



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

PROCESSO ADMINISTRATIVO Nº: 053/2026

PREGÃO ELETRÔNICO Nº: 017/2026

ASSUNTO: IMPUGNAÇÃO AO EDITAL

OBJETO: Contratação de empresa especializada para aquisição de livros didáticos bilíngues de Língua Inglesa, acompanhados de solução educacional integrada, destinados aos estudantes e docentes da Rede Municipal de Ensino do Município de Monte Santo/Ba.

DECISÃO

I. DO RELATÓRIO

Trata-se de pedido de impugnação relativo ao Edital do Pregão Eletrônico acima mencionado, formulado pela empresa JM COMÉRCIO, SERVIÇOS, CURSOS E TREINAMENTOS LTDA, interessada em participar do referido certame.

II – DA ADMISSIBILIDADE E DA TEMPESTIVIDADE DO PEDIDO DE IMPUGNAÇÃO

Nos termos do art. 164, caput, da Lei Federal nº 14.133/2021, os pedidos de esclarecimentos ou impugnações ao edital podem ser apresentados por qualquer pessoa devendo protocolar o pedido até 03 (três) dias úteis antes da data da abertura do certame, e devem ser respondidos e divulgados em sítio eletrônico oficial, de forma a garantir a transparência do procedimento e a isonomia entre os licitantes.

No presente caso, verifica-se que a solicitante encaminhou o pedido de impugnação dentro do prazo e por meio eletrônico regular, atendendo aos requisitos de admissibilidade previstos na legislação e no instrumento convocatório. Ademais, o conteúdo do pedido se refere diretamente a aspectos



técnicos e operacionais do objeto licitado, razão pela qual merece análise e resposta formal pela autoridade competente.

III. DA IMPUGNAÇÃO

A impugnante, valendo-se da prerrogativa legal estabelecida no artigo 164 da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, interpôs impugnação aos termos do Edital de Licitação.

De forma resumida, a impugnante argumenta em tópicos sobre:

1. Aglutinação indevida do objeto em lote único;
2. Falsa nomenclatura do objeto e do pacote educacional fechado;
3. Ausência de justificativa técnica idônea para o não parcelamento;
4. Contradição objetiva sobre amostra e demonstração;
5. Prova de conceito digital e da necessidade de formato remoto ou híbrido;
6. Especificações cumulativas potencialmente restritivas;
7. Prazo de entrega de 10 dias úteis e do risco de favorecimento indireto;
8. Exigências formais excessivas na habilitação;
9. Garantia de proposta e do efeito cumulativo restritivo;
10. Dever de planejamento e da insuficiência da fase preparatória;
11. Natureza de tic da plataforma digital e da necessidade de maior disciplina técnica;
12. Violação aos princípios da competitividade, isonomia e economicidade.

IV. DA ANÁLISE DO MÉRITO

IV.I. Sobre a alegação de aglutinação indevida do objeto em lote único.



A impugnação, nesse ponto, não se sustenta como pretende fazer crer. É importante começar delimitando corretamente o objeto da discussão: a presente análise restringe-se ao conteúdo do edital e seus anexos, especialmente o Termo de Referência, não havendo qualquer incursão sobre eventuais fragilidades do Estudo Técnico Preliminar, que sequer integra formalmente o instrumento convocatório. Ainda assim, cabe esclarecer que as premissas técnicas que embasam a modelagem adotada encontram respaldo suficiente na documentação de planejamento.

No mérito, a alegação de “aglutinação indevida” parte de uma leitura isolada e descontextualizada do dever de parcelamento previsto na Lei nº 14.133/2021. De fato, o parcelamento é diretriz relevante, mas não possui caráter absoluto. A própria legislação estabelece que sua adoção deve observar critérios de viabilidade técnica e vantajosidade econômica, cabendo à Administração, no exercício de sua discricionariedade técnica, avaliar a melhor forma de estruturar a contratação.

Nesse sentido, o item 7.2 do Termo de Referência é claro ao justificar a adoção de lote único, nos seguintes termos: a concentração decorre da identidade de natureza dos itens e da convergência para uma única finalidade pública, qual seja, a implementação de uma solução educacional integrada. Não se trata, portanto, de mera conveniência administrativa genérica, mas de uma escolha orientada por critérios de gestão, eficiência e governança contratual.

A tentativa de fragmentar o objeto em “mercados distintos” ignora um aspecto central da contratação: a necessidade de integração pedagógica, tecnológica e operacional entre os componentes. Livros didáticos, plataforma digital e formação continuada não constituem, no caso concreto, prestações autônomas e desconectadas, mas sim elementos interdependentes de uma solução educacional estruturada, cuja eficácia depende justamente da articulação entre conteúdo, tecnologia e capacitação.

A segmentação pretendida pela impugnante, ao contrário do que sustenta, pode gerar efeitos adversos relevantes. A contratação de múltiplos fornecedores distintos implicaria aumento significativo da complexidade de gestão contratual, riscos de descontinuidade na execução, dificuldades de interoperabilidade entre sistemas e metodologias, além de potencial prejuízo à



padronização pedagógica. Tais fatores impactam diretamente a eficiência administrativa e a qualidade do serviço público prestado.

Ademais, o argumento de restrição à competitividade não se confirma de forma automática. O modelo por lote único não impede a participação de empresas, mas exige que os licitantes apresentem capacidade de entrega de uma solução completa — o que é plenamente compatível com a realidade de mercado atual, no qual há diversos fornecedores aptos a ofertar soluções integradas, seja de forma individual ou parcerias empresariais.

