

PROCESSO nº 6500.120644/2025

PREGÃO ELETRÔNICO nº. 61/2026

RECORRENTE: CARVALHO RODRIGUES NEGOCIACOES LTDA, inscrita no CNPJ sob nº 42.009.468/0001-97

OBJETO: Registro de preços para futura e eventual contratação de empresa especializada no fornecimento de livros de literatura infantil, destinados à composição do mini acervo para as crianças da Educação Infantil da Rede Municipal de Ensino de Maceió, para atender a demanda da Secretaria Municipal de Educação de Maceió – SEMED

Destino: Gabinete Diretora Presidente ALICC

RELATÓRIO DE ANÁLISE E DECISÃO DE RECURSO

Senhora Diretora Presidente,

Trata-se de recurso administrativo interposto pela empresa CARVALHO RODRIGUES NEGOCIACOES LTDA ao Pregão Eletrônico nº 61/2026, em relação a desclassificação indevida da proposta apresentada para o item.

Passemos ao relatório:

I DA TEMPESTIVIDADE

Inicialmente deve se registrar que a empresa CARVALHO RODRIGUES NEGOCIACOES LTDA, inscrita no CNPJ sob nº 42.009.468/0001-97, apresentou motivada e tempestivamente sua manifestação de interpor recurso no sistema “Comprasnet”, em relação a desclassificação indevida de sua proposta para os grupos 01 e 02 do PE nº 61/2026.

II DAS RAZÕES RECURSAIS E DOS PEDIDOS:

A Recorrente insurge contra desclassificação da proposta apresentada para o item, alegando resumidamente o que abaixo transcrevemos:

I – DOS FATOS

“ No dia 21/05/2025 foi aberta a sessão do pregão em referência, do qual participou a Recorrente.

Realizada a etapa de lances, foi declarado vencedor o fornecedor CARVALHO RODRIGUES NEGOCIACOES LTDA. Todavia, teve a proposta desclassificada, nestes termos: “Segundo a equipe técnica a proposta apresentada não atende às exigências previstas nos itens 4.1.2, 4.1.3, 4.2, 6.7.2 e 6.7.5 do Edital, tendo em vista a ausência de identificação dos títulos das obras literárias e de seus respectivos autores, impossibilitando a análise”.

II – DOS RAZÕES RECURSAIS

A empresa foi desclassificada indevidamente, como passaremos a expor:

A imagem do Compras.gov mostra que a empresa anexou efetivamente:

- Proposta ajustada; Folder Lote 1; Folder Lote 2; Documentação de habilitação. Tudo dentro do prazo concedido pelo pregoeiro. E os folders demonstram exatamente o que a equipe técnica afirmou não conseguir identificar.

No Folder Lote 1, aparecem claramente as capas das obras, contendo títulos, autores e editoras, por exemplo: "Um Tanto Perdida" — Chris Haughton; "O Que Tem Dentro da Sua Fralda?" — Guido Van Genechten; "Gildo e os Amigos na Praia" — Silvana Rando; "Uma Lagarta Muito Comilona" — Eric Carle; entre outras obras.

[...]

No Folder Lote 2 também aparecem obras identificáveis, como: "Tô Indo!" - Matthieu Maudet; "Quero Colo!" - Stela Barbieri e Fernando Vilela; "O Livro Dorme" - Vincent Bourgeau e Cédric Ramadier; "Adivinha Quanto Eu Te Amo" - Sam McBratney; entre outras. Ou seja, a motivação da desclassificação apresenta um problema sério de coerência.

A comissão afirmou: "ausência de identificação dos títulos das obras literárias e de seus respectivos autores". Entretanto, os arquivos enviados continham justamente os elementos que a equipe técnica disse inexistirem. Isso abre três pontos fundamentais de serem abordados neste recurso:

- 1. Erro material na análise técnica*
- 2. Violação ao dever de motivação*
- 3. Formalismo excessivo.*

III – DA FALHA DA ANÁLISE TÉCNICA

A equipe técnica pode simplesmente não ter visualizado os anexos corretamente ou ter analisado apenas a proposta financeira sem considerar os folders.

