



Ministério da Educação
Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica
Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Tocantins
Reitoria

RESPOSTA À IMPUGNAÇÃO

Pregão Eletrônico nº 90014/2025

Objeto: Aquisição de acervo bibliográfico

Impugnante: MARTINS OLIVEIRA COMERCIAL LTDA

I – RELATÓRIO

A empresa acima identificada apresentou impugnação ao edital em epígrafe, alegando, em síntese: (i) necessidade de efeito suspensivo automático; (ii) irregularidade na adoção do julgamento por item único, supostamente abrangendo objetos distintos; (iii) falta de clareza do objeto, inclusive quanto à expressão “podendo conter”; (iv) ausência de parâmetros objetivos para amostras; (v) prazos de entrega excessivos e indicação equivocada de locais; (vi) exigências de habilitação técnica desproporcionais; (vii) ausência de estimativa clara de quantidade versus valor; (viii) fragilidades no Estudo Técnico Preliminar.

A seguir, passo à análise.

II – FUNDAMENTAÇÃO

1. Da tempestividade

A impugnação foi apresentada dentro do prazo previsto no art. 164 da Lei nº 14.133/2021, razão pela qual dela se conhece.

2. Do efeito suspensivo (item II.I)

A alegação da impugnante de que deveria vigorar um "efeito suspensivo automático" demonstra equívoco na interpretação legal. O § 6º do art. 164 da Lei 14.133/2021 é claro ao afirmar: "**Não se concede efeito suspensivo** à impugnação, salvo quando houver decisão fundamentada do agente de contratação ou determinação judicial".

O edital, ao reproduzir esse entendimento, age em estrita conformidade com a lei. A jurisprudência do TCU (e.g., Acórdãos 2.552/2015, 3.101/2017) reforça que o efeito suspensivo é **excepcionalíssimo**, cabendo apenas se houver claro e manifesto prejuízo ao interesse público ou ilegalidade flagrante, o que não é o caso. A alegação, portanto, carece de amparo legal.

O efeito suspensivo foi aplicado em razão da insuficiência de tempo hábil para análise e resposta às impugnações antes da data prevista para a abertura da sessão, medida essa considerada imprescindível para assegurar a regularidade do procedimento e o devido exame das questões levantadas.

3. Do julgamento por item/lote único e alegada falta de clareza (item II.II)

O Termo de Referência definiu como objeto a **aquisição de acervo bibliográfico integrado a recursos digitais e pedagógicos**, tratando-se de solução única e indivisível, cuja divisão

acarretaria risco de fragmentação, incompatibilidade técnica e perda de economia de escala. A jurisprudência do TCU (Acórdão nº 1.214/2013 – Plenário, entre outros) admite a contratação por lote único quando justificada pela natureza integrada do objeto.

Quanto à expressão “**podendo conter plataforma digital**”, não se trata de equívoco ou obscuridade. O termo foi utilizado para resguardar a Administração, que poderá, no momento da aquisição, optar pela versão integrada com plataforma digital ou não, a depender: (i) da disponibilidade orçamentária, e (ii) da particularidade da demanda pedagógica de cada unidade. Assim, não há prejuízo para a Administração, pois o desconto aplica-se **sempre sobre o valor de capa do título efetivamente adquirido**, e é no momento da compra que se aferirá o preço e se incrementará o desconto contratado.

Em outras palavras, o **ponto central é o percentual de desconto**, e não a forma específica (com ou sem plataforma) em que o título será adquirido. Trata-se, portanto, de uma forma de a Instituição se valer das opções de mercado – incluindo plataformas digitais, que são uma tendência consolidada entre alunos e professores – sem qualquer comprometimento da vantajosidade da contratação.

No tocante à alegação de “amplitude demasiada”, importa esclarecer que o edital prevê a aquisição de livros (didáticos, paradidáticos, literários, técnicos, obras de referência, normas técnicas, publicações oficiais) **em conjunto com recursos complementares** (mapas, materiais audiovisuais, materiais lúdicos, softwares, plataformas digitais). O objetivo é compor **soluções educacionais completas**, alinhadas à realidade da rede federal de ensino, que hoje integra suportes impressos, digitais e interativos em suas práticas pedagógicas.

