

**EXCELENTÍSSIMO(A) SENHOR(A) DOUTOR(A) PRESIDENTE DO TRIBUNAL DE  
CONTAS DO ESTADO DO MARANHÃO - MA.**

**AZEVEDO E FREITAS COMERCIO E SERVICOS LTDA**, pessoa jurídica de direito privado, inscrita no CNPJ sob n. 28.021.676/0001-80, com endereço na Avenida Francisco Matarazzo, n. 1752 - Sala 1612, Bairro Água Branca, CEP: 05.001-200 - São Paulo/SP, endereço eletrônico: azevedolicitar2025@outlook.com, telefone: (11) 9.2135-2976, por intermédio da representante legal, Sra. **Tatiane Gomes Azevedo Freitas**, brasileira, solteira, empresária, inscrita no CPF sob n. 354.727.888-03, vem, respeitosamente, 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, tomando como base os motivos de fato e de direito doravante delineados

**I. DOS FATOS**

Trata-se do Pregão Eletrônico nº 001/2026, realizado pelo Município de Estreito - MA, cujo objeto é " a FUTURA E EVENTUAL CONTRATAÇÃO DE EMPRESA ESPECIALIZADA EM IMPLANTAÇÃO DE PROJETO DE EDUCAÇÃO CIENTÍFICA, TECNOLÓGICA E DIGITAL (EDUCAÇÃO 4.0), CONTEMPLANDO MATERIAIS PEDAGÓGICOS, EQUIPAMENTOS DO AMBIENTE TECNOLÓGICO PARA AULAS

TEÓRICAS E PRÁTICAS DOS ALUNOS, COM FORMAÇÃO TEÓRICA E PRÁTICA DE PROFESSORES, ACESSO À PLATAFORMA EDUCACIONAL DO PROJETO, SOFTWARE DE PROGRAMAÇÃO VISUAL E ASSESSORIA DE UMA FEIRA DE CIÊNCIA E TECNOLOGIA PARA A CULMINÂNCIA DO PROJETO, ALINHADO À BASE NACIONAL COMUM CURRICULAR (BNCC) E À POLÍTICA NACIONAL DE EDUCAÇÃO DIGITAL(PNED), UTILIZANDO METODOLOGIAS ATIVAS COMO EDUCAÇÃO MAKER E APRENDIZADO STEAM, DE ACORDO COM AS NECESSIDADES DA SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DO MUNICÍPIO DE ESTREITO-MA conforme condições, quantidades e exigências estabelecidas neste Edital e seus anexos.”

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.1 DA AUSÊNCIA DE DESCRIÇÃO DA SOLUÇÃO COMO UM TODO**

O instrumento convocatório, quando das especificações técnicas do material ora representado , não descreve com clareza o objeto capaz de atender os interesses do Município conforme restará demonstrado nos apontamentos a seguir.

as especificações técnicas dos equipamentos da Sala de Letramento digital são insuficientes, pois embora o Termo de Referência descreva a composição da denominada “Sala de Letramento Digital”, incluindo notebooks, impressoras 3D, televisores, mobiliário e ferramentas, deixa de estabelecer parâmetros técnicos mínimos indispensáveis para itens de elevado valor agregado e impacto pedagógico, como processador, memória, armazenamento, sistema operacional, padrões de desempenho, garantias e especificações das impressoras 3D.

A ausência desses requisitos objetivos compromete a comparabilidade das propostas, abre margem para fornecimento de equipamentos incompatíveis com o uso

educacional pretendido e dificulta sobremaneira a fiscalização e o aceite do objeto. Além disso, transfere à fase de execução e ao juízo subjetivo da Administração decisões que deveriam estar previamente definidas no instrumento convocatório.

Além disso, quanto a formação docente verifica-se a falta de parâmetros mínimos, tendo em vista que, o edital e o Termo de Referência incluem, de forma expressa, a formação teórica e prática de professores como parte integrante do objeto contratado. Contudo, não são estabelecidos critérios mínimos quanto à carga horária, ao perfil técnico dos formadores, à metodologia de capacitação, aos conteúdos programáticos, nem aos instrumentos de avaliação ou comprovação da efetividade da formação.

