

**AO MUNICÍPIO DE IACANGA – ESTADO DE SÃO PAULO
SETOR DE LICITAÇÕES / AGENTE DE CONTRATAÇÃO**

CONCORRÊNCIA ELETRÔNICA Nº 006/2026

PROCESSO ADMINISTRATIVO Nº 079/2026

IMPUGNAÇÃO AO EDITAL

**COM PEDIDO DE SUSPENSÃO DO CERTAME, REVISÃO DO TERMO DE
REFERÊNCIA E REPUBLICAÇÃO DO INSTRUMENTO CONVOCATÓRIO**

LEANDRO BUENO PALMA, advogado, inscrito na OAB/PR sob o nº 59.822, doravante denominado IMPUGNANTE, com fundamento no art. 164 da Lei Federal nº 14.133/2021 e no item 13 do instrumento convocatório, vem, respeitosamente, perante o Município de Iacanga/SP, apresentar a presente **IMPUGNAÇÃO AO EDITAL**

da Concorrência Eletrônica nº 006/2026, Processo Administrativo nº 079/2026, pelas razões técnicas e jurídicas a seguir expostas.

I. DA TEMPESTIVIDADE

A sessão pública da Concorrência Eletrônica nº 006/2026 está designada para o dia **26 de novembro de 2026**, com limite para inserção das propostas até as **08h30** e abertura às **09h00**, horário de Brasília, por meio da plataforma eletrônica Fiorilli.

O item 13.1 do Edital estabelece que qualquer pessoa poderá impugnar o instrumento convocatório até **3 dias úteis antes da data de abertura do certame**, admitindo o encaminhamento eletrônico ao endereço licitacoes@iacanga.sp.gov.br.

Considerada a data designada para a sessão pública, a presente impugnação é tempestiva.

II. SÍNTESE DA CONTROVÉRSIA

A presente impugnação não questiona a necessidade administrativa de disponibilização de materiais didáticos, recursos digitais, avaliações educacionais, formação continuada e acompanhamento pedagógico à Rede Municipal de Ensino de Iacanga.

Questiona-se, contudo, a **modelagem jurídica, técnica e econômica adotada**, que reúne parcelas materialmente distintas em uma única denominada **Solução Educacional Integrada**, submetida a contratação global e acompanhada de exigências de experiência igualmente integradas.

O Termo de Referência reúne no mesmo objeto materiais didáticos impressos e digitais, materiais adaptados e em Braille, plataforma educacional digital, instrumentos de avaliação e monitoramento, programas de formação continuada e assessoria pedagógica especializada. O próprio edital reconhece que esses componentes possuem naturezas distintas, embora procure qualificá-los como complementares e funcionalmente interdependentes.

A existência de relacionamento pedagógico entre essas parcelas, entretanto, não demonstra, por si só, sua **indivisibilidade técnica**, tampouco comprova que todos os componentes somente possam ser executados por um único fornecedor.

A preocupação se intensifica porque o próprio Termo de Referência classifica o objeto como **bens e serviços comuns**, reconhecendo a existência de soluções padronizadas e objetivamente comparáveis no mercado, ao mesmo tempo em que adota Concorrência Eletrônica com julgamento por Técnica e Preço.

Somam-se a isso:

- a) aglutinação de mercados distintos em lote único;
- b) insuficiência da justificativa concreta para afastamento do parcelamento;
- c) reprodução da própria aglutinação na qualificação técnica;
- d) contradição quanto ao quantitativo mínimo exigido nos atestados;
- e) previsão de amostras e demonstrações funcionais sem rito suficientemente delimitado;
- f) inconsistências entre os Anexos IX e X;
- g) referência simultânea às plataformas Fiorilli e Compras.gov.br;
- h) divergência no valor global estimado;
- i) fórmula de julgamento que, aplicada literalmente, não reproduz a ponderação declarada de 70% para técnica e 30% para preço.

Não se trata, portanto, de questionamentos meramente formais.

As inconsistências interferem diretamente na amplitude da competição, na preparação das propostas, no dimensionamento dos custos, na habilitação dos licitantes e no próprio resultado do julgamento.

III. DA AGLUTINAÇÃO DE PARCELAS MATERIALMENTE DISTINTAS EM LOTE ÚNICO E DA INSUFICIÊNCIA DA JUSTIFICATIVA PARA O NÃO PARCELAMENTO

Este constitui um dos pontos estruturais da presente impugnação.

O Termo de Referência define o objeto como **Solução Educacional Integrada**, composta por bens e serviços pedagógicos interdependentes, reunindo materiais didáticos, plataforma digital, avaliações educacionais, formação continuada e assessoria pedagógica.

A planilha econômica consolida toda a contratação em **lote único**.

A simples atribuição da expressão "solução integrada" ao conjunto, contudo, não transforma automaticamente componentes autônomos de mercado em objeto tecnicamente indivisível.

A questão juridicamente relevante não consiste em saber se os componentes se relacionam, pois naturalmente se relacionam dentro de uma política educacional.

A questão consiste em verificar se existe **dependência técnica objetiva, concreta e demonstrada** que torne inviável sua execução por fornecedores distintos ou sua estruturação em lotes funcionalmente organizados.

A Lei nº 14.133/2021 estabelece expressamente o princípio do parcelamento.

Nas contratações de serviços, o art. 47, II, determina a observância do parcelamento quando tecnicamente viável e economicamente vantajoso.

Nas compras, o art. 40, V, alínea "b", igualmente estabelece o parcelamento quando tecnicamente viável e economicamente vantajoso.

O art. 18, § 1º, VIII, determina ainda que o Estudo Técnico Preliminar contenha expressamente **justificativas para o parcelamento ou não da contratação**.

A própria Lei admite, no art. 40, § 3º, II, que o parcelamento possa ser afastado quando o objeto configurar sistema único e integrado e houver possibilidade de risco ao conjunto do objeto pretendido.

Essa exceção, entretanto, não é presumida.

Ela exige **demonstração concreta**.

No caso em análise, a fundamentação constante do Termo de Referência repousa essencialmente em afirmações de complementaridade, coerência pedagógica, uniformidade e integração funcional.

Não se identifica demonstração individualizada de por que:

- a) o fornecimento dos livros e cadernos didáticos;
- b) a disponibilização da plataforma digital;
- c) a aplicação das avaliações;
- d) a formação continuada;
- e) a assessoria pedagógica;
- f) os recursos tecnológicos de acompanhamento

seriam reciprocamente dependentes a ponto de impedir sua contratação em parcelas ou lotes tecnicamente coordenados.

A Administração pode legitimamente buscar uniformidade pedagógica, integração de dados, compatibilidade curricular e coordenação contratual.

O que se exige, porém, é demonstração de que esses objetivos **somente poderiam ser alcançados mediante contratação global de um único fornecedor**, e não por meio de requisitos de interoperabilidade, matriz de responsabilidades, padrões técnicos, níveis de serviço e critérios objetivos de integração.

A ausência dessa demonstração concreta torna insuficiente a motivação apresentada para afastamento do parcelamento.

IV. DO PRECEDENTE RECENTÍSSIMO DO TCE-MG E DE SUA ELEVADA ADERÊNCIA AO CASO DE IACANGA

A controvérsia encontra precedente de especial relevância no **Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, Processo nº 1.204.214, Segunda Câmara, sessão de 10/03/2026, Relator Conselheiro em exercício Adonias Monteiro.**

O caso examinou contratação denominada **Ecossistemas de Aprendizagem Criativa**, igualmente composta por elementos educacionais, softwares, plataformas, materiais pedagógicos, capacitação e suporte técnico.

A ementa do acórdão estabeleceu que soluções educacionais envolvendo ampla variação tecnológica, softwares, plataformas, serviços de capacitação, suporte técnico e materiais pedagógicos demandam **justificativa técnica detalhada e consistente para o não parcelamento**, com demonstração de que a opção integrada é efetivamente interoperável e tecnicamente dependente.

A similitude com a contratação de Iacanga é expressiva.

No processo mineiro, a Administração sustentava que a execução descentralizada por múltiplos fornecedores poderia gerar incompatibilidade tecnológica, perda de padronização pedagógica, dificuldades de integração, sobreposição de responsabilidades e aumento dos custos de gestão e fiscalização.

A Unidade Técnica considerou tais justificativas **genéricas e padronizadas**, destacando que os componentes possuíam naturezas heterogêneas e poderiam, em princípio, ser fornecidos por empresas distintas.

O Relator concluiu expressamente que:

"o não parcelamento do objeto não foi suficientemente justificado na fase interna do certame"

TCE-MG, Processo nº 1.204.214, Segunda Câmara, sessão de 10/03/2026.

