



IMPUGNAÇÃO ADMINISTRATIVA AO EDITAL

Pregão Eletrônico SRP nº 009/2026 – SEMED
Processo Administrativo nº 011/2026-SEMED
Município de Santarém/PA

À Ilustríssima Senhora Pregoeira Municipal
e à Autoridade Competente da
SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO – SEMED
Município de Santarém/PA

JM COMÉCIO, SERVIÇOS, CURSOS E TREINAMENTOS LTDA, pessoa jurídica de direito privado, inscrita no CNPJ nº **60.577.712/0001-08**, neste ato representada por sua administradora **Joelma Rodrigues da Silva**, vem, com fundamento no **art. 164 da Lei nº 14.133/2021**, apresentar a presente:

IMPUGNAÇÃO ADMINISTRATIVA AO EDITAL

em face de vícios materiais e procedimentais constantes do Edital do Pregão Eletrônico SRP nº 009/2026 – SEMED, pelos fundamentos de fato e de direito a seguir expostos.

I – DA LEGITIMIDADE, DO INTERESSE E DA TEMPESTIVIDADE

1. A Impugnante atua no segmento de tecnologia educacional, com expertise em plataforma digital, ambiente virtual de aprendizagem, soluções SaaS, recursos de gestão pedagógica e ferramentas correlatas, possuindo interesse jurídico direto, concreto e qualificado no certame.
2. O edital prevê sessão pública para **23/03/2026**, às **9h30min**, no Portal de Compras Públicas.
3. O próprio instrumento convocatório dispõe que a impugnação deve ser protocolada até **3 (três) dias úteis** antes da data da abertura do certame, por meio eletrônico.
4. A presente insurgência, portanto, é tempestiva, adequada e deve ser integralmente conhecida, com enfrentamento expresse, específico e motivado de todos os fundamentos aqui deduzidos.

II – SÍNTESE DO EDITAL E DA MODELAGEM ADOTADA

5. O edital prevê **lote único**, com critério de julgamento por **menor preço por lote**, embora simultaneamente mencione que o lance será ofertado pelo valor do item, o que já revela inconsistência interna do instrumento convocatório.
6. O objeto consiste no registro de preços para eventual contratação de **solução educacional digital integrada em nuvem (SaaS)**, estruturada por módulos funcionais e perfis de usuário, podendo compreender licenciamento da plataforma, implantação, formação continuada, suporte técnico-pedagógico e disponibilização de infraestrutura tecnológica em regime de uso (DaaS).
7. O Termo de Referência confirma que o lote aglutina, ao mesmo tempo:
 - a) licenciamento da plataforma;
 - b) implantação e parametrização;
 - c) formação continuada de professores e gestores;
 - d) suporte técnico-pedagógico;
 - e) relatórios executivos personalizados;





- f) tablets educacionais para professores e gestores;
 - g) licenças MDM/EMM;
 - h) manutenção, logística reversa e SLA.
8. Em paralelo, o edital prevê **Prova de Conceito (POC)** potencialmente eliminatória, a ser realizada em local indicado pela SEMED, em até **02 (dois) dias úteis** após a declaração do vencedor, com desclassificação da licitante que não comparecer ao local, data e hora designados, e com custos integralmente suportados pela própria licitante.
9. Em síntese, a Administração desenhou um certame que concentra, em lote único, **tecnologia educacional + serviços pedagógicos + implantação + infraestrutura tecnológica**, acrescido de **POC presencial exígua e onerosa**, com nítido potencial restritivo à competitividade.

