

RESPOSTA AO PEDIDO DE IMPUGNAÇÃO

PREGÃO ELETRÔNICO Nº 007/2026

PROCESSO ADMINISTRATIVO Nº 010/2026

OBJETO: Contratação de empresa especializada na prestação de serviços de programa educacional complementar, com fornecimento de solução integrada de ensino voltada ao desenvolvimento de competências em computação, Língua Portuguesa e Matemática, por meio de tecnologias educacionais, aulas teóricas e práticas, conteúdos digitais e atividades pedagógicas, em conformidade com a Base Nacional Comum Curricular (BNCC) e com o complemento da BNCC Computação, destinados aos alunos da rede municipal de ensino da Prefeitura de Barão de Grajaú/MA, conforme condições e exigências estabelecidas no Anexo I – Termo de Referência do Edital.

INTERESSADA: JM COMÉRCIO, SERVIÇOS, CURSOS E TREINAMENTOS LTDA, inscrita no CNPJ/MF sob nº 60.557.712/0001-08.

Trata-se de **Pedido de Impugnação** apresentado pela empresa JM COMÉRCIO, SERVIÇOS, CURSOS E TREINAMENTOS LTDA, em relação ao Edital do Pregão Eletrônico nº 006/2026, que tramita nos autos do processo administrativo nº 015/2026, no qual questiona o ato convocatório.

1. DA ADMISSIBILIDADE

Considerando que a sessão pública para abertura das propostas encontra-se designada para o dia 15 de maio de 2026, às 14h00min (HORÁRIO DE BRASÍLIA/DF), verifica-se que a manifestação respeitou o prazo estabelecido no art. 164, §1º, da Lei nº 14.133/2021.

Assim, admite-se o conhecimento do Pedido de Impugnação.

2. RAZÕES DA IMPUGNAÇÃO

Em síntese, a empresa impugnante alega supostas irregularidades no Edital do Pregão Eletrônico nº 007/2026, sustentando, principalmente, a existência de restrição à competitividade em razão da contratação em item único, sob o argumento de que o objeto seria composto por serviços e soluções passíveis de parcelamento.

Alega, ainda, suposto direcionamento e excesso nas exigências técnicas constantes do Termo de Referência, afirmando que determinadas condições previstas no edital limitariam indevidamente a participação de empresas no certame.

A impugnante também questiona a metodologia utilizada para pesquisa e estimativa de preços, sustentando suposta fragilidade na formação do valor estimado da contratação.

Por fim, apresenta insurgência quanto à previsão de realização de Prova de Conceito (POC), alegando ausência de critérios suficientemente objetivos para sua execução e avaliação, requerendo, ao final, a suspensão e revisão do edital, com a adequação dos pontos impugnados.

São os fatos em apertada síntese.

Todavia, após análise técnica e jurídica dos argumentos apresentados, conclui-se que a impugnação não merece provimento, pelas razões a seguir expostas.

3. DO MÉRITO

3.1. DA SUPOSTA AGLOMERAÇÃO INDEVIDA DO OBJETO E DA ALEGAÇÃO DE AUSÊNCIA DE PARCELAMENTO

A impugnante sustenta, em síntese, que o objeto teria sido indevidamente aglutinado em lote único, reunindo componentes supostamente autônomos, tais como plataforma digital, softwares, metodologia pedagógica, infraestrutura, suporte técnico e execução educacional.

Entretanto, a alegação não merece prosperar.

Conforme expressamente demonstrado no Estudo Técnico Preliminar, a Administração Pública realizou análise detalhada das soluções disponíveis no mercado, inclusive avaliando alternativas baseadas em execução direta, aquisição isolada de equipamentos, contratação fragmentada e solução integrada.

Após estudo técnico comparativo, concluiu-se que a solução integrada é a alternativa que melhor atende ao interesse público, justamente porque os elementos que compõem a contratação são intrinsecamente interdependentes, possuindo funcionamento articulado e complementar.

Conforme consignado no ETP:

“verifica-se que o objeto consiste na implementação de solução educacional complementar integrada, composta por múltiplos elementos interdependentes (...)”

