

EXCELENTÍSSIMO(A) SENHOR(A) DOUTOR(A) CONSELHEIRO(A) DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO MARANHÃO.

LEARN EDUCACIONAL LTDA, pessoa jurídica de direito privado, inscrita no CNPJ sob o nº 53.870.642/0001-08, com sede na Rua XV de Novembro, nº 321, Centro, Colombo/PR, CEP: 83.414-000, endereço eletrônico: comercial@learneducacional.com.br, Telefone: (41) 9512-8453, neste ato representada por seu Administrador, Sr. **MIKE ANDERSON DE SOUZA SANTOS**, brasileiro, casado, advogado, portador da Cédula de Identidade RG nº 7.883.319-0 SESP/PR e inscrito no CPF sob o nº 009.019.799-29, residente e domiciliado na Rua Canadá, nº 4, Campo Pequeno, Colombo/PR, CEP: 83.404-630, vem, respeitosamente, perante Vossa Senhoria, apresentar

REPRESENTAÇÃO

Com fulcro no art. 5º, XXXIV, "a", da Constituição Federal c/c artigo 170, §4º da Lei nº 14.133/2021 (subsidiariamente), em face das irregularidades na aplicação da Lei 14.133/2021 constatadas no processo licitatório. Demonstrando os motivos de seu inconformismo pelas razões a seguir articuladas.

I. DOS FATOS

Trata-se do Pregão Eletrônico nº 030/2026, realizado pelo Município de Parnarama - MA, cujo objeto é **"(...) o Registro de preços para eventual contratação de empresa especializada para implantação do Programa Educacional de Aprendizagem Criativa e Tecnológica, compreendendo materiais didático-pedagógicos adequados às diferentes etapas de ensino da educação básica, com**

formação inicial de caráter técnico-pedagógico como obrigação acessória ao fornecimento, em apoio à implementação das Normas sobre Computação na Educação Básica - Complemento à BNCC, no âmbito da Rede Municipal de Ensino de Parnarama/MA, conforme especificações e quantitativos do Termo de Referência."

Após análise do ato convocatório pelo Representante, constatou-se a existência de irregularidades insanáveis, que possuem o condão de macular, de forma cabal, os princípios norteadores da licitação, recaindo sobre o processo uma nulidade absoluta, eis que restringem a participação de empresas que comercializam os produtos almejados neste certame, conforme se verá a seguir.

II - DO DIREITO

II.1 - ESPECIFICAÇÕES TÉCNICAS POTENCIALMENTE RESTRITIVAS E INDÍCIOS DE DIRECIONAMENTO PELA COMBINAÇÃO DE CARACTERÍSTICAS TECNOLÓGICAS E EDITORIAIS

As especificações dos materiais educacionais, examinadas conjuntamente, apresentam características que justificam questionar sua necessidade, proporcionalidade e repercussão sobre a competição. A ausência de indicação expressa de marca ou fornecedor não afasta a possibilidade de restrição indireta, pois a combinação de requisitos tecnológicos, dimensões, quantitativos, características editoriais e obrigações de integração pode limitar o atendimento a determinadas plataformas ou soluções comerciais. Os elementos identificados sustentam esse questionamento, embora ainda não permitam afirmar favorecimento comprovado de uma empresa específica.

Verifica-se que, a placa destinada aos anos iniciais reúne arquitetura ARM Cortex-M ou equivalente, LEDs programáveis, botões, sensores de luz, temperatura e movimento, microfone, alto-falante ou buzzer e comunicação sem fio. Essa combinação apresenta forte correspondência com o perfil da micro:bit V2, cuja documentação oficial confirma recursos dessa natureza, inclusive processador Cortex-M4. Embora o TR admita

equivalência e não exija expressamente a marca, é necessário esclarecer se serão aceitas placas de outras arquiteturas, acompanhadas de módulos capazes de executar as mesmas atividades. A equivalência não pode ser afastada apenas porque os recursos estão distribuídos de maneira diferente daquela encontrada na plataforma tomada como referência. Eventual exigência de uma organização tecnológica específica deve ser acompanhada de justificativa relacionada aos projetos e às necessidades efetivas da rede. microbit.org.

Além disso, o robô da Educação Infantil deve funcionar sem dependência de telas, ser programado por cartões encaixáveis, reconhecer e executar sequências, realizar movimentos e produzir respostas luminosas e sonoras, acompanhado de pelo menos 30 cartões. Foram identificadas correspondências relevantes com o Qobo, da Robobloq, apresentado pelo fabricante como solução sem telas, com 30 cartões em formato de quebra-cabeça, comandos de movimento, luzes, sons e mapa de atividades. Essa correspondência não demonstra identidade integral com o equipamento pretendido, pois não foram confirmados todos os requisitos, especialmente a autonomia mínima de cinco horas e as condições de conteúdo em português. Também existem outras soluções de programação por peças encaixáveis, como o KUBO. Nesse caso, o que se questiona é a indispensabilidade de cartões em formato de quebra-cabeça reconhecidos pelo próprio robô, em comparação com outros recursos de programação tangível capazes de desenvolver aprendizagens equivalentes.

E ainda, a autonomia mínima de cinco horas de uso contínuo, não está vinculada a uma rotina concreta de aulas consecutivas, compartilhamento entre turmas ou disponibilidade de recarga. A autonomia constitui requisito legítimo, mas o limite escolhido precisa ser proporcional à utilização pretendida. Sem essa demonstração, pode ser excluído equipamento que atenda integralmente à rotina escolar, embora apresente duração inferior. Também é necessário estabelecer o método de aferição, considerando que movimento contínuo, uso alternado, volume de som, iluminação e intervalos interferem no resultado. A ausência de protocolo compromete tanto a comparação entre produtos quanto a objetividade da avaliação das amostras.

