



**PREFEITURA MUNICIPAL DE CARIACICA**  
**ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**  
**Secretaria Municipal de Administração**  
Superintendência de Licitações

**DECISÃO EM SEDE DE RECURSO ADMINISTRATIVO**

**PE Nº:** 085/2025

**PROCESSO Nº:** 35.080/2025

**RECORRENTES:** EDITORA DO LIVRO TÉCNICO LTDA

**CONTRARRAZOANTE:** CONECTAR SOLUÇÕES EDUCACIONAIS LTDA

**SECRETARIA CONTRATANTE:** Secretaria Municipal de Educação

**OBJETO DA LICITAÇÃO:** Registro de preços para a aquisição de materiais de apoio pedagógico, plataformas educacionais e a contratação de serviços de formação e preparação para avaliações externas, destinados ao fortalecimento do processo de ensino e aprendizagem na Rede Municipal de Ensino de Cariacica.

## **I – DA ADMISSIBILIDADE RECURSAL**

Inicialmente, verifica-se que a manifestação da intenção recursal foi regularmente apresentada pela recorrente, em campo específico no sistema em que foi realizada a sessão pública de disputa, com ulterior apresentação das razões do recurso no prazo estabelecido em edital.

Por sua vez, a empresa **CONECTAR SOLUCOES EDUCACIONAIS LTDA** apresentou contrarrazões recursais no prazo estabelecido em edital.

Considerando que o Recurso foi apresentado tempestivamente perante a autoridade competente e interposto por quem tem legitimidade, conclui-se que todos os requisitos de admissibilidade foram observados, o que enseja o recebimento e conhecimento do recurso.

## **II – RELATÓRIO**



**PREFEITURA MUNICIPAL DE CARIACICA**  
**ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**  
**Secretaria Municipal de Administração**  
**Superintendência de Licitações**

Trata-se de recurso administrativo interposto pela empresa EDITORA DO LIVRO TÉCNICO LTDA, com amparo no art. 165, inciso I e §1º, da Lei Federal nº 14.133/2021, em face da decisão do agente de contratação que desclassificou novamente a recorrente e que, no mesmo ato, habilitou e declarou vencedora a empresa CONECTAR SOLUCOES EDUCACIONAIS LTDA para o lote único.

Em síntese, sustenta a recorrente suposto direcionamento do certame para aquisição do material de editora específica. Isso porque as especificações do Termo de Referência seriam idênticas às do material da Editora Moderna, o que limitaria a participação a um único concorrente, violando os princípios da igualdade e da competitividade. Firme nesse fundamento, requer a reforma da decisão recorrida e a sua classificação no presente certame.

Nas contrarrazões, a recorrida sustenta a preclusão do direito de impugnar o edital e seu respectivo termo de referência, bem como a inexistência de direcionamento e a necessidade de vinculação ao instrumento convocatório conforme as especificações técnicas e objetivas contidas no termo de referência. Assim, pugna pelo não conhecimento e, eventualmente, pelo desprovimento do recurso administrativo.

As razões do recurso foram encaminhadas à Secretaria requisitante, que se manifestou à peça 76.1, por meio da Secretária Municipal de Educação, Sra. Luzian Belisario dos Santos, no seguinte sentido:

**1. Da Alegação de Direcionamento do Certame**

A recorrente sustenta que o Termo de Referência (Anexo ao Edital) foi elaborado com especificações que direcionam a contratação para o material da Editora Moderna, o que configuraria ofensa aos princípios da igualdade e da competitividade. Tal argumento não merece prosperar. A Administração Pública, ao elaborar o Termo de Referência, tem o dever-poder de definir com precisão as características do objeto que pretende contratar, visando atender de forma ótima ao interesse público. No caso em tela, a SEME definiu especificações pedagógicas, metodológicas e estruturais rigorosas para garantir a qualidade do material de apoio pedagógico a ser utilizado na Rede Municipal de Ensino de Cariacica.



**PREFEITURA MUNICIPAL DE CARIACICA**  
**ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**  
**Secretaria Municipal de Administração**  
**Superintendência de Licitações**

O fato de o material de determinada editora atender às especificações exigidas não configura, por si só, direcionamento ilícito. Pelo contrário, demonstra que as exigências do Edital são exequíveis e encontram correspondência no mercado. A similaridade apontada pela recorrente entre o Termo de Referência e o material da Editora Moderna evidencia apenas que este último atende aos rigorosos padrões de qualidade definidos pela Administração, e não que houve restrição indevida à competitividade.

Ademais, cumpre ressaltar que a recorrente, ao participar do certame e apresentar sua proposta, anuiu tacitamente com as regras e especificações do Edital. A impugnação aos termos do instrumento convocatório, sob a alegação de direcionamento, deveria ter sido realizada no momento oportuno, conforme o rito procedimental estabelecido na Lei nº 14.133/2021, e não em sede de recurso contra a desclassificação de sua amostra. A preclusão opera-se de forma inexorável quanto a este ponto.