O próprio estudo técnico evidencia que a fragmentação:

- aumentaria significativamente a complexidade da gestão contratual;
- ampliaria os riscos operacionais;
- comprometeria a integração pedagógica;
- dificultaria a compatibilidade entre plataformas e metodologias;
- geraria insegurança quanto à responsabilização;
- e poderia ocasionar descontinuidade da solução educacional.

Além disso, o objeto não se limita ao fornecimento isolado de softwares ou equipamentos, mas envolve:

- metodologia pedagógica estruturada;
- integração curricular;
- acompanhamento contínuo dos alunos;
- monitoramento de desempenho;
- suporte técnico;

- infraestrutura operacional;
- e utilização articulada de recursos tecnológicos e pedagógicos.

Ademais, sob o aspecto eminentemente técnico e operacional, a fragmentação do objeto em múltiplas contratações poderia comprometer significativamente a integração e a uniformidade da solução pretendida, uma vez que os serviços abrangem componentes interdependentes que necessitam atuar de forma coordenada e compatível entre si.

A execução envolve, simultaneamente, metodologia pedagógica, plataformas e softwares educacionais, recursos tecnológicos, infraestrutura operacional, suporte técnico, acompanhamento pedagógico e atividades práticas integradas ao processo de ensino-aprendizagem, de modo que a divisão entre diferentes fornecedores aumentaria os riscos de incompatibilidade entre sistemas, descontinuidade operacional, conflitos de responsabilidade, falhas de integração metodológica e dificuldades na gestão e fiscalização contratual. Este cenário poderia comprometer diretamente a efetividade da solução educacional, a padronização das atividades desenvolvidas e o alcance dos resultados pedagógicos pretendidos pela Administração.

Dessa forma, a contratação possui natureza sistêmica e integrada, não sendo tecnicamente adequada sua fragmentação artificial. Importante destacar que a Lei nº 14.133/2021 não estabelece o parcelamento como regra absoluta e obrigatória em qualquer hipótese.

O art. 40, inciso V, alínea “b”, da Lei nº 14.133/2021 dispõe que o parcelamento deve ser adotado quando técnica e economicamente viável. No presente caso, a inviabilidade técnica e operacional do parcelamento encontra-se devidamente motivada no ETP, mediante fundamentação específica e individualizada, não se tratando de justificativa genérica.

A jurisprudência do TCU é firme no sentido de que o parcelamento deve ser afastado quando houver prejuízo ao conjunto da solução ou comprometimento da execução integrada do objeto. No caso concreto, a Administração demonstrou precisamente:

- a necessidade de integração pedagógica e tecnológica;
- a interdependência dos componentes;
- os riscos operacionais da fragmentação;
- e os ganhos de eficiência decorrentes da centralização da responsabilidade contratual.

Assim, não há qualquer ilegalidade na adoção do critério de julgamento global e na contratação em item único.

Ao contrário, a modelagem adotada decorre diretamente das peculiaridades técnicas da solução educacional pretendida e da necessidade de assegurar continuidade, compatibilidade e eficiência da execução contratual.

3.2. DA SUPOSTA RESTRIÇÃO À COMPETITIVIDADE E DO ALEGADO DIRECIONAMENTO

A impugnante sustenta genericamente que o edital conteria exigências restritivas e direcionamento indireto, sob o argumento de que determinadas especificações técnicas limitariam a participação de empresas interessadas no certame. Contudo, as alegações apresentadas não merecem prosperar, uma vez que não demonstram, de forma concreta e objetiva, qualquer cláusula

ilegal, direcionamento nominal, exigência exclusiva ou condição manifestamente incompatível com o objeto licitado.

Inicialmente, cumpre destacar que o objeto da presente contratação possui natureza técnica e operacional complexa, envolvendo solução educacional integrada voltada à aplicação de tecnologias educacionais no processo de ensino-aprendizagem, em conformidade com as diretrizes da BNCC e da BNCC Computação. Nesse contexto, é plenamente legítimo que a Administração estabeleça requisitos mínimos capazes de assegurar a adequada execução contratual e o efetivo atendimento da necessidade pública identificada no planejamento da contratação.

As exigências constantes do Termo de Referência não foram estabelecidas de forma aleatória ou desarrazoada, mas sim construídas a partir de Estudo Técnico Preliminar devidamente elaborado, no qual foram analisadas as características da solução pretendida, os riscos envolvidos na execução, as alternativas disponíveis no mercado e a necessidade de integração entre os diversos componentes pedagógicos e tecnológicos que compõem o objeto.

