



PREFEITURA DE
PACATUBA



Processo Administrativo
PREGÃO ELETRÔNICO
Nº 03.005/2026-PERP

RESPOSTA IMPUGNAÇÃO 01
JM COMERCIO, SERVICO E INCORPORACAO LTDA

BLL

PREFEITURA MUNICIPAL DE PACATUBA
R. Cel. João Carlos, Nº 345 – Centro
CEP. 61.801-215 - Pacatuba-CE



RESPOSTA DE IMPUGNAÇÃO

REF: PREGÃO ELETRÔNICO Nº 03.005/2026-PERP

OBJETO: Registro de preços para aquisição de solução educacional integrada, abrangendo material didático, livros, kits de robótica, ambiente virtual e sala maker.

ASSUNTO: IMPUGNAÇÃO (Art. 164 DA LEI Nº 14.133/2021).

IMPUGNANTE: JM COMÉRCIO, SERVIÇOS, CURSOS E TREINAMENTOS LTDA (CNPJ Nº 60.577.712/0001-08).

RELATÓRIO

Trata-se de impugnação apresentada pela empresa JM Comércio, Serviços, Cursos e Treinamentos Ltda., em face do Edital do Pregão Eletrônico nº 03.005/2026-PERP, cujo objeto consiste no registro de preços para aquisição de solução educacional integrada, abrangendo material didático, livros, kits de robótica, ambiente virtual e sala maker.

Em síntese, a impugnante sustenta haver vícios quanto à **(I) aglutinação do Lote 01; (II) captura do eixo tecnológico por lote editorial; e (III) disciplina da POC/amostras**, com necessidade de maior **objetividade e aderência ao componente digital**.

A primeira insurgência recai sobre a alegada aglutinação excessiva do Lote 01. Segundo a impugnante, o referido lote reuniria, em um único eixo competitivo, materiais didáticos, kits de robótica, software educacional, plataforma educacional digital/AVA e formação docente, componentes que, em sua visão, pertenceriam a mercados distintos e deveriam ser licitados de forma segregada ou, ao menos, com maior justificativa técnica e econômica para sua contratação integrada.

A segunda tese sustenta a suposta autonomia do componente digital, com fundamento, por analogia, na Portaria SGD/MGI nº 5.950/2023. A impugnante defende que software, plataforma digital, AVA/LMS, licenciamento, suporte, integração e serviços correlatos deveriam receber tratamento autônomo, por possuírem natureza própria e exigirem modelagem específica, métricas de contratação, critérios de remuneração e fiscalização próprios.

A terceira insurgência dirige-se à disciplina da prova de conceito e das amostras. A impugnante reconhece a legitimidade da POC, mas afirma que o edital deveria detalhar com maior densidade o roteiro de avaliação, a metodologia de execução, o tempo, a ordem de análise, a forma de registro, a publicidade da sessão, a identificação prévia da comissão avaliadora e a participação dos demais licitantes. Requer, ainda, que o componente digital da solução possa ser aferido de forma remota ou híbrida, mediante acesso controlado, compartilhamento de tela, gravação e registro formal de evidências.

A impugnante também aponta um alegado efeito restritivo cumulativo das exigências editalícias, afirmando que a reunião de materiais didáticos, kits físicos, software, ambiente virtual, formação docente, suporte e validação funcional integrada favoreceria empresas verticalizadas ou integradoras completas, em detrimento de fornecedores especializados em parcelas autônomas do objeto.

Ao final, requer, em caráter principal, a retificação do edital para desmembramento do Lote 01, com segregação autônoma do eixo tecnológico. Subsidiariamente, caso mantida a estrutura integrada, pleiteia que a Administração apresente motivação técnica, econômica e comparativa robusta para justificar a não adoção do parcelamento. Requer, ainda, a revisão da disciplina da POC/amostras, a modulação das exigências técnicas cumulativas e, havendo



alterações materiais no edital, a republicação do instrumento convocatório com reabertura dos prazos legais.

É o relatório. Passa-se à análise.

PRELIMINARMENTE

Preliminarmente, registra-se que a impugnação é tempestiva, tendo em vista que foi protocolada no sistema eletrônico dentro do prazo de até 03 (três) dias úteis antes da data da sessão pública, agendada para o dia 28/04/2026, atendendo, assim, ao que dispõe o art. 164 da Lei nº 14.133/2021 que estabelece: "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."

DO MÉRITO

Antes de adentrar no mérito da alegação de suposta aglutinação indevida do Lote 01, cumpre registrar aspecto relevante extraído da própria peça impugnatória, no qual a impugnante reconhece expressamente que o Estudo Técnico Preliminar contém justificativa para a divisão do objeto em dois lotes e para a manutenção de elementos integrados em cada um deles. Veja-se:

14. No caso concreto, é preciso reconhecer, com rigor, que o ETP efetivamente contém justificativa para a divisão em dois lotes e para a manutenção de elementos integrados em cada um deles. O ponto crítico, todavia, não é a inexistência de motivação, mas sua **insuficiência específica** para demonstrar, de modo comparativo e robusto, por que o **eixo digital** não poderia receber tratamento autônomo.

Esse reconhecimento é juridicamente relevante, pois afasta, desde logo, qualquer alegação de ausência de planejamento, de inexistência de motivação ou de omissão da Administração quanto ao exame do parcelamento. A controvérsia, portanto, não reside na inexistência de justificativa técnica, mas na discordância da impugnante quanto à solução administrativa escolhida.

Ocorre que a discordância de potencial licitante com a modelagem adotada não é suficiente, por si só, para invalidar o edital. Cabe à Administração, no exercício de sua competência discricionária técnica e de planejamento, definir a solução que melhor atenda ao interesse público, desde que o faça de forma motivada, proporcional e compatível com a necessidade administrativa identificada, como ocorreu no presente caso.

No caso concreto, o ETP não apenas examinou a possibilidade de parcelamento, como também afastou a aquisição isolada dos componentes em razão dos riscos de fragmentação pedagógica, incompatibilidade técnica, aumento do esforço de integração pela Administração e comprometimento da efetividade da política pública educacional. Assim, a própria premissa lançada pela impugnante confirma que houve efetivo enfrentamento técnico da matéria na fase preparatória, remanescendo apenas inconformismo quanto ao juízo administrativo que concluiu pela manutenção do Lote 01 como solução pedagógica integrada.

Por essa razão, a alegação de aglutinação indevida deve ser analisada sob o prisma da tentativa de substituição do juízo técnico-administrativo da Secretaria Municipal de Educação por uma preferência empresarial voltada à segregação de parcela específica do objeto, notadamente o eixo tecnológico, não se tratando, portanto, de ausência de motivação para o não parcelamento interno do Lote 01.



Ademais disso, oportuno o registro de que a licitação, por força de mandamento legal, busca selecionar a proposta apta a gerar o resultado de contratação mais vantajoso para a Administração Pública. Todavia, justamente na busca pela melhor proposta, o Poder Público, quando da concepção de uma contratação, deve se orientar por padrões de ordem técnica, de forma a garantir eficiência de resultados. Bem por isso, não pode a Administração se descuidar da análise da eficiência de cada contratação a ser realizada, sob pena de se gerar efeito contrário ao pretendido pelas normas que regulam os procedimentos licitatórios.