Mais do que isso, o acórdão registrou que a simples denominação de "ecossistema" não bastava para comprovar que toda a solução fosse tecnicamente dependente a ponto de inviabilizar o parcelamento.

O Tribunal observou que não havia demonstração robusta de interoperabilidade e dependência técnica capaz de justificar integralmente a contratação conjunta.

A gravidade da situação foi suficiente para fundamentar medida cautelar, posteriormente referendada pela Segunda Câmara, suspendendo os efeitos da contratação.

No caso de Iacanga, o paralelo é direto.

Também se reúne em um único lote:

a) material pedagógico impresso;

- b) plataforma digital;
- c) avaliações;
- d) formação continuada;
- e) assessoria pedagógica;
- f) suporte tecnológico.

Assim, a motivação do não parcelamento deve apresentar o mesmo nível de concretude exigido pelo precedente citado.

Não basta afirmar que as parcelas são integradas.

É necessário demonstrar **por que não podem ser separadas**.

V. DO ENTENDIMENTO DO TCESP SOBRE A AGLUTINAÇÃO DE MERCADOS DISTINTOS

A matéria também foi enfrentada pelo **Tribunal de Contas do Estado de São Paulo**, órgão de controle externo do próprio Estado em que se situa o Município de Iacanga.

No **Processo TC-023304.989.24-7, Tribunal Pleno, sessão de 05/02/2025, Relator Conselheiro Dimas Ramalho**, foram examinadas irregularidades relacionadas ao agrupamento, em uma mesma contratação, de materiais didáticos e pedagógicos pertencentes a segmentos mercadológicos distintos.

O caso envolvia, entre outros elementos, livros didáticos, jogos, plataforma digital e serviços vinculados à aprendizagem.

O Tribunal reconheceu que a aglutinação de mercados distintos exclui potenciais participantes que não atuam simultaneamente em todos os ramos exigidos, reduzindo o universo de concorrentes e comprometendo a obtenção da proposta mais vantajosa.

Constou do material relativo ao julgamento:

"São alijados do certame, assim, empresas que não atuam em múltiplos ramos de mercado, situação que provoca a redução do universo de licitantes e compromete a competitividade do torneio, inviabilizando a obtenção da proposta mais vantajosa."

O paralelo com Iacanga é objetivo.

Uma editora especializada em materiais didáticos pode não operar plataforma educacional própria.

Uma empresa especializada em tecnologia educacional pode não produzir coleção impressa completa.

Uma empresa especializada em avaliação educacional pode não possuir estrutura editorial.

Uma consultoria pedagógica pode não deter estrutura industrial e logística para produção e distribuição de livros.

A exigência de que um único licitante concentre toda essa cadeia econômica reduz o universo potencial de participantes.

Por isso, requer-se demonstração técnica individualizada de que essas parcelas são efetivamente inseparáveis.

Não demonstrada essa condição, deverá o Município reestruturar o objeto em itens ou lotes com afinidade técnica e mercadológica, mantendo apenas as interfaces necessárias à integração pedagógica.

VI. DA CONTRADIÇÃO ENTRE A CLASSIFICAÇÃO DO OBJETO COMO BENS E SERVIÇOS COMUNS E A ADOÇÃO DE CONCORRÊNCIA COM JULGAMENTO POR TÉCNICA E PREÇO

O próprio Termo de Referência classifica expressamente a contratação como **bens e serviços comuns**, afirmando que seus padrões de desempenho e qualidade podem ser objetivamente definidos e comparados entre fornecedores e que existem soluções padronizadas disponíveis no mercado.

A premissa possui consequência jurídica relevante.

O art. 29 da Lei nº 14.133/2021 determina a adoção do pregão sempre que o objeto possuir padrões de desempenho e qualidade que possam ser objetivamente definidos pelo edital por meio de especificações usuais de mercado.

De outro lado, o art. 36, § 1º, condiciona a utilização do julgamento por Técnica e Preço à demonstração, no Estudo Técnico Preliminar, de que a avaliação e a ponderação da qualidade técnica das propostas que superem os requisitos mínimos sejam relevantes aos fins pretendidos, observadas as hipóteses legalmente admitidas.

É certo que parte do objeto contém atividades de formação e assessoria pedagógica, potencialmente associáveis a serviços técnicos especializados de natureza intelectual.

Isso, porém, não elimina a contradição interna do edital.

Ao contrário.

A Administração precisa definir com precisão qual é a natureza predominante da contratação e demonstrar por que o objeto, embora expressamente classificado como **comum e padronizado**, estaria enquadrado em hipótese que justifique Concorrência Eletrônica com Técnica e Preço.

A mera afirmação de que a qualidade pedagógica é relevante não satisfaz integralmente essa necessidade de motivação.

Qualidade é relevante em praticamente toda contratação educacional.

O que o art. 36 exige é demonstração concreta de que **a superação qualitativa dos requisitos mínimos possui relevância objetiva suficiente para justificar a ponderação técnica**.

Há, portanto, uma contradição que necessita ser saneada.

Ou o objeto é comum, padronizado e objetivamente comparável, conforme afirma o próprio item 6.2 do Termo de Referência, ou existem elementos especiais e predominantemente intelectuais que justificam tratamento jurídico distinto.

A Administração deve demonstrar de forma coerente qual enquadramento prevalece.

VII. DA INCONSISTÊNCIA MATEMÁTICA DA PONDERAÇÃO ENTRE TÉCNICA E PREÇO

O edital declara que o julgamento observará peso de **70% para Técnica e 30% para Preço**.

Todavia, a fórmula descrita no instrumento convocatório apresenta aparente incompatibilidade matemática com essa proporção.

O item 6.2 estabelece que a **Nota Técnica, NT, terá valor máximo de 100 pontos**.

O item 6.3 estabelece a Nota de Preço segundo a fórmula:

$$NP = (P0 / Pp) \times 10$$

Consequentemente, a maior Nota de Preço possível é **10 pontos**.

Na sequência, o item 6.4 prevê:

$$NF = [(NT \times 7) + (NP \times 3)] / 10$$

Ocorre que os componentes inseridos na equação não se encontram na mesma escala.

A Nota Técnica varia até 100.

A Nota de Preço varia até 10.

Aplicada literalmente a fórmula, **sem qualquer prévia normalização das escalas**, a técnica poderá contribuir com até:

$$100 \times 7 = 700$$

Enquanto o preço poderá contribuir com até:

$$10 \times 3 = 30$$

A soma das contribuições máximas seria de 730.

Assim, a participação relativa máxima de cada fator seria aproximadamente:

$$\text{Técnica: } 700 / 730 = 95,89\%$$

$$\text{Preço: } 30 / 730 = 4,11\%$$

Portanto, aplicada literalmente e sem normalização, a fórmula conduz a aproximadamente **95,89% de influência da técnica e 4,11% do preço**, e não aos 70% e 30% declarados.

O art. 36, § 2º, da Lei nº 14.133/2021 estabelece que, no julgamento por Técnica e Preço, a valoração máxima atribuída à proposta técnica será de **70%**.

A inconsistência possui caráter material, pois pode alterar a classificação dos participantes e o próprio resultado da licitação.

O Anexo X utiliza ainda referências a Nota Técnica, Índice Técnico e pontuação de proposições, sem apresentar de maneira suficientemente linear e inequívoca eventual operação de normalização capaz de colocar técnica e preço na mesma escala.

Em uma licitação de Técnica e Preço, a metodologia matemática não pode depender de interpretação posterior pela Comissão.

O licitante deve conseguir reproduzir previamente o cálculo.

Requer-se, portanto, a correção e consolidação da fórmula, com demonstração matemática integral e exemplos objetivos de cálculo, assegurando efetivamente a proporção de 70% para Técnica e 30% para Preço.

VIII. DA REPRODUÇÃO DA AGLUTINAÇÃO NA QUALIFICAÇÃO TÉCNICA

A aglutinação não se limita à definição do objeto.

Ela também é reproduzida nos requisitos de qualificação técnica.

O edital determina que os atestados demonstrem experiência compatível com **soluções educacionais integradas**, abrangendo fornecimento de materiais, ambientes digitais, instrumentos de avaliação, formação continuada, assessoria pedagógica e capacidade de execução integrada.

O Termo de Referência avança ainda mais ao definir como parcela de maior relevância a denominada **Solução Educacional Integrada, Ensino Fundamental, 7º ano**, associando materiais didáticos e recursos educacionais aos respectivos serviços pedagógicos e digitais.

O art. 67, § 1º, da Lei nº 14.133/2021 estabelece que a exigência de atestados deve restringir-se às parcelas de maior relevância ou valor significativo do objeto.

O § 2º permite a exigência de quantitativos mínimos de até 50% dessas parcelas.

O problema não reside na possibilidade de exigir experiência compatível.