Se os títulos e autores estavam nos documentos encaminhados, o fundamento da desclassificação é objetivamente incorreto.

Constata-se que a Administração fundamentou a desclassificação na suposta ausência de informações que estavam efetivamente presentes nos anexos enviados dentro do prazo concedido.

Os fundamentos citados na desclassificação foram:

Item 4.1.2 — especificação completa, marca/fabricante e procedência;

Item 4.1.3 — descrição do objeto com informações similares ao Termo de Referência;

Item 4.2 — as especificações da proposta vinculam o licitante;

Item 6.7.2 — proposta que não obedecer às especificações técnicas do TR;

Item 6.7.5 — desconformidade insanável com edital ou anexos.

O edital não diz em nenhum desses dispositivos que os títulos e autores deveriam obrigatoriamente constar apenas no corpo da proposta comercial. Pelo contrário, o próprio procedimento do certame previu a convocação para envio de proposta adequada e documentos complementares. A empresa foi convocada, enviou a proposta e também enviou os folders técnicos dentro do prazo. E os folders apresentados trazem justamente a identificação das obras ofertadas, com títulos, autores e editoras. Isso cria uma contradição objetiva, na qual a motivação da desclassificação afirma inexistência de identificação dos livros. No entanto, os anexos demonstram a existência dessa identificação.

A Recorrente era a primeira colocada do Grupo 1, com proposta negociada de R\$ 558.982,00. Somente após a sua indevida desclassificação, houve o desempate favorecendo a empresa subsequente.

[...]

IV - DA MOTIVAÇÃO

“A Administração não pode afirmar inexistência de informação que efetivamente consta dos documentos apresentados.

A motivação do ato administrativo precisa corresponder aos fatos. E a motivação falha macula a decisão.

Vale destacar que são princípios constitucionais da Administração Pública: a Legalidade, a Impessoalidade, a Moralidade, a Publicidade e a Eficiência. A motivação é elemento essencial do ato administrativo, através da qual se expõe ao público a atuação com impessoalidade dentro da legalidade.

A obrigatoriedade da motivação correta do ato administrativo, além de ampliar a publicidade da atividade administrativa, serve como obstáculo para a violação dos princípios da isonomia e da impessoalidade, uma vez que demanda da autoridade administrativa a demonstração de que os interesses públicos e privados envolvidos na expedição desse ato jurídico foram devidamente ponderados”

[...]

V – DO FORMALISMO EXCESSIVO

Ainda que se sustentasse que os títulos deveriam estar exclusivamente na proposta comercial e não nos folders, a Administração já possuía todos os elementos necessários para identificar as obras ofertadas.

Nessa hipótese, a desclassificação afronta os princípios da razoabilidade, da proporcionalidade, do formalismo moderado, da busca da proposta mais vantajosa e da competitividade.

O item 14.15 do próprio edital determina:

"O desatendimento de exigências formais não essenciais não importará o afastamento do licitante, desde que seja possível o aproveitamento do ato..."

[...]

Vale lembrar que a Administração Pública tem o poder/dever de realizar a diligência para sanar quaisquer obscuridades que sobrevenham. Mais uma vez nos utilizamos dos ensinamentos do festejado autor Marçal Justen Filho, que dessa vez nos explica:

[...]

- DO FORMALISMO EXCESSIVO SOB A ÓTICA DO TCU

O TCU identifica no formalismo excessivo um fortíssimo risco de prejuízo ao Erário, através de desperdício de propostas mais vantajosas, como a da Recorrente, em razão de prevalência de pequenas regras sobre o princípio maior da licitação de escolha da proposta mais vantajosa.

Não se evita a má utilização de recursos por meio de formalismos e burocracia. A Lei determina a aplicação, no setor público, das práticas adotadas no setor privado, sobretudo após as Emendas Constitucionais que buscam um ‘estado gerencial’.