Tal lacuna inviabiliza o julgamento objetivo das propostas, pois impede a comparação entre diferentes soluções formativas, além de fragilizar a fiscalização contratual. Sob a ótica pedagógica, a BNCC e a Política Nacional de Educação Digital pressupõem formação docente consistente, articulada à prática pedagógica e orientada por evidências de aprendizagem, o que não se compatibiliza com exigências genéricas e não mensuráveis.

Vejamos o que diz o art. 9º da Instrução normativa seges/ME nº 81, de 25 de novembro de 2022:

*Art. 9º Deverão ser registrados no Sistema TR Digital os seguintes parâmetros e elementos descritivos:*

*(...)*

*III - descrição da solução como um todo, considerado todo o ciclo de vida do objeto, com preferência a arranjos inovadores em sede de economia circular;*

É importante destacar também o descrito no artigo 150 da lei de 14.133/2021, vejamos:

*Art. 150. Nenhuma contratação será feita sem a caracterização adequada de seu objeto e sem a indicação dos créditos orçamentários para pagamento das parcelas contratuais vincendas no exercício em que for realizada a contratação, sob pena de nulidade do ato e de responsabilização de quem lhe tiver dado causa.*

E ainda, é entendimento do TCU, que:

*Súmula 177: A definição **precisa e suficiente do objeto** licitado constitui regra indispensável da competição, até mesmo como pressuposto do postulado de igualdade entre os licitantes, do qual é subsidiário o princípio da publicidade, que envolve o conhecimento, pelos concorrentes potenciais das condições básicas da licitação, constituindo, na hipótese particular da licitação para compra, a quantidade demandada uma das especificações mínimas e essenciais à definição do objeto do pregão. (grifo nosso).*

Desta forma, notório a necessidade de aprimoramento a redação do edital, principalmente no que diz respeito a especificação mais completa do material.

## **II.II. EXIGÊNCIAS E FORMALISMO EXCESSIVO - DIRECIONAMENTO INDIRETO**

Inicialmente, destaca-se que analisando o Edital, nota-se algumas exigências excessivas que não foram justificadas pela Administração Pública, logo, sendo consideradas apenas exigências que limitam a competitividade do certame.

A conformação do objeto, tal como delineada no edital e no Termo de Referência, evidencia direcionamento indireto a um modelo pedagógico-comercial específico, amplamente reconhecido no mercado de soluções educacionais baseadas em metodologias Maker, ainda que não haja qualquer referência expressa a marca, editora ou fabricante. Esse direcionamento não decorre de indicação nominal, mas da combinação sistemática de requisitos técnicos, pedagógicos e editoriais que, em conjunto, delimitam de forma excessivamente restrita o universo de soluções aptas a participar do certame.

O direcionamento manifesta-se pela exigência simultânea de livros didáticos seriados, impressos e estruturados, indissociavelmente integrados a kits físicos de robótica educacional com programação visual, pela imposição de solução educacional verticalizada e fechada, a ser fornecida integralmente por um único fornecedor, e pela vedação genérica e automática a materiais em formato de apostilas, e-books ou “similares”, sem apresentação de critérios objetivos de qualidade pedagógica que

justifiquem tal exclusão.

Esse conjunto de exigências, considerado de forma integrada, afasta soluções pedagógicas equivalentes, modulares ou híbridas, inclusive aquelas que combinam recursos digitais, plataformas abertas, kits não proprietários e materiais editoriais alternativos, todas plenamente capazes de atender às competências gerais da Base Nacional Comum Curricular, ao desenvolvimento do pensamento computacional e às diretrizes da Política Nacional de Educação Digital. A BNCC, cumpre destacar, não impõe exclusividade de formato editorial, suporte material ou arquitetura de solução, limitando-se a orientar o desenvolvimento de competências, habilidades e práticas pedagógicas, o que reforça a inadequação de restrições não fundamentadas tecnicamente.

Portanto, essas exigências, pode podem restringir competitividade e caracterizar direcionamento indireto, se não houver justificativa técnica formal demonstrando necessidade, padronização motivada e pertinência ao interesse público.

