

pedido de impugnação ao edital referente ao e-mail enviado em 06/03/2026 às 22h53min:

IMPUGNAÇÃO AO EDITAL

do Pregão Eletrônico nº 90010/2026-000, cujo objeto é a contratação de serviços de intercâmbio cultural para 500 (quinhentas) pessoas, incluindo estudantes e monitores, com destinos ao Reino Unido, Estados Unidos, Canadá e Espanha, pelos fatos e fundamentos jurídicos a seguir expostos.

I. DA TEMPESTIVIDADE

A presente impugnação é tempestiva, tendo sido protocolada dentro do prazo legal de até 3 (três) dias úteis antes da data de abertura do certame, conforme dispõe o art. 164 da Lei nº 14.133/2021.

II. DOS FATOS

O CEETEPS publicou o Pregão Eletrônico nº 90010/2026-000 para contratação de serviços de intercâmbio cultural destinados a 500 participantes, envolvendo cursos de língua estrangeira em quatro países distintos (Reino Unido, Estados Unidos, Canadá e Espanha), contemplando passagens aéreas, acomodação em casas de família, seguro-viagem, transporte, ajuda de custo, visitas técnicas, seleção de monitores e diversas outras obrigações operacionais e logísticas de elevada complexidade.

Após análise detalhada do Edital, do Termo de Referência, do Apêndice I – Especificações Técnicas e do Estudo Técnico Preliminar, bem como das respostas fornecidas aos pedidos de esclarecimento formulados por diversos interessados, a Impugnante identificou **vícios graves que comprometem a legalidade, a competitividade e a exequibilidade do certame**, conforme se demonstra nos fundamentos a seguir.

III. DOS FUNDAMENTOS JURÍDICOS

III.1. Da impossibilidade de formulação de proposta exequível: indefinição dos custos da Visita Técnica de Avaliação, Supervisão e Produção de Material Institucional

O Apêndice I – Especificações Técnicas, em seus itens 5.1.6.1.1, 5.1.6.2.1, 5.2.7.1.1, 5.2.7.2.1, 5.3.8.1.1, 5.3.8.2.1, 5.4.9.1.1 e 5.4.9.2.1, estabelece que todos os custos inerentes às visitas de Avaliação e Supervisão Técnica e às visitas de Produção de Material Institucional correrão por conta

da contratada, elencando: passagem aérea, seguro-viagem e saúde, transporte no país de destino, hospedagem e refeições, "**dentre outros**".

Questionada em sede de esclarecimento sobre o alcance da expressão "dentre outros" e quais despesas estariam nela compreendidas, a Administração limitou-se a responder de forma genérica: "*São os custos que serão necessários para a realização da visita técnica num todo*".

Essa resposta, longe de aclarar a dúvida, **amplifica a indeterminação**. Trata-se de cláusula aberta e indeterminada que impede ao licitante estimar com razoável precisão o custo que assumirá. O escopo das obrigações financeiras precisa ser **objetivamente delimitado** no instrumento convocatório, sob pena de tornar inexecutível a formulação de proposta economicamente sustentável.

A expressão "*dentre outros*" pode abranger desde despesas com lavanderia até alimentação especial, passes de transporte local, ingressos, comunicações, e quaisquer outras despesas que a Administração entenda necessárias, **sem qualquer teto ou parâmetro**. Em se tratando de visitas que envolvem 2 a 3 agentes públicos por até 12 dias úteis em múltiplos países e cidades, o potencial impacto financeiro é significativo e não pode ficar ao arbítrio posterior da contratante.

Fundamentação jurídica

O art. 6º, inciso XXIII, alínea "d", da Lei nº 14.133/2021 exige que o Termo de Referência contenha **a definição dos métodos e da estratégia para a execução do objeto**, com descrição suficiente para permitir a formulação de proposta. O art. 12, inciso II, da mesma Lei estabelece que as licitações devem observar a **definição precisa do objeto**. O art. 25 exige que o edital contenha **descrição do objeto e das condições da contratação**, com critérios objetivos.

