



DECISÃO DE IMPUGNAÇÃO
PREGÃO ELETRÔNICO Nº 009/2026
PROCESSO ADMINISTRATIVO Nº 20250149/2026

IMPUGNANTE: JM COMÉRCIO, SERVIÇOS, CURSOS E TREINAMENTOS LTDA, CNPJ nº 60.577.712/0001-08

OBJETO: Contratação do serviço de implantação de projeto de recursos instrucionais para educação inclusiva, destinados a alunos neurodivergentes e professores da rede municipal de ensino do Município de Santa Cruz/RN.

I – DO RELATÓRIO

Trata-se de impugnação administrativa apresentada pela empresa JM COMÉRCIO, SERVIÇOS, CURSOS E TREINAMENTOS LTDA, pessoa jurídica de direito privado, inscrita no CNPJ sob o nº 60.577.712/0001-08, com sede na cidade de Fátima do Sul/MS, representada por sua administradora Joelma Rodrigues da Silva, em face do Edital do Pregão Eletrônico nº 009/2026, Processo Administrativo nº 20250149/2026.

A Impugnante apresenta extensa peça processual, dividida em treze tópicos na impugnação principal e nove tópicos em anexo técnico, nos quais, em síntese, formula os seguintes pleitos: (a) reconhecimento de que a modelagem do objeto em lote único é anticompetitiva; (b) reconhecimento de violação ao dever legal de parcelamento do objeto; (c) reconhecimento de que os mercados envolvidos são economicamente distintos e que a camada tecnológica possui autonomia funcional; (d) retificação do edital para promover o parcelamento funcional, com criação de lote específico para tecnologia educacional digital; (e) suspensão do certame até saneamento integral do edital; (f) subsidiariamente, emissão de parecer técnico e jurídico pela Procuradoria-Geral do Município; (g) submissão à autoridade superior; e (h) no anexo técnico, esclarecimentos sobre vedação de subcontratação, qualificação técnica, prova de conceito, garantia de proposta, autonomia da camada tecnológica, LGPD e coerência do julgamento.



A Impugnante registra, ainda, alerta formal de controle externo, mencionando possível representação perante o Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Norte – TCE/RN.

Recebida tempestivamente a impugnação, passa-se à análise das razões apresentadas.

II – DA TEMPESTIVIDADE, LEGITIMIDADE E CONHECIMENTO

A impugnação foi protocolada em 12 de março de 2026, sendo que a sessão pública está agendada para 20 de março de 2026. Portanto, a insurgência foi apresentada dentro do prazo legal de 3 (três) dias úteis antes da data de abertura da sessão, nos termos do art. 164, § 1º, da Lei nº 14.133/2021.

Quanto à legitimidade, a Impugnante declara atuar no segmento de tecnologia educacional. Todavia, cumpre registrar que a análise do contrato social da empresa revela objeto social extremamente amplo e diversificado, que abrange desde assessoria em licitações, confecção de vestuário, construção de edifícios, obras de engenharia civil, até comércio atacadista de diversos produtos, chaveiros e serviços de fornecimento de infraestrutura de apoio e assistência a paciente no domicílio. Tal amplitude contrasta com a autoqualificação de empresa "especializada em tecnologia educacional".

Não obstante, considerando que a lei assegura a qualquer pessoa o direito de impugnar o edital (art. 164 da Lei nº 14.133/2021), conhece-se da impugnação apresentada.

III – DO MÉRITO

III.1 – DA ALEGADA MODELAGEM ANTICOMPETITIVA E DA VIOLAÇÃO AO DEVER DE PARCELAMENTO

O núcleo da impugnação reside na alegação de que a modelagem do objeto em lote único, por menor preço global, é anticompetitiva e viola o dever de parcelamento previsto no art. 40, § 2º, da Lei nº 14.133/2021. A Impugnante sustenta que o edital aglutina objetos de "natureza técnica, operacional e econômica absolutamente distinta, pertencentes a mercados diversos", criando "barreira direta à participação de empresas especializadas em tecnologia educacional".



As razões da Impugnante não merecem acolhimento, conforme se demonstra a seguir.