A Administração não está obrigada a estruturar o edital com base na capacidade operacional específica de determinado fornecedor ou grupo econômico, mas sim em conformidade com o interesse público e com as necessidades efetivamente identificadas no processo administrativo. A simples circunstância de determinada contratação exigir maior capacidade técnica ou operacional não caracteriza, por si só, restrição indevida à competitividade.

No caso concreto, o edital não restringe marcas, fabricantes, plataformas específicas ou metodologias exclusivas, tampouco estabelece cláusulas impeditivas à participação de empresas aptas à execução do objeto. Ao contrário, o instrumento convocatório admite soluções equivalentes e estabelece parâmetros técnicos mínimos necessários ao adequado funcionamento da solução educacional pretendida.

Importante destacar, ainda, que a própria natureza do objeto exige compatibilidade entre metodologia pedagógica, recursos tecnológicos, plataformas digitais, acompanhamento educacional, suporte técnico e operacionalização da solução. Assim, eventual flexibilização excessiva das exigências técnicas poderia comprometer diretamente a qualidade da execução contratual e a efetividade da política pública educacional pretendida pela Administração.

Ademais, sob o aspecto eminentemente técnico e operacional, a fragmentação ou flexibilização inadequada dos requisitos poderia gerar incompatibilidade entre sistemas, descontinuidade metodológica, dificuldades de integração pedagógica e falhas na execução da solução como um todo, circunstâncias que evidenciam a razoabilidade das exigências estabelecidas pela Administração.

Dessa forma, não se verifica qualquer direcionamento indevido, tampouco restrição ilegítima à competitividade, mas apenas a definição de requisitos técnicos compatíveis com a complexidade, a natureza integrada e os objetivos da contratação pretendida.

3.3. DAS EXIGÊNCIAS TÉCNICAS SUPOSTAMENTE DESPROPORCIONAIS

A impugnante também sustenta que o edital conteria exigências técnicas excessivas, especialmente no que se refere à comprovação de experiência compatível com os diversos componentes da solução pretendida. Contudo, novamente não lhe assiste razão.

A qualificação técnica exigida pela Administração guarda estrita relação com a complexidade operacional e pedagógica do objeto licitado. A contratação não se resume ao simples fornecimento de software, equipamentos ou conteúdos isolados, mas sim à implementação de solução educacional integrada, envolvendo simultaneamente recursos tecnológicos, metodologia pedagógica, acompanhamento contínuo, suporte técnico, atividades práticas e operacionalização de ambiente educacional estruturado.

Nesse contexto, mostra-se plenamente razoável e proporcional que a Administração exija demonstração de aptidão compatível com a execução de serviços correlatos à solução pretendida, especialmente considerando os riscos inerentes à contratação e a necessidade de garantir a adequada prestação dos serviços aos alunos da rede municipal de ensino.

A Lei nº 14.133/2021, em seu art. 67, autoriza expressamente a exigência de qualificação técnica compatível com o objeto da contratação, justamente para assegurar que a futura contratada possua capacidade operacional mínima para execução satisfatória do contrato.

Não há no edital exigência de experiência idêntica, exclusiva ou impossível de ser cumprida, tampouco imposição de quantitativos abusivos ou cláusulas desproporcionais. As exigências estabelecidas limitam-se à comprovação de experiência compatível com os principais elementos da solução integrada, observando-se critérios razoáveis e diretamente vinculados à natureza do objeto.

A impugnante, por sua vez, limita-se a formular alegações genéricas acerca de suposta restrição, sem demonstrar concretamente qualquer cláusula ilegal ou efetivo prejuízo à competitividade. Não basta alegar excesso abstrato; é necessária demonstração objetiva de desproporcionalidade ou inviabilidade de participação, o que não ocorreu no presente caso.

Ao contrário, considerando a elevada relevância pedagógica e operacional da contratação, eventual flexibilização indevida da qualificação técnica poderia resultar na contratação de empresa sem capacidade efetiva de execução, colocando em risco a continuidade, a qualidade e a própria efetividade da solução educacional pretendida pela Administração.