O princípio da vinculação ao instrumento convocatório (art. 5º, III, Lei nº 14.133/2021) impõe que todas as condições contratuais sejam previamente definidas. A indeterminação das obrigações financeiras viola ainda o princípio constitucional da **economicidade** (art. 37, *caput*, e art. 70, CF), pois impede a correta alocação de custos e prejudica a comparabilidade entre propostas.

O Tribunal de Contas da União, em julgados como o **Acórdão nº 2.328/2014 – Plenário**, já assentou que "*a ausência de definição precisa do objeto e de suas condições de execução inviabiliza a formulação de propostas e compromete a competitividade do certame*". No mesmo sentido, o **Acórdão nº 1.978/2013 – Plenário** do TCU determina que os editais devem conter a "*completa especificação do objeto, com indicação precisa de quantidades e custos*".

Pedido: Requer-se a alteração do Edital e dos instrumentos acessórios para que sejam

taxativamente elencadas todas as despesas que compõem as obrigações da contratada nas visitas técnicas, eliminando-se a expressão "*dentre outros*", ou, alternativamente, que se fixe um **valor máximo (teto) por visitante/dia** para cobertura de despesas adicionais, permitindo ao licitante dimensionar adequadamente seus custos.

III.2. Da restrição injustificada à competitividade: ausência de fracionamento do objeto em lotes por país de destino

O objeto da licitação compreende serviços de intercâmbio cultural com destino a **quatro países distintos** (Reino Unido, Estados Unidos, Canadá e Espanha), cada qual com regulamentações próprias de imigração, certificações escolares específicas (British Council, SEVIS/SEVP, Languages Canada, Instituto Cervantes/FEDELE), redes de acomodação e logísticas independentes.

Apesar da clara viabilidade técnica e econômica de fracionamento, o Estudo Técnico Preliminar (item 9) e as respostas aos esclarecimentos justificam a não divisão do objeto sob argumentos genéricos de "contratação pontual", "economia de escala" e "concentração da fiscalização". Contudo, tais argumentos são insuficientes e juridicamente frágeis diante do mandamento legal de fracionamento como regra.

A concentração do objeto em um lote único de R\$ 30.394.646,00 (valor estimado com base no intervalo mínimo entre lances de R\$ 151.973,23 multiplicado por 200, conforme Relação de Itens) **restringe severamente o universo de potenciais licitantes**, favorecendo apenas empresas de grande porte que tenham operação simultânea em quatro países. Diversas empresas especializadas em intercâmbios para destinos específicos – como, por exemplo, operadoras com forte atuação no Reino Unido ou na Espanha – ficam impossibilitadas de participar.

Fundamentação jurídica

O art. 40, §5º, da Lei nº 14.133/2021 estabelece que "**a licitação será preferencialmente realizada sob a forma de itens ou lotes**", devendo o órgão "**demonstrar fundamentadamente a inviabilidade**" de tal divisão. O ônus da prova da impossibilidade de fracionamento recai sobre a Administração, e não sobre os licitantes.

O art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal assegura condições de igualdade entre os concorrentes e veda cláusulas que comprometam o caráter competitivo. O princípio da **competitividade** (art. 5º, IV, Lei nº 14.133/2021) exige a ampla participação de interessados.

O TCU possui vasta jurisprudência no sentido de que o parcelamento do objeto é regra e não exceção. O **Acórdão nº 2.328/2014 – Plenário** estabelece que "*o parcelamento do objeto deve ser a regra, devendo o agrupamento ser devidamente justificado*". No **Acórdão nº 5.301/2013 – 1ª Câmara**, o TCU determinou que o não fracionamento seja fundamentado com base em "*critérios técnicos e econômicos objetivos*", não bastando justificativas genéricas de conveniência administrativa.