**2. Da Vinculação ao Instrumento Convocatório e da Análise das Amostras**

A recorrente insurge-se contra os motivos que ensejaram sua desclassificação na reavaliação técnica, argumentando que atendeu aos requisitos ou que as exigências foram aplicadas de forma excessivamente restritiva.

O item 9 do Edital é cristalino ao dispor que as amostras apresentadas devem ser avaliadas pela Comissão Técnica quanto à adequação do produto às especificações exigidas no Termo de Referência, sendo passível de rejeição o material que não atenda integralmente aos requisitos estabelecidos.

A Comissão Técnica, em seu parecer (mov. 71.1 do SEI), identificou não conformidades objetivas e tecnicamente fundamentadas no material da recorrente. Analisemos os pontos rebatidos no recurso:

a) Dos Simulados e QRCodes: a recorrente admite que apresentou os simulados em um "caderno à parte", justificando que "não se utiliza mais este modelo de simulado ao final do livro do aluno". Contudo, o Termo de Referência é expresso ao exigir "simulados inseridos no final do livro". A Administração não está obrigada a aceitar formato diverso do especificado, ainda que a licitante o considere "mais moderno" ou "pedido de muitas escolas". O princípio da vinculação ao edital impede que a Administração flexibilize exigências objetivas para acomodar o produto de um licitante específico. Da mesma forma, a ausência de QRCodes nos gabaritos dos simulados dos livros dos alunos constitui descumprimento direto das especificações técnicas.

b) Dos Adesivos no Livro Diário do Professor: a recorrente alega que os adesivos estão presentes, mas em posição diferente (no início do Diário). No entanto, a avaliação técnica não se limitou à mera presença física dos adesivos, mas à sua adequação funcional conforme a solução educacional pretendida. A Comissão Técnica, dotada de expertise pedagógica, concluiu pela inadequação do material apresentado neste e em diversos outros aspectos estruturais.

c) Das Demais Não Conformidades: importante destacar que o recurso da empresa silencia sobre diversas outras não conformidades graves apontadas no parecer técnico, tais como:

- Não apresentação de livro de produção textual e de matemática;



**PREFEITURA MUNICIPAL DE CARIACICA**  
**ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**  
**Secretaria Municipal de Administração**  
**Superintendência de Licitações**

- Ausência de relação de competências e habilidades desenvolvidas em cada simulado no Livro Diário do Professor;
- Ausência de descritores de cada simulado no Livro do Coordenador;
- Falta de resposta/tabulação via plataforma digital e ausência de indicativo de acesso à plataforma para verificação dos recursos;
- Não identificação da internet patrocinada.

A ausência de impugnação específica a esses pontos torna incontroversa a inadequação do material apresentado pela recorrente em relação a requisitos essenciais do Termo de Referência.

### 3. Da Jurisprudência dos Tribunais de Contas

A recorrente cita jurisprudência do Tribunal de Contas da União (TCU) sobre direcionamento de licitações. Contudo, os acórdãos colacionados referem-se a situações de "excessivo detalhamento sem demonstração de necessidade" ou "indícios de fraude", o que não se amolda ao caso concreto.

A jurisprudência do TCU é pacífica no sentido de que a exigência de amostras é legítima e que a desclassificação de licitante cujo produto não atenda às especificações do edital é medida que se impõe, em respeito aos princípios da isonomia e da vinculação ao instrumento convocatório.

A decisão de desclassificação pautou-se em parecer técnico fundamentado, emitido por comissão competente, que atestou, de forma objetiva, que o material da recorrente não atende integralmente às exigências pedagógicas e técnicas estabelecidas para a solução educacional pretendida pelo Município de Cariacica.

### IV – CONCLUSÃO

Diante de todo o exposto, constata-se que a desclassificação da empresa EDITORA DO LIVRO TÉCNICO LTDA ocorreu em estrita observância às regras do Edital nº 085/2025 e aos princípios que regem as licitações públicas. As alegações de direcionamento são infundadas e encontram-se preclusas, e as não conformidades técnicas do material apresentado restaram devidamente comprovadas e, em grande parte, não foram sequer rebatidas pela recorrente.

Assim, os autos retornaram a este Agente de Contratação para julgamento do recurso em tela.

### III – DOS FUNDAMENTOS DA DECISÃO

---

A Lei de Licitações e Contratos, de nº 14.133/2021, estabelece em seu artigo 5º a necessária observância aos princípios da vinculação ao edital, do julgamento objetivo e da segurança jurídica. Vejam-se:



**PREFEITURA MUNICIPAL DE CARIACICA**  
**ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**  
**Secretaria Municipal de Administração**  
**Superintendência de Licitações**

Art. 5º Na aplicação desta Lei, serão observados os princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade, da eficiência, do interesse público, da probidade administrativa, da igualdade, do planejamento, da transparência, da eficácia, da segregação de funções, da motivação, da vinculação ao edital, do julgamento objetivo, da segurança jurídica, da razoabilidade, da competitividade, da proporcionalidade, da celeridade, da economicidade e do desenvolvimento nacional sustentável, assim como as disposições do Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro).