Importante destacar, inclusive, que o ordenamento jurídico admite expressamente tais arranjos como mecanismos legítimos de ampliação da competitividade, mitigando eventuais limitações individuais dos licitantes. Assim, não se pode presumir restrição ao caráter competitivo apenas pelo fato de o objeto ser estruturado de forma global.

A jurisprudência, tanto do Tribunal de Contas da União quanto dos Tribunais de Contas estaduais, não veda a adoção de lote único, mas exige motivação adequada — requisito que, no presente caso, encontra-se atendido. Neste sentido, a própria Súmula nº 247 do Tribunal de Contas de União – TCU apresenta fundamento que possibilita a realização de procedimento licitatório por lote. Vejamos:

SÚMULA Nº 247 - É obrigatória a admissão da adjudicação por item e não por preço global, nos editais das licitações para a contratação de obras, serviços, compras e alienações, cujo objeto seja divisível, **desde que não haja prejuízo para o conjunto ou complexo ou perda de economia de escala**, tendo em vista o objetivo de propiciar a ampla participação de licitantes que, embora não dispor de capacidade para a execução, fornecimento ou aquisição da totalidade do objeto, possam fazê-lo com relação a itens ou unidades autônomas, devendo as exigências de habilitação adequar-se a essa divisibilidade.



No caso em tela, o agrupamento em lote único é perfeitamente justificável em virtude de se tratarem de serviços interdependentes, que necessitam ser realizados de forma sincronizada e padronizada. A contratação de vários fornecedores implicará em ausência de padronização e perda qualitativa dos serviços, bem ainda dificuldade na execução do objeto. Estes fatos, sem dúvidas, representariam grave risco ao serviço pretendido pela Administração.

Importante frisar as razões que alicerçaram a escolha pela licitação em lote foram devidamente consignadas no procedimento. O item 7.2 do Termo de Referência explicita que a concentração em lote favorece o controle, a gestão e a fiscalização do contrato, além de buscar maior eficiência administrativa, não havendo demonstração concreta de prejuízo financeiro ou à competitividade.

A referência genérica à necessidade de “justificativa técnica robusta” não pode ser utilizada como fórmula abstrata para invalidar escolhas administrativas legítimas. A motivação deve ser analisada à luz do caso concreto, considerando a natureza do objeto e os objetivos da contratação. E, nesse ponto, a unidade de finalidade educacional aliada à interdependência técnica dos componentes constitui fundamento idôneo para afastar o parcelamento.

Também não procede a afirmação de que a finalidade comum não seria suficiente para justificar a modelagem adotada. Quando essa finalidade se traduz em uma solução integrada, com necessidade de compatibilidade entre conteúdos, plataformas e metodologias, ela deixa de ser um elemento meramente abstrato e passa a representar um requisito técnico relevante.

Por fim, a pretensão de impor a segregação obrigatória em blocos autônomos desconsidera a margem de discricionariedade técnica da Administração e substitui indevidamente o juízo do gestor público por uma visão particular do mercado. A Lei nº 14.133/2021 não impõe o fracionamento como regra inflexível, mas como diretriz condicionada à adequação ao interesse público — o que, no presente caso, foi devidamente observado.

Diante disso, conclui-se que não há vício na modelagem do objeto. A adoção de lote único encontra respaldo na legislação, está devidamente motivada no Termo de Referência e justificada no Estudo Técnico Preliminar e se mostra compatível com os princípios da eficiência, da legalidade e da busca pela



proposta mais vantajosa. Não há, portanto, fundamento técnico ou jurídico que imponha a retificação do edital nos termos pretendidos pela impugnante.

IV.II. Sobre a alegação de falsa nomenclatura do objeto e do pacote educacional fechado.

A argumentação da impugnante, neste ponto, parte novamente de uma premissa equivocada ao tentar desqualificar o objeto licitado com base em uma suposta “falsa nomenclatura”. Não há qualquer inconsistência entre a denominação adotada no edital e o conteúdo efetivo da contratação.

O objeto está descrito de forma clara, completa e juridicamente adequada como a contratação de empresa especializada para **aquisição de livros didáticos bilíngues de Língua Inglesa, acompanhados de solução educacional integrada**, destinados à rede municipal de ensino. Ou seja, desde a sua formulação, o edital não se limita à simples aquisição de livros, tampouco oculta a existência de componentes acessórios e complementares. Ao contrário, explicita de maneira transparente que se trata de uma solução educacional estruturada.

A leitura isolada da expressão “aquisição de livros” desconsidera o complemento essencial da descrição do objeto, que incorpora, de forma expressa, a solução educacional integrada. Não há, portanto, qualquer tentativa de mascaramento ou indução em erro dos licitantes, mas sim a adoção de terminologia compatível com práticas consolidadas no setor educacional, em que materiais didáticos são ofertados em conjunto com ferramentas de apoio pedagógico.

O próprio Termo de Referência, especialmente em seu item 5.1 a 5.5, detalha exaustivamente todos os componentes da contratação, afastando qualquer alegação de obscuridade ou falta de transparência. O que se verifica é justamente o oposto do alegado: a Administração descreveu de forma minuciosa as obrigações da futura contratada, permitindo plena compreensão do escopo contratual por parte dos licitantes.