Sob o viés técnico, a Administração Municipal, no momento da prática do ato de selecionar a melhor proposta comercial, adotará, entre outros, os princípios da eficiência e da supremacia do interesse público, para resguardar a integridade da seleção da melhor proposta, garantindo, assim, a produção mais satisfatória do resultado para atender ao interesse público.

É cediço que, em nosso ordenamento jurídico, vigora o princípio da supremacia do interesse público sobre o particular, e por isso os interesses da administração não podem ser submetidos à simples vontade do particular, sob pena de propiciar a subversão dos valores vigentes e de transformar o procedimento licitatório na satisfação de interesses privados.

E foi pensando justamente no interesse público que o município identificou a necessidade de estabelecer os padrões mínimos de desempenho e execução do contrato dispostos no Termo de Referência e no Edital, adotando critérios de ordem econômica, técnica e operacional que atendam ao interesse público.

Assim, no gozo do poder discricionário que lhe é conferido, a Administração deve definir o objeto e o seu parcelamento de modo a assegurar a consecução do interesse público e a efetividade e eficiência nos processos de contratação, de acordo com os princípios do Direito Administrativo, estes, a legalidade, conveniência e oportunidade.

No presente caso, a Administração, com base em seu poder discricionário, decidiu que o objeto do presente certame será licitado com critério de julgamento de MENOR PREÇO POR LOTE, por ser econômica e tecnicamente mais viável.

Também deve ser registrado que a Administração não ignorou o dever de parcelar, ao reverso disso, adotou o parcelamento na medida adequada ao caso concreto, organizando o objeto em dois lotes distintos o que indica que houve efetiva preocupação em compatibilizar competitividade com eficiência da contratação. Portanto, não se está diante de inexistência de parcelamento, mas apenas de uma pretensão da impugnante de impor um grau ainda maior de parcelamento em relação ao Lote 01, em sentido diverso daquele definido pela Administração no exercício legítimo de sua competência de planejamento.

O parcelamento levado a efeito por esta administração guarda pertinência com os objetivos da licitação, com a realidade da contratação e com a busca da proposta mais vantajosa em sentido amplo, a qual não se resume ao menor preço de cada item isoladamente, mas abrange também a exequibilidade, a eficiência administrativa e a economicidade da solução adotada.

Assim, a forma de parcelamento definida nos autos encontra-se devidamente justificada, pois resulta de avaliação prévia da Administração acerca da conveniência técnica e econômica do julgamento por lote, em conformidade com a disciplina da Lei nº 14.133/2021, cuja medida, nos moldes em que adotada, é a que melhor atende ao interesse público e à obtenção de contratação eficiente e vantajosa, como se verá a seguir.

1. DA ALEGADA IRREGULARIDADE NA AGLUTINAÇÃO DO LOTE 01



A impugnante parte da premissa de que os itens que compõem o Lote 01 são autônomos entre si e poderiam ser contratados de forma segregada sem prejuízo a finalidade pública pretendida. Todavia, essa leitura não corresponde à natureza da contratação delineada na fase preparatória, nem ao resultado educacional buscado pela Administração.

O objeto do certame não consiste na aquisição avulsa de livros, kits de robótica, software educacional, plataforma digital e formação docente, como se fossem bens e serviços independentes, desconectados entre si. A contratação tem por finalidade a implantação de uma solução educacional integrada, destinada à implementação de política pública de educação digital, científica e tecnológica na rede municipal de ensino, com articulação entre material didático estruturado, prática tecnológica, recursos digitais, formação de professores e suporte pedagógico.

Essa diretriz consta expressamente do Termo de Referência, que descreve o objeto como solução educacional integrada destinada à implantação da educação digital, científica e tecnológica na rede municipal, compreendendo, no Lote 01, material didático estruturado, livros paradidáticos, kits de robótica educacional e ambiente virtual de educação.

No mesmo sentido, o Estudo Técnico Preliminar registra que a necessidade administrativa não se limita à aquisição de bens isolados, mas envolve a disponibilização de solução estruturada apta a promover, de forma articulada, competências relacionadas ao raciocínio lógico, resolução de problemas, criatividade, experimentação, linguagem computacional, inovação e uso pedagógico das tecnologias.

Portanto, a Administração não buscou reunir itens por mera conveniência administrativa, na verdade o fez em razão da própria natureza da solução pretendida, cujo núcleo está na articulação entre conteúdo pedagógico, prática tecnológica e formação docente.

É sabido que a Lei nº 14.133/2021 prestigia o parcelamento sempre que tecnicamente viável e economicamente vantajoso, mas não impõe fracionamento automático do objeto.

“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;”

(...)

§ 3º O parcelamento não será adotado quando:

I - a economia de escala, a redução de custos de gestão de contratos ou a maior vantagem na contratação recomendar a compra do item do mesmo fornecedor;

II - o objeto a ser contratado configurar sistema único e integrado e houver a possibilidade de risco ao conjunto do objeto pretendido;

III - o processo de padronização ou de escolha de marca levar a fornecedor exclusivo.”

Da literalidade do dispositivo legal acima invocado, vê-se que o parcelamento não constitui providência obrigatória em toda e qualquer contratação composta por mais de um item. Ao contrário, deve ser examinado à luz da finalidade da contratação, da viabilidade técnica, da economicidade, da ampliação da competição e da preservação do conjunto da solução.

Foi exatamente esse o procedimento adotado pela Administração, quando parcelou o objeto da licitação em dois lotes distintos e, no âmbito do Lote 01, reuniu itens interdependentes em razão da maior vantagem decorrente da aquisição junto a um mesmo fornecedor, bem como,



por se tratar de sistema único e integrado, cujo fracionamento poderia acarretar risco ao conjunto pretendido.

A jurisprudência dos tribunais judiciais e administrativos é firme no sentido de que o fracionamento do objeto deve ser analisado à luz das particularidades da contratação, não havendo ilegalidade na adoção do julgamento por lote quando a Administração demonstra, de forma motivada, que essa modelagem melhor atende ao interesse público.

Com efeito, os precedentes adiante invocados convergem no reconhecimento de que a Administração Pública detém margem legítima para organizar o objeto licitado em lotes, desde que o faça com base em justificativa técnica ou econômica. Nessas condições, a adoção do critério de julgamento por lote não configura restrição indevida à competitividade, mas expressão válida da competência administrativa de planejar a contratação de modo racional e funcional.

A orientação jurisprudencial prestigia a solução planejada pela Administração sempre que demonstrado que o agrupamento preserva ganhos de escala, reduz a dispersão contratual, favorece o controle da execução e se revela mais vantajoso em termos globais. É precisamente essa compreensão que se extrai dos julgados a seguir, os quais reforçam a legitimidade do julgamento por lote quando lastreado em motivação técnica ou econômica suficiente. Uma vez evidenciado que o agrupamento adotado guarda pertinência com o objeto e foi definido em atenção à eficiência, à economicidade e à gestão contratual, impõe-se o reconhecimento da regularidade do parcelamento eleito no edital.