O problema está na utilização da própria **estrutura aglutinada do objeto como padrão de experiência anterior**.

A Administração identifica o 7º ano como parcela relevante, mas, simultaneamente, exige que a experiência contemple conjunto integrado formado por materiais, recursos tecnológicos e serviços pedagógicos.

Cria-se, dessa forma, um efeito circular.

Primeiro, parcelas pertencentes a mercados distintos são reunidas em um único objeto.

Depois, a Administração exige que o participante já tenha executado anteriormente justamente uma solução também integrada.

Esse mecanismo pode afastar empresas plenamente capazes de executar parcelas relevantes, simplesmente porque sua experiência anterior não reproduz exatamente o arranjo contratual criado para esta licitação.

Se o objeto comportar parcelamento técnico e mercadológico, a qualificação operacional deve refletir as parcelas efetivamente relevantes, evitando exigir experiência pretérita no próprio pacote aglutinado.

IX. DA CONTRADIÇÃO INTERNA QUANTO AO QUANTITATIVO MÍNIMO DOS ATESTADOS

O edital apresenta critérios distintos quanto ao quantitativo mínimo exigido para comprovação de capacidade técnica.

Em determinado ponto, exige-se experiência correspondente a, no mínimo, **50% do quantitativo estimado de estudantes previsto para a contratação**.

Em outro ponto, o Termo de Referência estabelece como parâmetro **72 unidades**, equivalentes a 50% das 144 unidades correspondentes ao 7º ano.

Os critérios não são equivalentes.

A contratação contempla mais de mil alunos distribuídos entre o 2º e o 9º ano.

Já o parâmetro referente ao 7º ano corresponde a apenas 144 unidades.

A divergência impede que o licitante saiba antecipadamente qual requisito será efetivamente aplicado no julgamento de sua habilitação.

A qualificação técnica precisa ser regida por critério objetivo, único e previamente determinável.

Não é admissível que o licitante somente descubra durante a análise documental se a Administração considerará 50% do universo global de estudantes ou 50% da parcela do 7º ano.

Requer-se a retificação do edital para definição de um único critério, vinculado à parcela efetivamente considerada de maior relevância e observados os limites do art. 67, §§ 1º e 2º, da Lei nº 14.133/2021.

X. DAS AMOSTRAS, DEMONSTRAÇÕES E DA PROVA MATERIAL DE CONFORMIDADE SEM RITO SUFICIENTEMENTE DELIMITADO

O Termo de Referência prevê avaliação documental e prática da solução mediante apresentação de amostras, demonstrações e outros elementos de comprovação.

As amostras poderão abranger:

- a) materiais didáticos impressos;
- b) materiais destinados aos professores;
- c) recursos educacionais digitais;
- d) plataforma educacional;

- e) instrumentos avaliativos;
- f) ambientes virtuais de aprendizagem;
- g) ferramentas de acompanhamento pedagógico.

Também poderá ser solicitada demonstração das funcionalidades das plataformas digitais e dos demais recursos tecnológicos.

Em essência, existe procedimento de verificação prática de conformidade com efeitos equivalentes aos de uma **prova de conceito**.

Ocorre que o edital não disciplina com precisão suficiente elementos essenciais do procedimento, especialmente:

- a) o momento exato da apresentação;
- b) qual ou quais licitantes serão convocados;
- c) prazo para apresentação;
- d) local;
- e) formato presencial ou remoto;
- f) duração;
- g) infraestrutura disponibilizada;
- h) ordem de apresentação;
- i) forma de registro da avaliação;
- j) possibilidade de acompanhamento pelos demais participantes;
- k) condições de acesso às plataformas;
- l) critérios de repetição de testes;
- m) tratamento de falhas sanáveis.

A ausência desses elementos é particularmente sensível porque a avaliação técnica possui peso elevado e poderá interferir diretamente na classificação.

O art. 17, § 3º, da Lei nº 14.133/2021 admite análise de conformidade, amostras, exame de conformidade e prova de conceito, desde que previstas no edital.

Quando a Administração exigir amostra ou prova de conceito na fase de julgamento, a exigência deverá observar estritamente as condições e o universo de licitantes admitidos pela Lei nº 14.133/2021 e pelo próprio edital.

A presente impugnação não questiona a possibilidade de análise qualitativa das propostas técnicas apresentadas pelos licitantes.

O que se questiona é eventual imposição de **amostra física ou demonstração funcional prática a todos os participantes**, caso essa seja a interpretação pretendida pelo instrumento, sem que o edital esclareça a compatibilidade desse procedimento com a Lei nº 14.133/2021 e sem disciplina completa de seu rito.

A Administração deve esclarecer expressamente:

- a) quem será submetido à prova material;
- b) em que momento;
- c) segundo quais procedimentos;
- d) sob quais condições;
- e) com quais critérios objetivos.

A indefinição atual transfere ao momento do julgamento regras que deveriam estar estabelecidas previamente no instrumento convocatório.

XI. DAS CONTRADIÇÕES ENTRE ANEXO IX E ANEXO X

O item 3.3 do edital determina que os documentos da proposta técnica sejam organizados conforme o denominado **ANEXO IX, Metodologia Técnica e Preço**.

O item 6.2 novamente remete a Nota Técnica ao Anexo IX.

Entretanto, o item 5.9 determina que as propostas técnicas sejam julgadas conforme o **ANEXO X, Metodologia Técnica e Preço**.

Na parte final do próprio instrumento, o documento efetivamente apresentado recebe o título de **ANEXO X, METODOLOGIA TÉCNICA E PREÇO**.

A divergência não pode ser considerada irrelevante.

O edital prevê consequências de desclassificação pela ausência de documentos e informações técnicas.

Logo, o licitante precisa conhecer de modo inequívoco qual anexo disciplina sua proposta.

A existência de duas referências distintas para o mesmo conjunto de regras gera insegurança documental e margem para interpretações divergentes.

Requer-se a consolidação integral das remissões, com correção da numeração e revisão de todas as referências cruzadas do edital e do Termo de Referência.

XII. DA INCONSISTÊNCIA QUANTO À PLATAFORMA ELETRÔNICA

O preâmbulo e as disposições gerais indicam que o procedimento será processado por meio da plataforma **Fiorilli**.

Todavia, o item 5.7.2 prevê que, em determinada hipótese de empate ficto entre beneficiários da Lei Complementar nº 123/2006, o **sistema Compras.gov.br** realizará sorteio eletrônico e convocará automaticamente o vencedor.

A referência simultânea a dois sistemas distintos representa inconsistência objetiva do instrumento convocatório.

Deve ser esclarecido qual sistema realizará efetivamente o procedimento de desempate, de que forma ocorrerá a convocação e como será operacionalizada eventual oferta final.

A regra eletrônica precisa ser previamente conhecida e integralmente compatível com a plataforma adotada.

XIII. DA DIVERGÊNCIA DO VALOR GLOBAL ESTIMADO E DAS DEMAIS INCONSISTÊNCIAS MATERIAIS

O edital apresenta divergência no valor máximo da contratação.

O preâmbulo informa valor global máximo de **R\$ 636.860,72**.

A planilha econômica do Termo de Referência apresenta **R\$ 636.859,00** como Valor Global Máximo do lote único.

A diferença numérica é pequena, mas o preço máximo constitui parâmetro objetivo para julgamento e aceitabilidade das propostas.

Por essa razão, deve ser único e inequívoco.

Há ainda referências incompatíveis com a natureza eletrônica do procedimento, como a expressão **data de abertura dos envelopes** em requisito econômico-financeiro.

Isoladamente, essas ocorrências poderiam ser tratadas como erros materiais.

Todavia, quando consideradas em conjunto com:

- a) Anexo IX versus Anexo X;
- b) Fiorilli versus Compras.gov.br;
- c) dois critérios diferentes de capacidade técnica;
- d) divergência na fórmula de julgamento;
- e) divergência do valor máximo;

revelam necessidade de saneamento integral do instrumento convocatório antes da sessão pública.

XIV. DA NECESSIDADE DE SUSPENSÃO DO CERTAME

As irregularidades apontadas atingem aspectos estruturais da licitação:

- a) definição do objeto;
- b) parcelamento;
- c) modalidade;
- d) critério de julgamento;
- e) fórmula de pontuação;
- f) habilitação técnica;
- g) avaliação prática;
- h) funcionamento do sistema eletrônico.

O precedente do TCE-MG demonstra a gravidade de inconsistências dessa natureza.

Naquele julgamento, a ausência de justificativa suficiente para o agrupamento em lote único, associada a falhas de planejamento, foi considerada apta a demonstrar a plausibilidade jurídica necessária à concessão de medida cautelar.