III – DA IRREGULARIDADE CENTRAL: MODELAGEM ANTICOMPETITIVA DO OBJETO EM LOTE ÚNICO

10. O primeiro vício estrutural do edital reside na **aglomeração excessiva do objeto em lote único**, reunindo no mesmo contrato atividades pertencentes a cadeias econômicas, operacionais e técnicas distintas.
11. Na prática, o certame exige que um único fornecedor reúna capacidade para:
- a) licenciar ou desenvolver plataforma educacional digital em nuvem;
 - b) implantar e parametrizar ambiente tecnológico;
 - c) executar formação pedagógica continuada;
 - d) manter suporte técnico-pedagógico;
 - e) fornecer ou gerir infraestrutura tecnológica em regime de uso, inclusive dispositivos e licenças de gerenciamento.
12. Trata-se, portanto, de estrutura que mistura **software educacional, serviços pedagógicos, implantação tecnológica e infraestrutura/device management**, convertendo o certame em ambiente concorrencial voltado a poucos players verticalizados.
13. Empresas especializadas em tecnologia educacional, LMS, AVA, aplicativos, dashboards, analytics, BI e integração de dados ficam excluídas caso não operem simultaneamente as demais frentes de formação pedagógica e infraestrutura tecnológica.
14. O resultado prático é a compressão artificial do mercado e a redução indevida do universo de licitantes, em afronta ao princípio da competitividade, à isonomia material e à busca da proposta mais vantajosa.

IV – DA VIOLAÇÃO AO DEVER LEGAL DE PARCELAMENTO DO OBJETO

15. A **Lei nº 14.133/2021**, em seu **art. 40**, prestigia o parcelamento do objeto sempre que técnica e economicamente viável, justamente para ampliar a competição e permitir o aproveitamento da especialização dos fornecedores.
16. O parcelamento não é faculdade vazia. É técnica de boa contratação pública e mecanismo de abertura de mercado, somente podendo ser afastado quando houver motivação técnica robusta e efetiva demonstração de inviabilidade.
17. No caso concreto, o Termo de Referência apenas afirma que o lote único se justifica pela “natureza modular e interdependente” dos itens e pela necessidade de preservar interoperabilidade e governança centralizada.





18. Essa justificativa, todavia, é **conclusiva e genérica**. Ela não demonstra, de forma técnica, por que a plataforma digital educacional dependeria necessariamente do mesmo fornecedor responsável por tablets, MDM/EMM, formação continuada e suporte pedagógico.
19. Também não demonstra por que a camada tecnológica, composta por software, ambiente virtual, aplicativos, relatórios, painéis, logs, IA, analytics e BI, seria juridicamente ou tecnicamente indivisível dos demais componentes agregados.
20. A mera invocação de “integração” ou “interoperabilidade” não basta para afastar o dever de parcelamento. Em tecnologia da informação, interoperabilidade é justamente viabilizada por arquitetura modular, APIs, autenticação, parametrização e integração de dados.
21. O próprio Termo de Referência mostra que a solução é modular, com versões distintas de licenciamento, perfis diferenciados e camadas específicas de uso. Isso, longe de justificar a indivisibilidade, confirma a **autonomia funcional da camada tecnológica**.

V – DA AUTONOMIA TÉCNICA DA CAMADA DE TECNOLOGIA EDUCACIONAL

22. A plataforma educacional digital exigida pela SEMED é, por natureza, uma solução **autônoma**, baseada em software, com módulos e funcionalidades próprias.
23. O Termo de Referência prevê, entre outras funções: login e permissões, gestão de estudantes, professores e turmas, atividades avaliativas, banco de questões, reforço para estudos, indicadores de engajamento e desempenho, aplicação para responsáveis, logs, emissão digital de documentos, inteligência de dados (BI) e aplicativos nativos.
24. Prevê, ainda, dashboards executivos, análises preditivas, relatórios comparativos, aplicativos móveis nativos Android/iOS e funcionalidades offline com sincronização posterior.
25. Nada disso depende, tecnicamente, do mesmo fornecedor responsável por formação continuada ou por dispositivos em regime DaaS. São camadas diversas, com mercados diversos, matrizes de custo diversas e especializações diversas.
26. A tecnologia educacional digital pode ser contratada em lote próprio, autônomo, sem qualquer prejuízo técnico à execução dos demais componentes, desde que o edital defina requisitos de integração e interoperabilidade.
27. Em outras palavras: **a integração pode ser exigida; a aglutinação compulsória, não.**