Nessa linha, ao julgar o RMS 76.772/MT, a Segunda Turma do Superior Tribunal de Justiça, em recentíssima decisão, assentou que a adoção de licitação em lote único, quando devidamente justificada, integra o exercício legítimo da discricionariedade administrativa e não viola, por si só, o princípio do parcelamento. Na ocasião, destacou-se que a Lei nº 14.133/2021 recomenda o parcelamento sempre que ele se mostrar técnico e economicamente viável, mas não impede a Administração de adotar modelagem diversa quando existirem razões concretas que evidenciem a inadequação ou a desvantajosidade da divisão do objeto.

EMENTA DIREITO ADMINISTRATIVO. RECURSO EM MANDADO DE SEGURANÇA. LICITAÇÃO. EDITAL DE PREGÃO ELETRÔNICO. AQUISIÇÃO DE MATERIAL ESCOLAR. ESTRUTURAÇÃO EM LOTE ÚNICO. LEGALIDADE. DISCRICIONARIEDADE DA ADMINISTRAÇÃO. RECURSO EM MANDADO DE SEGURANÇA DESPROVIDO.

1. Mandado de segurança coletivo impetrado contra ato do Secretário de Estado de Educação de Mato Grosso, consistente na publicação de edital de pregão eletrônico destinado à formação de registro de preços para aquisição de kits de material escolar estruturado em lote único.

2. A Turma de Câmaras Cíveis Reunidas de Direito Público e Coletivo do Tribunal de Justiça do Estado de Mato Grosso denegou a segurança, sob fundamento de que a estruturação do certame em lote único foi devidamente justificada com base no art. 40, § 3º, I, da Lei 14.133/2021, e que a ausência de regionalização não configura ilegalidade, desde que a Administração apresente justificativa técnica plausível.

3. A opção administrativa pela estruturação do objeto em lote único, devidamente fundamentada em razões técnicas, insere-se no legítimo exercício da discricionariedade conferida ao administrador na consecução do interesse público, encontrando amparo no art. 40, § 3º, I, da Lei 14.133/2021.

4. A pretensão de que o Estado reforme o programa de compras públicas encontra óbice no princípio da separação dos poderes, não competindo ao Poder Judiciário, em regra, imiscuir-se no mérito das decisões administrativas discricionárias.

5. Recurso desprovido.



ACÓRDÃO Vistos e relatados estes autos em que são partes as ~~partes~~ ~~partes~~ indicadas, acordam os Ministros da SEGUNDA TURMA do Superior Tribunal de Justiça, em Sessão Virtual de 06/11/2025 a 12/11/2025, por unanimidade, negar provimento ao recurso, nos termos do voto do Sr. Ministro Relator. Os Srs. Ministros Francisco Falcão, Maria Thereza de Assis Moura, Marco Aurélio Bellizze e Teodoro Silva Santos votaram com o Sr. Ministro Relator. Presidiu o julgamento o Sr. Ministro Afrânio Vilela. Brasília, 13 de novembro de 2025. MINISTRO AFRÂNIO VILELA Relator.

Essa compreensão harmoniza-se, ademais, com a orientação consolidada do Tribunal de Contas da União, que igualmente admite o julgamento por lote quando os itens agrupados guardam correlação material entre si e quando a divisão excessiva do objeto compromete a economicidade, a eficiência administrativa ou a gestão contratual. Os precedentes da Corte de Contas são firmes no sentido de que o parcelamento não constitui um fim em si mesmo, devendo ser sopesado à luz das particularidades do caso concreto e da busca da proposta mais vantajosa para a Administração. Veja-se:

“É legítima a adoção da licitação por lotes formados com elementos de mesma característica, quando restar evidenciado que a licitação por itens isolados exigirá elevado número de processos licitatórios, onerando o trabalho da administração pública, sob o ponto de vista do emprego de recursos humanos e da dificuldade de controle, colocando em risco a economia de escala e a celeridade processual e comprometendo a seleção da proposta mais vantajosa para a administração.” Acórdão 5301/2013-Segunda Câmara, TC 009.965/2013-0, relator Ministro-Substituto André Luís de Carvalho, 3.9.2013.

“É lícito o agrupamento em lotes de itens a serem adquiridos por meio de pregão, desde que possuam a mesma natureza e que guardem relação entre si.

Representação efetuada por empresa com pedido de liminar cautelar apontou supostas irregularidades na condução do pregão eletrônico 01/2013, que tem por objeto a aquisição de mobiliário para as unidades da Advocacia-Geral da União no Rio de Janeiro. Entre os requisitos do edital impugnado destaque-se o que estabeleceu o agrupamento dos itens de mobiliários (estações de trabalho, mesas diversas, gaveteiro, armários variados e estantes) em lotes. Argumentou a autora da representação que a licitação por lote, em que os componentes sejam “elementos díspares entre si”, afrontaria o disposto no art. 3º, caput, e §1º da Lei nº 8.666/93 c/c art. 5º, caput, e parágrafo único do Decreto 5.450/2005, assim como a orientação contida na súmula 247 – TCU, na medida em que impedirá o maior número de empresas participarem do certame, pois muitas delas seriam capazes de ofertar apenas alguns itens e não outros. A relatora, no entanto, ao endossar o exame empreendido pela Unidade Técnica a respeito dessa questão, considerou pertinente essa justificativa de tal medida visou à “padronização do design e acabamento dos diversos móveis que compõem os ambientes da AGU” e objetivou “garantir o mínimo de estética e identidade visual apropriada por lote e localidade já que os itens fazem parte de um conjunto que deverá ser harmônico entre si.” E de que se buscou evitar o aumento do número de fornecedores com o intuito de “preservar o máximo possível a rotina das unidades que são afetadas por eventuais descompassos no fornecimento dos produtos por diferentes fornecedores”. Acrescentou que “lidar com um único fornecedor diminui o custo administrativos de gerenciamento de contratação: fornecimento, vida útil do imóvel e garantias dos produtos.” E mais: “o aumento da eficiência administrativa do setor público passa pela otimização do gerenciamento de



seus contratos de fornecimento. Essa eficiência administrativa também é de estatura constitucional e deve ser buscada pela Administração Pública". Mencionou ainda decisão do Tribunal que forneceu orientação que se ajustaria às especificidades do caso sob exame no sentido de que "inexiste ilegalidade na realização de pregão com previsão de adjudicação por lote e não por itens, desde que os lotes sejam integrados por itens de uma mesma natureza e que guardem relação entre si." – Acórdão 5260/2011 – 1ª Câmara. Acrescentou que houve efetiva competição do certame que contou com a participação de 15 empresas. O Tribunal, então, por não identificar razões para a suspensão do certame julgou improcedente a representação. precedente mencionado: Acórdão 5260/2011 – 1ª Câmara. (Acórdão 861/2013 – Plenário – TC 006.719/2013-9, relatora Ministra Ana Arraes, 10.4.2013).

"A adjudicação por grupo ou lote não é, em princípio, irregular. A Administração, de acordo com sua capacidade e suas necessidades administrativas e operacionais, deve sopesar e optar, motivadamente, acerca da quantidade de contratos decorrentes da licitação a serem gerenciados ..." (Acórdão nº 2796/2013 – TCU).