Ademais, o Estudo Técnico Preliminar sequer apresentou uma **análise comparativa de custos** entre a contratação global e a contratação por lotes, como exigido pelo princípio da motivação (art. 50, Lei nº 9.784/1999), limitando-se a invocar "economia de escala" sem qualquer demonstração empírica. Do contrário, por se tratarem de destinos distintos, não há nenhuma demonstração sequer de custos que sejam compartilhados entre os lotes que possam se beneficiar da economia de escala propalada. **A racionalidade econômica do processo licitatório prevê como padrão que a maior amplitude de licitantes interessados trará econômica ao objeto, e não a sua restrição.**

Pedido: Requer-se o fracionamento do objeto em, no mínimo, **quatro lotes**, correspondentes a cada país de destino (Reino Unido, Estados Unidos, Canadá e Espanha), ou, subsidiariamente, em dois lotes (países de língua inglesa e país de língua espanhola), com a devida readequação das exigências de habilitação para cada lote, viabilizando a ampla participação de empresas especializadas.

III.3. Da vedação injustificada à participação de consórcios

O item 3.14 do Estudo Técnico Preliminar veda a participação de empresas reunidas em consórcio, sob o argumento de que "os serviços possuem uma natureza comum, em que uma única fornecedora consegue executá-lo" e que "a possibilidade de consórcio nesse caso, poderia restringir a disputa". Tal justificativa padece de contradição lógica e jurídica.

Se, por um lado, a Administração concentra o objeto em um único lote global de altíssimo valor e extrema complexidade operacional (quatro países, legislações diversas, múltiplas certificações, logística internacional para 500 pessoas, maioria menores de idade), por outro, **veda o mecanismo que justamente permitiria a empresas de menor porte – especializadas em destinos específicos – reunirem capacidades complementares para participar**. A vedação simultânea do fracionamento e do consórcio cria uma barreira intransponível que somente grandes operadoras podem superar, violando frontalmente o princípio da competitividade.

Fundamentação jurídica

O art. 15 da Lei nº 14.133/2021 permite aos licitantes se reunir em consórcio, cabendo à Administração, nos termos do §1º do mesmo artigo, "**justificar a impossibilidade**" de tal

participação. O **Acórdão nº 1.636/2007 – Plenário do TCU** assenta que *"a vedação à participação de consórcios deve ser sempre fundamentada em razões concretas, sob pena de indevida restrição à competitividade"*. O **Acórdão nº 1.102/2009 – Plenário** esclarece que a permissão de consórcios amplia a competitividade, especialmente quando o objeto é de grande vulto ou exige especialização diversificada.

Ora, a contratação em tela envolve operações em quatro países, com legislações de imigração, certificações de escolas e redes de home stay completamente distintas. É perfeitamente razoável que uma empresa com expertise no mercado britânico se consorcie com outra especializada nos EUA e outra na Espanha. **A vedação, combinada com a ausência de fracionamento, constitui dupla barreira à concorrência e desafia o próprio princípio da amplitude da disputa consagrado no âmbito constitucional e infraconstitucional.** Neste aspecto, a alegação de que *a possibilidade de consórcio nesse caso, poderia restringir a disputa* é no mínimo inadequada, senão teratológica, e frontalmente ilegal.

Pedido: Requer-se a permissão de participação de empresas em consórcio, nos termos do art. 15 da Lei nº 14.133/2021, ou, alternativamente, que o objeto seja fracionado em lotes por destino, de modo que a vedação ao consórcio não opere como fator de exclusão desproporcional.

III.4. Da ilegalidade das exigências de qualificação técnica: Atestados de Capacidade Técnica

III.4.1 – Quantitativo excessivo e indeterminação temporal do termo "concomitante"

O item 8.25.1.1 do Termo de Referência exige atestado(s) de capacidade técnica comprovando a execução de serviços de intercâmbio cultural para **250 pessoas** (50% do quantitativo total), admitindo, pelo item 8.25.2, o somatório de atestados de serviços executados de **"forma concomitante"**.