No presente caso, eventual alteração relacionada ao parcelamento, à modalidade, à fórmula de Técnica e Preço, à qualificação técnica ou às condições de apresentação de amostras interfere diretamente:

- a) na decisão das empresas sobre participar ou não do certame;
- b) na composição de seus custos;
- c) na definição de parceiros e fornecedores;
- d) na elaboração da proposta técnica;
- e) na estratégia de preços;
- f) na preparação dos documentos de habilitação.

As correções não podem ser realizadas após o início da competição sem comprometimento da isonomia.

Caso reconhecida qualquer das irregularidades estruturais apontadas, impõe-se a suspensão do procedimento, a retificação do instrumento convocatório, sua republicação e a reabertura integral dos prazos.

XV. DOS PEDIDOS

Diante de todo o exposto, requer o **IMPUGNANTE**:

1. O conhecimento e o integral provimento da presente impugnação.
2. A suspensão da sessão pública da Concorrência Eletrônica nº 006/2026 até a conclusão da revisão técnica e jurídica dos pontos ora apresentados.
3. A reavaliação da contratação em lote único, com demonstração técnica individualizada da efetiva dependência entre materiais didáticos, plataforma digital, avaliações, formação continuada e assessoria pedagógica, nos termos dos arts. 18, § 1º, VIII, 40, V, "b", e §§ 2º e 3º, e 47, II e § 1º, da Lei nº 14.133/2021.
4. Não demonstrada objetivamente a indivisibilidade técnica ou a vantagem econômica da contratação global, que seja promovido o parcelamento do objeto em itens ou lotes estruturados conforme afinidade técnica e mercadológica, preservadas as interfaces de integração necessárias.
5. A compatibilização da modalidade e do critério de julgamento com a classificação jurídica atribuída ao próprio objeto no item 6.2 do Termo de Referência, apresentando-se motivação específica para eventual manutenção da Concorrência e do julgamento por Técnica e Preço à luz dos arts. 29 e 36 da Lei nº 14.133/2021.
6. A correção da metodologia matemática de julgamento, colocando-se as Notas Técnica e de Preço em escalas compatíveis ou adotando-se fórmula que assegure efetivamente ponderação de 70% para Técnica e 30% para Preço, com memória de cálculo e exemplos objetivos.
7. A reavaliação das exigências de qualificação técnico-operacional, vinculando os atestados às parcelas efetivamente relevantes, sem exigir como condição de habilitação experiência anterior no mesmo pacote aglutinado concebido para a presente contratação.
8. A correção da contradição relativa ao quantitativo mínimo dos atestados, estabelecendo-se critério único, claro e compatível com o art. 67, §§ 1º e 2º, da Lei nº 14.133/2021.
9. A definição completa do rito de apresentação de amostras e demonstração funcional, indicando expressamente momento, participantes submetidos à avaliação, local, formato presencial ou remoto, prazo, duração, infraestrutura, forma de registro, critérios de avaliação, acompanhamento e eventual repetição ou saneamento de testes.
10. A compatibilização do procedimento de amostras e demonstração funcional com os arts. 17, § 3º, e 41, parágrafo único, da Lei nº 14.133/2021.
11. A correção e consolidação das referências aos Anexos IX e X, identificando-se de forma única e inequívoca qual documento rege a proposta e a avaliação técnica.
12. A correção da referência ao Compras.gov.br constante do item 5.7.2, compatibilizando-se todas as disposições operacionais com a plataforma efetivamente adotada no certame.
13. A unificação do valor máximo global da contratação e o saneamento das demais inconsistências materiais e remissões incompatíveis com o procedimento eletrônico.
14. Subsidiariamente, caso a Administração entenda pela manutenção de qualquer das disposições ora impugnadas, que apresente motivação técnica específica, individualizada e documentada para cada escolha, afastando justificativas genéricas baseadas exclusivamente em integração, padronização, uniformidade ou conveniência administrativa.

15. Promovida qualquer alteração que interfira na formulação das propostas, na habilitação, na participação dos interessados ou na metodologia de julgamento, que o instrumento convocatório seja retificado e republicado, com reabertura integral do prazo legal.

16. Que a decisão administrativa relativa à presente impugnação seja expressamente motivada e disponibilizada nos mesmos meios oficiais de divulgação do certame.

17. Que a presente impugnação, seus documentos e a respectiva decisão sejam integralmente juntados aos autos do Processo Administrativo nº 079/2026, para fins de transparência, registro administrativo e eventual exercício dos controles interno e externo.

XVI. CONCLUSÃO

A presente impugnação não se dirige contra a implementação de solução educacional destinada à Rede Municipal de Ensino de Iacanga.

Busca assegurar que a contratação seja estruturada segundo regras juridicamente coerentes, tecnicamente justificadas, economicamente comparáveis e aptas a permitir a participação do maior universo possível de fornecedores efetivamente qualificados.

A modelagem atualmente apresentada reúne, simultaneamente, parcelas pertencentes a mercados distintos em lote único, qualificação técnica baseada em experiência igualmente integrada, classificação expressa do objeto como comum acompanhada de julgamento por Técnica e Preço, metodologia matemática cuja aplicação literal, na ausência de normalização expressamente prevista, não reproduz os pesos anunciados, rito incompleto de demonstração prática e diversas inconsistências internas do instrumento convocatório.

O precedente recente do TCE-MG demonstra que a simples denominação de uma contratação como solução ou ecossistema integrado não substitui a necessidade de comprovação concreta da dependência técnica entre suas parcelas.

Da mesma forma, o entendimento do TCESP evidencia que o agrupamento de componentes pertencentes a diferentes segmentos de mercado pode reduzir o universo competitivo e comprometer a seleção da proposta mais vantajosa.

A correção prévia dessas questões preservará a legalidade, a competitividade, a isonomia, a segurança jurídica, a economicidade e o próprio interesse público perseguido pelo Município.

Termos em que,
Pede deferimento.

Dourados/MS, 05 de outubro de 2026.

**LEANDRO
BUENO
PALMA:00
702874140**
LEANDRO BUENO PALMA
OAB/PR nº 59.822

Assinado digitalmente por
LEANDRO BUENO
PALMA:00702874140
ND: C=BR, CN=LEANDRO
BUENO PALMA:00702874140,
O=ICP-Brasil, OU=Certificado PF
A3
Razão: Eu sou o autor deste
documento
Localização:
Data: 2026.10.06 15:37:59-04'00"
Foxit PDF Reader Versão:
2026.1.0

		REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL MINISTÉRIO DOS TRANSPORTES SECRETARIA NACIONAL DE TRÂNSITO			
CARTEIRA NACIONAL DE HABILITAÇÃO / DRIVER LICENSE / PERMISO DE CONDUCCIÓN					
2º 1º NOME E SOBRENOME LEANDRO BUENO PALMA				1ª HABILITAÇÃO 02/05/2003	
3 DATA, LOCAL E UF DE NASCIMENTO 24/03/1985, SETE QUEDAS, MS					
4a DATA EMISSÃO 26/09/2022		4b VALIDADE 01/08/2032		ACC  D	
4c DOC IDENTIDADE / ÓRG EMISSOR / UF 134106352 SESP PR					
4d CPF 007.028.741-40		5 Nº REGISTRO 02845410306		9 CAT HAB B	
NACIONALIDADE BRASILEIRO(A)					
FILIAÇÃO GEORGINA BUENO PALMA					



7 ASSINATURA DO PORTADOR

2448399700

VÁLIDA EM TODO O TERRITÓRIO NACIONAL

2448399700

	9	10	11	12
ACC				
A				
A1				
B			01/08/2032	
B1				
C				
C1				

	9	10	11	12
D				
D1				
BE				
CE				
CTE				
DE				
DTE				

12 OBSERVAÇÕES

A

LOCAL

CURITIBA, PR.

ASSINADO DIGITALMENTE

DEPARTAMENTO ESTADUAL DE TRÂNSITO

96965071008

PR922246900

PARANÁ

QR-CODE



Documento assinado com certificado digital em conformidade com a Medida Provisória nº 2200-2/2001. Sua validade poderá ser confirmada por meio do programa Assinador Serpro.

As orientações para instalar o Assinador Serpro e realizar a validação do documento digital estão disponíveis em:
<https://www.serpro.gov.br/assinador-digital>.