Ademais, verifica-se que o edital destaca que o kit dos anos iniciais deve conter pelo menos 107 peças, enquanto o conjunto dos anos finais, o TR apresenta justificativas gerais sobre diversidade de montagens, trabalho coletivo e reposição, mas essas razões não demonstram, isoladamente, por que os quantitativos e a distribuição de componentes escolhidos são necessários para executar as atividades. No kit dos anos iniciais, quatro grupos de fios e conectores possuem 18 unidades cada, representando 72 das 107 peças, aproximadamente 67,3% do total. A contagem global, portanto, é fortemente influenciada por conectores e não corresponde diretamente à diversidade ou à qualidade das experiências pedagógicas. Deve ser demonstrada a relação entre componentes e projetos, com critérios que permitam examinar soluções funcionalmente equivalentes, inclusive aquelas que utilizem conexões ou módulos mais integrados e, por essa razão, apresentem menor número de peças.

Não obstante, verifica-se também que as especificações possuem medidas que reproduzem níveis elevados de precisão dimensional, como roda boba com aproximadamente 30,8 mm de diâmetro e 34 mm de altura, suporte de sensor de 66 × 56 × 3 mm, chassi de aproximadamente 20,5 × 10 cm e placa de expansão de aproximadamente 58 × 53 × 13 mm. Essas características podem corresponder a componentes comerciais usuais, mas sua necessidade deve estar relacionada às montagens previstas. A utilização da palavra “aproximadamente” não define, por si, a variação admitida. É necessário esclarecer se componentes de outras dimensões, seguros e compatíveis com os projetos, serão aprovados, evitando que a reprodução dimensional de um catálogo prevaleça sobre a funcionalidade sem justificativa técnica demonstrada.

As especificações editoriais também merecem revisão. Verifica-se que são exigidas pelo menos 70 páginas nos livros do professor e pelo menos 65 páginas nos livros do estudante. A justificativa de assegurar conteúdo suficiente e evitar superficialidade não demonstra, por si, por que uma obra com menos páginas, organização gráfica diferente e cobertura integral das aprendizagens deveria ser recusada. A extensão pode constituir indicador auxiliar, mas não substitui a avaliação de conteúdo, progressão, atividades e orientações docentes. A Administração deve

demonstrar a necessidade desses limites ou estabelecer forma objetiva de avaliar equivalência editorial, preservando a exigência de materiais completos. Não foi identificada, até o momento, coleção específica comprovadamente reproduzida por esses números; o questionamento recai sobre possível restrição desproporcional, sem atribuição de favorecimento a determinada editora.

Não obstante, a exigência de identidade pedagógica e editorial comum entre os materiais da Educação Infantil precisa ser delimitada para impedir que seja interpretada como obrigação de pertencer à mesma editora ou coleção comercial. Da mesma forma, a integração entre livros, kits, programação e formação, para justificar o agrupamento, deve ser aferida por correspondência entre atividades e equipamentos, linguagem, progressão, orientações docentes e execução dos projetos. A coerência pedagógica não pode se transformar, sem motivação suficiente, em exigência de aquisição de pacote comercial previamente existente, nem impedir a composição de materiais de origens distintas cuja compatibilidade seja demonstrada. Esse aspecto deve ser examinado em conjunto com as características dos equipamentos e os mínimos editoriais, porque o efeito restritivo pode decorrer da soma das exigências.

As expressões “igual ou superior”, “equivalente” e “sem exigência de marca” precisam produzir efeitos concretos na análise das propostas. O TR deve esclarecer como serão avaliados, por exemplo, uma placa com sensores externos, um robô com outro sistema de programação tangível, um kit com conexões diferentes ou um livro com organização editorial distinta. Sem critérios previamente publicados, a equivalência pode ser admitida formalmente e recusada na avaliação por falta de semelhança com um produto de referência não explicitado. São necessários parâmetros objetivos e demonstrações funcionais capazes de verificar os resultados pretendidos, evitando decisões baseadas apenas na proximidade com determinada configuração comercial.

Além disso, as referências a CE, FCC, EN71 e RoHS também exigem esclarecimento quanto ao seu alcance. Deve ser definido se são exemplos de comprovação ou exigências cumulativas. Caso todas sejam obrigatórias, é necessária justificativa para cada uma e disciplina sobre aceitação de comprovações equivalentes,

sem afastar os requisitos brasileiros aplicáveis. A proteção das crianças deve permanecer integralmente assegurada, mas não pode ser aferida exclusivamente por combinação documental desnecessariamente restritiva.

Importante destacar como elemento adicional, que o portal oficial do ¹TCM-PA registra contratação de solução semelhante em Óbidos/PA, com kit de 54 itens e 221 peças para os anos finais e outros componentes educacionais, vencida pela Mais Maker Robótica Educacional Ltda. A proximidade da configuração constitui referência concreta para comparar catálogos e propostas anteriores. Contudo, não comprova, isoladamente, direcionamento do edital de Parnarama nem identidade integral entre os produtos, devendo ser tratada como pista documental que necessita de confronto técnico.

Essas questões justificam requerer a demonstração da necessidade de cada característica potencialmente restritiva, a identificação de alternativas de mercado e a definição de critérios efetivos de equivalência, com revisão das exigências cuja indispensabilidade não seja comprovada.

A vinculação declarada à BNCC não demonstra, por si, que determinada configuração tecnológica, quantidade de peças, extensão editorial ou combinação comercial seja indispensável ao desenvolvimento das aprendizagens pretendidas.

Vejamos o que diz o decreto 10.024/2019, art. 3º, inciso XI, alínea “a” sobre detalhamento excessivo, vejamos:

Art. 3º Para fins do disposto neste Decreto, considera-se:

(...)