[...]

Ademais, o item 14.5 do edital prevê expressamente a realização de diligências para esclarecer ou complementar a instrução do processo. E a Lei 14.133/2021, reproduzida no próprio edital, admite saneamento e complementação de informações já existentes.

Desta forma, se a equipe técnica tinha qualquer dúvida sobre qual título correspondia a qual item, o caminho mais compatível com a Lei 14.133 e com o próprio edital era diligenciar e não simplesmente eliminar a proposta mais vantajosa.

- DO FORMALISMO EXCESSIVO SOB A ÓTICA DO JUDICIÁRIO

[...]

Especificamente sobre licitações, a Corte Excelsa já se pronunciou:

(...) persegue a Administração no procedimento licitatório a satisfação do interesse público, mediante a escolha da proposta mais vantajosa, mas sem deixar de lado a necessária moralidade e o indispensável assecuramento da igualdade entre os participantes, premissas de assentada constitucional, notadamente no art. 37, caput e inc. XXI, da Carta Magna.

[...]

Desta forma, se a irregularidade praticada pela licitante vencedora a ela não trouxe vantagem, nem implicou em desvantagem para as demais participantes, não resultando (sic) assim em ofensa à igualdade; se o vício apontado não interfere no julgamento objetivo da proposta, e se não se vislumbra ofensa aos demais princípios exigíveis na atuação da Administração Pública, correta é a adjudicação do objeto da licitação à licitante que oferece a proposta mais vantajosa, em prestígio do interesse público, escopo da atividade administrativa”

[...]

VI – DOS PEDIDOS

Diante do exposto, requer a Empresa Recorrente que o Senhor Agente de Contratação, após a oportunidade de apresentação de contrarrazões recursais, identifique o equívoco cometido diante das fortes razões expostas e se retrate, DEFERINDO o pedido de classificação e posterior habilitação da empresa Recorrente.

Subsidiariamente, acaso não se retrate, encaminhe à Autoridade Superior o presente recurso, para que esta analise as presentes razões e DEFIRA o pedido de revisão do ato do Senhor Agente de Contratação, na forma do art. 165, §2º da Lei Federal nº 14.133/2021, decidindo pela classificação e posterior habilitação da empresa Recorrente.

É o relatório. Passa-se à fundamentação:

III DAS CONTRARRAZÕES

Não houve apresentação de contrarrazões registrado no sistema comprasnet.

IV DA ANÁLISE DO RECURSO E POSICIONAMENTO DA PREGOEIRA

Inicialmente, cumpre esclarecer que, no âmbito da Agência de Licitações, Contratos e Convênios – ALICC, a análise técnica das propostas é realizada previamente à habilitação e submetida à equipe técnica do setor demandante, responsável por atestar a conformidade do objeto ofertado com as especificações do Termo de Referência, em conjunto com a equipe de apoio da pregoeira, a fim de assegurar a efetividade do procedimento licitatório, com fulcro no Art. 8º da Lei nº 14.133.2021, in verbis:

“(...) Art. 8º A licitação será conduzida por agente de contratação, pessoa designada pela autoridade competente, entre servidores efetivos ou empregados públicos dos quadros permanentes da Administração Pública, para tomar decisões, acompanhar o trâmite da licitação, dar impulso ao

procedimento licitatório e executar quaisquer outras atividades necessárias ao bom andamento do certame até a homologação.

§ 1º O agente de contratação será auxiliado por equipe de apoio e responderá individualmente pelos atos que praticar, salvo quando induzido a erro pela atuação da equipe. (Grifou-se). (...)

No caso em exame, em razão da interposição do presente recurso, os autos foram novamente encaminhados à equipe técnica demandante para reavaliação dos pontos questionados pela Recorrente. Após nova análise, a equipe manteve o parecer anterior, e manifestou-se nos seguintes termos:

“Em suas razões recursais, a Recorrente insurge em face da decisão da Pregoeira que a desclassificou, nos seguintes termos:

a) Que sua desclassificação nos Grupos 1 e 2 configurou formalismo excessivo e erro material por parte do Agente de Contratação;

b) Argumenta que a especificação completa dos livros ofertados constava em arquivos informativos (folders) anexados de forma complementar no sistema Compras.gov, o que supriria a ausência dessas informações na planilha da proposta readequada.