SERPRO / SENATRAN

2. local, 3. Nome e Sobrenome / Name and Surname / Nome e Sobrenome / Nome e Apellidos - Primeira Habilitação / First Driver License / Primeira Licença de Condução - 3. Data de Emissão / Date of Issuance / Fecha de Emisión / Fecha de Emisión / Data de Emission / Date of Issuance / Fecha de Emisión - 4. Data de Validade / Validity Date / Validez / Validez / Validity Date / Validity Date / Validity Date - 5. Documento Identificação - Orgão emissor / Identity Document - Issuing Authority / Issuing Authority / Autoridad Emissora - 6. CPF - 5. Número de registro da CNH / Driver License Number / Número de Permisso de Condução - 9. Categoria de Veículos da Carteira de Habilitação / Driver license Class / Categoria de Permisso de Condução - Nacionalidade / Nationality / Nacionalidade - Filiação / Filiação - 12. Observações / Observations / Observaciones - Local / Place / Lugar

I<BRA028454103<069<<<<<<<<<
8503242M3208014BRA<<<<<<<<<8
LEANDRO<<BUENO<PALMA<<<<<<<<<

Processo: 1204214
Natureza: DENÚNCIA
Denunciantes: Star Produtos e Comércio Ltda. e Azevedo e Freitas Comércio e Serviços Ltda.
Denunciado: Consórcio Intermunicipal Multifinalitário de Minas Gerais – Comgranbel
Responsável: Nathália Ilce Rocha Perdigão
Interessada: BR Soluções Brasil Importação e Exportação Ltda.
Apenso: Denúncia n.1207845
Procuradores: Thaís Mendes de Oliveira, OAB/MG 123.663; Matheus Marçal Padula
RELATOR: CONSELHEIRO EM EXERCÍCIO ADONIAS MONTEIRO

SEGUNDA CÂMARA – 10/3/2026

DENÚNCIAS. MEDIDA CAUTELAR. CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL. PREGÃO ELETRÔNICO. REGISTRO DE PREÇOS. FORNECIMENTO DE ECOSISTEMAS DE APRENDIZAGEM CRIATIVA. AGLUTINAÇÃO INDEVIDA DO OBJETO. AUSÊNCIA DE PLANEJAMENTO PARA OS QUANTITATIVOS PREVISTOS. PLAUSIBILIDADE JURÍDICA. PERIGO NA DEMORA. SUSPENSÃO DOS EFEITOS DA ATA DE REGISTRO DE PREÇOS. DECISÃO MONOCRÁTICA REFERENDADA.

1. Soluções de ecossistemas de aprendizagem que envolvem ampla variação tecnológica, diversidade de kits, *softwares* embarcados, plataformas proprietárias, serviços de capacitação e suporte técnico, bem como materiais pedagógicos impressos e *tablets* com plataforma digital, demandam justificativa técnica detalhada e consistente para o não parcelamento do objeto, demonstrando que a opção integrada é efetivamente interoperável e tecnicamente dependente.
2. O estudo de demanda visa assegurar a eficiência do procedimento licitatório, devendo a estimativa de quantitativos considerar dados históricos e projeções futuras para refletir a necessidade real da Administração. Portanto, os quantitativos estimados devem constar do edital e/ou do termo de referência, com base em estudo prévio que indique a demanda efetiva ao longo da vigência da ata de registro de preços.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, **ACORDAM** os Exmos. Srs. Conselheiros da Segunda Câmara, por unanimidade, na conformidade da Ata de Julgamento e da Nota de Transcrição, em referendar a decisão monocrática que:

- I) determinou, nos termos do art. 60 da Lei Orgânica desta Corte c/c o art. 347 do Regimento Interno, a suspensão dos efeitos da Ata de Registro de Preços n. 11/2026 firmada com a empresa BR Soluções Brasil Importação e Exportação Ltda., derivada do Processo Licitatório n. 20/2025, referente ao Pregão Eletrônico n. 11/2025, deflagrado pelo Consórcio Intermunicipal Multifinalitário de Minas Gerais – Comgranbel, devendo o jurisdicionado abster-se de efetuar contratações e de autorizar adesões à ata, sob pena de

multa diária de R\$ 1.000,00 (mil reais), até o limite de R\$ 18.000,00 (dezoito mil reais), consoante art. 90 da Lei Orgânica c/c art. 384, III, do Regimento Interno, sem prejuízo da adoção de outras medidas legais cabíveis;

- II) fixou o prazo de 5 (cinco) dias para que a Sra. Nathália Ilce Rocha Perdigão, secretária executiva do Comgranbel e subscritora do edital, comprove, nos autos, a adoção da medida ordenada, mediante publicação do ato de suspensão dos efeitos da ata de registro de preços;
- III) determinou a intimação das denunciadas, da gestora responsável e da empresa interessada, em caráter de urgência, acerca do teor da decisão, pelo DOC e por meio eletrônico, nos termos do art. 245, § 2º, I e IV, do Regimento Interno e, após, os autos devem retornar ao gabinete do Relator.

Votaram, nos termos acima, o Conselheiro em exercício Hamilton Coelho e o Conselheiro Presidente Gilberto Diniz.

Presente à sessão o Procurador Glaydson Santo Soprani Massaria.

Plenário Governador Milton Campos, 10 de março de 2026.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

**NOTA DE TRANSCRIÇÃO
SEGUNDA CÂMARA – 10/3/2026**

CONSELHEIRO EM EXERCÍCIO ADONIAS MONTEIRO:

REFERENDUM

Trata-se de decisão monocrática que proferi no processo em epígrafe, nos seguintes termos:

Trata-se de denúncias formuladas pelas empresas Star Produtos e Comércio Ltda., à peça n. 1 dos autos n. 1204214, e Azevedo e Freitas Comércio e Serviços Ltda., à peça n. 1 dos autos n. 1207845, em face do Processo Licitatório n. 20/2025, referente ao Pregão Eletrônico n. 11/2025, deflagrado pelo Consórcio Intermunicipal Multifinalitário de Minas Gerais – Comgranbel, cujo objeto consiste no registro de preços para contratação de empresa especializada no fornecimento de “Ecossistemas de Aprendizagem Criativa” para atendimento aos municípios consorciados, com valor estimado em R\$ 145.971.844,77, conforme informação disponível no Portal Nacional de Contratações Públicas – PNCP¹.

Em síntese, os apontamentos da Denúncia n. 1204214 circunscrevem-se à: (i) violação aos princípios da publicidade e da transparência e imposição de barreira ao exercício do controle externo; (ii) indeferimento de impugnação ao edital por meio de decisão genérica e desmotivada; (iii) aglutinação indevida do objeto; (iv) imposição indevida de sigilo ao valor estimado da contratação; (v) indícios de direcionamento do certame e de simulação de competição; (vi) elaboração de estudo técnico preliminar em favorecimento à empresa BR Soluções Brasil Importação e Exportação Ltda.; (vii) inconsistências pedagógicas na definição do objeto; e (viii) ausência de critérios objetivos para avaliação das amostras.

Por sua vez, os apontamentos da Denúncia n. 1207845 circunscrevem-se à: (i) aglutinação indevida do objeto; (ii) ausência de justificativas para os quantitativos previstos, não havendo discriminação de demanda por município; (iii) utilização de critérios e especificações excessivas; (iv) falta de definição das condições de entrega das amostras.

Em despacho à peça n. 12 dos autos n. 1204214, determinei a intimação da Sra. Nathália Ilce Rocha Perdigão, secretária executiva do Comgranbel e subscritora do edital, para que enviasse cópia dos documentos atualizados relativos às fases interna e externa do certame e, ainda, apresentasse as justificativas e documentos que entendesse cabíveis acerca das alegações da denunciante. Determinei, também, que a gestora informasse se, em decorrência da Ata de Registro de Preços n. 11/2026, foi firmado algum contrato e se houve o início do fornecimento do objeto para os municípios consorciados.

Em resposta à intimação, o consórcio apresentou manifestação, às peças n. 16 e 19, de mesmo teor, e documentos às peças n. 17 a 18 e 20 a 25. Ademais, informou que não foi celebrado contrato administrativo com a empresa BR Soluções Brasil Importação e Exportação Ltda., bem como que não houve o início do fornecimento do objeto para os municípios consorciados.

Em despacho à peça n. 27 dos autos n. 1204214, considerando o vulto da contratação e as alegações de direcionamento e de simulação de competição, encaminhei os autos à 1ª Coordenadoria de Análise de Processos de Licitações e Contratos dos Municípios – 1ª CAPLCM para análise. Em seguida, à peça n. 7 dos autos n. 1207845, determinei o apensamento dos autos e o seu retorno à Unidade Técnica para análise.

¹ Disponível em: < <https://pncp.gov.br/app/editais/53249431000152/2025/15> >. Acesso em 5/3/2026.

Ocorre que, nesse ínterim, sobreveio, à peça n. 29 dos autos n. 1204214, nova manifestação da denunciante Star Produtos e Comércio Ltda., reiterando o pedido de medida cautelar de suspensão do Pregão Eletrônico n. 11/2025, acompanhada dos documentos às peças n. 30 a 35.