"SUMÁRIO: REPRESENTAÇÃO DE LICITANTE. PREGÃO PARA REGISTRO DE PREÇOS. ADJUDICAÇÃO POR LOTE. INEXISTÊNCIA DE IRREGULARIDADES. CONHECIMENTO E ARQUIVAMENTO.

Inexiste ilegalidade na realização de pregão com previsão de adjudicação por lotes, e não por itens, desde que os lotes sejam integrados por itens de uma mesma natureza e que guardem correlação entre si.

[...]

4. A exemplo do entendimento trazido pela Secex-BA, não vislumbro máculas no procedimento adotado pela Procuradoria da República no Estado da Bahia.

5. A representante mencionou, como reforço à sua pretensão, a Súmula-TCU nº 247, que diz acerca da obrigatoriedade da adjudicação por itens. A atenta leitura da Súmula, contudo, demonstra que a adjudicação 'por itens', nela defendida, está posta como contraponto à adjudicação 'por preço global'. O que pretendeu, então, estabelecer a Súmula-TCU nº 247, foi consolidar o entendimento prevalecente nesta Casa, no sentido de que é condenável a adjudicação por preço global, por representar, no geral, restrição à competitividade. NÃO TEVE A REFERIDA SÚMULA A PRETENSÃO DE CONDENAR A ADJUDICAÇÃO POR LOTES, tanto assim que eles sequer foram mencionados.

6. Nessa esteira, não se pode pretender conferir interpretação à lei que seja contrária aos princípios da razoabilidade e da economicidade. No caso concreto que se examina, a adjudicação por itens, nos termos defendidos pela representante, implicaria na necessidade de publicação de 415 Atas de Registro de Preços diferentes, com indubitável custo administrativo para sua formalização, publicação e gerenciamento. A divisão do objeto em lotes, na forma realizada, deverá resultar na publicação de apenas 15 Atas de Registro de Preços, conforme informou o pregoeiro.

7. Assim, e considerando que os lotes são compostos por itens de uma mesma natureza, não vislumbro qualquer irregularidade." Acórdão 5260/2011 – 1ª Câmara TCU.

Importa ressaltar que a própria orientação do Tribunal de Contas da União, já sob a sistemática da Lei nº 14.133/2021, afasta a compreensão de que o parcelamento do objeto,



constitua regra absoluta e inflexível. Com efeito, ao tratar sobre a questão do parcelamento ou não da contratação, o TCU reconhece que há hipóteses em que o fracionamento pode se revelar inviável ou desvantajoso, notadamente quando implicar perda de economia de escala e aumento dos custos globais da contratação, bem como quando os ganhos esperados com a divisão não compensarem o acréscimo dos custos e das dificuldades administrativas inerentes à gestão contratual.

Tal diretriz, elaborada no contexto da nova Lei de Licitações, confirma que o dever de parcelar deve ser interpretado em harmonia com os princípios da economicidade, da eficiência e da obtenção da proposta mais vantajosa em sentido amplo, não se confundindo com imposição automática de julgamento por item em toda e qualquer hipótese.

Confira-se:

“Existem situações em que o parcelamento pode ser inviável ou desvantajoso. Por exemplo, quando há perda de economia de escala e a divisão em mais de um certame resulta em aumento dos custos globais da contratação. Outra situação é quando os benefícios do parcelamento não compensam o aumento do custo e das dificuldades administrativas da gestão contratual. (...) Disponível no link: 4.1.8. Justificativas para o parcelamento ou não da contratação | Licitações e Contratos

Essa mesma orientação prevalece no âmbito de outros tribunais administrativos e judiciais, conforme precedentes a seguir citados:

AGRAVO DE INSTRUMENTO Pregão eletrônico Aquisição de medicamentos
Decisão que suspendeu os certames nos moldes pretendidos pela agravada
Insurgência do Município Cabimento Editais que estabelecem a utilização do
critério menor preço por lote. Princípio da vinculação ao instrumento
convocatório Licitantes e Administração que devem respeitar as regras
contidas no edital. Atos administrativos que gozam de presunção de
legitimidade e veracidade. Município que apresentou informações que
indicam que o critério de seleção adotado se mostra mais eficiente e célere
para a seleção das melhores propostas Descontinuidade de serviço
fundamental para a saúde pública que força a municipalidade a celebrar
contrato de emergência para a manutenção dos serviços Presunção de
legitimidade e veracidade do ato administrativo não afastada reformada.
RECURSO PROVIDO. Decisão AGRAVO INTERNO Decisão que indeferiu o
pedido de efeito suspensivo Agravo de Instrumento julgado Agravo interno
prejudicado. RECURSO NÃO CONHECIDO. (TJSP, Agravo de Instrumento
nº 2077160-67.2023.8.26.0000, Rel. Des. Maria Fernanda de Toledo
Rodvalho - Agravo Interno nº 2077160-67.2023.8.26.0000/50000).

EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO E DIREITO PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO DE INSTRUMENTO. LICITAÇÃO EM LOTE ÚNICO. ALEGADA RESTRIÇÃO À CONCORRÊNCIA. NÃO VERIFICADA. MÉRITO ADMINISTRATIVO. AGRAVO DE INSTRUMENTO CONHECIDO E DESPROVIDO. I. Caso em exame. 1. Agravo de Instrumento interposto por empresa em face de decisão interlocutória que indeferiu pedido liminar de tutela antecipada em Mandado de Segurança, sob a alegação de vícios na licitação realizada pelo Município, que unificou a aquisição de produtos distintos em lote único, restringindo a concorrência e dificultando a participação de licitantes. A empresa requer a suspensão do certame e a anulação da licitação, com o desmembramento dos itens licitados. II. Questão em discussão. 2. A questão em discussão consiste em saber se a decisão que indeferiu o pedido liminar de tutela antecipada em mandado de



segurança, relacionado à licitação em lote único de produtos distintos, foi correta diante da alegação de violação ao princípio da ampla concorrência e da competitividade. III. Razões de decidir 3.A parte agravante sustenta nulidade na própria licitação, caracterizando vício insanável que afeta a licitação independentemente de seu encerramento. 4. A decisão que indeferiu a tutela de urgência foi mantida por ausência de probabilidade do direito, conforme entendimento do juízo a quo. 5. A licitação em lote único de produtos distintos não configura ilegalidade, pois a Administração Pública possui discricionariedade para definir a forma de agrupamento dos itens a serem licitados. 6. Não foram apresentados fundamentos suficientes que comprovassem a ilegalidade do ato administrativo impugnado. IV. Dispositivo e tese. 7. Agravo de Instrumento conhecido e desprovido. Tese de julgamento: A decisão administrativa que define a forma de agrupamento dos itens em licitação, incluindo a opção por lote único, está inserida na discricionariedade da Administração Pública e não é passível de controle judicial, salvo em casos de flagrante ilegalidade. Dispositivos relevantes citados: Lei nº 14.133/2021, arts. 40, I, II, III, IV, V, § 3º, I e II; CPC/2015, art. 300. (TJ-PR 00374372020248160000 Ortigueira, Relator.: substituta Luciani de Lourdes Tesseroli Maronezi, Data de Julgamento: 06/03/2025, 4ª Câmara Cível, Data de Publicação: 06/03/2025)

À luz do que precede, o entendimento que se tem é que o parcelamento na forma em que definido pela Administração está em alinhamento à novel disciplina jurídica das licitações, em especial a Lei nº 14.133/2021, razão pela qual o Edital deve ser mantido em todos os seus termos.