Ressalta-se, ainda, que o edital não exige experiência idêntica, exclusiva ou excessivamente específica, mas apenas comprovação de capacidade técnica compatível com o objeto licitado, em estrita observância ao art. 67 da Lei nº 14.133/2021. As exigências estabelecidas possuem pertinência direta com a natureza, complexidade e características da solução educacional integrada pretendida pela Administração, objetivando assegurar que a futura contratada detenha condições mínimas de executar satisfatoriamente as obrigações contratuais.

Dessa forma, inexistente afronta aos princípios da competitividade, isonomia ou razoabilidade, uma vez que a qualificação técnica exigida mostra-se proporcional e necessária à adequada execução do objeto.

3.4. DA PESQUISA DE PREÇOS E DA METODOLOGIA ADOTADA

No que se refere à pesquisa de preços, a impugnante sustenta suposta fragilidade metodológica na formação do valor estimado da contratação. Todavia, a alegação também não merece acolhimento.

Inicialmente, importante esclarecer que a Lei nº 14.133/2021 não impõe a obrigatoriedade de publicação integral do Estudo Técnico Preliminar ou dos documentos internos de pesquisa de preços juntamente com o edital, especialmente quando o orçamento estimado é tratado sob caráter sigiloso, nos termos do art. 24 da referida lei.

No presente caso, a metodologia utilizada encontra-se devidamente registrada no Estudo Técnico Preliminar e observa os parâmetros legais previstos no art. 23 da Lei nº 14.133/2021 e na Instrução Normativa SEGES/ME nº 65/2021.

A Administração realizou pesquisa considerando a natureza específica da solução integrada pretendida, utilizando análise comparativa de mercado, consultas a fornecedores especializados e avaliação técnica da compatibilidade das soluções ofertadas. Além disso, procedeu-se à análise crítica dos valores obtidos, com desconsideração de preços excessivamente elevados ou incompatíveis com a realidade da contratação.

Importante destacar que, embora tenham sido analisadas referências disponíveis em bancos públicos e contratações similares constantes do PNCP, verificou-se que muitas soluções aparentemente semelhantes não apresentavam equivalência efetiva com o objeto pretendido pelo Município de Barão de Grajaú/MA, especialmente em razão de diferenças metodológicas, estruturais e operacionais relevantes.

Fatores como a localização geográfica do Município, a necessidade de disponibilização integral de infraestrutura pela contratada, os custos operacionais envolvidos, a realidade logística regional, o modelo contínuo de execução, o quantitativo de alunos atendidos e a própria complexidade da solução educacional integrada influenciam diretamente na composição dos preços praticados no mercado.

Dessa forma, a utilização automática de valores extraídos de contratações realizadas em contextos distintos poderia gerar distorções incompatíveis com a realidade da contratação pretendida, comprometendo a obtenção de estimativa mais fiel e compatível com o mercado efetivamente aplicável ao objeto.

Isso porque a contratação foi estruturada considerando a disponibilização contínua da solução educacional integrada ao longo de 12 (doze) meses, mediante parcelamento do valor global em parcelas mensais fixas, modelo que busca assegurar a manutenção permanente da estrutura operacional, tecnológica e pedagógica necessária à execução dos serviços, independentemente de oscilações pontuais na quantidade de alunos atendidos em determinados períodos do calendário educacional.

As referências localizadas em bancos públicos e portais oficiais, em grande parte, tratavam apenas de contratações vinculadas a quantitativos estáticos de alunos ou execuções pontuais, sem contemplar as peculiaridades do modelo contínuo pretendido pela Administração, o qual envolve disponibilização integral da solução, manutenção da estrutura, equipe técnica, suporte operacional e recursos tecnológicos durante toda a vigência contratual.

Inclusive, o próprio Estudo Técnico Preliminar consignou expressamente que o quantitativo de alunos poderá sofrer variações ao longo da execução contratual, em razão de fatores pedagógicos, operacionais e do próprio calendário escolar, circunstância que reforça a necessidade de contratação baseada na disponibilização da solução como um todo, e não apenas em medições variáveis ou quantitativos rígidos de atendimento.

Dessa forma, a adoção do modelo estruturado pela Administração decorre justamente da necessidade de garantir continuidade, estabilidade operacional, previsibilidade contratual e adequada manutenção dos recursos necessários à execução da política pública educacional pretendida, não sendo possível comparar automaticamente a presente contratação com modelos simplificados ou estruturalmente distintos constantes em bancos públicos de preços.