XI - termo de referência - documento elaborado com base nos estudos técnicos preliminares, que deverá conter:

a) os elementos que embasam a avaliação do custo pela administração pública, a partir dos padrões de desempenho e qualidade estabelecidos e das condições de entrega do objeto, com as seguintes informações:

1. a definição do objeto contratual e dos métodos para a sua execução, **vedadas**

¹ <https://www.tcmpa.tc.br/mural-de-licitacoes/licitacoes/ficha/4287749?>

especificações excessivas, irrelevantes ou desnecessárias, que limitem ou frustrem a competição ou a realização do certame;

É importante destacar ainda, julgados em representações em que existe marca de referência com especificações excessivas, vejamos:

RELATOR:CONSELHEIRO WANDERLEY ÁVILA

SEGUNDA CÂMARA - 1/10/2024

REPRESENTAÇÃO. PREFEITURA MUNICIPAL. REGISTRO DE PREÇOS PARA FUTURA E EVENTUAL AQUISIÇÃO DE EQUIPAMENTOS E MATERIAIS DE INFORMÁTICA. INDICAÇÃO DE MARCA NO DETALHAMENTO DOS ITENS. AUSÊNCIA DE JUSTIFICATIVA. NÃO INCIDÊNCIA DAS HIPÓTESES PREVISTAS NO ART. 41, I, DA LEI N. 14.133/2021. DIRECIONAMENTO DO CERTAME A FORNECEDORES ESPECÍFICOS. MEDIDA CAUTELAR CONCEDIDA PARA SUSPENDER dois CERTAMES. ENVIO DE NOVOS EDITAIS. saneamento integral. revogação da suspensão. saneamento parcial. ANULAÇÃO DO CERTAME. ALEGAÇÃO DE fuga AO CONTROLE EXTERNO. IMPROCEDÊNCIA. RECOMENDAÇÃO. arquivamento.

1. As especificações para aquisição de hardwares e softwares devem estabelecer critérios mínimos de uso e funcionamento, sem que haja detalhamento excessivo dos atributos, sob pena de direcionar a uma única solução tecnológica e, assim, excluir outros fornecedores que atenderiam às demandas da Administração.

2. A Lei n. 14.133/2021 dispôs quanto à possibilidade, excepcional, de indicação de marcas ou modelos desde que haja justificativa formalizada e observadas as hipóteses previstas em seu art. 41, I.

3. Não há que se falar em fuga ao controle externo quando identificadas evidências de que os agentes públicos buscaram cumprir as determinações do Tribunal.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, ACORDAM os Exmos. Srs. Conselheiros da Segunda Câmara, por unanimidade, na conformidade da Ata de Julgamento, e diante das razões expendidas no voto do Relator, em:

I) julgar parcialmente procedente a representação;

II) determinar a revogação da suspensão do Pregão Eletrônico – Registro de Preços n. 048/2023, Processo Licitatório n. 236/2023, a fim de que o edital seja

republicado nos termos da minuta apresentada, considerando que foi apresentada minuta com retificação de todas as irregularidades;

III) determinar a anulação do Pregão Eletrônico – Registro de Preços n. 071/2023, Processo Licitatório n. 316/2023, com fulcro no art. 121, § 3º, do Regimento Interno, em virtude das irregularidades que maculam o certame;

IV) determinar ao senhor Ramon Lúcio Pires, Pregoeiro e subscritor dos editais; senhor Sílvio Carlos Fernandes, Controlador Interno; e senhor Adair Divino da Silva, Prefeito Municipal que encaminhem a este Tribunal de Contas, no prazo de 30 (trinta) dias, sob pena de multa nos termos do art. 85, III, da Lei Complementar Estadual n. 102/2008:

a) o ato de republicação do Pregão Eletrônico – Registro de Preços n. 048/2023, Processo Licitatório n. 236/2023, ou eventualmente, no exercício do seu poder discricionário, da anulação ou revogação do procedimento;

b) ato de anulação do Pregão Eletrônico – Registro de Preços n. 071/2023, Processo Licitatório n. 316/2023;

V) determinar a intimação das partes do teor desta decisão, nos termos do art. 245, II e § 2º, I e IV, do Regimento Interno desta Corte;

VI) determinar ultimadas as providências cabíveis, o arquivamento dos autos, nos termos do art. 258, IV, do diploma regimental.

Votaram, nos termos acima, o Conselheiro Mauri Torres e o Conselheiro em exercício Telmo Passareli.

Presente à sessão a Procuradora Elke Andrade Soares de Moura.

Plenário Governador Milton Campos, 01 de outubro de 2024.

WANDERLEY ÁVILA

Presidente e Relator

Vejamos também o que diz o acórdão 2407/2006 do Tribunal de Contas da União:

Acórdão 2407/2006 - TCU - "Plenário Enunciado: A Administração deve fundamentar tecnicamente quaisquer exigências de especificações ou condições com potencial de restringir o universo de competidores, assim como **evitar o detalhamento excessivo do objeto, de modo a não direcionar a licitação.**"

Portanto, a indicação de especificações técnicas que direcionam a contratação para um único fabricante ou marca representa grave afronta aos princípios da isonomia

e da competitividade, conforme já decidiu o Tribunal de Contas da União, vejamos:

DENÚNCIA. IRREGULARIDADES NO PREGÃO ELETRÔNICO SRP 52/2015, PROMOVIDO PELA AGU. CONHECIMENTO. **PROCEDÊNCIA**. **DIRECIONAMENTO DO CERTAME A UM ÚNICO FABRICANTE. RESTRIÇÃO DA COMPETITIVIDADE E DA ISONOMIA DO CERTAME.** IMPOSSIBILIDADE DE AFERIR DÉBITO. MULTA AOS GESTORES. DETERMINAÇÕES. (TCU - DEN: 02992920156, Relator.: WALTON ALENCAR RODRIGUES, Data de Julgamento: 15/02/2017, Plenário).