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 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 direcionamento quanto especificações excessivas, direcionando o certame a uma única solução, 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.**"

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. III - DA AMOSTRA**

Sabe-se que o edital de licitação deve contemplar as condições de entrega da amostra ou de realização da prova de conceito (data, horário e local), os procedimentos para o exame da amostra (roteiro detalhado da avaliação), bem como os critérios objetivos para a aceitação.

Ocorre que ao realizar análise do instrumento convocatório ora representado, nota-se que não existe detalhamento de critérios para avaliação da Amostra, tão pouco indicação dos critérios técnico objetivos e mensuráveis para análise. Vejamos o item do edital, que trata sobre a amostra:

A Equipe Técnica submeterá o produto a uma análise e emitirá um Parecer Técnico quanto ao cumprimento das exigências pedagógicas. Para tal, será utilizada uma metodologia de "check-list" com as opções "Atende" ou "Não Atende" para cada requisito mínimo.

Caso a licitante não atenda aos requisitos, descumpra as exigências, não participe ou se negue a participar da avaliação, será desclassificada. Nesse caso, a CONTRATANTE convocará a segunda colocada para apresentação da habilitação e realização da avaliação. O procedimento será repetido, seguindo a ordem de classificação, até que uma empresa seja aprovada.

Ao final do processo, a Equipe Técnica emitirá um Parecer Técnico e uma Ata da Sessão Pública, descrevendo todos os atos e o resultado da avaliação. O modelo da ficha para o Relatório de avaliação das amostras, com os itens e os resultados (atende/não atende), está em conformidade com os requisitos mínimos estabelecidos neste Termo de Referência.

Nesse contexto, resta claro que o edital não define os critérios de avaliação da amostra, apenas especifica que a equipe técnica fará a análise e emitirá um parecer Técnico quanto ao cumprimento das exigências pedagógicas, ou seja, não resta claro o que irá ser avaliado, muito menos o que pode levar a desclassificação da amostra.

Diante disso, se o edital não demonstra os critérios de análise do material que podem levar a desclassificação dos participantes na licitação, o exame das amostras fica sujeito



à discricionariedade da equipe técnica responsável, ou seja, a equipe técnica pode desclassificar a amostra a seu próprio critério, uma vez que o edital não delimita os critérios de avaliação que podem desclassificar os licitantes, tal fato acaba por ferir os princípios do julgamento objetivo e o princípio da igualdade.

Vejamos o que diz o acórdão 529/2018 - TCU - Plenário, quanto a exigência de amostras, "in verbis":

*"[Enunciado] em caso de exigência de amostra, o edital de licitação deve estabelecer critérios objetivos, detalhadamente especificados, para apresentação e avaliação do produto que a Administração deseja adquirir. Além disso, as decisões relativas às amostras apresentadas devem ser devidamente motivadas, a fim de atender aos princípios do julgamento objetivo e da igualdade entre os licitantes."*

Diante disso, tendo em vista a falta de clareza na definição dos procedimentos/critérios para o exame das amostras, o edital deixa que o processo de requisição e de exame das amostras fique sujeito à discricionariedade da equipe técnica responsável, tal fato apresenta clara afronta ao princípio do julgamento objetivo, com consequente quebra na isonomia do Certame.

Portanto, quando o edital apenas informa "a equipe técnica fará a análise e emitirá um parecer Técnico quanto ao cumprimento das exigências pedagógicas", sem detalhar o que será avaliado e como será avaliado, ele cria um "cheque em branco" para a comissão. Isso possibilita que um licitante seja desclassificado com base em impressões subjetivas ou critérios que não estavam previstos para todos os concorrentes.

Dessa forma, resta claro que análise de amostras não pode ser um ato discricionário da Administração, deve estar estritamente vinculada a critérios objetivos e mensuráveis, previamente estabelecidos no edital e de conhecimento de todos os licitantes. Um parecer técnico que reprove uma amostra com base em critérios subjetivos ou não previstos no edital é ilegal.