Questionada sobre o alcance temporal do termo *"concomitante"*, a Administração respondeu evasivamente que *"a quantidade de 250 pessoas é referente ao Atestado de Capacidade Técnica, não tem relação com a logística de embarques"*, sem definir se a concomitância se refere à vigência de um único contrato, ao mesmo ano-calendário, ao mesmo mês, ou a qualquer outro critério temporal.

A indeterminação do conceito de *"concomitante"* gera insegurança jurídica e pode ensejar julgamentos subjetivos na fase de habilitação. Uma empresa que tenha realizado 100 intercâmbios em janeiro, 80 em fevereiro e 70 em março do mesmo ano – totalizando 250 no trimestre – atenderia ao requisito? E se forem em anos distintos, sob o mesmo contrato de vigência plurianual? A resposta depende de uma definição que o edital não oferece.

O Termo de Referência indica embarques *"a partir de maio/2026"*, sem definir prazo final. Em

esclarecimento, a Administração informou que os embarques poderão ocorrer *"até outubro, ficando vedado o mês de agosto"*. Contudo, **essa informação foi prestada exclusivamente nas respostas aos esclarecimentos e não foi incorporada ao Edital ou ao Termo de Referência.**

Além disso, a exigência de 250 pessoas em regime de concomitância é **manifestamente desproporcional**, considerando que o próprio CEETEPS reconhece que os embarques ocorrem em grupos de aproximadamente 20 alunos, em datas distintas, ao longo de vários meses (maio a outubro). Exigir que o licitante comprove ter operado 250 intercâmbios *simultâneos* não encontra paralelo na complexidade operacional real do contrato.

III.4.2 – Ausência de vinculação dos atestados aos quantitativos por país

A Administração, questionada sobre se os atestados seriam referentes aos quantitativos de cada país, respondeu que *"o Atestado de Capacidade Técnica refere-se a 50% do quantitativo da contratação, não está relacionado ao país"*.

Embora a ausência de exigência por país, em princípio, pareça desburocratizante, na prática, **conjugada com a impossibilidade de fracionamento e a vedação a consórcios**, essa configuração prejudica empresas especializadas em destinos específicos. Uma empresa com vasta experiência em intercâmbios para o Reino Unido e Espanha, mas sem operação nos EUA, não poderá participar sequer para os destinos em que é especialista, muito embora pudesse oferecer preços altamente competitivos para parte do objeto.

III.4.3 – Restrição ilegal quanto aos emissores dos atestados de capacidade técnica

Este ponto constitui, possivelmente, a **mais grave restrição à competitividade** do certame. Em resposta aos esclarecimentos de 05/03/2026, a Administração estabeleceu restrições severas quanto a quem pode emitir os atestados de capacidade técnica:

(a) Negou que atestados emitidos por **escolas ou entidades parceiras formadoras de grupos** que adquirem individualmente as bolsas possam ser aceitos, sob o argumento de que não são *"diretamente contratantes"*;

(b) Negou que atestados emitidos por **instituições de ensino internacionais** destinatárias dos grupos de alunos possam comprovar quantitativos, sob o argumento de que o atestado deve ser emitido por *"instituição contratante e não por instituição destinatária"*;

(c) Condição a aceitação de atestados de **pessoas físicas** à demonstração de que o serviço prestado tenha *"igual complexidade"* ao objeto da licitação, sem definir os parâmetros de aferição dessa complexidade.

Essas restrições **não encontram respaldo na Lei nº 14.133/2021**. O art. 67 da Lei de Licitações exige, para qualificação técnica, a comprovação de *"capacidade operacional para execução de serviço similar de complexidade tecnológica e operacional equivalente ou superior"*, por meio de

"certidões ou atestados fornecidos por pessoas jurídicas de direito público ou privado". A lei **não limita a emissão do atestado ao "contratante direto"**.