Com efeito, a contratação foi estruturada para atender a um sistema educacional único e integrado, composto por materiais didáticos, livros paradidáticos, kits de robótica educacional, software de programação visual, ambiente virtual de aprendizagem, formação docente e suporte técnico-pedagógico. Esses componentes não foram reunidos por simples conveniência administrativa, mas porque funcionam de maneira articulada para entregar um resultado pedagógico uno, que no caso em apreço consiste na implementação da educação digital, científica e tecnológica na rede municipal de ensino.

Nesse contexto, a compra dos componentes do Lote 01 de um mesmo fornecedor mostra-se recomendável sob três perspectivas expressamente contempladas pelo art. 40, § 3º, inciso I, da Lei nº 14.133/2021: a economia de escala, a redução dos custos de gestão contratual e a maior vantagem para a Administração. Além disso, também se destaca o fato de o objeto a ser contratado configurar sistema único e integrado e a sua contratação em lotes separados representa risco ao conjunto do objeto pretendido.

A economia de escala decorre da contratação conjunta de uma solução pedagógica padronizada para a rede municipal, permitindo racionalização de fornecimento, logística, treinamento, suporte e disponibilização dos recursos digitais. A redução dos custos de gestão contratual decorre da existência de um único responsável pela compatibilidade entre os componentes, pela formação dos docentes, pelo suporte técnico e pela efetiva funcionalidade do conjunto. Já a maior vantagem administrativa se evidencia na mitigação dos riscos de incompatibilidade entre livros, kits, software, AVA e metodologia de formação, evitando-se a contratação de partes isoladas que, embora individualmente conformes, possam não produzir resultado educacional coerente e efetivo.

Também incide, com ainda maior pertinência, o art. 40, § 3º, inciso II, da Lei nº 14.133/2021, pois o Lote 01 configura sistema integrado, em que o material didático atua como eixo metodológico, os kits de robótica viabilizam a prática pedagógica, o software permite a programação e a interação com os dispositivos, o AVA centraliza conteúdos, videoaulas,



avaliações, relatórios e formação docente, e o suporte técnico-pedagógico assegura a manutenção continuada da solução.

A fragmentação desse sistema poderia comprometer o conjunto do objeto pretendido, gerando risco de desconexão entre conteúdo teórico e prática tecnológica, incompatibilidade entre kits e software, divergência entre a metodologia dos livros e os recursos digitais, dificuldade de formação uniforme dos professores, dispersão de responsabilidades contratuais e prejuízo ao acompanhamento pedagógico pela Secretaria Municipal de Educação.

Assim, a manutenção do Lote 01 em lote único não afronta o princípio do parcelamento; ao contrário, representa aplicação efetiva da exceção legal prevista no art. 40, § 3º, incisos I e II, da Lei nº 14.133/2021, pois a divisão interna do lote colocaria em risco a funcionalidade, a padronização e a efetividade da solução educacional pretendida.

Essa conclusão é reforçada pelo próprio Estudo Técnico Preliminar, ao registrar, na justificativa da necessidade da contratação e na análise e levantamento de mercado, que a necessidade administrativa não se restringe à aquisição de bens isolados, mas envolve a disponibilização de solução estruturada e articulada, apta a promover o desenvolvimento de competências relacionadas ao pensamento computacional, à experimentação, à linguagem computacional e ao uso pedagógico das tecnologias. O mesmo documento assinala que a aquisição avulsa de itens isolados, embora pudesse ampliar em tese o número de fornecedores, exigiria maior esforço de integração pela Administração, aumentaria o risco de incompatibilidade entre os componentes e transferiria ao ente público o ônus de compatibilizar elementos pedagógicos, técnicos e operacionais que o mercado já oferta de forma articulada.

No mesmo sentido, o Termo de Referência dispõe que a solução deverá operar de forma integrada, sendo vedada a entrega de componentes isolados que não assegurem a funcionalidade completa do objeto contratado, além de exigir que a execução observe a interdependência entre os componentes físicos e digitais, garantindo compatibilidade, funcionalidade e integração entre materiais didáticos, kits de robótica, softwares educacionais e plataforma digital.

Portanto, diante da configuração do Lote 01 como sistema integrado, com risco concreto de prejuízo ao conjunto em caso de fracionamento, a opção administrativa encontra amparo expreso no art. 40, § 3º, incisos I e II, da Lei nº 14.133/2021, restando afastada a alegação de aglutinação indevida.

No caso concreto, houve efetivo exame do parcelamento, tendo em vista que o ETP não concentrou todo o objeto em lote único; ao contrário, a Administração optou pela divisão em dois lotes distintos, por identificar dois núcleos funcionais autônomos. De um lado, a solução pedagógica integrada, voltada ao desenvolvimento do conteúdo, da prática educacional, da robótica e dos recursos digitais; de outro, a solução física e funcional de implantação da Sala Maker.

Essa divisão demonstra que a Administração aplicou o princípio do parcelamento de forma técnica, pois o objeto não foi indevidamente concentrado, mas parcelado até o limite em que a divisão se mostrou compatível com a preservação da unidade funcional de cada solução. Como consignado no ETP, a modelagem adotada evita tanto a concentração integral do objeto em um único lote excessivamente amplo quanto o fracionamento excessivo em itens isolados, que transferiria à Administração o ônus de compatibilizar componentes interdependentes.

No que se refere especificamente ao Lote 01, o ETP justifica a reunião dos itens pela relação de complementaridade pedagógica e funcional existente entre eles. O material didático não é elemento meramente editorial, mas eixo orientador da aplicação metodológica dos kits de



robótica, do software educacional e da plataforma digital. A utilidade da solução reside justamente na articulação entre teoria, prática, recursos tecnológicos e formação docente.

A aquisição separada desses componentes poderia gerar livros, manuais, kits, softwares e plataforma concebidos por fornecedores distintos, com linguagens pedagógicas diferentes, progressões didáticas não coincidentes, metodologias incompatíveis e ausência de correspondência entre o conteúdo ensinado e a prática tecnológica proposta. Isso importaria à Administração o risco de contratar peças formalmente adequadas, mas materialmente desarticuladas, com prejuízo à execução da política educacional.

A impugnante sustenta que a plataforma digital, o AVA, o software, o licenciamento, o suporte e a integração tecnológica constituiriam eixo autônomo. Todavia, no presente caso, tais elementos não foram concebidos como contratação genérica de tecnologia da informação. Eles integram uma solução educacional específica, funcionando como instrumentos de apoio à aplicação do material didático, ao uso dos kits de robótica, à formação docente, ao acompanhamento pedagógico e ao monitoramento da execução do projeto.