Outro ponto importante a destacar é o prazo exíguo para entrega da amostra, no item 13.3, é descrito o seguinte:

**Nessa hipótese, o licitante melhor classificado será formalmente convocado para apresentar, no prazo de até 03 (três) dias úteis, no local indicado pela Administração, 01 (uma) amostra de cada item ofertado.**

O prazo acima exposto é demasiadamente curto, tendo em vista o Brasil se tratar de um país com dimensões continentais e ainda tendo em vista todos os trâmites para logística, é praticamente impossível que algum licitante consiga produzir os materiais requeridos e enviar para o local de entrega, a não ser que o licitante seja previamente definido e tenha o material a pronta entrega para o envio quando solicitado.

Além do mais, é possível verificar que o prazo de entrega estabelecido no edital somente favorece licitantes sediadas em cidades próximas a sede da licitante, eliminando o caráter competitivo, e a igualdade, estabelecido pelo processo do pregão eletrônico.

Sobre o prazo exíguo, o acórdão 6638/2015 - TCU - Primeira Câmara, diz o seguinte:

Acórdão 6638/2015-TCU Primeira Câmara - 1.7.2. a exigência de prazo exíguo (48 horas) para apresentação das amostras nos Pregões 45/2012 e 26/2014 restringe o caráter competitivo do certame, em afronta ao art. 3º, caput e § 1º, inciso I, da Lei 8.666/1993, bem como ao art. 3º, inciso II, da Lei 10.520/2002, devendo ser concedido prazo razoável e suficiente para cumprimento da obrigação pelas empresas interessadas em participar do certame, considerando principalmente, o prazo para fabricação e transporte;

Dessa forma, cabe à Administração estudar o mercado fornecedor e as contratações similares, a fim de chegar a um prazo adequado e razoável para entrega da amostra. Esse estudo deve levar em consideração a própria localização do órgão, nesse caso tendo em vista a logística de entrega da amostra, 3 (três) dias seria um prazo irrazoável e irresponsável, já que inúmeras empresas não seriam capazes de fornecer nesse prazo.

Portanto, diante da demonstração inequívoca que o prazo de apresentação da

entrega consignado no Edital é insuficiente para a entrega das amostras em razão da logística de transporte, deve ser revista tal exigência, sob pena de nulidade do certame.

Outro ponto importante a se destacar é que ao realizar análise do instrumento convocatório ora representado, nota-se que não foi especificado o horário de realização do procedimento para a avaliação das amostras, portanto não oportuniza aos demais licitantes interessados o acompanhamento da análise do exame da amostra.

Vejamos o que diz o acórdão 2796/2023 - TCU - Plenário, quanto da ausência de definição de data e horário para análise da amostra, "in verbis":

9.3.2 ausências de definição de data e horário para análise das amostras, a fim de que os licitantes pudessem estar presentes, ofendendo o princípio da publicidade, previsto no art. 3º da lei nº 8.666/93 e, também, a jurisprudência deste Tribunal, conforme Acórdão nºs 346/202 1.984/2028 e 2.077/2011, todos os plenário;

Vejamos também o que diz o acórdão 2401/2019 - TCU - Plenário:

1.6. Dar ciência ao [omissis], com fundamento no art. 7º da Resolução - TCU 265/2014, sobre as seguintes impropriedades/falhas, identificadas no Pregão 64/2019, para que sejam adotadas medidas internas com vistas à prevenção de ocorrência de outras semelhantes: a) não foi oportunizado o acompanhamento da realização da prova de conceito à qual foi submetida a proposta vencedora, uma vez que os demais licitantes não foram efetivamente comunicados do período de sua realização, de forma divergente ao que prega a atual jurisprudência do TCU (Acórdãos 1823/2017 e Acórdão 1984/2008-TCU-Plenário do TCU) e em afronta ao princípio da publicidade, insculpido no art. 3º da Lei 8.666/1993; b) não foram disponibilizados na internet os resultados da prova de conceito realizada, o que afronta os princípios da publicidade e transparência.

O acórdão 1823/20217 - TCU - Plenário, destaca o seguinte:

[Enunciado] Em licitações que requeiram prova de conceito ou apresentação de amostras, deve ser viabilizado o acompanhamento dessas etapas a todos licitantes interessados, em consonância com o princípio da publicidade.

Portanto, tendo em vista que o edital não define o horário para avaliação da amostra, acaba ofendendo o princípio da publicidade, tendo em vista que deixa de oportunizar o acompanhamento das etapas a todos os licitantes interessados.