Cumprе destacar, ainda, que a pesquisa de preços integra os autos internos do procedimento administrativo, compondo a fase preparatória da contratação, nos termos do art. 18 da Lei nº 14.133/2021. Nesse sentido, causa estranheza o fato de a impugnante formular alegações específicas acerca da metodologia de estimativa de preços sem sequer ter tido acesso integral aos autos do processo administrativo, especialmente considerando que o edital não apresenta detalhamento da metodologia utilizada para formação do valor estimado da contratação, limitando-se às informações legalmente exigidas para o certame.

Esta circunstância evidencia que as alegações apresentadas possuem caráter eminentemente genérico e abstrato, aparentemente formuladas de maneira padronizada, sem efetiva análise da realidade concreta do presente procedimento. Inclusive, a própria impugnante, ao mencionar suposta utilização de pesquisas junto a fornecedores distintos, implicitamente reconhece a dificuldade prática de utilização exclusiva de bancos públicos de preços ou contratações padronizadas para o presente objeto, justamente em razão da natureza singular e integrada da solução pretendida.

Importante registrar, ainda, que o Município já realizou contratação semelhante no exercício anterior, circunstância que fornece importante parâmetro técnico e econômico para avaliação da realidade mercadológica do objeto pretendido, inclusive no que se refere aos custos operacionais envolvidos na execução de solução educacional integrada com utilização de tecnologias educacionais.

Contudo, a experiência anteriormente vivenciada demonstrou a existência de especificidades operacionais, pedagógicas e estruturais que não haviam sido suficientemente contempladas no modelo inicialmente adotado, o que reforçou a necessidade de aperfeiçoamento da atual contratação e contribuiu, inclusive, para a dificuldade de localização de objetos plenamente equivalentes em bases públicas de consulta, como o Portal Nacional de Contratações Públicas – PNCP.

Isso ocorre porque fatores relacionados à realidade local do Município de Barão de Grajaú/MA, à necessidade de disponibilização integral de infraestrutura pela futura contratada, aos custos de operacionalização contínua, à logística regional, ao quantitativo de alunos atendidos e à própria metodologia integrada da solução impactam diretamente na composição dos preços praticados no mercado, afastando a possibilidade de utilização automática de referências genéricas extraídas de contratações realizadas em contextos completamente distintos.

Registra-se, ainda, que a Administração realizou pesquisa junto a fornecedores especializados e atuantes no segmento de soluções educacionais tecnológicas, os quais puderam analisar de forma mais precisa as condições específicas de execução do objeto no Município de Barão de Grajaú/MA. Esta metodologia permitiu que os valores apresentados refletissem não apenas os custos diretos da solução tecnológica e pedagógica, mas também as particularidades operacionais da futura execução contratual, incluindo despesas relacionadas à estrutura física necessária ao funcionamento das atividades, custos logísticos, operacionalização contínua, suporte técnico e demais encargos inerentes à prestação dos serviços.

Dessa forma, as propostas obtidas mostraram-se mais aderentes à realidade concreta da contratação pretendida, possibilitando à Administração alcançar estimativa de preços mais fidedigna e compatível com as condições efetivas de execução do objeto, especialmente considerando que a solução exige disponibilização integral de infraestrutura e estrutura operacional pela futura contratada.

Assim, conclui-se que a Administração adotou metodologia compatível com a natureza do objeto e com as peculiaridades da contratação pretendida, observando os parâmetros legais aplicáveis, a realidade do mercado especializado e a necessidade de obtenção de estimativa de preços mais aderente à efetiva execução contratual.

Assim, não há qualquer irregularidade na metodologia adotada pela Administração, tampouco demonstração de sobrepreço, direcionamento econômico ou afronta aos princípios da economicidade e vantajosidade.

3.5. DA PROVA DE CONCEITO (POC)

A impugnante também apresenta insurgência relacionada à suposta previsão de realização de Prova de Conceito – POC, alegando ausência de critérios objetivos, metodologia de avaliação e defendendo, inclusive, necessidade de realização em formato remoto ou híbrido. Contudo, as alegações apresentadas não merecem prosperar.