Em primeiro lugar, é necessário contextualizar o objeto da contratação. O Município de Santa Cruz/RN pretende implantar projeto de educação inclusiva destinado a alunos neurodivergentes, que demanda solução pedagógica integrada composta por ambientação física especializada, mobiliário pedagógico adaptado, equipamentos tecnológicos e plataforma educacional digital. Trata-se de projeto pedagógico unitário, cuja efetividade depende da articulação harmônica entre todos os seus componentes.

O art. 40, § 3º, da Lei nº 14.133/2021 estabelece que "o parcelamento não será adotado quando: I – a economia de escala, a redução de custos de gestão de contratos ou a maior vantagem para a Administração recomendar a contratação em lote; II – o objeto a ser contratado configurar sistema único ou integrado, cuja divisão comprometa sua funcionalidade". Ambas as hipóteses se verificam no caso concreto.

A solução licitada constitui sistema integrado cuja funcionalidade depende da interação coordenada entre seus componentes. A ambientação física dos espaços foi projetada para receber equipamentos específicos, com dimensões, layouts, tratamento acústico, iluminação e revestimentos calculados em função dos equipamentos tecnológicos e do mobiliário que serão ali instalados. A separação desses elementos implicaria risco concreto de incompatibilidade entre os componentes físicos e tecnológicos, comprometendo a funcionalidade da solução e, em última análise, o atendimento aos alunos neurodivergentes.

A Impugnante sustenta que "não existe demonstração técnica idônea" da interdependência funcional entre os componentes. Tal afirmação é improcedente. O Estudo Técnico Preliminar (ETP) que instrui o processo administrativo contém análise detalhada da solução pretendida, com demonstração motivada de que o parcelamento comprometeria a integralidade e a efetividade do projeto pedagógico. A demonstração técnica existe, está formalizada nos autos e está disponível para consulta dos interessados.

A alegação de que "a afirmação conclusiva não substitui a motivação técnica" revela que a Impugnante desconhece o conteúdo dos autos do processo administrativo, nos quais constam os estudos técnicos que fundamentam a modelagem adotada. A impugnação ao edital não é o instrumento adequado para questionar estudos técnicos que a Impugnante sequer consultou.

Quanto ao argumento de que o mercado educacional é "nitidamente segmentado", com empresas especializadas em cada nicho, registre-se que esta é



exatamente a circunstância que justifica a contratação integrada. Projetos de educação inclusiva para alunos neurodivergentes demandam solução que transcende a mera soma de componentes isolados. A efetividade pedagógica do projeto depende da coesão entre o ambiente físico, os recursos tecnológicos e a plataforma digital de acompanhamento. A contratação fragmentada, com múltiplos fornecedores especializados em nichos distintos, comprometeria essa coesão e transferiria à Administração o ônus e o risco de integrar componentes heterogêneos.

A jurisprudência do TCU é consolidada no sentido de que o parcelamento, embora seja a regra, admite exceções quando a Administração demonstra motivadamente a necessidade de contratação integrada. Nesse sentido, o Acórdão 5.301/2013 – Primeira Câmara do TCU reconheceu que "o parcelamento não é obrigatório quando a divisão do objeto não for tecnicamente viável ou resultar em perda de economia de escala". Igualmente, o Acórdão 861/2013 – Plenário consignou que "o agrupamento de itens em lotes deve ser justificado e pode ser adotado quando a aquisição isolada represente perda de escala, incompatibilidade técnica ou prejuízo à qualidade do objeto".

Ademais, a contratação integrada em lote único reduz significativamente os custos de gestão contratual. A fragmentação do objeto em múltiplos lotes exigiria a gestão simultânea de contratos distintos, com cronogramas de execução que precisariam ser coordenados entre fornecedores independentes, aumentando a complexidade administrativa e o risco de atrasos e incompatibilidades.

Pelo exposto, **INDEFERE-SE** o pedido de reconhecimento de modelagem anticompetitiva e de violação ao dever de parcelamento.

III.2 – DO PEDIDO DE CRIAÇÃO DE LOTE AUTÔNOMO PARA TECNOLOGIA EDUCACIONAL

A Impugnante requer a segregação da "camada tecnológica" em lote específico, que contemplaria plataforma educacional, AVA/LMS, aplicativos, integrações, relatórios, dashboards e recursos digitais correlatos.