E ainda, é importante frisar que o art. 9º, I, "a" da Lei nº 14.133/2024, impõe que é vedado aos agentes públicos nos atos de convocação comprometer, restringir ou frustrar o caráter competitivo do processo licitatório.

Art. 9º É vedado ao agente público designado para atuar na área de licitações e contratos, ressalvados os casos previstos em lei:

I - admitir, prever, incluir ou tolerar, nos atos que praticar, situações que:

- a) comprometam, restrinjam ou frustrem o caráter competitivo do processo licitatório, inclusive nos casos de participação de sociedades cooperativas;*
- b) estabeleçam preferências ou distinções em razão da naturalidade, da sede ou do domicílio dos licitantes;*
- c) sejam impertinentes ou irrelevantes para o objeto específico do contrato;*

Portanto, o Edital ora representado acaba por restringir a participação de outros fornecedores, gerando menor número de concorrentes e consequentemente, proposta menos vantajosa para a Administração Pública.

II.II - DO AGRUPAMENTO INDEVIDO DE OBJETOS DISTINTOS EM LOTES

O edital estabelece a adjudicação por lote e divide o objeto em três agrupamentos correspondentes às etapas de ensino. Entretanto, cada lote reúne objetos de naturezas distintas, incluindo livros destinados a alunos e professores, materiais paradidáticos, kits de automação, programação e robótica, formação técnico-pedagógica, suporte pós-entrega, garantia e eventual substituição de componentes.

A reunião dessas parcelas exige justificativa técnica e econômica concreta,

individualizada e compatível com a realidade do mercado. Não basta afirmar genericamente que os itens possuem complementaridade pedagógica. Era necessário demonstrar, no planejamento da contratação:

a) a inviabilidade da adjudicação por item ou por parcelas funcionalmente autônomas;

b) a perda de economia de escala decorrente do parcelamento;

c) a inexistência de prejuízo à competição entre empresas especializadas em materiais didáticos e empresas especializadas em tecnologia educacional; e

d) a necessidade de concentração da responsabilidade contratual em um único fornecedor por etapa de ensino.

A Lei nº 14.133/2021 consagra o parcelamento como diretriz do planejamento das compras, condicionando seu afastamento à demonstração de inviabilidade técnica, perda de economia ou risco ao conjunto do objeto.

No sistema de registro de preços, a exigência é ainda mais específica:

Art. 82. O edital de licitação para registro de preços observará as regras gerais desta Lei e deverá dispor sobre:

(...)

§ 1º O critério de julgamento de menor preço por grupo de itens somente poderá ser adotado quando for demonstrada a inviabilidade de se promover a adjudicação por item e for evidenciada a sua vantagem técnica e econômica, e o critério de aceitabilidade de preços unitários máximos deverá ser indicado no edital.

No caso, a justificativa apresentada no Termo de Referência não evidência, de forma suficiente, porque a aquisição de livros, materiais paradidáticos, kits tecnológicos, formação e suporte não poderia ser realizada por itens ou por grupos menores, permitindo a participação de fornecedores especializados em cada segmento.

A exigência de que uma mesma empresa forneça simultaneamente materiais

editoriais, kits de automação e programação, formação presencial, suporte técnico e substituição de componentes tende a restringir o universo de competidores àqueles que já disponham de estrutura multidisciplinar ou que mantenham relações comerciais com todos esses segmentos. O efeito prático é a concentração artificial do objeto e a possível exclusão de empresas capazes de executar parcelas relevantes da contratação.

O Tribunal de Contas da União já reconheceu a irregularidade do agrupamento de diversos itens em lote único quando não demonstrado prejuízo ao conjunto ou perda de economia de escala, destacando que a adjudicação por item constitui a regra geral nos pregões para registro de preços. TCU, Representação 8112021, 2021.

REPRESENTAÇÃO. SUPOSTAS IRREGULARIDADES EM PREGÃO ELETRÔNICO PARA REGISTRO DE PREÇOS. AQUISIÇÃO DE MATERIAIS PERMANENTES DE CONTROLE DE ACESSO. CLÁUSULAS RESTRITIVAS. **ADJUDICAÇÃO EM LOTE ÚNICO DOS ITENS LICITADOS, SEM QUE FOSSE DEMONSTRADO PREJUÍZO AO CONJUNTO OU PERDA DE ECONOMIA DE ESCALA. CONHECIMENTO E PROCEDÊNCIA DA REPRESENTAÇÃO.** DETERMINAÇÃO PARA ANULAR O CERTAME. CIÊNCIA DAS IRREGULARIDADES. (TCU - RP: 8112021, Relator: MARCOS BEMQUERER, Data de Julgamento: 07/04/2021)

Vejamos o que diz o artigo 47, §1º, inciso III, da lei 14133/2021, in verbis:

Art. 47. As licitações de serviços atenderão aos princípios:

(...)

§ 1º Na aplicação do princípio do parcelamento deverão ser considerados:

(...)

III - o dever de buscar a ampliação da competição e de evitar a concentração de mercado.

Ainda sobre a divisão dos Itens, a lei 14133/2021, em seu art. 40, inciso V, aliena “b”, discorre que:

Art. 40. O planejamento de compras deverá considerar a expectativa de consumo anual e observar o seguinte:

V - atendimento aos princípios:

b) do parcelamento, quando for tecnicamente viável e economicamente vantajoso;

A Súmula nº 247 do TCU estabelece que, em objetos divisíveis, deve ser admitida a adjudicação por item, salvo quando houver prejuízo ao conjunto ou perda de economia de escala, devendo as exigências de habilitação adequar-se à divisibilidade do objeto.