Dessa forma, retornei os autos à 1ª CAPLCM para análise conjunta, inclusive dos novos documentos apresentados pela empresa Star Produtos e Comércio Ltda.

A 1ª CAPLCM elaborou estudo inicial, à peça n. 38, em que concluiu pela procedência dos apontamentos referentes ao agrupamento irregular do objeto, à ausência de planejamento acerca dos quantitativos previstos e à imposição indevida de sigilo ao valor estimado da contratação. Concluiu, ainda, pela procedência parcial do apontamento relativo às especificações técnicas restritivas. Quanto aos demais apontamentos constantes das denúncias, entendeu pela improcedência.

Sobre os pleitos cautelares de suspensão do certame, a 1ª CAPLCM opinou pelo deferimento da medida cautelar para imediata suspensão do procedimento licitatório, por entender presentes os requisitos do perigo da demora e da probabilidade do direito. Considerou, também, a manifesta irregularidade na aglutinação do objeto e o precário estudo de demanda.

Por fim, em 5/3/2026, os autos retornaram conclusos ao meu gabinete.

Decisão

Inicialmente, destaco que a sustação de procedimento licitatório, como medida de tutela de urgência, nos termos dos arts. 121, 347 e 348, III, do Regimento Interno, obrigando a autoridade administrativa a não praticar nenhum ato até que o mérito do processo seja julgado, apresenta perfil de excepcionalidade, que exige a demonstração inequívoca da presença dos fundamentos basilares previstos no art. 300, *caput*, do Código de Processo Civil - CPC, quais sejam: a probabilidade do direito alegado e o perigo da demora.

Não basta a presença de um ou de outro, pois ambos os elementos devem constar da tutela provisória, satisfatoriamente comprovados, sob pena de não se observar o princípio do devido processo legal, ante a antecipação de decisão e a preterição das fases processuais, sem a adequada necessidade de se justificar o tratamento atípico.

Nessa linha, discorre Fredie Didier Jr²:

Importante é registrar que o que justifica a tutela provisória de urgência é aquele perigo de dano: i) concreto (certo), e, não, hipotético ou eventual, decorrente de mero temor subjetivo da parte; ii) atual, que está na iminência de ocorrer, ou esteja acontecendo; iii) grave, que seja de grande ou média intensidade e tenha aptidão para prejudicar ou impedir a fruição do direito.

Portanto, o perigo de dano que oportuniza a tutela cautelar tem de ser concreto, atual e grave, delimitado com precisão por quem alega.

Posto isso, observo que os apontamentos das denúncias questionam escolhas administrativas relacionadas à definição e ao planejamento do objeto licitado, bem como à condução do procedimento, com destaque para a aglutinação indevida do objeto e para a ausência de justificativas quanto aos quantitativos dos itens previstos.

² Didier Jr., Fredie. Curso de Direito Processual Civil v.2 – Teoria da Prova, Direito Probatório, Decisão, Precedente, Coisa Julgada e Tutela Provisória – 18ªed., rev., atual., e ampl. – São Paulo: Editora Juspodivm, 2023. Pág. 763.

Sobre o apontamento relativo à aglutinação indevida do objeto, questionada tanto na Denúncia n. 1204214 quanto na Denúncia n. 1207845, a Administração sustentou que a adoção de lote único encontraria justificativa técnica idônea, pois a execução descentralizada por múltiplos fornecedores poderia gerar riscos relevantes, como incompatibilidade tecnológica entre equipamentos e *softwares*, ausência de padronização pedagógica, dificuldades de integração entre conteúdos, plataformas e formação docente, sobreposição ou lacunas de responsabilidades contratuais e elevação dos custos de gestão, fiscalização e coordenação.

A 1ª CAPLCM, em exame à peça n. 38 dos autos n. 1204214, destacou que a justificativa apresentada pela Administração é genérica e padronizada, sem tratar da natureza heterogênea dos itens que compõem o lote único. Ressaltou que os produtos registrados são, em princípio, autônomos e passíveis de fornecimento por empresas distintas. Assinalou, ainda, que, embora os bens tenham sido reunidos sob a nomenclatura de “ecossistema”, a opção pelo critério de menor preço global, tal como previsto, não se justifica, sobretudo diante do vulto do certame, cujo valor estimado foi de R\$ 145.971.844,77, e da baixa competitividade, com apenas quatro participantes, sendo que, destes, somente um possui atividade principal compatível com o ramo do objeto. Concluiu, dessa forma, que inexistem, no processo licitatório, justificativas suficientes para o agrupamento de itens e de inúmeros subitens em um único lote, hipótese que pode ter prejudicado a competitividade.

Mediante análise do Estudo Técnico Preliminar – ETP³, págs. 10 a 26, verifiquei, no item 7.5.1, que o objeto apresenta composição ampla e heterogênea, pois reúne, simultaneamente: um conjunto de construção de modelos educacionais com diferentes tipos e finalidades; um robô de solo programável dotado de sensores, atuadores, cartões de comando e acessórios diversos; materiais pedagógicos impressos, como guia de montagem e livro da criança; *tablets* destinados ao professor, com plataforma digital instalada e especificações próprias de *hardware* e *software*; serviços de capacitação presencial de professores e de assessoria técnico-pedagógica a ser prestada nas escolas.

Ademais, o ecossistema demanda *softwares* de naturezas distintas, a exemplo de *software* de programação em linguagem de blocos, compatível com Android e destinado ao controle do robô, com licenças definitivas e atualizações obrigatórias durante a vigência contratual, e plataforma digital para o professor, com conteúdos pedagógicos e acesso *offline*.

Em seguida, verifiquei, no ETP, as seguintes justificativas para o não parcelamento do objeto:

8. JUSTIFICATIVAS PARA O PARCELAMENTO OU NÃO DA SOLUÇÃO:

8.1. Após análise funcional, técnica e econômica, conclui-se que o objeto não deve ser parcelado, pois os itens são tecnicamente dependentes, compõem solução integrada, e sua fragmentação:

8.1.1. Prejudicaria o desempenho pedagógico;

8.1.2. Comprometeria a uniformidade operacional;

8.1.3. Aumentaria os custos de gestão contratual;

8.1.4. Elevaria riscos de responsabilidade cruzada entre fornecedores;

³ Disponível em: <https://licitar-generated-documents.s3.sa-east-1.amazonaws.com/1873/262eb3b7-bf96-4814-a76c-343c39147cf1.pdf> > Acesso em 5/3/2026

8.1.5. Assim, a contratação em lote único é a que melhor atende ao interesse público, garantindo eficiência, economicidade e funcionalidade plena da solução.

Nesse contexto, em consonância com a manifestação da Unidade Técnica, e considerando o elevado montante da contratação, estimado em R\$ 145.971.844,77, bem como a gama de naturezas do objeto, que abrange desde conjuntos educacionais até *softwares* de programação e assessoria pedagógica, entendo que o não parcelamento do objeto não foi suficientemente justificado na fase interna do certame, nos termos do art. 47, II, e § 1º, da Lei n. 14.133/2021.

Inclusive, registro que o próprio Comgranbel, no item 7.3 do Termo de Referência, à peça n. 7 dos autos n. 1204214, pág. 52, ao justificar a opção pelo orçamento sigiloso, afirmou que “as soluções de Ecossistemas de Aprendizagem Criativa apresentam ampla variação tecnológica, diversidade de kits, *softwares* embarcados, plataformas proprietárias, serviços de capacitação e suporte técnico, resultando em forte sensibilidade comercial e estratégica”, o que reforça a necessidade de apresentação de justificativa técnica detalhada e consistente para o não parcelamento do objeto.

Ademais, tal como pontuou a Unidade Técnica, embora este Tribunal já tenha admitido, em hipóteses específicas, a aglutinação de itens de materiais escolares de “prateleira”, não é essa a situação dos autos, porquanto o objeto denominado “Ecossistema de Aprendizagem” é amplo e não veio acompanhado de justificativa robusta e concreta de que a solução integrada, tal como descrita, seja interoperável e tecnicamente dependente a ponto de inviabilizar completamente o parcelamento de parte do objeto.

Dessa forma, neste juízo superficial e urgente, considero procedente o apontamento relativo ao agrupamento injustificado do objeto, o qual, a propósito, se correlaciona com o apontamento referente à ausência de planejamento para os quantitativos previstos, que será examinado a seguir.

Quanto à ausência de planejamento para os quantitativos previstos, questionada no âmbito da Denúncia n. 1207845, a Unidade Técnica ressaltou que, embora o ETP mencione que a aquisição teria sido decidida pelos municípios consorciados e apresente quadro com os quantitativos de alunos matriculados, não consta, nos autos do Processo Licitatório n. 20/2025, documento que comprove a efetiva consulta aos municípios para definição do objeto, delimitação dos quantitativos demandados ou manifestação de interesse na aquisição. Ressaltou que as cópias juntadas indicam a existência de ata de reunião ordinária do Comgranbel realizada em 10/9/2024, com a participação de 8 dos 13 municípios, destinada apenas a autorizar a estruturação de sistema de compras compartilhadas para inúmeros objetos descritos de maneira genérica e superficial.