No que se refere à natureza dos serviços associados, é importante destacar que eles não configuram um objeto autônomo ou dissociado da aquisição principal, mas sim atividades instrumentais e indissociáveis do uso adequado dos



materiais didáticos. Cada um desses elementos possui função específica dentro de uma lógica pedagógica integrada:

- I. O fornecimento dos materiais didáticos impressos (item 5.1) constitui o núcleo do objeto, sendo o principal insumo pedagógico utilizado pelos alunos e professores.
- II. A disponibilização de plataforma digital (item 5.2) atua como extensão do material físico, oferecendo recursos interativos que ampliam o processo de aprendizagem e garantem alinhamento com metodologias contemporâneas de ensino.
- III. A formação continuada de docentes (item 5.3) não é um serviço genérico, mas sim diretamente vinculada ao uso dos próprios materiais e ferramentas fornecidos, sendo essencial para assegurar a correta aplicação da metodologia proposta.
- IV. O suporte técnico e pedagógico (item 5.4) possui caráter acessório, voltado à garantia de funcionalidade e continuidade da solução, evitando desuso ou subutilização dos recursos contratados.
- V. O acompanhamento e atualização da solução (item 5.5) assegura a manutenção da coerência entre conteúdos e a efetividade da política educacional ao longo da vigência contratual.

Portanto, não se trata de um “pacote fechado” no sentido restritivo alegado, mas de uma solução integrada cuja fragmentação comprometeria sua própria finalidade. A integração entre conteúdo impresso, ambiente digital e capacitação docente é elemento estruturante da política educacional pretendida, e não um artifício para direcionamento ou restrição de mercado.

A alegação de que fornecedores do mercado editorial seriam afastados também não se sustenta. O edital não impede a participação de empresas, mas exige que estas estejam aptas a fornecer a solução nos termos demandados. Tal condição é inerente à definição do objeto e não configura, por si só, restrição indevida.



Quanto à invocação de precedentes do Tribunal de Contas da União acerca de especificações imprecisas, também não há aderência ao caso concreto. Aqui, não há imprecisão ou incompatibilidade entre descrição e execução. Ao contrário, o nível de detalhamento constante do Termo de Referência assegura previsibilidade, segurança jurídica e isonomia entre os licitantes.

A crítica da impugnante, na prática, revela inconformismo com o modelo de contratação adotado, e não propriamente um vício jurídico. A Administração Pública possui discricionariedade técnica para definir a melhor forma de atendimento ao interesse público, desde que o faça de maneira motivada e transparente — requisitos plenamente observados no presente caso.

Por fim, é importante reiterar que não se está diante de uma simples aquisição de bens isolados, nem de uma prestação de serviços genérica, mas de uma contratação estruturada que visa implementar uma política pública educacional com coerência metodológica, continuidade e efetividade. A denominação adotada reflete exatamente essa natureza híbrida — aquisição com serviços acessórios integrados —, amplamente admitida pela legislação e pela prática administrativa.

IV.III. Sobre a alegação de ausência de justificativa técnica idônea para o não parcelamento.

Também neste ponto a impugnação não merece prosperar, pois parte de premissa fática incorreta ao afirmar a inexistência de justificativa técnica idônea para a adoção do lote único.

Inicialmente, é essencial reiterar que a presente discussão deve se ater ao edital e seus anexos, sendo certo que a modelagem adotada não decorre de decisão arbitrária ou genérica, mas está devidamente fundamentada no Estudo Técnico Preliminar (ETP), documento que, nos termos da Lei nº 14.133/2021, constitui o principal instrumento de planejamento da contratação.

Diferentemente do alegado, o ETP apresenta justificativa detalhada, estruturada e aderente aos parâmetros legais, especialmente no item 6.4, no qual são expostas, de forma clara e objetiva, as razões técnicas,



pedagógicas, operacionais e econômicas que embasam a escolha pelo julgamento por lote único.

No aspecto técnico-pedagógico (itens 6.4.2 e 6.4.3), restou demonstrado que o objeto consiste em uma solução educacional integrada, cujos componentes — materiais didáticos impressos, plataforma digital, conteúdos multimídia, formação docente e suporte — foram concebidos para operar de maneira sistêmica e interdependente. A fragmentação, nesse contexto, não representaria mera divisão administrativa, mas sim ruptura da lógica metodológica da solução, com risco concreto de:

- I. incompatibilidade entre conteúdos impressos e digitais;
- II. descontinuidade na progressão de aprendizagem;
- III. desalinhamento da abordagem pedagógica;
- IV. prejuízo à efetividade da política pública educacional.

Ou seja, o ETP enfrenta diretamente a questão central levantada pela impugnante: a inviabilidade técnica do parcelamento quando se trata de solução educacional concebida de forma integrada.

Sob o ponto de vista técnico-operacional (item 6.4.5), a justificativa também é específica e consistente ao evidenciar que a centralização contratual:

- I. reduz riscos de falhas de integração entre sistemas e serviços;
- II. elimina conflitos de responsabilidade entre múltiplos fornecedores;
- III. simplifica a gestão, o acompanhamento e a fiscalização contratual;
- IV. aumenta a agilidade na solução de problemas, especialmente em suporte técnico e pedagógico.

Não se trata, portanto, de menção abstrata à “eficiência”, mas de demonstração concreta de como a modelagem adotada impacta diretamente a execução contratual.

No campo logístico (item 6.4.6), o estudo também aborda elemento frequentemente ignorado pela impugnante: a necessidade de sincronização entre entrega de materiais, liberação de acessos, capacitação



docente e início da utilização da solução. A fragmentação contratual, nesse cenário, tende a gerar:

- I. desalinhamento de cronogramas;
- II. sobreposição ou lacunas de responsabilidade;
- III. atrasos na implementação da política educacional.