Sendo assim, em obediência à Lei de Licitações, temos as normas previamente estabelecidas em edital como regra do certame. Consequentemente, toda decisão emitida pelo Agente de Contratação deve pautar-se nos princípios que regem a lei, sobretudo na vinculação ao edital, na razoabilidade e na proporcionalidade para a escolha da decisão mais racional para o perfeito andamento da licitação.

Para maior lisura no procedimento, os autos foram encaminhados ao responsável pela análise técnica e emissão de parecer técnico quanto ao recurso em epígrafe para basilar a decisão deste Agente de Contratação, considerando o disposto no art. 12, Decreto Municipal nº 084/2023, cujo teor segue:

“O agente de contratação, a equipe de apoio e a comissão de contratação poderão solicitar manifestação técnica do órgão de assessoramento jurídico e de controle interno para dirimir dúvidas, a fim de subsidiar decisões ou direcionamento dos feitos.”

Como já mencionado no relatório, a segunda arrematante, ora recorrente, foi desclassificada por desconformidade com requisitos do Termo de Referência. A Comissão Técnica, ao proceder à reavaliação do material apresentado pela recorrente, explicitou os pontos de não conformidade identificados em relação às exigências do Termo de Referência, demonstrando que o conjunto do material apresentado não atende integralmente às especificações pedagógicas e técnicas estabelecidas para a solução educacional pretendida pela Administração.

Inconformada, a recorrente aduz por suposto direcionamento do certame para aquisição do material de editora específica, a Editora Moderna, uma vez que as especificações do Termo de Referência seriam idênticas às do material dessa última.



**PREFEITURA MUNICIPAL DE CARIACICA**  
**ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**  
**Secretaria Municipal de Administração**  
Superintendência de Licitações

Ocorre que, conforme mencionado pela SEME, a Administração Pública tem o dever-poder de definir com precisão as características do objeto que pretende contratar. Tal precisão deve constar no Termo de Referência, o qual constitui parte integrante do instrumento convocatório — no caso sob análise, trata-se do Anexo I do Edital do PE nº 85/2025.

Questionar as regras contidas no instrumento convocatório neste momento, depois das fases de apresentação e de julgamento das propostas e de habilitação, ofende frontalmente o princípio da vinculação ao edital. O momento oportuno para manifestar irresignação ao estabelecido no Termo de Referência era o de **impugnação** ao edital.

A recorrente em nenhum momento impugnou o edital e/ou qualquer de seus anexos (dentre os quais está o TR), nem pediu esclarecimentos sobre a correta interpretação dos critérios pré-estabelecidos. Pelo contrário, apresentou proposta em conformidade ao instrumento convocatório, vindo a insurgir-se apenas quando da desclassificação da sua proposta por desatendimento ao previamente exigido.

Assim, seja pela inadequação do momento de insurgência, seja pela contrariedade de conduta de submeter proposta nos termos exigidos e, em seguida, tentar fragilizar tais regras, a recorrente incorre na preclusão. Concluir o contrário violaria, também, a garantia da segurança jurídica, que garante o respeito às etapas procedimentais já superadas, impedindo retrocessos indevidos. Para mais, trata-se de tentativa que flerta com a não observância à boa-fé quando apresenta proposta anuindo aos termos do edital e, em momento posterior porque foi desclassificada, questiona os critérios desse.

Noutro giro, o fato de o material de determinada editora atender às especificações exigidas não configura, por si só, direcionamento ilícito. Demonstra, apenas, que as exigências do Edital são exequíveis e encontram correspondência no mercado.



**PREFEITURA MUNICIPAL DE CARIACICA**  
**ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**  
**Secretaria Municipal de Administração**  
**Superintendência de Licitações**

No presente caso, não há menção a marca no edital ou no TR, nem direcionamento a tal. Há apenas a correta e necessária indicação de tópicos indicados como o mínimo essencial do conteúdo esperado, bem como ordem didática de apresentação desse, conforme escolha dentro do campo da discricionariedade administrativa do trabalho e planejamento pedagógico municipal.

Observa-se, assim, que as irresignações da recorrente não encontram amparo fático ou legal, devendo ser mantida a decisão recorrida.

**IV - CONCLUSÃO:**

Em face de todo o exposto e amparada na manifestação técnica exarada pela Secretaria requisitante e nos princípios da vinculação ao instrumento convocatório, da segurança jurídica e da boa-fé, decide-se por **conhecer do recurso interposto e negar-lhe provimento**, mantendo a decisão recorrida em seu inteiro teor.

Cariacica/ES, 26 de março de 2026.

**Alex Angelo dos Reis Figueiredo**  
Agente de Contratações  
Mat. 125.670