PARCELAMENTO DO OBJETO

É obrigatória a admissão da adjudicação por item e não por preço global, nos editais das licitações para a contratação de obras, serviços, compras e alienações, cujo objeto seja divisível, desde que não haja prejuízo para o conjunto ou complexo ou perda de economia de escala, tendo em vista o objetivo de propiciar a ampla participação de licitantes que, embora não dispondo de capacidade para a execução, fornecimento ou aquisição da totalidade do objeto, possam fazê-lo com relação a itens ou unidades autônomas, devendo as exigências de habilitação adequar-se a essa divisibilidade.

Assim, a estruturação dos três lotes, tal como apresentada, não demonstra adequadamente a inviabilidade da adjudicação por item nem a vantagem técnica e econômica da contratação conjunta. A mera organização por etapa de ensino não comprova que livros, kits tecnológicos, formação e suporte devam ser necessariamente fornecidos por uma única empresa.

Diante disso, requer-se a revisão do critério de julgamento e o desmembramento dos lotes em itens ou grupos menores, formados por parcelas homogêneas e funcionalmente relacionadas. Subsidiariamente, requer-se que a Administração apresente justificativa técnica e econômica detalhada, baseada em estudo de mercado, demonstrando a inviabilidade do parcelamento, a vantagem da contratação conjunta e a inexistência de prejuízo à competitividade.

II.III - DA AMOSTRA

O Termo de Referência apresenta disciplina contraditória quanto à exigência de amostras. O item 6.6.1 afirma que será exigida amostra do licitante vencedor, enquanto o item 10.2.5.1 estabelece que poderá ser solicitada a apresentação de amostras de todos os itens no prazo de até 10 dias.

A inconsistência não é meramente formal. O licitante precisa saber, antes da

formulação da proposta, se a apresentação será obrigatória, quais itens deverão ser apresentados, qual será a quantidade de amostras, quando se iniciará a contagem do prazo e quais consequências decorrerão da não apresentação.

Além disso, o item 6.6.1 não fixa quantidade, prazo ou procedimento de avaliação, limitando-se a mencionar a análise de compatibilidade da proposta e posterior apresentação técnica acompanhada de roteiro de aulas. Já o item 10.2.5.3 determina que as amostras sejam confrontadas com as especificações do Termo de Referência e avaliadas por equipe técnica segundo “padrões técnicos, científicos e sensoriais disponíveis e reconhecidos”.

Essa redação é insuficiente para assegurar julgamento objetivo. Não há roteiro previamente publicado que permita verificar, de maneira reproduzível, a conformidade de:

- a) livros destinados aos alunos e professores;
- b) materiais paradidáticos;
- c) recursos digitais;
- d) kits de automação, programação e robótica;
- e) integração entre os componentes físicos, digitais e pedagógicos;
- f) progressão das atividades por faixa etária e etapa de ensino; e
- g) acessibilidade, mediação docente e adequação metodológica.

A Lei nº 14.133/2021 admite a análise de conformidade, homologação de amostras, exame de conformidade e prova de conceito em relação ao licitante provisoriamente vencedor, desde que o procedimento esteja previsto no edital e destinado a comprovar a aderência às especificações do Termo de Referência.

Art. 17. O processo de licitação observará as seguintes fases, em sequência:

§ 3º **Desde que previsto no edital**, na fase a que se refere o inciso IV do caput deste artigo, o órgão ou entidade licitante poderá, em relação ao licitante provisoriamente vencedor, realizar análise e avaliação da conformidade da proposta, mediante homologação de amostras, exame de conformidade e prova de conceito, entre outros testes de interesse da Administração, de modo a comprovar sua aderência às especificações definidas no termo de referência ou no projeto básico.

De igual modo, a exigência de amostra deve ser justificada e, quando realizada na fase de julgamento, restringir-se ao licitante provisoriamente vencedor.

Art. 41. No caso de licitação que envolva o fornecimento de bens, a Administração poderá excepcionalmente:

(...)

II - exigir amostra ou prova de conceito do bem no procedimento de pré-qualificação permanente, na fase de julgamento das propostas ou de lances, ou no período de vigência do contrato ou da ata de registro de preços, desde que previsto no edital da licitação e justificada a necessidade de sua apresentação;

No caso concreto, a utilização de padrões “disponíveis e reconhecidos”, sem indicação de quais padrões serão aplicados, transfere à equipe técnica parcela excessiva de discricionariedade e permite que critérios não publicados sejam utilizados para aprovar ou rejeitar as amostras. A Administração deve vincular a avaliação aos requisitos previamente divulgados, não podendo criar, durante o exame, exigências relativas à qualidade editorial, à progressão pedagógica, à funcionalidade dos kits ou à integração dos recursos que não estejam objetivamente descritas no instrumento convocatório.

A deficiência é agravada pela previsão de desclassificação em caso de não apresentação ou reprovação da amostra, sem que o Termo de Referência estabeleça:

- a quantidade exata de exemplares ou kits;
- a possibilidade de apresentação parcial;
- a forma de convocação;

- o termo inicial e final do prazo;
- os testes ou demonstrações exigidos;
- os critérios mínimos de aprovação;
- a forma de documentação do exame;
- a possibilidade de correção de falhas formais;
- a composição e qualificação da equipe avaliadora; e
- o procedimento para impugnação ou esclarecimento do parecer técnico.

Também há repetição de numeração nos subitens 10.2.5.3 e 10.2.5.5, além de previsão simultânea de apresentação de catálogos com a proposta inicial e novamente com a proposta final realinhada, sem delimitação clara da finalidade de cada exigência.