[...]

I – DA INSURGÊNCIA RECURSAL

Em referência aos fatos apresentados e da análise realizada nas razões, esta equipe de apoio, no uso de suas atribuições e em obediência ao ordenamento jurídico, recebe o presente recurso, restando superada a análise dos requisitos de admissibilidade, passo ao exame da tese sustentada pela Recorrente, tendo em vista que essa versa apenas sobre questões de direito, de modo que o cerne da presente insurgência recursal reside no princípio da legalidade e da isonomia, pois foi dada a oportunidade a todos os interessados de acordo com a ordem de classificação.

[...]

II - DA NATUREZA SUBSTANCIAL DA OMISSÃO E INAPLICABILIDADE DE SANEAMENTO TARDIA

A recorrente incorre em equívoco ao confundir a possibilidade de saneamento de falhas meramente formais com a admissibilidade de complementação posterior de elemento essencial da proposta.

Desta forma, o item 4.1.2 do Edital estabelece, de forma expressa, a obrigatoriedade de especificação completa do objeto ofertado, enquanto o item 4.1.3 veda expressamente a mera reprodução do descritivo genérico constante do CATMAT/Comprasnet, ao passo que ao apresentar sua proposta final readequada, a recorrente limitou-se a transcrever o texto padronizado do catálogo do sistema, deixando de indicar os títulos, autores e editoras das obras que compõem o objeto licitado.

No presente certame, cujo objeto consiste na aquisição de acervos pedagógicos literários previamente definidos e individualizados no Anexo I-A do Termo de Referência, a identificação precisa das obras ofertadas constitui elemento indispensável da proposta comercial, haja vista que se trata da própria definição do objeto contratual que vinculará a futura execução, não podendo ser considerada mera formalidade ou informação acessória.

Nessa perspectiva, os artigos 59, § 2º, e 64 da Lei nº 14.133/2021 autorizam apenas o saneamento de vícios formais, materiais ou de procedimento que não importem alteração do conteúdo substancial da proposta, de modo que

posterior indicação, substituição ou validação dos títulos que compõem o lote implicaria inequívoca modificação do objeto originalmente ofertado, extrapolando os limites legais do saneamento.

Assim sendo, admitir tal complementação após a fase competitiva significaria conferir à licitante a possibilidade de definir ou ajustar o conteúdo de sua proposta em momento posterior ao encerramento dos lances, em afronta aos princípios da isonomia, da vinculação ao instrumento convocatório, da transparência e do julgamento objetivo, além de gerar vantagem indevida em relação aos demais licitantes que apresentaram suas propostas em estrita conformidade com as exigências editalícias.

III - DA LEGALIDADE E VINCULAÇÃO AO EDITAL (ART. 12, XXV DA LEI Nº 14.133/2021)

É importante ressaltar que a decisão proferida pelo Agente de Contratação, com o respaldo da equipe técnica da ALICC, observou rigorosamente as disposições contidas nos itens 4.1.2, 4.1.3, 4.2, 6.7.2 e 6.7.5 do Edital, em estrita conformidade com os princípios que regem as contratações públicas.

Assim, a Lei nº 14.133/2021 estabelece que o procedimento licitatório deve ser conduzido em observância aos princípios da legalidade, da vinculação ao instrumento convocatório, da isonomia, do julgamento objetivo e da segurança jurídica.

Nesse contexto, as regras editalícias constituem norma interna do certame, vinculando igualmente a Administração e os licitantes, de modo que sua flexibilização somente é admissível quando não houver comprometimento da competitividade, da isonomia ou da essência da proposta apresentada.