VI – DOS MERCADOS ECONÔMICOS DISTINTOS E DA RESTRIÇÃO MATERIAL À COMPETITIVIDADE

28. O mercado contemporâneo de educação digital é notoriamente segmentado.
29. Há fornecedores especializados em:
 - a) plataforma/LMS/AVA;
 - b) apps e analytics;
 - c) conteúdo e apoio pedagógico;
 - d) gestão de dispositivos e hardware.
30. Ao reunir artificialmente esses segmentos no mesmo lote, o edital elimina a disputa por especialidade e privilegia arranjos empresariais verticalizados.
31. Isso configura **restrição concorrencial material**, ainda que não haja direcionamento nominal a marca ou fornecedor específico.





32. O vício, aqui, é estrutural: o desenho do edital exclui, por construção, licitantes tecnicamente aptos para a camada digital, mas não integrados aos demais segmentos físicos e pedagógicos.

VII – DA JURISPRUDÊNCIA DE CONTROLE SOBRE AGRUPAMENTO INDEVIDO E PARCELAMENTO

33. O entendimento dos Tribunais de Contas, especialmente do TCU, é consolidado no sentido de que o parcelamento deve ser adotado sempre que possível e de que a agregação artificial de objetos heterogêneos restringe a competitividade.
34. O entendimento dos tribunais superiores consagrou precisamente a lógica de que o parcelamento do objeto amplia a competição e deve ser adotado sempre que técnica e economicamente viável.
35. Também é firme a orientação de que conveniência administrativa genérica não basta para afastar o parcelamento quando se está diante de mercados distintos e especialidades autônomas.
36. No caso de Santarém, inexistente demonstração técnica idônea de indivisibilidade. Há apenas afirmação genérica de integração, o que não supera o regime jurídico da competição qualificada.

VIII – DO PEDIDO DE SEGREGAÇÃO DA CAMADA DE TECNOLOGIA EDUCACIONAL

37. A correção jurídica adequada do edital exige a criação de **lote autônomo para a tecnologia educacional digital**, contemplando:
- a) plataforma SaaS;
 - b) ambiente virtual de aprendizagem;
 - c) aplicativos educacionais;
 - d) gestão de usuários;
 - e) relatórios, dashboards, BI e analytics;
 - f) funcionalidades digitais correlatas.
38. Os demais componentes, como **formação continuada, suporte técnico-pedagógico ampliado, infraestrutura tecnológica, dispositivos, MDM/EMM, manutenção e logística reversa, podem ser organizados em lote próprio**, sem prejuízo da governança do projeto.
39. Esse redesenho preserva o interesse público, amplia a disputa, respeita a especialização do mercado e aumenta a probabilidade de obtenção de proposta mais vantajosa.

IX – DA ILEGALIDADE DA POC EXCLUSIVAMENTE PRESENCIAL NO CASO CONCRETO DE SANTARÉM

40. A Impugnante não se insurge contra a existência de Prova de Conceito em si. A POC, em contratações tecnológicas, pode ser mecanismo legítimo de verificação prática da aderência da solução.
41. O vício está na forma como a POC foi modelada no edital de Santarém.
42. O edital determina que a demonstração do sistema será feita em infraestrutura na nuvem ou em equipamentos da licitante, mas, contraditoriamente, impõe que a prova seja realizada em local e endereços estabelecidos pela SEMED, em até **02 dias úteis** após a empresa ser declarada vencedora, com desclassificação por não comparecimento e integral assunção dos custos pela licitante.