Já sob o enfoque econômico (item 6.4.7), o ETP expressamente aponta a existência de ganhos de escala decorrentes da contratação integrada, destacando que fornecedores desse segmento estruturam suas propostas considerando o fornecimento conjunto de produtos e serviços. Isso responde diretamente à alegação de ausência de demonstração de vantajosidade econômica.

Além disso, o item 6.4.8 afasta, com base em levantamento de mercado, a tese de restrição à competitividade, ao indicar a existência de múltiplos fornecedores aptos a ofertar soluções completas, evidenciando que o modelo adotado é compatível com a realidade do setor.

De forma ainda mais objetiva, o item 6.4.9 enfrenta o núcleo jurídico da impugnação ao afirmar que o parcelamento somente deve ser adotado quando técnica e economicamente viável, nos termos do art. 47 da Lei nº 14.133/2021 — o que, no caso concreto, foi expressamente afastado com base em riscos de perda de qualidade, aumento de custos indiretos e elevação de riscos operacionais.

Por fim, o item 6.4.10 acrescenta argumento relevante de governança: a contratação por lote único assegura a responsabilização integral do contratado, evitando a fragmentação de e facilitando a aplicação de sanções e o controle de desempenho — aspecto que impacta diretamente a efetividade da execução contratual.

Diante desse conjunto, não procede a afirmação de que a justificativa seria genérica ou abstrata. Ao contrário, o que se verifica é uma fundamentação:

- específica, pois trata diretamente das características do objeto;



- técnica, ao abordar integração pedagógica e compatibilidade sistêmica;
- operacional, ao considerar gestão, logística e execução;
- econômica, ao apontar ganhos de escala e estrutura de mercado;
- juridicamente adequada, ao observar os critérios da Lei nº 14.133/2021.

A impugnante, ao formular sua argumentação, desconsidera integralmente as conclusões constantes do Estudo Técnico Preliminar, documento que fundamenta de forma detalhada as escolhas adotadas pela Administração. Ressalte-se que, ainda que não tenha tido acesso prévio ao referido estudo, não se sustenta a alegação de ausência de motivação, uma vez que os fundamentos técnicos e administrativos da contratação encontram-se devidamente registrados nos autos do processo, em conformidade com as exigências legais.

Portanto, não há qualquer violação ao dever de justificativa para o não parcelamento. A decisão administrativa foi devidamente motivada, com base em elementos técnicos concretos e alinhada ao interesse público, razão pela qual deve ser integralmente mantida a modelagem adotada no edital.

IV.IV. Sobre a alegação de contradição objetiva sobre amostra e demonstração.

Também neste ponto a impugnação não procede, embora se reconheça a existência de uma imprecisão redacional pontual no Termo de Referência, a qual, contudo, não compromete a legalidade do certame nem o entendimento do procedimento adotado.

No âmbito jurídico temos a classificação dos diversos tipos de erro: a) erro formal; b) erro material e c) erro substancial.

O erro formal não vicia e nem torna inválido o documento. Haverá um erro formal no documento quando for possível, pelo contexto e pelas circunstâncias, identificar a coisa e validar o ato.



Já o erro material, chamado erro de fácil constatação, é perceptível à primeira vista. Não carece de maior exame para detectar que há um flagrante desacordo entre a vontade e o que de fato foi expressado no documento. Não há necessidade de recorrer a interpretação de conceito, estudo ou exame mais acurado para detectar esse erro.

Finalmente, temos o erro substancial que torna incompleto o conteúdo do documento e, conseqüentemente, impede a sua validação. Este, sem dúvidas, é o que comprovadamente não se aplica ao caso.

Pelo que se verifica dos autos, o erro listado pelo Impugnante é de cunho meramente formal, que não compromete o regular curso da licitação, como passa-se a expor.

De fato, o item 10.2 dispõe que “não será exigida amostra do(s) produto(s)/demonstração do(s) serviço(s)”. Entretanto, a leitura sistemática do próprio item 10 evidencia que tal afirmação não reflete a disciplina efetivamente adotada no instrumento, configurando típico erro formal de redação, sem conteúdo material capaz de gerar nulidade.

Isso porque o **item 10.2.3 estabelece, de forma clara, detalhada e inequívoca, todo o procedimento relativo à eventual exigência de amostras, afastando qualquer alegação de incerteza quanto às regras aplicáveis. Ao contrário do que sustenta a impugnante, o edital define critérios objetivos e transparentes.**

Diante disso, não se sustenta a alegação de ausência de critérios objetivos ou de risco de julgamento subjetivo. O procedimento está suficientemente detalhado, com definição de prazos, responsáveis, forma de avaliação e conseqüências, atendendo aos princípios da transparência, isonomia e julgamento objetivo.

Quanto à suposta contradição, é importante destacar que o ordenamento jurídico e a jurisprudência administrativa são pacíficos no sentido de que falhas meramente formais ou erros materiais sanáveis não ensejam nulidade do certame, sobretudo quando não há prejuízo à competitividade ou à compreensão das regras pelos licitantes.



No caso concreto, a interpretação sistemática do edital não deixa dúvidas de que:

- I. a regra efetiva é a possibilidade de exigência de amostras;
- II. tal exigência ocorre em momento posterior, apenas para o licitante melhor classificado;
- III. o procedimento está claramente regulamentado no próprio Termo de Referência.