Tal pretensão não procede. A plataforma educacional digital não é componente isolado que possa ser destacado da solução sem prejuízo de sua funcionalidade. No contexto do projeto de educação inclusiva para alunos neurodivergentes, a plataforma digital é o elemento que confere inteligência ao conjunto, integrando os dados coletados nos ambientes físicos tematizados, processando informações de engajamento e



atenção dos alunos, gerando trilhas personalizadas de aprendizagem e produzindo relatórios de acompanhamento.

A separação da camada tecnológica exigiria que a Administração definisse, no edital, padrões de interoperabilidade entre os componentes físicos e digitais fornecidos por empresas distintas. Tal providência, além de ser tecnicamente complexa e onerosa, não garantiria a compatibilidade efetiva entre os sistemas, uma vez que cada fornecedor adotaria seus próprios protocolos, formatos de dados e arquiteturas tecnológicas.

A integração entre componentes físicos e digitais em projetos de educação inclusiva não se resume à conexão por APIs ou interoperabilidade de sistemas, como simplificada sugere a Impugnante. Trata-se de integração funcional e pedagógica, que exige que os ambientes físicos, os equipamentos tecnológicos e a plataforma digital sejam concebidos e implementados de forma coordenada, com base em um projeto pedagógico unitário.

O argumento de que "sistemas LMS e plataformas educacionais não dependem da fabricação do mobiliário nem da ambientação física para existir, operar ou ser contratados" é genericamente verdadeiro, mas irrelevante no contexto específico do presente certame. Não se está adquirindo um LMS genérico para uso em qualquer ambiente. Está-se contratando uma solução pedagógica especializada para educação inclusiva de alunos neurodivergentes, na qual todos os componentes foram projetados para funcionar de forma integrada.

Pelo exposto, **INDEFERE-SE** o pedido de criação de lote autônomo para tecnologia educacional.

III.3 – DA ALEGAÇÃO DE DIRECIONAMENTO MATERIAL DO EDITAL

A Impugnante afirma que o modelo adotado pelo edital produz "direcionamento material do objeto" e "direcionamento estrutural do certame para empresas que concentram, no mesmo arranjo empresarial, ambientação física, mobiliário, equipamentos e tecnologia educacional".

Tal alegação é improcedente e carece de base probatória. A Impugnante não indica qual empresa ou grupo empresarial estaria sendo favorecido pela modelagem adotada. Não apresenta evidências de conluio, combinação de preços, troca de informações privilegiadas ou qualquer outro indício concreto de direcionamento.

A mera circunstância de que o modelo de contratação em lote único favorece empresas com capacidade de fornecimento verticalizado não configura, por si só,



direcionamento. Toda modelagem de contratação pública, por definição, seleciona um universo de potenciais participantes. A contratação por itens isolados também seleciona – em favor de empresas especializadas em nichos específicos. A questão não é qual modelo favorece qual tipo de empresa, mas sim qual modelo melhor atende ao interesse público e às necessidades da Administração.

No caso vertente, a opção pelo lote único decorre da necessidade técnica de integração dos componentes da solução pedagógica, conforme amplamente demonstrado nos tópicos anteriores. A Administração não desenhou o objeto para favorecer ou desfavorecer qualquer empresa específica, mas sim para garantir a funcionalidade e a efetividade do projeto de educação inclusiva.

Registre-se que a possibilidade de participação de empresas que formem consórcio ou que subcontratem parte do objeto são mecanismos que a legislação oferece para ampliar a competição em contratações complexas. A Administração analisou essas possibilidades na fase preparatória do certame e adotou as providências que entendeu adequadas ao caso concreto.

Pelo exposto, **INDEFERE-SE** a alegação de direcionamento material do edital.

III.4 – DO PEDIDO DE SUSPENSÃO DO CERTAME

A Impugnante requer a suspensão do certame até o "saneamento integral do edital, do Termo de Referência e da modelagem do objeto, com posterior republicação e reabertura dos prazos legais".

O pedido de suspensão é acessório e depende do acolhimento dos pedidos principais. Uma vez que todos os pedidos da Impugnante estão sendo indeferidos pelos fundamentos expostos nesta decisão, não há razão para a suspensão do certame.

A Administração verificou que o edital e o Termo de Referência estão em conformidade com a legislação vigente e atendem adequadamente às necessidades do Município para a implementação do projeto de educação inclusiva.

Pelo exposto, **INDEFERE-SE** o pedido de suspensão do certame.