Inicialmente, cumpre destacar que o instrumento convocatório não estabeleceu etapa formal e autônoma de Prova de Conceito (POC) nos moldes sustentados pela impugnante, inexistindo previsão de fase específica de julgamento técnico, classificação ou eliminação de licitantes mediante apresentação operacional da solução.

De fato, o Termo de Referência menciona, em seu item 7.2, a possibilidade de comprovação das especificações por meio de catálogos, fichas técnicas, registros fotográficos, declarações do fornecedor, plano pedagógico, demonstração da plataforma ou demais documentos técnicos, bem como eventual checagem técnica ou validação dos recursos disponibilizados antes do início da execução dos serviços. Contudo, tais disposições não se confundem com instituição formal de Prova de Conceito – POC, possuindo natureza meramente complementar, instrumental e fiscalizatória, voltada à verificação da compatibilidade mínima da solução ofertada com as exigências previstas no Termo de Referência.

Não há no edital previsão de comissão específica de avaliação, critérios eliminatórios autônomos, rito procedimental próprio, etapa independente de classificação ou metodologia formal

de POC, como tenta fazer crer a impugnante. As alegações formuladas, portanto, extrapolam o conteúdo efetivamente constante do instrumento convocatório.

A previsão constante do Termo de Referência objetiva apenas assegurar à Administração mecanismos mínimos de verificação da compatibilidade técnica da solução a ser disponibilizada pela futura contratada, especialmente diante da natureza tecnológica e integrada do objeto, o que se mostra plenamente legítimo no âmbito do poder-dever de fiscalização contratual conferido à Administração Pública.

Da mesma forma, os dispositivos relacionados a visitas técnicas, auditorias, avaliações e verificação da suficiência da estrutura disponibilizada pela contratada decorrem do regular exercício da fiscalização administrativa da execução contratual, não representando criação de fase adicional de julgamento ou exigência indevida de demonstração técnica eliminatória.

A impugnante também sustenta necessidade de previsão de realização remota ou híbrida e antecedência mínima para eventual procedimento de validação. Contudo, inexistindo etapa formal de POC nos moldes alegados, não há que se falar em ausência de disciplina específica sobre formato, prazos ou metodologia procedimental.

Ademais, ainda que a Administração Pública possa, em situações específicas e devidamente motivadas, adotar mecanismos complementares de verificação técnica compatíveis com a complexidade do objeto, eventual procedimento dessa natureza observará os princípios da publicidade, razoabilidade, vinculação ao instrumento convocatório e julgamento objetivo, não havendo qualquer demonstração concreta de risco à competitividade ou à isonomia entre os licitantes.

Dessa forma, verifica-se que as alegações apresentadas pela impugnante neste ponto decorrem de interpretação ampliativa e dissociada das disposições efetivamente constantes do edital e do Termo de Referência, razão pela qual também não merece acolhimento a insurgência formulada.

4. DA CONCLUSÃO

Diante do exposto, por preencher todos os requisitos de admissibilidade, com base nos fatos e fundamento expostos:

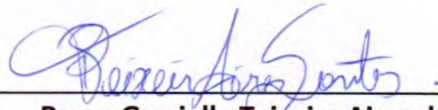
CONHEÇO da impugnação administrativa apresentada pela empresa JM COMÉRCIO, SERVIÇOS, CURSOS E TREINAMENTOS LTDA, inscrita no CNPJ/MF sob nº 60.557.712/0001-08, por ser tempestiva para, no mérito, **NEGAR-LHE PROVIMENTO**, indeferindo integralmente os pedidos formulados na impugnação principal e no anexo técnico, mantendo-se o edital do Pregão Eletrônico nº 007/2026 em seus exatos termos, pelas razões de fato e de direito amplamente expostas nesta decisão.

Por fim, conclui-se que o instrumento convocatório observa os princípios da legalidade, competitividade, isonomia, eficiência, julgamento objetivo e seleção da proposta mais vantajosa, inexistindo qualquer vício capaz de comprometer a validade do certame.

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

Encaminhe-se a presente decisão à impugnante, bem como proceda-se à sua divulgação nos meios oficiais, mantendo-se inalterada a data de realização do certame.

Barão de Grajaú /MA, 15 de maio de 2026.



Rayza Grazielle Teixeira Aires dos Santos
Agente de Contratação/CPL