Assim, a menção constante do item 10.2 deve ser compreendida como um equívoco formal, plenamente superável pela leitura conjunta do instrumento convocatório, não sendo apta a comprometer a segurança jurídica do certame.

Por fim, cumpre destacar que a exigência de amostras, nos moldes previstos, não possui caráter arbitrário ou subjetivo, mas sim instrumental à verificação da conformidade do objeto ofertado, especialmente considerando a complexidade da solução educacional pretendida (materiais impressos e recursos integrados). Trata-se, portanto, de medida legítima, proporcional e alinhada ao interesse público.

Dessa forma, não há vício capaz de macular o edital, sendo desnecessária qualquer alteração substancial, sem prejuízo de eventual ajuste redacional para maior clareza, caso a Administração assim entenda conveniente.

IV.V. Sobre a alegação de prova de conceito digital e da necessidade de formato remoto ou híbrido.

A argumentação apresentada neste tópico decorre de uma interpretação equivocada do edital, ao tentar equiparar a exigência de amostras à realização de prova de conceito (POC), quando, na realidade, tratam-se de institutos distintos, com finalidades e regimes jurídicos próprios.

O edital é claro ao afirmar que não será exigida prova de conceito, e essa previsão deve ser compreendida em seus exatos termos. Em nenhum momento a Administração instituiu procedimento típico de POC, isto é, uma avaliação aprofundada de desempenho sistêmico, testes operacionais complexos ou validação funcional extensiva da solução em ambiente simulado.



O que o instrumento prevê — de forma legítima e amplamente admitida — é a apresentação de amostras, com o objetivo específico de verificar a conformidade do objeto ofertado com as especificações mínimas constantes do Termo de Referência. Trata-se de mecanismo distinto, mais simples e objetivo, que não se confunde com prova de conceito.

A tentativa de ampliar o conceito de “amostra” para abarcar qualquer verificação relacionada a elementos digitais não encontra respaldo técnico nem jurídico. Ainda que o objeto inclua componente digital (plataforma, conteúdos, acessos), isso não transforma automaticamente a análise de conformidade em prova de conceito. O que se exige é apenas a demonstração de que a solução ofertada existe e atende aos requisitos mínimos previamente definidos, e não a validação exaustiva de sua performance em cenário real.

No que se refere especificamente à solução digital, também não procede a alegação de que haveria exigência implícita de demonstração presencial complexa. O edital, em nenhum momento, impõe formato rígido que inviabilize a apresentação por meios compatíveis com a natureza do objeto. A forma de disponibilização da amostra — especialmente no que tange a acessos à plataforma — pode, naturalmente, ocorrer por meios digitais, como já é inerente ao próprio produto ofertado.

Ou seja, não há vedação à utilização de recursos remotos, tampouco imposição de barreira territorial. A Administração apenas estabeleceu o dever de apresentação da solução, cabendo ao licitante demonstrar sua aderência de maneira compatível com suas características técnicas.

A proposta da impugnante, ao sugerir a criação formal de um procedimento de “POC remota ou híbrida”, acaba por inovar indevidamente no edital, introduzindo uma etapa mais complexa e não prevista originalmente, o que, paradoxalmente, poderia aumentar a burocracia e onerar o certame, em vez de simplificá-lo.

Importante destacar que a Administração deve buscar equilíbrio entre rigor técnico e eficiência procedimental. A exigência de prova de conceito, quando não estritamente necessária, pode alongar o processo licitatório e criar custos adicionais tanto para o poder público quanto para os licitantes. Nesse



sentido, a opção por não exigir POC formal, limitando-se à verificação de amostras, revela-se medida adequada, proporcional e alinhada ao princípio da eficiência.

Por fim, não há qualquer afronta à competitividade ou à isonomia. O procedimento é uniforme, previamente definido e aplicável a todos os licitantes em igualdade de condições. A avaliação se restringe à aderência às especificações objetivas do Termo de Referência, não havendo espaço para juízos discricionários ou critérios ocultos.

Assim, a pretensão da impugnante decorre de interpretação ampliativa indevida e não encontra fundamento para justificar qualquer alteração no edital.

IV.VI. Sobre a alegação de especificações cumulativas potencialmente restritivas.

A alegação de que as especificações seriam excessivas ou restritivas não se sustenta quando analisada à luz do objeto contratado e da finalidade pública envolvida. As exigências constantes do Termo de Referência não são aleatórias nem decorrem de preferências subjetivas, mas sim de critérios técnicos e pedagógicos alinhados à implementação de uma solução educacional integrada e padronizada. Elementos como qualidade gráfica (capa, encadernação e formato), extensão mínima de conteúdo e recursos complementares não possuem caráter meramente estético, mas visam garantir durabilidade do material, adequação ao uso contínuo em ambiente escolar e consistência na experiência de aprendizagem dos alunos.

No que se refere aos requisitos tecnológicos e pedagógicos (plataforma digital, videoaulas, conteúdos interativos, entre outros), estes não configuram excesso, mas refletem a evolução das práticas educacionais contemporâneas, especialmente no ensino de língua estrangeira. A combinação de recursos impressos e digitais, aliada a ferramentas de apoio como conteúdos multimídia e mecanismos de reforço pedagógico, constitui prática consolidada no setor educacional. Assim, a previsão cumulativa desses elementos decorre da própria natureza do objeto, que não é fragmentado, mas concebido como um ecossistema de aprendizagem.