Dessa forma, a disciplina das amostras compromete a transparência, a vinculação ao edital e o julgamento objetivo, pois não permite que os licitantes conheçam previamente os parâmetros concretos pelos quais seus produtos serão avaliados.

II.IV - DOS PONTOS QUE PODEM GERAR INSEGURANÇA JURÍCA

A segurança jurídica constitui pressuposto indispensável à validade do procedimento licitatório. Os licitantes devem conhecer, antes da apresentação das propostas, o objeto, os requisitos de habilitação, os documentos exigidos, os critérios de julgamento, os prazos de execução, as condições de pagamento e as consequências jurídicas decorrentes de eventual descumprimento.

A Lei nº 14.133/2021 estabelece, entre os princípios aplicáveis às licitações, a motivação, a transparência, a vinculação ao edital, o julgamento objetivo, a razoabilidade, a proporcionalidade, a competitividade e a segurança jurídica.

No presente caso, a análise conjunta do edital, do Termo de Referência, da minuta da ata e da minuta contratual revela diversas incompatibilidades internas, exigências

indeterminadas e comandos contraditórios, capazes de produzir interpretações distintas entre os licitantes e entre os próprios agentes responsáveis pelo julgamento.

1. Da exigência estranha ao objeto e das exigências documentais sem pertinência demonstrada

O item 8.8.7 do edital condiciona a contratação à disponibilidade de oficina, ponto de apoio, base operacional ou estrutura equivalente para manutenção preventiva e corretiva de veículos leves, veículos pesados e máquinas pesadas.

A exigência não guarda relação aparente com o objeto licitado, que envolve materiais didático-pedagógicos, livros, kits educacionais, formação docente e suporte técnico-pedagógico. A manutenção de veículos e máquinas pesadas corresponde a atividade estranha à contratação e pode impor custos desnecessários, afastando fornecedores aptos a executar o objeto educacional.

A Lei nº 14.133/2021 veda a inclusão de exigências impertinentes ou irrelevantes para o objeto específico do contrato.

Também devem ser esclarecidas ou excluídas as exigências de regularidade fiscal pessoal dos sócios, previstas nos itens 8.5.3, 8.5.5 e 8.5.8, bem como a exigência de “Certidão de Inteiro Teor da empresa e do(s) sócio(s)”, constante do item 8.8.3.

A habilitação deve reunir documentos necessários e suficientes para demonstrar a capacidade do licitante de realizar o objeto, divididos nas esferas jurídica, técnica, fiscal, social, trabalhista e econômico-financeira.

O edital, contudo, não esclarece de que modo a situação tributária pessoal dos sócios interfere na capacidade da pessoa jurídica, tampouco identifica o órgão emissor, o conteúdo, a finalidade e os atos que deverão constar da certidão de inteiro teor. A indefinição permite exigências diferentes durante a habilitação e cria risco de inabilitação por documento cujo alcance não foi previamente delimitado.

2. Das inconsistências na qualificação econômico-financeira

O item 8.6.1 do edital exige certidões negativas de falência, recuperação judicial ou extrajudicial e execução cível da pessoa jurídica e dos sócios. Entretanto, o Termo de Referência apresenta disciplina distinta, admitindo documentos relativos a plano de recuperação judicial acolhido ou homologado e tratando separadamente da situação patrimonial de pessoas físicas e sociedades simples.

A existência de execução cível não demonstra, por si só, incapacidade econômico-financeira da empresa. Da mesma forma, a recuperação judicial não pode produzir exclusão automática quando demonstradas a viabilidade econômica e a capacidade de cumprimento do contrato. O edital deve esclarecer os documentos efetivamente exigidos e os critérios objetivos para sua avaliação.

A habilitação econômico-financeira deve demonstrar objetivamente a aptidão econômica do licitante, mediante coeficientes e índices previstos no edital e devidamente justificados no processo.

Também necessita de correção a fórmula apresentada no inciso I do item 8.6.3, que registra a Liquidez Geral como “AC+RLP/PC+ELP”, sem delimitar o numerador e o denominador. A redação deve ser expressamente substituída por:

$$\mathbf{LG = (AC + RLP) / (PC + ELP).}$$

A fórmula do Endividamento Total, por sua vez, aparece como “ET = ET/AT”, o que também exige correção para eliminar ambiguidade matemática. Como os resultados podem determinar a habilitação ou a inhabilitação, a Administração deve uniformizar as fórmulas, os índices e os documentos aplicáveis no edital e no Termo de Referência.

3. Do momento contraditório de apresentação dos documentos de habilitação

O item 4.1 do edital estabelece que a habilitação ocorrerá após a apresentação das propostas, dos lances e o julgamento. O item 8.1 prevê a convocação do primeiro colocado para envio dos documentos em 30 minutos. O item 8.2, contudo, exige que os documentos sejam inseridos no sistema até a abertura da sessão, enquanto o item 6.4.2

do Termo de Referência associa documentos de habilitação à proposta inicial.

A Lei nº 14.133/2021 estabelece que os documentos de habilitação sejam apresentados apenas pelo licitante vencedor, salvo quando houver inversão motivada das fases e previsão expressa no edital.

A coexistência dessas regras impede que o licitante identifique com segurança o momento obrigatório de apresentação dos documentos. Também cria risco de tratamento desigual, pois participantes podem interpretar de modo diferente a exigência e sofrer consequências distintas por uma mesma conduta.

4. Da rejeição automática de atestados por falhas meramente formais

O item 8.7.1 determina que não serão considerados atestados que não contenham todas as características indicadas, incluindo papel timbrado e requisitos formais de apresentação.