O Termo de Referência deixa claro que o AVA deverá estar integrado aos conteúdos didáticos, aos kits educacionais e à proposta pedagógica da solução, permitindo disponibilização de conteúdos digitais, relatórios de acompanhamento pedagógico, videoaulas, ferramentas de avaliação, fóruns, espaços colaborativos, registro das formações e integração com os conteúdos pedagógicos, kits de robótica e software educacional.

Nesta contratação, a tecnologia é meio pedagógico integrado à solução educacional. A plataforma digital, o software de programação visual e o AVA não possuem, aqui, finalidade administrativa autônoma, nem são contratados como sistemas corporativos independentes. Sua função é viabilizar a aplicação pedagógica do programa, a formação dos docentes, o uso dos kits e o acompanhamento da política educacional.

Também não procede a afirmação de que a reunião dos itens favoreceria indevidamente empresas verticalizadas. O levantamento de mercado realizado no ETP identificou que há oferta de soluções educacionais concebidas de forma integrada, reunindo conteúdos didáticos e kits de robótica estruturados para uso coordenado e complementar. Nessa perspectiva, a aglutinação do lote reflete prática compatível com o mercado especializado e preserva a identidade pedagógica da solução pretendida.

A Administração não está obrigada a moldar o objeto para permitir a participação de fornecedores que atuam apenas em parcelas isoladas, quando a necessidade pública exige solução articulada. A competitividade deve ser preservada dentro do mercado pertinente ao objeto definido de forma legítima, e não mediante descaracterização da necessidade administrativa. Em outras palavras, a ampliação da disputa não pode ocorrer à custa da perda de coerência metodológica, da fragmentação da responsabilidade contratual e do risco de inefetividade da política pública.

A contratação em lote único do Lote 01 também favorece a gestão contratual e a responsabilização objetiva do contratado. Caso a Administração promovesse contratações separadas para livros, kits, software, plataforma, formação e suporte, eventual falha de integração poderia gerar disputas entre fornecedores distintos, dificultando a identificação do responsável e retardando a correção do problema. Com a solução integrada, há um único responsável pela compatibilidade, funcionalidade e efetiva entrega do resultado contratado.

Esse aspecto é especialmente relevante porque a contratação envolve rede municipal com 34 escolas e 2 anexos, distribuídos em cinco distritos, com atendimento aproximado de



11.000 estudantes do Ensino Fundamental, o que exige padronização mínima, equidade territorial e racionalidade na execução da política pública.

A fragmentação excessiva poderia gerar assimetrias entre unidades escolares, diferenças metodológicas entre turmas, dificuldades de capacitação uniforme dos professores, incompatibilidade entre materiais e kits e redução da capacidade de monitoramento dos resultados. A solução integrada, por sua vez, assegura progressão pedagógica comum, linguagem uniforme, formação docente alinhada aos recursos fornecidos e melhor controle institucional da implementação.

Também consta do ETP, no item 6 – Levantamento de mercado, que o Lote 01 foi concebido como solução educacional integrada, na qual o material didático deve ser adotado de forma uniforme em toda a rede de ensino e atuar como eixo orientador da utilização dos kits, assegurando progressão pedagógica compatível com as diferentes etapas e faixas de ensino atendidas. O mesmo documento registra que material didático e kits não constituem prestações autônomas, mas componentes reciprocamente dependentes, cuja utilidade plena decorre da articulação entre conteúdo, orientação pedagógica, aplicação prática e progressão de aprendizagem.

Portanto, a divisibilidade meramente física ou comercial dos componentes não conduz, por si só, à obrigatoriedade de desmembramento. O critério juridicamente relevante é a divisibilidade funcional do objeto sem prejuízo ao conjunto. No presente caso, a cisão do Lote 01 comprometeria a unidade metodológica da solução, a compatibilidade entre os componentes, a padronização da rede e a própria efetividade da política educacional.

Dessa forma, a modelagem adotada harmoniza o princípio do parcelamento com os princípios da eficiência, do planejamento, da seleção da proposta apta a gerar o resultado mais vantajoso, da padronização pedagógica e da segurança da execução contratual, nos termos dos arts. 5º, 11 e 18 da Lei nº 14.133/2021.

Ante o exposto, rejeita-se a alegação de aglutinação indevida do Lote 01, mantendo-se a estrutura do edital, por estar tecnicamente justificada, compatível com a natureza integrada da solução educacional pretendida, aderente ao levantamento de mercado e necessária à preservação da coerência pedagógica, da funcionalidade do objeto e da eficiência da contratação.

2. DA ALEGADA CAPTURA DO EIXO TECNOLÓGICO POR LOTE EDITORIAL

A alegação de suposta “captura do eixo tecnológico por lote editorial” constitui, em verdade, mero desdobramento da tese de aglutinação indevida do Lote 01, já enfrentada nos fundamentos anteriores. Ainda assim, por cautela e em atenção ao dever de motivação, passa-se ao exame específico da insurgência lançada contra o edital.

A impugnante sustenta que plataforma digital, AVA, LMS, software educacional, licenciamento, suporte, integração e serviços correlatos deveriam ser tratados como núcleo autônomo da contratação, separado dos materiais didáticos e dos kits de robótica. Todavia, essa premissa desconsidera a natureza do objeto licitado.

No presente caso, a Administração não está contratando uma solução genérica de tecnologia da informação, tampouco um sistema administrativo autônomo, destinado a funcionar de maneira independente da política pedagógica. O componente digital integra uma solução educacional voltada à implementação da educação digital, científica e tecnológica na rede municipal de ensino, funcionando como instrumento de apoio à aplicação do material didático, ao uso dos kits de robótica, à formação dos professores, ao acompanhamento pedagógico e ao monitoramento da execução do projeto.



O próprio Termo de Referência descreve o objeto do Lote 01 como parte de uma solução educacional integrada, composta por material didático estruturado, livros paradidáticos, kits de robótica educacional e ambiente virtual de educação. Não há, portanto, prevalência de um "lote editorial" sobre um "eixo tecnológico", mas a reunião de componentes concebidos para operar de forma articulada em favor de um resultado educacional comum.

Essa integração é reiterada no Estudo Técnico Preliminar, ao afirmar que a necessidade administrativa e pedagógica não se restringe à simples aquisição de bens isolados, mas envolve a disponibilização de uma solução educacional estruturada, apta a promover, de forma articulada, competências relacionadas ao raciocínio lógico, à resolução de problemas, à criatividade, à experimentação, à linguagem computacional, à inovação e ao uso pedagógico das tecnologias no ambiente escolar.

Assim, a tecnologia prevista no Lote 01 não é um acessório irrelevante nem um objeto autônomo dissociado da proposta pedagógica. Ela é componente instrumental da solução educacional. O software de programação visual, a plataforma digital e o AVA são meios para viabilizar a execução do conteúdo, a prática com os kits, a formação docente, a interação pedagógica, a disponibilização de videoaulas, a avaliação e o acompanhamento dos resultados.

O Termo de Referência confirma essa conclusão ao exigir que a plataforma educacional digital contemple ambiente web responsivo e seguro, conteúdos digitais, videoaulas, sistema de avaliação, fórum de interação, mural pedagógico, monitoramento de acesso dos docentes e relatórios gerenciais. Tais funcionalidades demonstram que o ambiente digital foi modelado como ferramenta de suporte pedagógico e gerencial da solução educacional, e não como contratação tecnológica independente.