Ademais, não se pode exigir que a Administração apresente justificativa individualizada e isolada para cada característica técnica quando estas estão inseridas em um contexto metodológico único e coerente. O Estudo Técnico Preliminar e o Termo de Referência, em conjunto, já demonstram que a solução foi pensada de forma sistêmica, sendo cada requisito parte integrante de um modelo pedagógico estruturado. A supressão de tais elementos, sob o argumento de ampliação da competitividade, poderia comprometer a qualidade da política pública e frustrar os resultados esperados pela Administração.

Por fim, não há evidência concreta de que as especificações tenham restringido indevidamente a competitividade. Ao contrário, conforme levantamento de mercado realizado na fase de planejamento, existem fornecedores aptos a atender integralmente às exigências estabelecidas. A Lei nº 14.133/2021 não veda a definição de requisitos técnicos mais completos, desde que pertinentes e proporcionais ao objeto — como ocorre no presente caso. Assim, as especificações devem ser compreendidas como mínimos necessários à adequada execução contratual, e não como barreiras artificiais à participação no certame

IV.VII. Sobre a alegação de prazo de entrega de 10 dias úteis e do risco de favorecimento indireto.

A alegação de exiguidade do prazo não procede quando analisada em conjunto com a própria regra estabelecida no Termo de Referência. O prazo de até 10 dias úteis para entrega não possui caráter absoluto ou inflexível, uma vez que o edital expressamente admite a possibilidade de prorrogação, desde que devidamente justificada e submetida à aprovação da Administração Municipal. Ou seja, não se trata de imposição rígida que inviabilize a participação de licitantes, mas de um parâmetro inicial voltado à celeridade administrativa, plenamente ajustável conforme a realidade da execução contratual.

Além disso, a previsão de prorrogação afasta qualquer alegação de favorecimento indireto. Empresas que eventualmente necessitem de prazo adicional para organização logística, produção ou disponibilização da solução podem, de forma fundamentada, solicitar a dilação, cabendo à Administração analisar o pedido com base em critérios objetivos e no interesse público. Esse mecanismo garante equilíbrio entre a necessidade de atendimento tempestivo da



demanda educacional e a preservação da competitividade do certame, evitando que o prazo funcione como barreira indevida de entrada.

Por fim, é importante destacar que a fixação de prazos integra o poder de planejamento da Administração, que deve compatibilizar a urgência da política pública com a viabilidade de execução. No caso concreto, o prazo estabelecido busca assegurar a rápida disponibilização dos materiais e da solução educacional aos alunos e docentes, sem impedir ajustes quando tecnicamente necessários. Assim, a existência de cláusula expressa de prorrogação demonstra que o edital observou os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade, não havendo fundamento para a alegação de restrição à competitividade.

IV.VIII. Sobre a alegação de exigências formais excessivas na habilitação.

A irresignação da impugnante, neste ponto, também não merece acolhimento, pois parte de uma leitura distorcida das exigências editalícias, tratando como “excesso formal” aquilo que, na realidade, constitui medidas mínimas de segurança jurídica e verificação da capacidade técnica dos licitantes.

Inicialmente, cumpre esclarecer que o edital não impõe, de forma absoluta, reconhecimento de firma em cartório, mas admite, de forma alternativa, a assinatura digital, em plena consonância com a modernização dos procedimentos administrativos e com a legislação vigente. Ou seja, não há “corrida cartorial”, mas sim a possibilidade de utilização de meios eletrônicos idôneos, o que, inclusive, reduz burocracia e amplia o acesso dos licitantes.

No que se refere à exigência de documentos complementares aos atestados de capacidade técnica, como notas fiscais ou contratos, tais previsões não configuram formalismo excessivo, mas sim instrumentos legítimos de comprovação da veracidade e da efetiva execução dos serviços declarados. A experiência prática em contratações públicas demonstra que atestados, isoladamente, podem não ser suficientes para aferir a autenticidade ou a correspondência com o objeto licitado, razão pela qual a Administração, no exercício de seu dever de cautela, pode exigir documentação correlata que confira maior robustez à comprovação.



A interpretação da impugnante, ao pretender afastar tais exigências, conduz, na prática, a um cenário de fragilização da fase de habilitação, no qual declarações unilaterais ou documentos desacompanhados de lastro mínimo seriam suficientes para comprovar capacidade técnica. Tal entendimento não se coaduna com o interesse público, especialmente em contratações de maior complexidade, como a presente, que envolve solução educacional integrada e demanda comprovação concreta de aptidão operacional.

Ademais, a Lei nº 14.133/2021, ao mesmo tempo em que prestigia o formalismo moderado, também impõe à Administração o dever de selecionar licitantes efetivamente capazes de executar o objeto contratado. O equilíbrio entre esses dois vetores — simplificação e segurança — é justamente o que se observa no edital, que não cria exigências desarrazoadas, mas estabelece critérios proporcionais à complexidade da contratação.

Por fim, o entendimento consolidado dos órgãos de controle não veda a exigência de documentação complementar, desde que pertinente e relacionada ao objeto, como ocorre no presente caso. O que se coíbe é o formalismo inútil ou desconectado da finalidade da contratação — situação diversa da verificada aqui, onde todas as exigências possuem finalidade clara: assegurar autenticidade, rastreabilidade e confiabilidade das informações apresentadas pelos licitantes.

Dessa forma, não há excesso ou ilegalidade nas exigências de habilitação. O que se verifica é uma tentativa da impugnante de reduzir os níveis de comprovação exigidos, o que poderia comprometer a segurança do certame. Assim, devem ser mantidas integralmente as disposições editalícias também neste aspecto.