A redação permite o afastamento automático de documentos cuja origem, autenticidade, objeto e experiência possam ser confirmados por diligência. O edital deve distinguir a ausência de elemento essencial da mera falha formal sanável, especialmente porque o próprio item 13.8 prevê que o desatendimento de exigências formais não essenciais não importará afastamento quando for possível o aproveitamento do ato.

Além disso, a qualificação técnica deve estar limitada às parcelas de maior relevância ou valor significativo e observar critérios proporcionais à complexidade do objeto.

5. Da garantia de proposta sem disciplina suficiente

Os itens 6.4.1 a 6.4.3 do Termo de Referência exigem seguro-garantia da proposta, mas não delimitam suficientemente:

- percentual aplicável;
- base de cálculo por lote;

- valor individual da garantia;
- prazo de validade;
- forma de apresentação;
- condições de aceitação;
- hipóteses de execução ou liberação.

A exigência também aparenta restringir a garantia à modalidade de seguro, sem esclarecer a possibilidade de utilização das demais formas legalmente admitidas.

A ausência desses elementos impede que os interessados calculem corretamente os custos de participação e pode produzir decisões divergentes na fase de recebimento das propostas. A Administração deve definir integralmente a garantia ou excluir a exigência.

6. Da contradição quanto à apresentação de catálogos e elementos comprobatórios

O item 7.19 do edital estabelece que a exigência de catálogos e elementos comprobatórios não deverá ser antecipada indistintamente a todos os licitantes. Entretanto, os itens 6.1.16 e 6.6.2 do Termo de Referência exigem catálogos juntamente com a proposta inicial, enquanto o item 10.2.5.8 volta a exigir os catálogos com a proposta final realinhada.

A contradição interfere diretamente na preparação das propostas, no custo de participação e na definição dos documentos cuja ausência poderia gerar desclassificação. Deve ser esclarecido se os catálogos serão exigidos de todos os licitantes ou apenas do primeiro colocado, bem como sua finalidade em cada etapa.

7. Da capacidade técnica medida por percentual do valor estimado

O item 6.8.1.2 do Termo de Referência exige atestado correspondente a 5% do valor total estimado do item ou lote, misturando quantitativo físico e valor financeiro.

A redação não esclarece quais parcelas da contratação deverão ser comprovadas, nem permite saber se o percentual incidirá sobre livros, kits, formação, suporte ou sobre a soma de todas essas obrigações.

O valor de contratação anterior pode variar em razão de época, condições comerciais, composição de custos e obrigações acessórias, sem representar proporcionalmente a capacidade operacional do fornecedor. A exigência deve ser substituída por critério objetivo, relacionado às parcelas de maior relevância e aos quantitativos efetivamente necessários.

8. Da indeterminação das obrigações de formação docente e da implantação pedagógica

Os itens 5.3 a 5.11 e o item 6.1.4.1 do Termo de Referência preveem formação remota e presencial, mas não definem suficientemente:

- público abrangido;
- número total de professores;
- carga horária da formação remota;
- número de turmas;
- cronograma;
- atendimento direto;
- eventual atuação de multiplicadores;
- forma de avaliação da efetividade da capacitação.

A ausência desses elementos impede a adequada composição dos custos e dificulta a fiscalização da execução. O Termo de Referência deve descrever o objeto como um todo, seus requisitos, o modelo de execução, os resultados pretendidos e os critérios de medição e pagamento.

Também deve ser esclarecida a correspondência entre os volumes da Educação Infantil, as faixas de 3-4, 4-5 e 5-6 anos, as turmas destinatárias e os grupos etários indicados no próprio Termo de Referência, evitando dúvida sobre o público efetivamente atendido.

9. Dos prazos de entrega, implantação, recebimento e pagamento

Os documentos associam o prazo de dez dias à entrega dos materiais e ao comparecimento da contratada à Secretaria de Educação para recebimento de instruções, deixando indefinido o evento que caracteriza o início e o cumprimento da obrigação.

Também há aparente incompatibilidade entre os prazos de recebimento provisório e definitivo previstos em diferentes itens do Termo de Referência, além de divergência entre o prazo de pagamento contado do atesto da nota fiscal e aquele contado de solicitação protocolada até o quinto dia do mês subsequente.

As cláusulas contratuais devem estabelecer, de forma coerente, os prazos de início, execução, entrega, observação, recebimento, liquidação e pagamento.

A mesma necessidade se aplica ao cronograma geral, que combina implantação ainda no ano letivo de 2026, execução de 12 meses e referência a 200 dias letivos, sem distinguir adequadamente entrega inicial, formação, utilização dos materiais e suporte posterior.

10. Das divergências sobre subcontratação, adesão à ata e vigência contratual

O Termo de Referência admite subcontratação parcial de parcelas acessórias, enquanto a cláusula 4.1 da minuta contratual proíbe integralmente a subcontratação. A divergência interfere diretamente na organização operacional e na composição dos preços.

Também há conflito entre os limites de adesão previstos no Termo de Referência e aqueles constantes da minuta da ata. A minuta admite até 100% por órgão e limite

global de cinco vezes os quantitativos, enquanto o Termo de Referência registra limites de 50% por órgão e dobro do quantitativo global.

A Lei nº 14.133/2021 estabelece limite de 50% por órgão ou entidade não participante e limite global correspondente ao dobro dos quantitativos registrados, além de delimitar as hipóteses de adesão à ata municipal.

Os dispositivos da minuta devem ser adequados ao regime legal, inclusive quanto à vedação de adesão de órgãos federais a ata gerenciada por órgão municipal.

Quanto à vigência, o item 2.3 do Termo de Referência afirma que o art. 105 da Lei nº 14.133/2021 não se aplica, enquanto a minuta contratual declara observar os arts. 105 e seguintes. A Lei estabelece que a duração contratual deve estar prevista no edital e que a disponibilidade orçamentária deve ser observada no momento da contratação e a cada exercício financeiro. A contradição deve ser eliminada.