Desta forma, diante dos vícios apresentados no presente ato convocatório, o consórcio terá que aprimorar a redação do edital.

## **II. IV - PONTOS QUE PODEM CAUSAR INSEGURANÇA JURÍDICA**

### **1) Da inconsistência interna quanto ao regime de julgamento e adjudicação**

O Termo de Referência apresenta contradição relevante ao afirmar que a Ata de Registro de Preços será formalizada com o fornecedor vencedor "para cada item", ao mesmo tempo em que estabelece julgamento pelo critério de menor preço por lote único. Tal inconsistência compromete a clareza do certame e gera insegurança jurídica quanto à forma de adjudicação, à formação de preços, ao cadastro de reserva e à execução futura da ata.

A ambiguidade normativa inviabiliza a compreensão plena das regras do jogo pelos licitantes e compromete a elaboração adequada das propostas, em afronta aos princípios da transparência, da vinculação ao instrumento convocatório e do julgamento objetivo.

Tal contradição reside na divergência entre a forma de apresentação e julgamento da proposta (por lote) e o modo como a contratação será formalizada (por item).

- **Julgamento por Lote Único:** O item **6.5** do edital é claro ao determinar que "O lance deverá ser ofertado pelo valor unitário do LOTE". Isso é reforçado pelo item **5.1.1**, que exige o preenchimento do "VALOR UNITÁRIO E TOTAL DO LOTE". Essas cláusulas indicam que a disputa e a classificação dos licitantes se darão pelo menor preço global do lote.
- **Adjudicação por Item:** Por outro lado, o item **9.4** estabelece que "Serão formalizadas tantas Atas de Registro de Preços quantas forem necessárias para o

registro de todos os itens constantes no Termo de Referência". Esta redação sugere que, embora o julgamento seja pelo valor total do lote, a formalização da Ata de Registro de Preços poderá ocorrer de forma individualizada para cada item.

Essa ambiguidade compromete a clareza das regras do certame e afeta diretamente a elaboração das propostas, pois os licitantes não conseguem determinar se a adjudicação será do lote completo ou se a Administração poderá contratar apenas alguns itens, com base nos preços registrados individualmente.

Portanto, a falta de clareza no edital afronta princípios fundamentais da licitação, previstos na Lei nº 14.133/2021, quais sejam:

1. **Princípio da Vinculação ao Instrumento Convocatório:** O edital é a lei interna da licitação e deve conter regras claras e coerentes para todos os participantes. A contradição entre as cláusulas de julgamento e adjudicação quebra essa vinculação, tornando as regras do jogo incertas.
2. **Princípio do Julgamento Objetivo:** O julgamento deve se basear em critérios objetivos e previamente definidos. A incerteza sobre como a adjudicação será efetivada (por lote ou por item) abre margem para uma decisão discricionária da Administração no momento da contratação, o que fere a objetividade do processo.
3. **Princípio da Transparência e da Segurança Jurídica:** A falta de clareza impede que os licitantes compreendam plenamente as condições da contratação, gerando insegurança jurídica e dificultando a formulação de propostas competitivas e adequadas.

Diante disso é importante destacar que a jurisprudência dos Tribunais de Contas e do Poder Judiciário é consolidada no sentido de que o edital deve ser claro e preciso, evitando cláusulas ambíguas que possam prejudicar a competitividade e a isonomia do certame. A contradição entre o julgamento por lote e a adjudicação por item é um vício que pode levar à anulação do procedimento, portanto deve ser revisada.

## **2) Da ausência de definição objetiva do prazo de entrega**

O Termo de Referência remete a definição do prazo de entrega ao edital, enquanto os anexos da proposta apresentam o campo correspondente sem qualquer preenchimento ou parâmetro. Essa indefinição compromete a isonomia do certame, uma vez que cada licitante pode considerar prazos distintos ao formular seus custos logísticos, e impacta diretamente o planejamento pedagógico da rede municipal, sobretudo em razão do calendário escolar.

A ausência de prazo objetivo viola o princípio do planejamento e compromete a segurança jurídica da contratação, ao deixar elemento essencial da execução contratual em aberto.