IV – DAS RESPOSTAS AOS PEDIDOS DO ANEXO TÉCNICO

IV.1 – Da Vedação de Subcontratação



A Impugnante questiona a vedação de subcontratação prevista na minuta contratual, alegando que tal restrição "impede a composição técnica legítima entre especialistas".

A vedação de subcontratação foi adotada pela Administração com base em análise de risco realizada durante a fase preparatória do certame. Em contratações de soluções integradas para educação inclusiva, a subcontratação de parcelas do objeto pode comprometer a unidade da solução, dificultar a fiscalização contratual e diluir a responsabilidade do contratado. A vedação à subcontratação é prerrogativa da Administração, prevista no art. 122, § 1º, da Lei nº 14.133/2021, e encontra respaldo na natureza integrada do objeto.

Ademais, a vedação de subcontratação não impede a participação de empresas no certame. As empresas interessadas podem compor suas propostas com base em sua capacidade própria ou por meio de acordos comerciais com fabricantes e fornecedores que não se confundem com subcontratação.

IV.2 – Da Qualificação Técnica

A Impugnante alega que a exigência de atestado de capacidade técnica compatível com a solução educacional integrada converte a habilitação em "filtro de mercado".

A exigência de qualificação técnica compatível com o objeto é não apenas legítima, mas necessária. O art. 67, inciso II, da Lei nº 14.133/2021 autoriza a Administração a exigir "atestados de capacidade técnico-profissional e técnico-operacional" compatíveis com o objeto da licitação. A compatibilidade deve ser aferida em relação ao objeto efetivamente contratado, que, no caso, é uma solução integrada.

A jurisprudência do TCU é clara no sentido de que a qualificação técnica deve refletir as parcelas de maior relevância técnica e de valor significativo do objeto (Súmula 263). A Administração dimensionou as exigências habilitatórias de forma proporcional à complexidade do objeto, sem extrapolar os limites legais.

IV.3 – Da Cláusula de Amostras e Prova de Conceito

A Impugnante questiona a cláusula que prevê a possibilidade de realização de homologação de amostras, exame de conformidade e prova de conceito, alegando imprecisão.



A previsão de aferição de amostras e prova de conceito encontra amparo no art. 17, § 3º, da Lei nº 14.133/2021, que autoriza a Administração a exigir apresentação de amostra ou prova de conceito. Os critérios, metodologia e procedimentos aplicáveis serão definidos e comunicados aos licitantes no momento oportuno, previamente à realização dos testes, garantindo-se transparência, objetividade e contraditório.

A cláusula editalícia não é "aberta" ou "imprecisa", mas sim suficientemente ampla para permitir que a Administração, caso necessário, realize as aferições pertinentes à conformidade do objeto ofertado. O detalhamento excessivo dos procedimentos de teste no edital poderia, inclusive, engessar a Administração e dificultar a adequada verificação da conformidade dos produtos.

IV.4 – Da Garantia de Proposta

A Impugnante alega ambiguidade na previsão de garantia de proposta, solicitando esclarecimento sobre sua obrigatoriedade.

A garantia de proposta, quando prevista no edital, constitui faculdade da Administração, nos termos do art. 58 da Lei nº 14.133/2021. O edital disciplina os termos e condições aplicáveis caso a garantia seja exigida, em estrita conformidade com a legislação vigente. A redação do edital é clara e não gera dúvida razoável sobre a aplicabilidade da garantia de proposta no certame.

IV.5 – Da LGPD e Governança de Dados

A Impugnante requer esclarecimentos sobre os papéis de tratamento de dados, base legal, mecanismos de segurança da informação e adequação à LGPD.

A Administração Municipal está ciente de suas obrigações no âmbito da Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (Lei nº 13.709/2018) e adota as providências necessárias para garantir a conformidade do tratamento de dados pessoais no contexto da contratação. Os papéis de controlador e operador, as bases legais de tratamento, os mecanismos de segurança e demais requisitos de proteção de dados serão objeto de cláusulas contratuais específicas, a serem pactuadas com a empresa vencedora do certame.

Registre-se que a LGPD não exige que todas as especificações de proteção de dados constem necessariamente no edital de licitação. Os requisitos de proteção de dados são naturalmente complementados pelas cláusulas contratuais, pelo plano de



tratamento de dados e pelos instrumentos de governança a serem celebrados durante a fase de execução contratual.