11. Do reajuste, da extinção contratual e dos direitos do contratado

A cláusula 7.1 da minuta contratual fixa a data-base como o primeiro aniversário do início da vigência contratual. Entretanto, a cláusula contratual deve indicar a data-base vinculada ao orçamento estimado, bem como a periodicidade e o índice de reajuste.

Também deve ser excluída a previsão que dispensa prazo de defesa quando o motivo da extinção for imputável à contratada. A extinção contratual deve ser formalmente motivada e assegurar contraditório e ampla defesa.

A existência de eventual descumprimento não autoriza a supressão antecipada da defesa, pois a imputação precisa ser apurada no processo administrativo próprio.

Do mesmo modo, a exclusão genérica de direitos indenizatórios não pode afastar as consequências legalmente asseguradas ao contratado em hipóteses de extinção imputável à Administração.

12. Da publicidade contraditória do orçamento estimado

O Termo de Referência divulga valores unitários, valores por lote e valor global, mas o item 11.1.1 afirma que o custo estimado somente será tornado público após o julgamento.

A Lei nº 14.133/2021 admite orçamento sigiloso apenas quando devidamente justificado, sem prejuízo da divulgação das informações necessárias à elaboração das propostas.

É necessário definir, de maneira inequívoca, se o orçamento será público ou sigiloso. Caso seja público, deve ser excluída a previsão de divulgação posterior. Caso seja sigiloso, devem ser corrigidos os documentos que já divulgaram os preços estimados.

II.V - DA MEDIDA CAUTELAR E DA INEXISTÊNCIA DE PERIGO DE DANO REVERSO

A concessão da medida cautelar mostra-se necessária diante da plausibilidade das irregularidades apontadas, especialmente quanto às especificações potencialmente restritivas, ao agrupamento de objetos distintos, às inconsistências na disciplina das amostras e às exigências documentais sem pertinência demonstrada. A continuidade do certame, antes do esclarecimento e eventual correção dessas cláusulas, pode restringir a competitividade e comprometer a obtenção da proposta mais vantajosa para a Administração.

No caso, a providência cautelar pode consistir na suspensão do Pregão Eletrônico nº 030/2026, inclusive quanto à abertura da sessão, ao julgamento, à homologação ou à formalização de eventuais contratações dele decorrentes, até que o Município esclareça e corrija as inconsistências indicadas. A tutela cautelar constitui medida adequada para preservar a utilidade do controle externo e impedir que um procedimento possivelmente comprometido produza efeitos antes da análise definitiva da Representação.

Também está presente o risco decorrente da demora, pois a realização do certame sob regras potencialmente restritivas pode reduzir o universo de competidores, dificultar

a obtenção de propostas efetivamente comparáveis e conduzir à formação de ata fundada em condições editalícias cuja legalidade é questionada.

De outro lado, não há perigo de dano reverso ou risco concreto de descontinuidade de serviço público essencial que impeça a suspensão cautelar. O objeto é licitado por meio de Pregão Eletrônico para Sistema de Registro de Preços, modalidade que não impõe, por si só, a contratação imediata nem obriga a Administração a adquirir integralmente os quantitativos registrados.

Assim, a suspensão do procedimento não interrompe contrato em execução, não paralisa serviço atualmente prestado e não impede a Administração de promover, se necessário, nova contratação regularmente instruída. Ao contrário, a medida apenas impede o avanço temporário de um certame ainda não consolidado, preservando a possibilidade de correção do edital, republicação do instrumento convocatório ou realização de novo procedimento, conforme o resultado da análise técnica e jurídica.

A cautela requerida, portanto, é reversível e proporcional. Caso as irregularidades sejam afastadas, o Município poderá dar prosseguimento ao certame ou adotar as providências administrativas cabíveis. Se, porém, a licitação prosseguir e vier a produzir adjudicação, homologação, ata ou contratos baseados em exigências indevidamente restritivas, a recomposição da competitividade e a correção dos efeitos produzidos poderão se tornar mais complexas, onerosas e menos eficazes.

Dessa forma, a suspensão cautelar do Pregão Eletrônico nº 030/2026 revela-se medida prudente, adequada e necessária para preservar a isonomia, a competitividade e a utilidade do controle externo, sem ocasionar perigo de dano reverso, especialmente porque o Sistema de Registro de Preços não gera obrigação de contratação imediata ou integral pela Administração.

Requer-se, portanto, a concessão de medida cautelar para determinar ao Município de Parnarama/MA que suspenda o Pregão Eletrônico nº 030/2026, abstendo-se de realizar ou prosseguir com atos de julgamento, adjudicação, homologação, assinatura da ata ou contratação dele decorrentes, até ulterior deliberação deste Tribunal

de Contas.

III. DOS PEDIDOS

Ante o exposto, em respeito aos princípios reitores da Administração Pública e dos princípios gerais das licitações Públicas, bem como da legislação complementar referenciada, **requer-se respeitosamente, o recebimento a presente Representação, bem como seja-lhe atribuído efeito suspensivo, e, ao final, seu acolhimento para rever os atos dessa Entidade, como possibilita a lei, a fim de Anular ou retificar, na forma acima apontada, o texto do edital do Pregão Eletrônico e seus anexos.**

Termos em que, pede deferimento.

Colombo- PR, 20 de outubro de 2026.

LEARN
EDUCACIONAL
LTDA:53870642
000108

Assinado de forma
digital por LEARN
EDUCACIONAL
LTDA:53870642000108
Dados: 2026.10.20
16:27:19 -03'00'

LEARN EDUCACIONAL LTDA.

CNPJ nº 53.870.642/0001-08