Essa omissão cria um cenário de incerteza que compromete a isonomia e a eficiência da licitação, pois a ausência de um prazo de entrega definido no edital viola diretamente os seguintes princípios da Lei nº 14.133/2021:

1. **Princípio do Planejamento (Art. 5º):** A licitação deve ser precedida de um planejamento adequado, que inclui a definição de todos os elementos essenciais da contratação. O prazo de entrega é um desses elementos, pois impacta diretamente o cronograma de execução do objeto e o atendimento das necessidades da Administração. A sua ausência demonstra uma falha no planejamento do certame.
2. **Princípio da Isonomia (Art. 5º):** Ao permitir que cada licitante defina seu próprio prazo de entrega, o edital cria uma desigualdade na comparação das propostas. Licitantes que propuserem prazos mais curtos podem ter custos logísticos maiores, o que os colocaria em desvantagem em relação àqueles que oferecerem prazos mais longos. A comparação das propostas deixa de ser isonômica, pois não se baseia em um critério uniforme.
3. **Princípio da Segurança Jurídica (Art. 5º):** A indefinição de um elemento tão crucial como o prazo de entrega gera insegurança para ambas as partes. A Administração não tem a garantia de quando receberá o objeto, o que prejudica o planejamento de suas atividades. O contratado, por sua vez, não tem um

parâmetro claro para a execução de suas obrigações, o que pode gerar conflitos futuros.

4. **Princípio do Julgamento Objetivo (Art. 5º):** A ausência de um prazo de entrega como critério de julgamento ou como condição de habilitação torna a análise das propostas subjetiva. A Administração não tem como avaliar objetivamente se o prazo proposto por um licitante é mais vantajoso que o de outro, pois não há um parâmetro de referência.

Portanto, a ausência de definição do prazo de entrega no edital é uma irregularidade que compromete a legalidade e a eficiência da licitação e deve ser corrigido pela administração.

## **II.V - DA ADOÇÃO DO JULGAMENTO POR LOTE ÚNICO**

É cediço que que é obrigatória a admissão da adjudicação por item e não por preço global, nos editais das licitações para 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 disponham de capacidade para a execução, fornecimento ou aquisição da totalidade do objeto, possam fazê-la em relação a itens ou unidades autônomas, devendo as exigências de habilitação adequar-se a essa divisibilidade.

Ocorre que, a definição do objeto adotada no edital e no Termo de Referência promove a contratação de uma solução educacional excessivamente abrangente, reunindo, em um único lote, materiais editoriais (livros didáticos e paradidáticos), kits de robótica educacional, infraestrutura tecnológica completa (sala de letramento digital com mobiliário, equipamentos e personalização), formação teórica e prática de professores, acesso a plataforma educacional, software de programação visual e assessoria para culminância pedagógica.

Tal modelagem, ao agregar bens e serviços de naturezas distintas e níveis de especialização diversos, impõe barreira significativa à ampla participação de licitantes, na medida em que restringe o certame a empresas capazes de fornecer, simultaneamente, soluções editoriais, tecnológicas, formativas e de infraestrutura, o que não se mostra compatível com a realidade do mercado educacional. A consequência prática é a redução do universo de competidores, com impacto direto sobre a competitividade, a isonomia e o julgamento objetivo.

Neste ponto, a Administração não apenas falha em justificar a aglutinação, como promove uma união de objetos que, por sua natureza, são perfeitamente divisíveis. Não há, nos documentos apresentados, uma justificativa técnica ou econômica plausível que demonstre a inviabilidade do parcelamento. Pelo contrário, a divisão do objeto em lotes distintos (um para material editorial, outro para equipamentos, outro para serviços de formação, etc.) certamente ampliaria a competitividade e, conseqüentemente, a possibilidade de a Administração obter propostas mais vantajosas.

Diante disso, o edital restringe a competitividade e violação à isonomia ao aglutinar o objeto, o edital direciona a licitação para um nicho específico de mercado, ferindo o princípio da competitividade (art. 5º da Lei nº 14.133/2021) e o princípio da isonomia, ao não permitir que empresas especializadas em partes do objeto possam competir.