No caso concreto, a aceitação de proposta desacompanhada da identificação dos títulos, autores e editoras das obras ofertadas implicaria manifesta afronta às exigências editalícias e à própria finalidade do procedimento licitatório. Isso porque a Administração ficaria impossibilitada de aferir a exata correspondência entre o objeto pretendido e o objeto ofertado, comprometendo não apenas o julgamento da proposta, mas também a futura fiscalização e execução contratual.

Dessa forma, a desclassificação da recorrente não decorreu de formalismo excessivo, mas da constatação objetiva do descumprimento de requisitos essenciais previstos no Edital, medida que se impunha em observância aos princípios da legalidade, da vinculação ao instrumento convocatório, da segurança jurídica e do julgamento objetivo.

Portanto, o ato administrativo impugnado encontra-se devidamente motivado, amparado na legislação aplicável e nas regras do certame, não se identificando qualquer vício capaz de justificar sua reforma.

VI- O REAL OBJETIVO DO PROCEDIMENTO LICITATÓRIO

Demonstra-se o real objetivo do procedimento licitatório, o qual traz o dever para administração pública para colher a proposta apta a gerar o resultado mais eficiente, conforme prevê o Art. 11 da Lei 14.133.2021, in verbis:

Art. 11. O processo licitatório tem por objetivos:

I - assegurar a seleção da proposta apta a gerar o resultado de contratação mais vantajoso para a Administração Pública, inclusive no que se refere ao ciclo de vida do objeto;

II - assegurar tratamento isonômico entre os licitantes, bem como a justa competição;

III - evitar contratações com sobrepreço ou com preços manifestamente inexequíveis e superfaturamento na execução dos contratos;

IV - incentivar a inovação e o desenvolvimento nacional sustentável.

*Parágrafo único. A alta administração do órgão ou entidade é responsável pela governança das contratações e deve implementar processos e estruturas, inclusive de gestão de riscos e controles internos, para avaliar, direcionar e monitorar os processos licitatórios e os respectivos contratos, com o **intuito de alcançar os objetivos estabelecidos no caput deste artigo, promover um ambiente íntegro e confiável, assegurar o alinhamento das contratações ao planejamento estratégico e às leis orçamentárias e promover eficiência, efetividade e eficácia em suas contratações.** (grifou-se).*

Sendo assim, não há dúvida acerca dos motivos determinantes da desclassificação da recorrente, a qual busca a revisão da matéria sem trazer nenhum fato impeditivo, extintivo ou modificativo da decisão ora guerreada, sendo salutar a permanência dos efeitos da decisão, a fim de assegurar a marcha processual e garantir, de forma isonômica, a continuidade do procedimento para atender a necessidade da administração pública.

V- DAS CONSIDERAÇÕES FINAIS

Diante de todo o exposto, submete-se a presente análise técnica à apreciação da pregoeira, opinando-se:

a) pelo CONHECIMENTO do recurso administrativo interposto pela empresa CARVALHO RODRIGUES NEGOCIAÇÕES LTDA, uma vez preenchidos os pressupostos de admissibilidade previstos na legislação e no instrumento convocatório; b) no mérito, pelo NÃO PROVIMENTO do recurso, mantendo-se integralmente a decisão que DESCLASSIFICOU a recorrente dos Grupos 1 e 2 do Pregão Eletrônico nº 061/2026, em razão do descumprimento de exigências essenciais do Edital, circunstância que compromete a identificação do objeto ofertado e inviabiliza o julgamento objetivo da proposta, em observância aos princípios da legalidade, da vinculação ao instrumento convocatório, da isonomia e da segurança jurídica; c) pela adoção das providências necessárias ao regular prosseguimento do certame, com a convocação do licitante subsequente na ordem de classificação, para fins de análise da proposta e dos documentos de habilitação, nos termos do Edital e da Lei nº 14.133/2021.

Ademais, após a análise do pregoeiro, submeto, por conseguinte, o assunto à consideração da autoridade superior desta Agência para que, após deliberação, se for o caso, promova a pertinente Adjudicação e Homologação.”