43. Ou seja: o edital reconhece a possibilidade de demonstração em nuvem, mas **subordina a POC ao comparecimento físico compulsório**, sob pena de desclassificação.
44. Esse modelo é tecnicamente inadequado para o objeto licitado, que é uma **solução digital em nuvem (SaaS)**, de base web, com aplicativos, BI, ambiente online, painéis integrados, logs, comunicação digital e gerenciamento remoto.
45. Em tal cenário, o elemento relevante da POC não é a geografia da apresentação, mas a capacidade de verificação objetiva, rastreável e auditável das funcionalidades exigidas.

X – DOS FORMATOS JURIDICAMENTE VÁLIDOS DE POC E DA ADEQUAÇÃO DO FORMATO REMOTO OU HÍBRIDO

46. Em licitações públicas de software, AVA, LMS e soluções SaaS, há diversos formatos juridicamente válidos de POC, desde que objetivos, proporcionais e não restritivos.
47. Entre eles:
 - a) POC presencial, modelo tradicional;
 - b) POC remota por videoconferência, com compartilhamento de tela;
 - c) POC com acesso remoto ao ambiente, por URL, login e senha;
 - d) POC híbrida, combinando sessão síncrona remota e acesso controlado ao sistema;
 - e) POC em ambiente sandbox;
 - f) POC por execução de roteiro técnico;
 - g) POC com gravação demonstrativa, combinada com acesso ao sistema;
 - h) POC assíncrona, com avaliação posterior pela comissão.
48. Todos esses formatos são juridicamente possíveis, desde que preservem objetividade, rastreabilidade, publicidade e isonomia.
49. No caso de Santarém, os formatos mais aderentes à natureza do objeto são:
 - a) POC remota por videoconferência;
 - b) POC com acesso remoto ao ambiente por login e senha;
 - c) POC híbrida.
50. Isso porque a própria solução exigida pela SEMED é integralmente demonstrável em ambiente digital.

XI – DA INCOERÊNCIA INTERNA DO EDITAL: O REMOTO É ACEITO NA EXECUÇÃO, MAS VEDADO NA POC

51. O Termo de Referência exige aplicação web, apps integrados, ambiente online, console web, acesso remoto e funcionalidades offline com sincronização posterior.
52. O próprio Termo de Referência admite que a formação continuada poderá ocorrer **presencialmente ou remotamente**, com infraestrutura online adequada para ministração dos cursos e capacitações.
53. Logo, se o remoto é aceito para treinamento, para operação do sistema, para uso pelos professores, para o gerenciamento dos dispositivos e para o funcionamento geral da solução, não há coerência técnica em vedá-lo especificamente na POC.
54. O edital, portanto, aceita o remoto para a execução contratual, mas o rejeita para a etapa de demonstração, sem motivação técnica específica.





XII – DA RESTRIÇÃO INDIRETA À COMPETITIVIDADE DECORRENTE DA POC PRESENCIAL + PRAZO EXÍGUO

55. A POC de Santarém deve ocorrer em até **02 dias úteis** após a declaração da vencedora.
56. O mesmo edital permite apresentações concomitantes em locais separados, exige representantes técnicos qualificados, operações completas no sistema, comprovação de gravação e consulta, margem de erro limitada e atendimento total dos requisitos de segurança.
57. Isso transforma a POC em procedimento técnico, extenso e potencialmente eliminatório, demandando mobilização rápida de equipe especializada.
58. Quando se soma:
 - a) comparecimento físico obrigatório;
 - b) prazo de apenas 02 dias úteis;
 - c) custos integralmente suportados pela licitante;
 - d) certame eletrônico de abrangência nacional;o efeito prático é restrição geográfica, logística e econômica indireta.
59. Favorecem-se licitantes geograficamente mais próximos ou previamente estruturados para deslocamento imediato, em detrimento de competidores aptos tecnicamente, mas sediados em outros estados.