Bem como apresenta uma justificativa genérica, pois a decisão de não parcelar o objeto deve ser fundamentada em estudos técnicos que comprovem a inviabilidade da divisão. A ausência dessa justificativa, torna a decisão da Administração arbitrária e ilegal.

E ainda, existe a falta de amparo pedagógico, pois não há, na legislação educacional, qualquer obrigatoriedade de se adotar uma "solução completa" e integrada de um único fornecedor. A diversidade de materiais e metodologias é, inclusive, salutar para o ambiente escolar. A aglutinação, nesse caso, parece mais uma conveniência administrativa do que uma necessidade pedagógica.

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;*

Diante dos vícios apresentados no presente ato convocatório, o Município licitante terá que aprimorar a redação do Edital, no que diz respeito, especificamente, à divisão do lote único em quantos lotes forem possíveis.

## **II.VI - DA AUSÊNCIA DO ESTUDO TÉCNICO PRELIMINAR**

A análise dos documentos integrantes do processo licitatório evidencia a inexistência de Estudo Técnico Preliminar (ETP) formalmente constituído, identificado e juntado como documento autônomo, conforme exigido pela Lei nº 14.133/2021. Embora o Termo de Referência contenha trechos que reproduzem linguagem e fundamentos típicos da fase preparatória, tais como justificativa da contratação, descrição genérica da solução e menções ao alinhamento com o planejamento institucional, esses elementos encontram-se dispersos e incorporados ao próprio TR, sem que haja a elaboração regular do ETP como etapa antecedente e independente.

O Estudo Técnico Preliminar possui finalidade própria e distinta do Termo de Referência, destinando-se a identificar o problema a ser resolvido, avaliar alternativas disponíveis no mercado, analisar a viabilidade do parcelamento do objeto, justificar a adoção do Sistema de Registro de Preços, examinar riscos relevantes da contratação e motivar, de forma comparativa e técnica, a solução escolhida. A simples incorporação de

excertos genéricos no TR não supre a exigência legal, sobretudo em contratações de elevada complexidade, que envolvem soluções tecnológicas integradas, formação docente, fornecimento de bens diversos e adoção de lote único.

A ausência de ETP formal impede a verificação objetiva de aspectos essenciais do planejamento, tais como a análise de soluções pedagógicas alternativas, a avaliação de modelos concorrenciais existentes no mercado, a motivação técnica para a não fragmentação do objeto e a demonstração de que as exigências estabelecidas são proporcionais e necessárias. Tal lacuna compromete a transparência do processo, fragiliza o controle da legalidade e afeta diretamente a isonomia e a competitividade do certame.

Dessa forma, a ausência de um ETP formal e devidamente instruído impede a análise de pontos cruciais do planejamento, como:

- **Análise de alternativas:** Não há evidências de que a Administração tenha avaliado outras soluções pedagógicas e tecnológicas disponíveis no mercado antes de definir o objeto da licitação.
- **Justificativa para o lote único:** A contratação em lote único, especialmente em um objeto tão complexo, restringe a competitividade. A ausência de um ETP impede a verificação das razões técnicas e econômicas que justificariam essa escolha em detrimento do parcelamento do objeto.
- **Análise de riscos:** Não há um mapeamento formal dos riscos associados à contratação, o que é essencial para a definição de medidas de mitigação e para a gestão eficaz do futuro contrato.
- **Demonstração da vantagem:** A ausência de uma análise comparativa entre diferentes soluções impede a demonstração de que a opção escolhida é, de fato, a mais vantajosa para a Administração.

Diante disso, a ausência do ETP configura uma violação direta ao princípio do planejamento, previsto no artigo 5º da Lei nº 14.133/2021, e ao disposto no artigo 18, §

1º, da mesma lei. Além disso, a falta de transparência sobre as razões que levaram à escolha da solução licitada fere os princípios da motivação, da transparência e da isonomia.

### **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 retificar, na forma acima apontada, o texto do edital do Pregão Eletrônico 001/2026 e seus anexos.**

Termos em que, pede deferimento.

São Paulo – SP, 28 de janeiro de 2026.

**AZEVEDO E FREITAS COMERCIO E SERVICOS LTDA**

CNPJ sob n. 28.021.676/0001-80