Diferentemente do alegado, essa amplitude não compromete a objetividade, mas sim garante **flexibilidade e inovação pedagógica**, permitindo que cada campus atenda suas necessidades específicas. O art. 5º da Lei 14.133/21, invocado pela impugnante, determina que as licitações observem os princípios da competitividade, economicidade e interesse público – todos plenamente atendidos, já que o critério central é o **maior desconto aplicado sobre valores de capa praticados no mercado editorial**, e não uma definição restritiva de quantidade por título.

Quanto às críticas específicas do impugnante:

- **Quantidade mínima de exemplares por título ou categoria:** O edital adota como parâmetro o **volume financeiro** (valor estimado global), e não número fixo de títulos. Isso ocorre porque o acervo será renovado ao longo da vigência da ata, atendendo a demandas variáveis dos campi. Fixar quantidade mínima por título engessaria o processo e contrariaria a lógica de registro de preços, que é atender necessidades conforme elas surjam.
- **Nível de ensino a que se destinam os materiais:** O Estudo Técnico Preliminar e o TR já preveem que os materiais devem atender **alunos e professores da educação básica técnica e tecnológica, bem como do ensino superior**, em consonância com a realidade do IFTO. A amplitude é intencional para permitir o atendimento de toda a comunidade acadêmica, sem restringir a concorrência.
- **Especificações técnicas dos recursos digitais e softwares:** O TR define parâmetros funcionais (ex.: disponibilidade offline, gestão de aprendizagem, suporte pedagógico), priorizando desempenho e acessibilidade em vez de marcas ou soluções fechadas, justamente para evitar direcionamento.
- **Requisitos pedagógicos e metodológicos dos materiais:** O TR estabelece que as obras devem estar alinhadas às práticas didáticas contemporâneas, com recursos integrados, roteiros pedagógicos e aderência a componentes curriculares e temas transversais. Essa descrição é suficiente para orientar o mercado sem restringir a competitividade, permitindo ampla participação de editoras, distribuidoras e fornecedores de soluções educacionais.

Assim, ao contrário do alegado, a amplitude do objeto não representa falta de clareza ou direcionamento, mas sim **necessidade de integração pedagógica e garantia de flexibilidade**

administrativa, preservando a isonomia, a objetividade do julgamento (desconto) e a obtenção da proposta mais vantajosa.

Em relação à impugnação apresentada, no sentido de que a unificação de livros, softwares, recursos digitais e materiais recreativos em um único lote inviabilizaria a participação de empresas especializadas em segmentos específicos, cumpre esclarecer que a manutenção do item único se mostra adequada e justificada pelos seguintes motivos:

1 - Racionalização da contratação e redução de custos administrativo: A concentração em um único item permite reduzir o número de contratos, a complexidade do processo licitatório e os custos administrativos relacionados à gestão de múltiplos fornecedores. Tal medida é compatível com os princípios da economicidade e da eficiência previstos na Lei nº 14.133/2021.

2 - Facilitação de padronização e integração dos materiais: A aquisição conjunta de diferentes recursos permite uniformidade nos padrões de qualidade e compatibilidade entre os materiais educacionais e recreativos, garantindo maior consistência no atendimento aos objetivos da contratação.

3 - Possibilidade de ampla concorrência: Embora o item único privilegie fornecedores capazes de atender ao conjunto de produtos, o edital foi estruturado de forma a permitir ampla participação por empresas com capacidade técnica comprovada, garantindo que a competição não seja artificialmente restrita.

4 - Ausência de parâmetros conflitantes: O edital define critérios objetivos de avaliação e qualificação técnica, de modo que a manutenção do item único não impede a aferição da exequibilidade das propostas, nem compromete a transparência do certame.

Diante do exposto, a manutenção do item único está alinhada aos princípios da legalidade, eficiência e economicidade, não havendo razões jurídicas ou técnicas que justifiquem sua fragmentação da contratação.