IV.IX. Sobre a alegação de garantia de proposta e do efeito cumulativo restritivo.

A impugnação, neste ponto, também não merece prosperar, pois parte de uma leitura isolada e descontextualizada do instituto da garantia de participação, ignorando sua natureza jurídica e sua expressa previsão legal no regime da Lei nº 14.133/2021.



Inicialmente, é importante destacar que o item 11.7 do edital reproduz fielmente o disposto no art. 58, §1º, da Lei nº 14.133/2021, estabelecendo que o licitante deverá apresentar garantia limitada a 1% do valor estimado do objeto, podendo optar livremente entre as modalidades legalmente admitidas, quais sejam: caução em dinheiro ou títulos da dívida pública, seguro-garantia, fiança bancária ou título de capitalização. Ou seja, não se trata de exigência restritiva ou inovadora, mas de mecanismo expressamente autorizado pelo legislador.

A própria estrutura do edital demonstra que não há qualquer rigidez indevida, uma vez que a Administração assegura ampla liberdade ao licitante para escolha da modalidade de garantia que melhor se adequa à sua realidade financeira e operacional. Dessa forma, não procede a alegação de que haveria imposição de ônus desproporcional, tampouco de restrição indevida à competitividade, já que o percentual adotado encontra-se no limite mínimo legalmente permitido.

No que se refere à alegação de “efeito agregado” com outras exigências editalícias, cumpre esclarecer que a análise deve ser realizada sob o prisma da legalidade e da proporcionalidade de cada instituto individualmente considerado, e não por uma soma abstrata de requisitos legítimos. A garantia de proposta, por si só, não constitui barreira à participação, mas instrumento de proteção ao interesse público, destinado a assegurar a seriedade das propostas apresentadas e a mitigação de riscos de desistência injustificada.

Por fim, a interpretação de que o conjunto de exigências restringiria a competitividade não se sustenta diante da realidade do mercado, especialmente considerando que a garantia pode ser prestada em modalidades amplamente acessíveis e utilizadas no ambiente licitatório. O que a impugnante sugere, em última análise, é a redução dos mecanismos de segurança do certame, o que não encontra respaldo na Lei nº 14.133/2021, que equilibra competitividade com responsabilidade na contratação pública.

Dessa forma, resta claro que a exigência prevista no item 11.7 é legal, proporcional, opcional quanto à forma de prestação e plenamente compatível com a natureza do objeto licitado, inexistindo qualquer vício capaz de justificar sua alteração ou supressão.



IV.X. Sobre a alegação de dever de planejamento e da insuficiência da fase preparatória.

A alegação de insuficiência da fase preparatória não se sustenta quando confrontada com o conteúdo efetivo do Estudo Técnico Preliminar e do Termo de Referência, os quais demonstram que o planejamento da contratação observou os elementos essenciais exigidos pela Lei nº 14.133/2021.

No que se refere aos valores e quantitativos, o item 4 do Termo de Referência é claro ao estabelecer que as quantidades foram definidas com base em levantamento detalhado da rede municipal de ensino, considerando número de escolas, turmas e estudantes matriculados, com o objetivo de garantir equidade no acesso aos materiais pedagógicos. Além disso, o documento expressamente registra a realização de levantamento de mercado com análise de soluções disponíveis, contemplando critérios de qualidade, inovação, viabilidade técnica e aderência às diretrizes educacionais, o que afasta a alegação de ausência de análise de alternativas.

Ainda, o item 4.3 demonstra que os valores estimados não foram arbitrários, mas resultam de cotações realizadas junto a fornecedores distintos, em conformidade com a legislação vigente e com decreto municipal de pesquisa de preços, observando critérios de economicidade, razoabilidade e compatibilidade com o mercado. O próprio TR também consolida o valor global estimado da contratação (item 4.4), vinculado ao Estudo Técnico Preliminar aprovado, evidenciando a existência de fase de planejamento estruturada e documentada.

Quanto à alegação de ausência de análise de infraestrutura, LGPD, níveis de serviço e continuidade da solução, é importante esclarecer que o objeto licitado possui natureza predominantemente educacional, com componentes digitais de suporte à aprendizagem, e não configura contratação de infraestrutura de tecnologia da informação no sentido estrito que exija modelagem típica de contratos de TI complexos. Ainda assim, o Termo de Referência contempla obrigações relevantes da contratada, como segurança da plataforma, estabilidade, suporte técnico e pedagógico, relatórios de uso e atualização de conteúdos, o que demonstra a preocupação com a continuidade e funcionamento da solução durante toda a execução contratual.



Por fim, não procede a afirmação de ausência de planejamento suficiente. O que se verifica é que o planejamento foi realizado dentro da proporcionalidade exigida para o objeto, com definição de quantitativos, pesquisa de mercado, estimativa de preços e descrição das obrigações essenciais da contratada. A Lei nº 14.133/2021 não exige um nível de detalhamento excessivo ou comparativo exaustivo de todas as alternativas teóricas possíveis, mas sim uma motivação adequada e compatível com a complexidade da contratação — o que foi devidamente observado no caso concreto.

IV.XI. Sobre a alegação de natureza de tic da plataforma digital e da necessidade de maior disciplina técnica.

A tese da impugnante, neste ponto, parte de uma premissa parcialmente correta, mas conduz a uma conclusão equivocada ao tentar enquadrar integralmente o objeto como “contratação típica de TIC” para, a partir disso, exigir a aplicação automática e integral de normativos infralegais federais voltados ao Sistema de Administração dos Recursos de Tecnologia da Informação.