IV.6 – Da Coerência do Julgamento e Motivação

A Impugnante requer que a Administração esclareça "quais premissas técnicas concretas levaram a concluir que a camada tecnológica não poderia ser separada da camada física".

As premissas técnicas que fundamentam a modelagem do objeto estão documentadas no Estudo Técnico Preliminar (ETP) e no Termo de Referência, peças que integram o processo administrativo e que estão disponíveis para consulta dos interessados. A presente decisão apresenta, nos tópicos precedentes, os fundamentos técnicos e jurídicos que sustentam a manutenção do lote único, com enfrentamento direto dos argumentos da Impugnante.

Não se trata de "fórmulas genéricas de padronização, integração ou eficiência", mas sim de demonstração concreta de que a separação dos componentes comprometeria a funcionalidade e a efetividade do projeto de educação inclusiva para alunos neurodivergentes, conforme amplamente fundamentado nesta decisão.

V – DO ALERTA DE CONTROLE EXTERNO

A Impugnante registra "alerta formal de controle externo", mencionando possível representação perante o TCE/RN caso a Administração não acolha a impugnação.

A Administração Municipal toma ciência do alerta e reafirma que todos os atos do processo licitatório foram praticados em estrita conformidade com a legislação vigente, com amparo em estudos técnicos e jurídicos que instruem os autos. A Administração está à disposição dos órgãos de controle para prestar os esclarecimentos que se fizerem necessários.

Registre-se que o exercício do direito de representação perante os órgãos de controle é legítimo e garantido pela Constituição Federal. Todavia, tal possibilidade não constitui fundamento para o acolhimento da impugnação, devendo a decisão ser proferida com base exclusivamente nos fundamentos técnicos e jurídicos pertinentes.

VI – DA CONCLUSÃO E DO DISPOSITIVO

Diante de todo o exposto, considerando que:



- a) a impugnação foi conhecida por ser tempestiva;
- b) a modelagem do objeto em lote único encontra amparo técnico e jurídico nos estudos que instruíram o processo licitatório, sendo medida necessária à preservação da integralidade e da funcionalidade da solução pedagógica integrada;
- c) não se verifica violação ao dever de parcelamento, uma vez que a Administração demonstrou motivadamente a necessidade de contratação integrada;
- d) a alegação de direcionamento material do edital carece de base probatória;
- e) os pedidos do anexo técnico foram adequadamente respondidos nos termos desta decisão;
- f) o pedido de suspensão do certame é acessório e depende do acolhimento dos pedidos principais;

DECIDE esta Pregoeira:

- 1. CONHECER** da impugnação administrativa apresentada pela empresa JM COMÉRCIO, SERVIÇOS, CURSOS E TREINAMENTOS LTDA, por ser tempestiva;
- 2. No mérito, INDEFERIR INTEGRALMENTE** os pedidos formulados na impugnação principal e no anexo técnico, mantendo-se o edital do Pregão Eletrônico nº 009/2026 em seus exatos termos, pelas razões de fato e de direito amplamente expostas nesta decisão;
- 3. INDEFERIR** o pedido de suspensão do certame, por ausência de fundamento;
- 4. MANTER** a data da sessão pública de abertura do certame, conforme previsto no edital;
- 5. DETERMINAR** a publicação da presente decisão nos mesmos meios em que foi divulgado o edital, para ciência de todos os interessados, em atendimento ao princípio da publicidade;



6. COMUNICAR a Impugnante sobre o teor desta decisão.

Registre-se que a presente decisão foi proferida com base nos elementos constantes dos autos do processo administrativo, incluindo o Estudo Técnico Preliminar, o Termo de Referência, os pareceres técnicos e jurídicos pertinentes, e em estrita observância aos princípios constitucionais e legais que regem as contratações públicas, em especial os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, eficiência, competitividade, proporcionalidade e motivação.

Consigne-se que todos os fundamentos apresentados pela Impugnante, tanto na peça principal quanto no anexo técnico, foram expressamente enfrentados nesta decisão, em atendimento ao dever de motivação e ao princípio do contraditório.

Santa Cruz/RN, 18 de março de 2026.

KARLA PATRÍCIA DOS SANTOS.
PREGOEIRA