Do mesmo modo, o Termo de Referência prevê que o AVA deverá estar ativo, configurado e plenamente funcional, integrado aos conteúdos didáticos, aos kits educacionais e à proposta pedagógica da solução. Essa previsão afasta a tese de que o componente digital poderia ser simplesmente destacado do conjunto sem impacto à finalidade contratual.

A pretensão de segregação do eixo tecnológico parte de uma visão fragmentada do objeto, como se fosse possível contratar, de um lado, livros e kits, e, de outro, plataforma, software e suporte, sem risco de desconexão metodológica, incompatibilidade técnica ou prejuízo à execução pedagógica. Contudo, a solução planejada pela Administração exige coerência entre conteúdo teórico, atividade prática, linguagem de programação, recursos digitais, formação docente e acompanhamento pedagógico.

O ETP é expresso ao registrar que, no Lote 01, a solução deverá contemplar, de forma integrada, materiais didáticos estruturados, livros paradidáticos, kits de robótica educacional, software educacional de programação visual, plataforma educacional digital e formação continuada, devendo tais componentes operar de forma articulada e complementar, garantindo coerência metodológica e efetiva aplicação pedagógica.

Também consta do ETP que os materiais didáticos devem apresentar integração com as atividades práticas desenvolvidas com os kits e com os recursos digitais. Desse modo, a separação artificial do eixo tecnológico poderia comprometer justamente a correspondência entre o conteúdo ensinado, a prática realizada, o software utilizado e o acompanhamento feito pela plataforma.

A Administração, portanto, não "capturou" o eixo tecnológico por um lote editorial. Ao contrário, reconheceu que a tecnologia, nesta contratação, está pedagogicamente vinculada ao material didático, aos kits de robótica e à formação docente. A função do componente digital é

viabilizar a plena execução da solução educacional integrada, e não operar como objeto autônomo de tecnologia da informação.

A alegação da impugnante também não se sustenta quando confrontada com o levantamento de mercado realizado no ETP, pois esse estudo identificou que o mercado disponibiliza soluções que reúnem, de forma integrada, livros didáticos ou paradidáticos, manuais de apoio ao professor e kits de robótica educacional, concebidos para utilização articulada no processo de ensino-aprendizagem, permitindo que o material didático funcione como eixo orientador da utilização dos kits, com progressão pedagógica compatível com as etapas de ensino atendidas.

Em comparação com a contratação separada desses elementos, o ETP assinala que a oferta integrada proporciona padronização pedagógica, compatibilidade entre os recursos fornecidos e melhor aproveitamento educacional da solução, reduzindo o risco de desconexão entre conteúdo, metodologia e prática.

Logo, a segregação pretendida pela impugnante não ampliaria a eficiência da contratação; ao contrário, poderia transferir à Administração o ônus de compatibilizar soluções de diferentes fornecedores, com potencial conflito entre metodologia didática, arquitetura do software, funcionamento dos kits, conteúdos do AVA, relatórios, formação docente e suporte técnico.

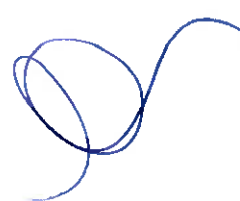
Também não procede a invocação da Portaria SGD/MGI nº 5.950/2023 como fundamento para impor a segregação do componente digital. Ainda que o normativo possa servir como referência técnica em contratações de software e serviços digitais, ele não tem o efeito de transformar toda solução educacional com componente tecnológico em contratação autônoma de tecnologia da informação, nem afasta a possibilidade de contratação integrada quando o software e a plataforma funcionam como meios pedagógicos vinculados ao objeto principal.

No caso concreto, o software educacional e o AVA não são fins em si mesmos. São instrumentos de implementação da educação digital, da robótica educacional, do pensamento computacional e da formação docente. Por essa razão, sua integração ao Lote 01 é compatível com a finalidade pública buscada e com a própria modelagem prevista no art. 40, § 3º, incisos I e II, da Lei nº 14.133/2021, que autoriza a não adoção do parcelamento quando a compra do item do mesmo fornecedor for recomendada pela maior vantagem, pela redução dos custos de gestão contratual ou quando o objeto configurar sistema único e integrado com risco ao conjunto em caso de fracionamento.

A contratação separada do eixo tecnológico poderia gerar, por exemplo, plataforma incapaz de dialogar adequadamente com os conteúdos didáticos, software incompatível com os kits fornecidos por outro contratado, formação docente dissociada dos recursos efetivamente entregues, ausência de correspondência entre relatórios gerenciais e proposta pedagógica, além de dispersão de responsabilidades entre fornecedores distintos. Tais riscos justificam a manutenção do componente digital dentro da solução integrada do Lote 01.

Portanto, não há direcionamento, restrição indevida ou captura do eixo tecnológico. Há, sim, opção técnica devidamente motivada pela contratação de solução educacional integrada, em que os recursos digitais são indispensáveis à execução pedagógica do conjunto e à obtenção do resultado pretendido pela Administração.

Diante disso, rejeita-se a alegação da impugnante, mantendo-se o Lote 01, nos termos em que originariamente definido, por se tratar de sistema integrado, cuja fragmentação poderia comprometer a compatibilidade, a padronização, a responsabilização contratual e a efetividade da política pública educacional.





3. DA ALEGADA NECESSIDADE DE MAIOR OBJETIVIDADE E ADEQUAÇÃO AO COMPONENTE DIGITAL NA PROVA DE CONCEITO

Inicialmente, cumpre registrar que a própria impugnante reconhece que a prova de conceito é instrumento legítimo de aferição da conformidade da proposta com as especificações editalícias, desde que prevista no instrumento convocatório, justificada e estruturada com critérios objetivos. A insurgência levantada, portanto, não recai sobre a possibilidade jurídica da exigência, mas sobre a alegação de que o procedimento deveria ser mais detalhado, especialmente quanto ao componente digital.

Além disso, o Estudo Técnico Preliminar também justifica a exigência de amostras e prova de conceito, no qual se registrou que, em contratação envolvendo materiais didáticos, kits de robótica educacional, recursos pedagógicos e sistemas digitais integrados, a análise meramente documental pode não ser suficiente para aferir, com segurança, qualidade, funcionalidade, compatibilidade entre componentes e efetiva aptidão da solução para atendimento da necessidade administrativa. O mesmo ETP destaca que a exigência de prova de conceito do Ambiente Virtual de Aprendizagem é necessária e proporcional, pois permite verificar, de forma prática e objetiva, se a solução tecnológica ofertada atende às funcionalidades, recursos de gestão, navegação e compatibilidade previstos no estudo.

A prova de conceito, portanto, está devidamente motivada e vinculada ao objeto e sua finalidade é reduzir o risco de contratação de solução incompatível, ineficiente ou inapta ao atendimento da necessidade administrativa, especialmente porque o AVA constitui elemento essencial da solução educacional.

Ademais disso, a exigência veiculada no edital é dirigida ao licitante provisoriamente classificado em primeiro lugar, não impondo a todos os participantes o ônus prévio de apresentação de amostras ou demonstração de prova de conceito antes da fase competitiva. Essa previsão preserva a proporcionalidade do procedimento, evita custos desnecessários aos demais licitantes e permite à Administração verificar a conformidade da proposta mais bem classificada antes da adjudicação.