4. Das amostras (item II.III)

O edital não incorreu em obscuridade. Ao contrário, o Termo de Referência objetivamente previu a forma de apresentação da amostra, nos seguintes termos:

Apresentação de amostra da Plataforma Educacional Digital de Recursos Tecnológicos, nos seguintes moldes:

- Acesso remoto em plataforma digital para demonstrações da aplicabilidade de: Painel Administrativo, Gestor, Escola, Professor e Aluno;
- Acesso remoto em plataforma digital para demonstrações das Video-aulas;
- Acesso remoto em plataforma digital para demonstrações de Jogos digitais;

Amostra de 1 (um) exemplar de 1 (um) Livro de cada um dos eixos comuns cognitivos.

Portanto, não há subjetividade, mas sim exigência clara e compatível com a natureza do objeto, em conformidade com o art. 5º, caput, da Lei nº 14.133/2021.

Além disso, a Administração estabeleceu parâmetros para avaliação das amostras, com **aspectos e padrões mínimos de aceitabilidade**, a fim de assegurar julgamento objetivo, conforme segue:

Padrões mínimos de aceitabilidade

- Acesso remoto plenamente funcional, sem limitações de uso que inviabilizem a avaliação;
- Plataforma digital demonstrando, no mínimo, as funções básicas de gestão de aprendizagem (usuário aluno, professor e gestor);
- Video-aulas em conformidade com padrões técnicos de áudio e imagem que permitam plena compreensão;

- Jogos digitais com aplicabilidade pedagógica e interface amigável;
- Livro apresentado em amostra com coerência de conteúdo e vinculação clara aos recursos digitais ofertados.

Esses critérios asseguram objetividade e transparência na análise, eliminando risco de subjetividade. A exigência de amostras é, portanto, legítima, proporcional e alinhada à jurisprudência do TCU (Acórdão 529/2018-Plenário).

5. Dos prazos de entrega (item II.IV.1)

O prazo de até 60 dias é compatível com a logística e complexidade do fornecimento em múltiplas unidades, atendendo ao princípio da razoabilidade. Não há afronta ao interesse público.

Quanto à alegação de que o edital teria indicado equivocadamente endereços do Instituto Federal do Espírito Santo – IFES, é importante esclarecer que a impugnante não atentou ao fato de que o referido Instituto figura como órgão participante da contratação, conforme expressamente disposto no item 2 do edital e demais documentos de planejamento. Assim, a menção ao IFES não é irregularidade, mas sim decorrência natural do regime de adesão previsto no edital.

Portanto, a impugnação, nesse ponto, parte de leitura incompleta dos documentos publicados, razão pela qual não merece prosperar.

6. Da habilitação técnica (item II.IV.2)

As exigências de índices contábeis e de atestados de capacidade técnica guardam proporcionalidade com a envergadura e o valor da contratação (art. 67, §1º da Lei 14.133/21). O pedido de comprovação de fornecimento tanto de livros quanto de tecnologia atende à necessidade de garantir que o futuro contratado tenha experiência em soluções educacionais integradas. A jurisprudência do TCU reconhece a legitimidade de percentuais mínimos de atestados quando devidamente justificados (Acórdão 1.793/2011 – Plenário). Assim, não há restrição indevida.

Ademais, como informado anteriormente, existe a possibilidade de aquisição tanto de títulos integrados a plataforma, como de títulos sem essa integralidade e, REFORÇANDO, no momento da aquisição, comprovando-se o preço da capa e aplicando-se o desconto, não há que se falar em prejuízos para a Administração.

Ou seja, a exigência de capacidade técnica em ambos os cenários (livros e tecnologia) não cria barreira, mas apenas assegura que os fornecedores tenham condições de atender a totalidade do objeto, seja em sua forma integrada, seja em sua forma simples, conforme a escolha da Administração no momento da compra.