De fato, a solução educacional contempla componente digital, consistente em plataforma online, aplicativo, conteúdos interativos e mecanismos de acesso individualizado. Contudo, isso não significa, por si só, que a contratação deva ser tratada como uma contratação de TIC em sentido estrito, nos moldes exclusivos da IN SGD/ME nº 94/2022 ou da Portaria SGD/MGI nº 5.950/2023. O objeto principal da contratação permanece sendo educacional pedagógico, voltado ao fornecimento de livros didáticos bilíngues e solução integrada de apoio ao ensino, sendo o componente tecnológico acessório e instrumental à finalidade educacional.

Ainda assim, é importante registrar que o Termo de Referência não ignora a natureza tecnológica da solução. Ao contrário, ele contempla de forma expressa obrigações relacionadas à plataforma digital, incluindo disponibilidade contínua, estabilidade, segurança, suporte técnico, relatórios de uso e atualização de conteúdos, o que evidencia que a Administração não tratou o componente digital como elemento secundário irrelevante, mas como parte integrante da solução contratada. Trata-se, portanto, de abordagem compatível



com a complexidade do objeto, ainda que não formalmente enquadrada como contratação exclusiva de TIC.

Também não procede a alegação de subdimensionamento técnico da execução ou da fiscalização. A Administração Municipal não está obrigada a reproduzir integralmente modelos normativos federais destinados a contextos específicos de governança de TI, sobretudo quando não se está diante de contratação de infraestrutura tecnológica pura, desenvolvimento de sistemas sob medida ou serviços continuados de TI independentes. O que se exige é aderência aos princípios da Lei nº 14.133/2021, especialmente planejamento, eficiência e definição clara de obrigações — o que foi observado no edital.

Por fim, ainda que se reconheça a utilidade de boas práticas oriundas da governança federal de TIC como referência orientativa, sua aplicação não é automática nem vinculante ao caso concreto. A contratação em análise foi estruturada sob lógica própria do setor educacional, com integração entre material físico e digital, de modo que a disciplina prevista no edital é suficiente para assegurar a adequada execução, fiscalização e controle do contrato, sem necessidade de transposição integral de regimes normativos de TIC.

IV.XII. Sobre a alegação de Violação aos princípios da competitividade, isonomia e economicidade.

A alegação de violação aos princípios da competitividade, isonomia e economicidade não se sustenta, pois parte de uma presunção genérica de restrição de mercado que não encontra respaldo nos elementos concretos do edital nem na modelagem adotada pela Administração.

Em primeiro lugar, não há qualquer vedação à participação de fornecedores especializados em parcelas autônomas, uma vez que o objeto foi estruturado como solução educacional integrada, cuja natureza demanda compatibilidade técnica entre seus componentes (materiais impressos, plataforma digital, conteúdos pedagógicos e formação docente). A exigência de integração não elimina a competitividade; apenas define o padrão mínimo de interoperabilidade e coerência pedagógica necessário à execução do contrato, o que é plenamente legítimo à luz da Lei nº 14.133/2021.



No que se refere à isonomia e economicidade, não se pode confundir tratamento igualitário com obrigação de fragmentação artificial do objeto. A Administração Pública deve garantir igualdade de condições entre os licitantes dentro das regras previamente estabelecidas no edital, e não adaptar a modelagem contratual a estruturas empresariais específicas. A própria jurisprudência do TCU reconhece que o parcelamento não é obrigatório em qualquer hipótese, mas condicionado à viabilidade técnica e econômica, devidamente demonstrada — o que foi realizado no caso concreto por meio do Estudo Técnico Preliminar.

Também não procede a afirmação de que a concentração do objeto reduz necessariamente a competitividade ou conduz a sobrepreço. O mercado de soluções educacionais integradas é composto por diversos fornecedores capazes de atender ao escopo completo, inclusive por meio de parcerias ou estruturas empresariais especializadas. Assim, a disputa não é eliminada, mas qualificada, voltada à seleção da proposta mais vantajosa dentro de um padrão técnico definido.

Por fim, a alegação de que a revisão do edital seria medida necessária para ampliação da competitividade desconsidera que a Administração já realizou o juízo de conveniência e oportunidade com base em planejamento técnico estruturado, que identificou como mais eficiente a contratação integrada. A intervenção sugerida pela impugnante não se destina a corrigir vício, mas a substituir a escolha administrativa legítima por uma modelagem alternativa, o que não se impõe quando a decisão está devidamente motivada, como ocorre no presente caso.

V. DA DECISÃO

Por todo o exposto, em observância aos princípios da legalidade, razoabilidade, proporcionalidade, igualdade, competitividade, economicidade e da segurança jurídica, RECEBO a impugnação apresentada e, no mérito, INDEFIRO os pleitos relativos aos argumentos expostos.

Ademais, determino a manutenção da data do presente pregão para o dia 06 de maio de 2026, às 08hs, nos termos do Edital divulgado em 17 de abril de 2026.



Publique-se o extrato desta decisão no Diário Oficial do Município de Monte Santo – Bahia, encaminhando-se o inteiro teor à IMPUGNANTE por e-mail, juntamente com o Estudo Técnico Preliminar. Ademais, providencie-se a anexação desta decisão e do respectivo ETP ao sistema do Banco do Brasil, a fim de assegurar o conhecimento por todos os licitantes.

Monte Santo/Ba, 28 de abril de 2026.

Silvania Silva Matos

Prefeita Municipal