Ademais, destacou que a realização de estudos adequados que demonstrem, com fidedignidade, a demanda estimada do ente licitante, conforme exige o art. 18, § 1º, IV, da Lei n. 14.133/2021, contribui para coibir a prática conhecida como “barriga de aluguel”, isto é, a formalização de atas de registro de preços com quantidades de itens superestimadas frente à real demanda dos órgãos gerenciadores e participantes.

Mediante exame do ETP, verifiquei a seguinte justificativa para a estimativa dos quantitativos:

Os quantitativos estimados foram definidos com base em informações fornecidas pelas Secretarias Municipais de Educação dos municípios consorciados, considerando o número de alunos matriculados na rede pública de ensino. Para a consolidação desses dados, foram utilizadas as informações disponibilizadas no portal QEdú, que reúne estatísticas educacionais da Educação Básica em âmbito nacional, estadual, municipal e por unidade escolar. Ressalta-se que o QEdú é amplamente reconhecido como fonte oficial de consulta e encontra-se atualmente adotado por todos os municípios integrantes do COMGRANBEL.

Ademais, à peça n.18, págs. 11 a 16, constatei, de fato, a existência de ata de reunião ordinária do Comgranbel na qual foram discutidos diversos assuntos de natureza ampla, sem relação direta e específica com a demanda do Processo Licitatório n. 20/2025, referente ao Pregão Eletrônico n. 11/2025, nem com a identificação formal das necessidades dos municípios consorciados quanto à aquisição de ecossistemas de aprendizagem criativa.

Do mesmo modo, ao examinar o Documento de Formalização da Demanda – DFD, à peça n. 18, pág. 7, observei que a metodologia adotada para definição dos quantitativos limitou-se à afirmação de que “o quantitativo é calculado com base no número de escolas por seguimento”, sem apresentação de qualquer demonstração analítica, como séries históricas de demandas anteriores, projeções futuras, estimativas reais de utilização ou validação técnica pelos entes consorciados.

Sobre o tema, cito o referendo de medida cautelar por mim proferida, no âmbito da Denúncia n. 1177771, Primeira Câmara, sessão do dia 10/12/2024, assim emendada:

DENÚNCIA. MEDIDA CAUTELAR. CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL. PREGÃO ELETRÔNICO. REGISTRO DE PREÇOS. **AQUISIÇÃO DE CONJUNTOS DE ROBÓTICA EDUCACIONAL.** ERROS NO INSTRUMENTO CONVOCATÓRIO RELACIONADOS À DATA DE ABERTURA DO CERTAME E AO VALOR ESTIMADO PARA A CONTRATAÇÃO. ERROS QUE COMPROMETEM A FORMULAÇÃO DAS PROPOSTAS. NÃO RETIFICAÇÃO DAS INFORMAÇÕES ERRADAS COM A CONSEQUENTE REPUBLICAÇÃO DO EDITAL. ELEVÇÃO INJUSTIFICADA DOS QUANTITATIVOS EM CURTO ESPAÇO DE TEMPO. **AUSÊNCIA DE ESTUDO DE DEMANDA.** SUSPENSÃO DOS EFEITOS DA ATA DE REGISTRO DE PREÇOS. PRESENTES OS REQUISITOS DA PROBABILIDADE DO DIREITO ALEGADO E DO PERIGO DA DEMORA. DECISÃO MONOCRÁTICA REFERENDADA. (Grifei)

[...]

2. O objetivo do estudo de demanda é assegurar a eficiência do procedimento licitatório, razão pela qual devem ser feitas as estimativas de quantitativos que abarquem o histórico de demandas passadas e as expectativas de demandas futuras, de modo a se promover maior garantia da viabilidade econômica devido à possibilidade de uma correta análise de preços, o que é imprescindível para uma aproximação à necessidade real da Administração, de modo a se evitar erros que frustrem a promoção de políticas públicas. Assim, é pertinente que cada município participante realize um estudo de demanda, considerando a importância do planejamento na Administração Pública.

Ademais, destaco o entendimento deste Tribunal no sentido de que o quantitativo estimado dos produtos e serviços que se pretende contratar deve ser previsto no edital e/ou no termo de referência, com base em estudo prévio que indique a real demanda da Administração no período de vigência da ata de registro de preços, a exemplo do julgamento da Denúncia n. 1160593, relator conselheiro Agostinho Patrus, Tribunal Pleno, sessão do dia 5/2/2025.

Dessa forma, em consonância com a manifestação da Unidade Técnica, entendo que a justificativa constante do ETP não é suficiente para embasar a demanda da contratação, pois o número de escolas por segmento, bem como a quantidade de alunos e professores dos municípios consorciados, não é parâmetro apto, por si só, a fundamentar contratação dessa magnitude, que envolve, para além de insumos educacionais, tecnologias integradas cujo recebimento, utilização e aderência dependem de planejamento específico e alinhado às necessidades educacionais concretas dos municípios. Soma-se a isso o escopo amplo da reunião juntada aos autos e a justificativa superficial constante do DFD.

Portanto, em juízo inicial, entendo que o apontamento referente à ausência de planejamento para os quantitativos previstos é procedente, de forma que este apontamento se agrava

quando associado à falta de justificativas suficientes para o agrupamento do objeto em lote único.

Neste juízo superficial e urgente, deixo de apreciar os demais apontamentos constantes das denúncias, pois a ausência de planejamento para os quantitativos previstos, somada à falta de justificativas suficientes para o agrupamento do objeto em lote único, mostra-se suficiente para evidenciar a plausibilidade jurídica necessária ao deferimento da medida cautelar.

Portanto, entendo que o requisito da probabilidade do direito está configurado.

Com relação ao requisito do perigo da demora, da mesma forma, entendo-o configurado no presente caso, uma vez que, em decorrência do Pregão Eletrônico n. 11/2025, foi firmada a Ata de Registro de Preços n. 11/2026⁴, em 15/1/2026, com a empresa BR Soluções Brasil Importação e Exportação Ltda., no valor de R\$ 124.999.996,50, demandando solução urgente, mormente quando se verifica afronta direta à legislação que rege o certame e, em última análise, à vantajosidade e à efetividade da contratação. Além disso, deve ser considerado o risco de difusão das irregularidades praticadas, a partir da adesão à ata de registro de preços por outros órgãos não participantes.

Por oportuno, registro que, em pesquisa ao PNCP, não verifiquei a celebração de contrato administrativo decorrente exclusivamente da referida ata de registro de preços.

Por fim, não identifiquei risco de perigo da demora inverso, considerando a ausência de demonstração de urgência concreta por parte dos municípios consorciados, bem como a inexistência de manifestações específicas quanto à demanda pelos “Ecossistemas de Aprendizagem Criativa”.

Nesse sentido, compartilho excertos do julgamento do Agravo n. 1184826, relator conselheiro Agostinho Patrus, Tribunal Pleno, sessão do dia 4/6/2025:

Por fim, entendo que o risco de prosseguimento de um procedimento licitatório no qual, ainda que em análise liminar, foram vislumbrados indícios de irregularidades graves, supera eventuais riscos suportados por órgão e entidades em decorrência da impossibilidade de aderir à ata de outra entidade, **não havendo que se falar em periculum in mora inverso. Saliento, ainda, que eventuais necessidades do Município poderão ser supridas por meio da realização de procedimento licitatório próprio, específico para os locais em que se verificar, de forma efetiva, a demanda pela contratação.** (Grifei)

Diante do exposto, nos termos do art. 60 da Lei Orgânica c/c o art. 347 do Regimento Interno, **defiro** a medida cautelar e determino a suspensão dos efeitos da Ata de Registro de Preços n. 11/2026 firmada com a empresa BR Soluções Brasil Importação e Exportação Ltda., derivada do Processo Licitatório n. 20/2025, referente ao Pregão Eletrônico n. 11/2025, deflagrado pelo Consórcio Intermunicipal Multifinalitário de Minas Gerais – Comgranbel, devendo o jurisdicionado abster-se de efetuar contratações e de autorizar adesões à ata, mediante referendo da Segunda Câmara, sob pena de multa diária de R\$ 1.000,00 (mil reais), até o limite de R\$ 18.000,00 (dezoito mil reais), consoante art. 90 da Lei Orgânica c/c art. 384, III, do Regimento Interno, sem prejuízo da adoção de outras medidas legais cabíveis.