XIII – DA SOLUÇÃO JURIDICAMENTE MAIS ADEQUADA: POC REMOTA OU HÍBRIDA

60. A solução mais proporcional, eficiente e competitiva é admitir expressamente a **POC remota ou híbrida**.
61. Nesse modelo, a Administração mantém integral controle do procedimento por meio de:
 - a) definição prévia de roteiro;
 - b) videoconferência por Teams, Zoom, Meet ou Webex;
 - c) compartilhamento de tela;
 - d) gravação integral;
 - e) disponibilização de URL, login e senha;
 - f) ambiente sandbox;
 - g) coleta de evidências;
 - h) acompanhamento pela comissão e pelos demais licitantes;
 - i) registro em ata e questionamentos por escrito.
62. Em verdade, esse modelo tende a ser mais auditável do que a presencialidade pura, pois a gravação integral e a rastreabilidade digital reduzem controvérsias.
63. O próprio edital já admite o acompanhamento da POC por demais licitantes, com limitação de representantes e formulação de questionamentos por escrito. Isso pode ser integralmente preservado em ambiente remoto ou híbrido.

XIV – DO PEDIDO SUBSIDIÁRIO: PRAZO MÍNIMO DE 10 DIAS ÚTEIS SE MANTIDA A PRESENCIALIDADE

64. Caso, por decisão discricionária, a Administração mantenha a POC exclusivamente presencial, o edital deve, no mínimo, ser saneado para prever **prazo mínimo de 10 (dez) dias úteis** entre a convocação da licitante classificada e a realização da prova.
65. O prazo atual de 02 dias úteis é manifestamente exíguo frente à complexidade do objeto, à mobilização de equipe técnica especializada, à possibilidade de demonstrações concomitantes e à logística de deslocamento interestadual.





66. O pedido subsidiário de 10 dias úteis é conservador, proporcional e não elimina a POC. Apenas corrige distorção procedimental que hoje favorece capacidade de deslocamento imediato em detrimento da competição efetiva.
67. Ademais, o próprio edital prevê que, acolhida a impugnação, será definida e publicada nova data para realização do certame.

XV – DOS PEDIDOS

68. Diante do exposto, requer-se:

- a) o conhecimento e acolhimento da presente impugnação;
- b) a retificação do edital, com o **parcelamento do objeto** e a criação de **lote autônomo específico para a tecnologia educacional digital**, segregando-se a camada SaaS/AVA/LMS/aplicativos/BI/analytics dos demais componentes físicos, pedagógicos e de infraestrutura;
- c) a retificação do edital para admitir expressamente que a **Prova de Conceito possa ser realizada em formato remoto ou híbrido**, mediante videoconferência, compartilhamento de tela, gravação integral da sessão, disponibilização de URL, login e senha, ambiente sandbox ou outro mecanismo equivalente de acesso controlado;
- d) subsidiariamente, caso mantida a POC exclusivamente presencial, que seja assegurado **prazo mínimo de 10 (dez) dias úteis** entre a convocação da licitante classificada e a realização da prova;
- e) que a resposta administrativa em frente de forma expressa, específica e motivada:
 - 1. A razão técnica para manutenção do lote único;
 - 2. A justificativa objetiva para rejeição do parcelamento;
 - 3. A razão técnica para rejeição da POC remota ou híbrida;
 - 4. A justificativa concreta para imposição de comparecimento presencial em objeto demonstrável em nuvem;
 - 5. A razão para manutenção, ou não, do prazo exíguo de 02 dias úteis;
- f) a suspensão do certame até apreciação da presente impugnação e, sendo acolhida, a republicação do edital com as correções cabíveis.

XVI – DOS PEDIDOS SUBSIDIÁRIOS, DA NECESSIDADE DE PARECER TÉCNICO-JURÍDICO E DA SUBMISSÃO À AUTORIDADE SUPERIOR

69. Subsidiariamente, caso não seja acolhida integralmente a presente impugnação, requer-se a emissão de **parecer técnico e jurídico formal da Procuradoria-Geral do Município**, com manifestação expressa sobre a legalidade das restrições editalícias, motivação administrativa, proporcionalidade da modelagem do objeto, riscos de nulidade e de controle externo, bem como aderência do edital à Lei nº 14.133/2021.





