aprendizagem, disponibilidade mínima de 99,9% (item 2 da descrição técnica do Lote 1), o instrumento convocatório não estabelece indicadores de nível de serviço (Service Level Agreement – SLA) para os demais componentes do Lote 1, tampouco disciplina os mecanismos de aferição, as consequências contratuais do descumprimento e a metodologia de aplicação de descontos ou penalidades por indisponibilidade.

A ausência de indicadores objetivos compromete a fiscalização contratual e cria assimetria de informação em detrimento do interesse público, pois permite que a contratada preste serviço aquém do esperado sem que se identifiquem os parâmetros de conformidade. Requer-se a inclusão de matriz de níveis de serviço, com definição dos indicadores mensuráveis, dos parâmetros mínimos aceitáveis e das consequências contratuais para hipóteses de descumprimento, nos termos do artigo 40, § 1º, inciso III, da Lei nº 14.133/2021.

III.12. Ausência de indicação do índice de reajuste aplicável às contratações de duração superior a doze meses

O item 19.3 do Edital dispõe que, após o período inicial de 12 (doze) meses, poderá ser concedido reajuste conforme índice previsto no Termo de Referência. O Termo de Referência, todavia, não indica expressamente o índice de reajuste aplicável, comprometendo a formulação das propostas e a projeção dos custos pelas licitantes, especialmente considerando a possibilidade de prorrogação da Ata de Registro de Preços por igual período (item 18.4).

Requer-se a indicação expressa do índice de reajuste aplicável, em observância ao artigo 25, § 7º, e ao artigo 92, inciso V, da Lei nº 14.133/2021.

IV. PEDIDOS

Ante o exposto, requer-se respeitosamente:

(i) o recebimento da presente impugnação, nos termos do artigo 164 da Lei nº 14.133/2021 e dos itens 6 e 26 do Edital, reconhecendo-se a tempestividade e a legitimidade da Impugnante;

(ii) a suspensão do certame até a decisão fundamentada da presente impugnação, evitando-se, por medida de cautela, o prosseguimento do procedimento sob os vícios apontados;

(iii) no mérito, o acolhimento integral das razões articuladas, com a retificação do instrumento convocatório e de seus anexos para: (a) rever as especificações técnicas do Lote 1 de modo a substituir requisitos excessivamente detalhados por requisitos funcionais e resultados esperados, ou apresentar justificativa técnica individualizada de cada exigência; (b) incluir cláusula "ou similar/equivalente" nos Lotes 2 a 11, ou substituir a descrição por título e ISBN por requisitos pedagógicos objetivos; (c) dividir o Lote 1 em lotes menores, ou apresentar justificativa técnica da opção por lote único; (d) revisar o Anexo V (Prova de Conceito) para substituir a expressão "aproximadamente 50%" por matriz objetiva de avaliação, prever manifestação prévia da licitante antes de qualquer desclassificação e reduzir o escopo aos requisitos essenciais; (e) modular a exigência de patrimônio líquido ou capital mínimo pelo valor do lote disputado; (f) incluir matriz de alocação de riscos e disciplina de fiscalização centralizada; (g) definir parâmetros quantitativos objetivos para a qualificação técnica por lote; (h) disciplinar objetivamente a subcontratação; (i) ampliar o prazo para envio da documentação de habilitação para 24 (vinte e quatro) horas; (j) condicionar a adesão à Ata à demonstração de vantajosidade atualizada; (k) incluir indicadores de nível de serviço (SLA) mensuráveis; e (l) indicar expressamente o índice de reajuste aplicável.

(iv) subsidiariamente, caso não sejam integralmente acolhidas as razões articuladas, a republicação do Edital com prazo reaberto para formulação de propostas, nos termos do artigo 55, § 1º, da Lei nº 14.133/2021 e do item 29.5 do Edital, ante a alteração das condições de disputa.

Nestes termos,

Pede deferimento.

Recife – PE, 21 de julho de 2026.

ADRIANO ROSA

GUIMARAES:0525638563

1

Assinado de forma digital por

ADRIANO ROSA

GUIMARAES:05256385631

Dados: 2026.07.21 18:16:30 -03'00'

STARLINE TECNOLOGIA LTDA.