Por fim, **não há que se falar em exagero nas exigências de atestados de capacidade técnica**, pois o edital não ultrapassou o limite reconhecido pelo Tribunal de Contas da União. O TCU possui jurisprudência consolidada no sentido de que a exigência de comprovação de experiência limitada a até 50% do quantitativo ou valor do objeto é admitida, desde que justificada pela Administração:

- **Acórdão 1.214/2013 – Plenário:** reconhece a razoabilidade de se exigir comprovação técnica até o limite de 50% do objeto, como parâmetro de proporcionalidade.
- **Acórdão 2.622/2013 – Plenário:** considerou irregular a exigência de atestados acima de 50% do quantitativo do objeto, por caracterizar restrição à competitividade.
- **Acórdão 1.793/2011 – Plenário:** o TCU entendeu que exigir mais do que 50% do objeto afronta o princípio da competitividade, sendo parâmetro seguro limitar-se a esse percentual.
- **Súmula TCU nº 263:** “Nas licitações para fornecimento de bens, a comprovação de aptidão para desempenho de atividade pertinente e compatível em características, quantidades e prazos com o objeto da licitação, exigida como requisito de habilitação técnica, deve se ater

às parcelas de maior relevância e valor significativo do objeto a ser contratado, vedadas exigências de quantidades mínimas ou prazos máximos.”

Portanto, o edital, ao exigir comprovação limitada a **até 50% das áreas do conhecimento no fornecimento de livros e 20% do fornecimento de bens tecnológicos, permanece integralmente dentro dos parâmetros aceitos pelo TCU**, não havendo qualquer excesso ou restrição indevida.

7. Da estimativa e limite da contratação (item II.V)

O edital deixa claro que o critério é **maior percentual de desconto sobre o valor estimado de R\$ 4.661.000,00 para o item 1 e R\$ 5.000.000,00 para o item 2**, que corresponde ao limite financeiro da ata de registro de preços. A quantidade de títulos será definida conforme demanda, sendo o valor estimado o parâmetro correto.

Esclarecemos que o valor de R\$ 1,00 (um real) tem caráter meramente representativo. Tal metodologia foi adotada em razão da natureza variável e extensa dos títulos e valores de capa dos livros disponíveis no mercado editorial, o que inviabilizaria a apresentação de uma planilha fixa e exaustiva no momento da licitação.

O modelo de aquisição foi desenhado justamente para permitir flexibilidade à Administração. Assim, no momento da execução do contrato, a Administração deverá identificar, com base em sua realidade e necessidade específica, o déficit de seu acervo. A partir desse levantamento, será elaborada uma lista contendo os títulos (com seus respectivos valores de capa), a qual será encaminhada à empresa contratada.

Com base nessa lista, a empresa apresentará os orçamentos junto às editoras. Após a apreciação desses orçamentos pela Administração, será então aplicado o percentual de desconto obtido no certame, resultando nos valores finais da aquisição.

Esse modelo visa garantir que as aquisições sejam aderentes às reais necessidades da Administração, respeitando os princípios da economicidade, vantajosidade e adequação ao interesse público.

Nesse sentido, DEIXA-SE CLARO que eventuais adesões deverão respeitar exclusivamente o volume financeiro estimado para os itens, e não quantitativos absolutos.

8. Do Estudo Técnico Preliminar (item II.VI)

O ETP foi elaborado e está alinhado ao TR, descrevendo as necessidades da Administração, os objetivos e os parâmetros de aquisição. Divergências pontuais de redação não configuram nulidade, especialmente porque não comprometeram a definição do objeto. O ETP atendeu aos requisitos do art. 18 da Lei 14.133/21.

III – CONCLUSÃO

Diante do exposto:

1. **Conheço** da impugnação, por tempestiva;
2. **No mérito, nego-lhe provimento**, uma vez que o edital está em conformidade com a Lei nº 14.133/2021, com a jurisprudência do TCU e com os princípios da legalidade, competitividade e seleção da proposta mais vantajosa.

Mantenha-se, portanto, o edital do Pregão Eletrônico nº 90014/2025 em todos os seus termos.

Palmas, 12 de setembro de 2025.

ALEX DE SÁ OLIVEIRA
Pregoeiro



Documento assinado eletronicamente por **Alex de Sa Oliveira, Pregoeiro**, em 12/09/2025, às 09:45, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site http://sei.ifto.edu.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **2905109** e o código CRC **D331122D**.

Avenida Joaquim Teotônio Segurado, Quadra 202 Sul, ACSU-SE 20, Conjunto 1, Lote 8 - Plano Diretor
Sul — CEP 77020-450
Palmas/TO — (63) 3229-2200
portal.ifto.edu.br — reitoria@ifto.edu.br

Referência: Processo nº 23235.013992/2025-43

SEI nº 2905109