⁴ Disponível em: <https://app2.licitardigital.com.br/pesquisa/86782> > Acesso em 5/3/2026

Fixo o prazo de 5 (cinco) dias para que a Sra. Nathália Ilce Rocha Perdigão, secretária executiva do Comgranbel e subscritora do edital, comprove, nos autos, a adoção da medida ordenada, mediante publicação do ato de suspensão dos efeitos da ata de registro de preços.

Intimem-se as denunciantes, a gestora responsável e a empresa interessada, em caráter de urgência, do teor desta decisão, pelo DOC e por meio eletrônico, nos termos do art. 245, § 2º, I e IV, do Regimento Interno.

Em seguida, efetivem-se os trâmites necessários à submissão desta decisão para referendo.

Após, os autos devem retornar ao meu gabinete.

Em face do exposto, nos termos do art. 60, parágrafo único, da Lei Orgânica deste Tribunal, e do art. 347, § 2º, do Regimento Interno, submeto a referida decisão ao referendo deste Colegiado.

CONSELHEIRO EM EXERCÍCIO HAMILTON COELHO:

Referendo.

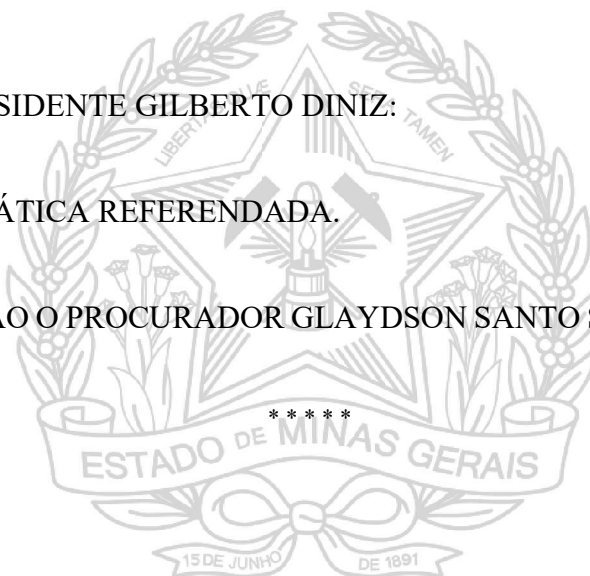
CONSELHEIRO PRESIDENTE GILBERTO DINIZ:

Também referendo.

DECISÃO MONOCRÁTICA REFERENDADA.

(PRESENTE À SESSÃO O PROCURADOR GLAYDSON SANTO SOPRANI MASSARIA.)

ms/



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

TCESP Determina Retificação de Edital por Aglutinação Indevida de Objetos e Excesso de Especificações em Licitação de Consórcio Intermunicipal

Identificação do Processo:

- **Número do Processo:** TC-023304.989.24-7
- **Órgão Julgador:** Tribunal Pleno
- **Relator:** Conselheiro Dimas Ramalho
- **Data da Sessão de Julgamento:** 05/02/2025

Introdução

O presente artigo analisa a decisão proferida pelo Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (TCESP) no âmbito de uma representação formulada pela empresa Gift do Brasil LTDA em face do Pregão Eletrônico nº 20/2024, promovido pelo Consórcio Intermunicipal do Oeste Paulista (CIOP). O certame, na modalidade de registro de preços e com valor estimado superior a R\$ 51 milhões, visava à aquisição de materiais didáticos e pedagógicos para promoção da saúde bucal e apoio ao Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB) nos municípios consorciados.

A controvérsia, apreciada em sede de exame prévio de edital, centrou-se em dois pontos fulcrais que, segundo a representante, restringiam indevidamente a competitividade do certame:

1. A aglutinação, em lote único, de produtos de naturezas distintas, como kits de higiene bucal, livros didáticos, jogos e plataformas digitais.
2. A inserção de especificações excessivas e detalhadas para os produtos, que poderiam direcionar a contratação para um fornecedor específico.

Análise dos Pontos Controversos

1. Aglutinação de Produtos de Naturezas Distintas no Objeto

A representante questionou o agrupamento de itens de segmentos de mercado diversos, como materiais de saúde bucal infantil (Lote 1) e implementação de plataforma digital de ensino com fornecimento de livros didáticos (Lote 2). A seu ver, tal formatação impedia a participação de empresas especializadas em apenas um dos ramos, violando o caráter competitivo da licitação.

Os órgãos técnicos do TCESP e o Ministério Público de Contas acolheram a tese, apontando que o agrupamento era injustificado e prejudicial. Em sua análise, o Conselheiro Relator Dimas Ramalho destacou a irregularidade da medida, ressaltando que ela afasta potenciais licitantes e, conseqüentemente, compromete a busca pela proposta mais vantajosa para a Administração. A decisão reforça um entendimento já consolidado na Corte, conforme se extrai do voto:

“São alijados do certame, assim, empresas que não atuam em múltiplos ramos de mercado, situação que provoca a redução do universo de licitantes e compromete a competitividade do torneio, inviabilizando a obtenção da proposta mais vantajosa.”

O Tribunal considerou, ainda, que as justificativas apresentadas pelo CIOP para manter o agrupamento foram frágeis e insuficientes para demonstrar a essencialidade da formatação adotada. Diante disso, deliberou-se pela necessidade de revisar os lotes, de modo a reunir apenas produtos com afinidade mercadológica, ampliando o universo de competidores.

2. Excesso de Especificações e Direcionamento do Objeto

O segundo ponto de impugnação referiu-se à descrição excessivamente detalhada dos produtos no edital, o que poderia caracterizar direcionamento. Sobre este tópico, a decisão informa que o próprio Consórcio, em sua defesa, anuiu com a crítica e se comprometeu a realizar as devidas correções no instrumento convocatório.

Ainda assim, o TCESP aproveitou a oportunidade para reiterar sua jurisprudência pacífica sobre o tema. A Corte de Contas paulista veda a inclusão de especificações irrelevantes, desnecessárias ou que não sejam padronizadas no mercado, pois tais exigências limitam artificialmente a competição. O correto, segundo o Tribunal, é definir o objeto a partir de requisitos mínimos de desempenho e qualidade que atendam à necessidade administrativa, sem detalhamentos que restrinjam a busca por soluções no mercado. O voto é claro ao dispor sobre o assunto:

“devem ser exigidas apenas as especificações mínimas necessárias para identificar o produto ou serviço, sem minúcias que não sejam padronizadas ou comprovadamente essenciais, facilitando a busca no mercado.”

A concordância do gestor com a falha não afastou o reconhecimento da irregularidade, reforçando o dever de objetividade e clareza na descrição do objeto lícito.

Conclusão

Ao final, o TCESP julgou a representação **procedente**, determinando ao Consórcio Intermunicipal do Oeste Paulista (CIOP) que, caso opte por dar continuidade ao certame, promova a integral retificação do edital.

As teses centrais firmadas neste julgamento são de observância obrigatória para todos os gestores públicos e podem ser assim sintetizadas:

1. É irregular e restritivo o agrupamento, em um mesmo lote, de produtos ou serviços de segmentos de mercado distintos e sem afinidade entre si, pois tal prática reduz o universo de competidores e dificulta a obtenção da proposta mais vantajosa.
2. A descrição do objeto em um edital de licitação deve se ater às especificações mínimas indispensáveis para atender à necessidade pública, sendo vedada a inclusão de detalhes excessivos, irrelevantes ou não usuais no mercado, sob pena de direcionamento do certame.

Recomendações Práticas e Pontos de Atenção

Com base na decisão analisada, os agentes públicos envolvidos em processos de contratação devem atentar para os seguintes pontos:

- **Justifique o Parcelamento ou Agrupamento:** Antes de decidir pela licitação por lote ou item, realize um estudo técnico preliminar que analise o mercado fornecedor e justifique, de forma fundamentada, a opção escolhida como a mais vantajosa técnica e economicamente.
- **Evite a “Venda Casada”:** Não agrupe itens que, embora relacionados a um mesmo projeto, são fornecidos por mercados distintos (ex: material de higiene, material didático e serviço de plataforma digital). O parcelamento, nesses casos, é a regra.
- **Foque em Desempenho, Não em Marcas:** Ao descrever o objeto, concentre-se nas características de desempenho, qualidade e funcionalidade essenciais. Evite transcrever especificações de catálogos de um único fabricante.
- **Padronize seus Itens:** A padronização de materiais e serviços, quando bem implementada, auxilia na elaboração de especificações objetivas e evita a aquisição de produtos com características díspares ou desnecessárias.
- **Revise o Edital:** Submeta a minuta do edital a uma revisão crítica, questionando se cada exigência de especificação é realmente indispensável para o atendimento da demanda e se o formato de adjudicação (item ou lote) é o que melhor promove a ampla competição.