V DAS CONSIDERAÇÕES FINAIS

Por todo o exposto, conheço do recurso interposto pela empresa CARVALHO RODRIGUES NEGOCIACOES LTDA, inscrita no CNPJ sob nº 42.009.468/0001-97, por ser tempestivo, no mérito, e **nego provimento** pelos seguintes motivos:

- a) A equipe técnica em sua análise técnica constatou descumprimento do item 4.1.2 do Edital, o qual estabelece que as propostas deverão conter a especificação completa e procedência dos objetos ofertados. Já o item 4.1.3 determina que a descrição do objeto deverá observar informações similares às constantes do Termo de Referência, não sendo suficiente a mera reprodução genérica do descritivo padronizado do sistema eletrônico;
- b) A empresa em epígrafe, ao cadastrar e posteriormente readequar sua proposta comercial referente aos Grupos 1 e 2, limitou-se a reproduzir o descritivo genérico e padronizado constante

- no catálogo de materiais e serviços do sistema eletrônico (CATMAT/Comprasnet), deixando de apresentar informações essenciais e indispensáveis à adequada identificação do objeto ofertado;
- c) Ademais, observa-se que a identificação dos títulos e autores constitui elemento essencial da proposta comercial, especialmente porque o objeto licitado possui natureza pedagógica específica, vinculada à listagem obrigatória constante do Anexo I-A do Termo de Referência, de sorte que a ausência dessas informações inviabiliza a aferição da compatibilidade entre os materiais ofertados e aqueles efetivamente exigidos pela Administração Pública;
 - d) Por sua vez, o item 4.2 do Edital dispõe expressamente que “todas as especificações do objeto contidas na proposta vinculam o licitante”, reforçando a obrigatoriedade de apresentação de proposta clara, individualizada e suficientemente detalhada;
 - e) No caso concreto, sem a indicação dos títulos das obras literárias e de seus respectivos autores, torna-se materialmente impossível ao Pregoeiro e à equipe de apoio procederem à análise de conformidade da proposta, bem como realizar o cotejo técnico entre os livros ofertados e aqueles previstos na listagem pedagógica obrigatória constante do Anexo I-A do Edital.

Em suma, esta pregoeira e equipe técnica desta ALICC agiu em conformidade com o Artigo 11, inciso I e II, da Lei nº 14.133/21, que busca a seleção da proposta mais vantajosa através de uma análise técnica rigorosa e imparcial, por conseguinte a proposta foi considerada reprovada por não demonstrar o atendimento a itens cruciais exigidos no Edital, conforme posicionamento da equipe técnica a qual possui expertise.

Em cumprimento ao o real objetivo do procedimento licitatório, o qual traz o dever para administração pública para colher a proposta apta a gerar o resultado mais eficiente, conforme prevê o Art. 11 da Lei 14.133.2021, a proposta se manteve vantajosa para os dois grupos, mesmo com a convocação da empresa subsequente, sem deixar de lado a necessária moralidade e o indispensável asseguramento da igualdade entre os participantes, premissas de assentada constitucional, o que poderá ser facilmente verificado no sistema comprasnet e nos relatórios anexos aos autos.

VI CONCLUSÃO

Por todo o exposto, esta Pregoeira, com base na análise e posicionamento da equipe técnica, mantém a decisão já proferida quanto a desclassificação da proposta apresentada pela empresa recorrente, mantendo-se inalterado o resultado do Pregão Eletrônico nº 61/2026, que declarou vencedora dos grupos 01 e 02 do certame a empresa PLANOS EDITORA DE LIVROS LTDA – EPP, inscrita no CNPJ sob nº 07.185.480/0001-51 ao tempo em que encaminho os autos à autoridade competente para análise, consideração e decisão final do recurso em pauta.

Maceió, 15 de junho de 2026.

Rita de Cássia Regueira Teixeira
Pregoeira/CPL/ALICC
Matricula 06549-8