De mais a mais, o Termo de Referência - TR estabelece previamente os elementos a serem apresentados, os componentes a serem avaliados; os critérios de análise, de modo a permitir a verificação objetiva das características técnicas, funcionais e pedagógicas da solução ofertada; a fundamentação e os benefícios; e as consequências do não atendimento.

No que é referente aos kits de robótica educacional e materiais didáticos, o Termo de Referência exige a apresentação de amostras físicas dos itens que compõem o Lote 01, para verificação da conformidade com as especificações do instrumento convocatório. Para os kits de robótica, exige-se amostra física completa e funcional, permitindo a verificação prática de montagem, funcionamento, integração entre componentes, segurança, adequação ao uso educacional e compatibilidade com os materiais didáticos. Quanto aos materiais didáticos e boxes pedagógicos, o Termo de Referência prevê a apresentação de exemplares físicos ou digitais, contendo estrutura de conteúdo, proposta pedagógica e alinhamento à BNCC.

No que se refere aos componentes digitais, a disciplina editalícia também é expressa, tendo em vista que para o software educacional vinculado aos kits e aos materiais didáticos, o Termo de Referência exige a disponibilização de acesso funcional ao sistema, interface intuitiva, funcionamento offline/online, integração com os kits e aderência às exigências pedagógicas e o idioma na língua portuguesa. Veja-se:



14.4.6.1 SOFTWARE EDUCACIONAL:

Item	Requisito	Atende (Sim/Não)	Observações
4.1	Interface em língua portuguesa		
4.2	Funcionamento offline		
4.3	Funcionamento online		
4.4	Interface intuitiva		
4.5	Existência de simulador		
4.6	Integração com kits de robótica		
4.7	Necessidade de criação de projetos/lojas		
4.8	Adequação pedagógica		

Para a plataforma educacional digital, exige-se acesso funcional demonstrativo completo, possibilitando a análise das funcionalidades previstas, incluindo interface em português, disponibilização de vídeoaulas, material didático digital, sistema de avaliação, ferramentas de interação, entre outros recursos pedagógicos, relatórios e monitoramento de uso. Veja-se:

14.4.6.5 PLATAFORMA EDUCACIONAL DIGITAL:

Item	Requisito	Atende (Sim/Não)	Observações
5.1	Acesso funcional disponibilizado		
5.2	Interface em português		
5.3	Disponibilização de vídeoaulas		
5.4	Disponibilização de material didático digital		
5.5	Sistema de avaliação (quiz ou equivalente)		
5.6	Fórum ou ambiente de interação		
5.7	Monitoramento de acesso dos usuários		
5.8	Geração de relatórios		
5.9	Estabilidade e desempenho do sistema		

Desse modo, não procede a alegação de que o componente digital teria sido tratado de forma secundária ou sem aderência procedimental. O Termo de Referência admite expressamente, no item *Do Detalhamento da exigência de Amostras e Demonstração Prática da Solução* a demonstração por acesso funcional, login e senha, ambiente de demonstração,



instalação local ou execução assistida, o que contempla, inclusive, formas compatíveis com aferição digital da solução, sem prejuízo da avaliação presencial dos componentes físicos.

A impugnante pretende que a Administração exija, de forma obrigatória, a aferição remota ou híbrida do componente digital. Todavia, o instrumento convocatório já permite meios adequados de demonstração do sistema, sem impor formato único e rígido que possa comprometer a condução da avaliação pela equipe técnica. A Administração preservou margem operacional legítima para verificar a solução de modo compatível com a natureza de cada componente, especialmente porque o Lote 01 não é puramente digital, mas envolve materiais físicos, kits de robótica, integração com software, plataforma educacional e formação docente.

A avaliação integrada, longe de representar vício, é decorrência lógica da natureza do objeto. O Termo de Referência estabelece que a análise das amostras e dos sistemas será realizada considerando a compatibilidade entre materiais físicos e sistemas digitais, o funcionamento prático dos kits e sua integração com o software, a aderência pedagógica da solução como um todo, a usabilidade, acessibilidade e interface dos sistemas, bem como a conformidade com as especificações técnicas e pedagógicas.

Além disso, para os serviços de formação docente, exige-se apresentação de plano de formação contendo carga horária, conteúdos, metodologia, cronograma e modelo de certificação, o que reforça a objetividade e a abrangência da avaliação.

Quanto à alegação de necessidade de maior publicidade, registro e identificação da equipe avaliadora, observa-se que o Termo de Referência prevê que a análise técnica das amostras e dos sistemas será realizada por equipe técnica designada pela Secretaria de Educação, incumbida de verificar a compatibilidade integral da solução ofertada com as exigências do Termo de Referência.

Naturalmente, a atuação dessa equipe deverá observar os princípios da publicidade, nos termos do art. 13 da Lei nº 14.133/2021, segundo o qual os atos praticados no processo licitatório são públicos, ressalvadas as hipóteses legais; motivação; julgamento objetivo; isonomia e transparência, com registro dos atos praticados no processo administrativo e possibilidade de acompanhamento por todos os licitantes.

A Lei nº 14.133/2021 autoriza a Administração a realizar diligências e avaliações de conformidade da proposta, inclusive mediante amostras, exame de conformidade e prova de conceito, desde que tais instrumentos estejam vinculados ao objeto, previstos no edital e orientados por critérios objetivos. No presente caso, esses requisitos foram atendidos.

Ressalte-se, ainda, que a impugnante não demonstra concretamente qual critério de avaliação seria subjetivo, obscuro ou direcionado, limitando-se a afirmar, de modo genérico, que seria necessária maior densificação procedimental. Ocorre que a eventual preferência da impugnante por um roteiro mais minucioso ou por determinada forma de demonstração do sistema não basta para invalidar a disciplina editalícia, sobretudo quando o Termo de Referência já define os itens a serem apresentados, as funcionalidades a serem verificadas, a forma de disponibilização dos sistemas e os parâmetros de análise integrada.

Assim, a disciplina da prova de conceito e das amostras mostra-se adequada, proporcional e compatível com a natureza do Lote 01, pois permite aferir, de maneira objetiva, a conformidade entre materiais didáticos, kits de robótica, software educacional, plataforma digital, formação docente e proposta pedagógica.

Diante disso, rejeita-se a alegação de insuficiência da disciplina da POC/amostras, mantendo-se as disposições editalícias, por estarem devidamente justificadas no ETP e no TR,



PREFEITURA DE
PACATUBA



vinculadas à avaliação objetiva da solução ofertada e adequadas à natureza integrada do objeto contratado.

CONCLUSÃO

Ante o exposto, **CONHEÇO** o pedido de **IMPUGNAÇÃO**, dada a sua tempestividade, e, no mérito, decido pela sua **IMPROCEDÊNCIA**.

Pacatuba/CE, 27 de abril de 2026.

MARIA DE NAZARÉ RODRIGUES CAETANO
Ordenadora de Despesas da Secretaria de Educação, Esporte e Juventude