70. Registra-se que, em contratações com elevado impacto concorrencial e complexidade técnica, o parecer jurídico não constitui ato meramente formal, mas instrumento essencial de segurança jurídica, governança administrativa e autocontrole da legalidade.
71. Tal providência torna-se ainda mais necessária quando o certame apresenta agregação de objetos heterogêneos, controvérsia sobre parcelamento do objeto, possível direcionamento material e inconsistências procedimentais relevantes.
72. Nessas circunstâncias, impõe-se pronunciamento institucional claro e fundamentado, capaz de enfrentar objetivamente os vícios apontados, evitando que eventual manutenção do edital comprometa a validade do procedimento licitatório.
73. Requer-se, ainda, a submissão do caso à **Autoridade Superior**, para validação administrativa e eventual saneamento do edital, considerando que decisões de indeferimento normalmente se apoiam em fundamentos técnicos e jurídicos que devem enfrentar integralmente os vícios apresentados.
74. Requer-se também que eventual decisão seja devidamente fundamentada, com indicação expressa dos documentos do processo administrativo que sustentam a modelagem adotada, especialmente ETP, Termo de Referência, estudos de mercado, justificativas de padronização, matriz de risco e demais peças técnicas pertinentes.
75. Não se admite resposta genérica ou evasiva, sob pena de esvaziamento do direito de impugnação e violação aos princípios da motivação, transparência, legalidade e controle dos atos administrativos.

XVII – DO ALERTA FORMAL DE CONTROLE EXTERNO

76. Caso a Administração opte por manter a modelagem restritiva atualmente adotada, sem saneamento dos vícios apontados, a Impugnante poderá adotar as medidas cabíveis perante os **órgãos de controle competentes**.
77. Nessa hipótese, poderá ser formalizada representação perante o **Tribunal de Contas do Estado do Pará**, sem prejuízo de provocação aos demais órgãos de fiscalização e controle.
78. A eventual representação poderá ter por objeto, dentre outros pontos, a restrição à competitividade, a violação ao dever legal de parcelamento, a deficiência da fase preparatória e a modelagem materialmente direcionada do certame.
79. O presente alerta possui caráter institucional, preventivo e saneador, visando preservar a legalidade do procedimento licitatório e evitar a consolidação de nulidades futuras.
80. A Impugnante privilegia, como primeira solução, a correção administrativa do edital. Persistindo, porém, cláusulas restritivas sem suporte técnico idôneo, a provocação do controle externo será medida juridicamente legítima e necessária.

XVIII – FECHO FINAL DOS PEDIDOS

81. Diante de todo o exposto, requer-se o recebimento, conhecimento e provimento da presente impugnação administrativa, com a adoção das medidas necessárias ao saneamento integral do edital.





82. Requer-se, sucessivamente, caso não haja acolhimento integral, o processamento dos pedidos subsidiários, com manifestação técnica e jurídica formal, submissão à autoridade superior e decisão devidamente motivada.
83. Requer-se, por fim, que todas as decisões administrativas sejam formalizadas nos autos do processo, assegurando publicidade, rastreabilidade e transparência.

Termos em que,
Pede deferimento.

Fátima do Sul/MS, 12 de março de 2026.

60.577.712/0001-08

I.E. 28.961.948-3

I.M. 202155

JM COMÉCIO, SERVIÇO, CURSOS E TREINAMENTOS LTDA

Av. 13 de Junho, 716

Distrito de Culturama - CEP 79900-000

FÁTIMA DO SUL - MS

JOELMA RODRIGUES DA SILVA

Administradora

JM COMERCIO, SERVICOS, CURSOS E TREINAMENTOS LTDA

CNPJ nº 60.577.712/0001-08