No mercado de intercâmbio, é prática consagrada que:

(i) Agências e operadoras de intercâmbio enviem grupos de estudantes, individualmente contratados por pessoas físicas, para **escolas internacionais parceiras**, que são as entidades que efetivamente recebem, acomodam e administram os intercambistas. Essas escolas são as mais habilitadas para atestar a capacidade operacional do licitante – volume de alunos enviados, qualidade do serviço, regularidade da operação;

(ii) Entidades **organizadoras ou formadoras de grupos** (como colégios, universidades e ONGs) contratam os serviços de intercâmbio, mas os pagamentos são feitos individualmente pelas famílias. Negar atestados dessas entidades é desconhecer a realidade operacional do setor;

(iii) O somatório de atestados de **pessoas físicas individuais** é mecanismo legítimo e expressamente autorizado pelo item 8.25.2 do próprio Termo de Referência. Exigir que cada pessoa física ateste *"serviço de igual complexidade"* ao programa institucional do CEETEPS – que envolve 500 pessoas, quatro países e monitores – é logicamente impossível, pois nenhum intercâmbio individual terá essa complexidade.

Fundamentação jurídica

O art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal veda exigências de qualificação técnica que *"excedam as necessidades da contratação"*. O **Acórdão nº 1.284/2003 – Plenário do TCU** assenta que *"as exigências de capacitação técnica devem se limitar ao essencial para garantir a execução do contrato, vedada a imposição de condições que restringam a competitividade"*.

O **Acórdão nº 1.724/2013 – Plenário do TCU** estabelece que *"os atestados de capacidade técnica devem ser avaliados de forma a considerar a similaridade dos serviços, e não a identidade absoluta"*. O entendimento consolidado é de que basta a **similaridade** – e não a identidade – dos serviços atestados com o objeto licitado.

A restrição dos emissores a *"contratantes diretos"* configura inovação *praeter legem* que reduz artificialmente o número de atestados válidos e, conseqüentemente, o universo de potenciais licitantes. A lei fala em *"pessoas jurídicas de direito público ou privado"*, sem qualquer qualificação quanto à natureza da relação jurídica entre o emissor e o atestado.

Pedido: Requer-se:

(a) A definição clara e objetiva do conceito de *"concomitante"* para fins do item 8.25.2, indicando o período temporal de referência;

(b) A redução do quantitativo mínimo exigido para 25% do total (125 pessoas), em consonância

com os precedentes do TCU que recomendam limitar as exigências ao mínimo necessário;

(c) A aceitação de atestados emitidos por quaisquer pessoas jurídicas de direito público ou privado que possam atestar a efetiva prestação dos serviços de intercâmbio, incluindo escolas internacionais destinatárias dos grupos, entidades formadoras/organizadoras de grupos e pessoas físicas contratantes, nos termos do art. 67 da Lei nº 14.133/2021;

(d) Subsidiariamente, caso mantido o fracionamento em lote único, que os atestados possam ser apresentados por destino, proporcionalmente ao quantitativo de cada país.

III.5 – Da indefinição do preço aplicável no remanejamento de alunos dos EUA para o Reino Unido

O item 13.1, alínea “c”, do Apêndice I prevê que, em caso de limitações impostas pelo governo norte-americano na emissão de vistos, os alunos serão remanejados para o Reino Unido. Questionada sobre qual preço unitário seria praticado nessa hipótese – se o dos EUA ou o do Reino Unido –, a Administração respondeu vagamente que *“as tratativas de formalização contratual serão abordadas em caso da necessidade”* e que *“não haverá necessidade de aditivo”*.

Essa resposta é juridicamente **insuficiente**. O preço dos EUA inclui custos significativos de visto F-1, taxa SEVIS e formulário I-20, que não se aplicam ao Reino Unido (que exige apenas o eTA). Por outro lado, o custo de acomodação e curso no Reino Unido pode diferir significativamente. Sem a definição clara do preço aplicável, o licitante não sabe se precificará o risco de remanejamento pelo preço mais alto ou mais baixo.

Pedido: Requer-se que o Edital defina expressamente o preço unitário aplicável em caso de remanejamento dos alunos dos EUA para o Reino Unido, bem como o mecanismo contratual de ajuste (aditivo, apostilamento ou outro), conferindo segurança jurídica e previsibilidade à proposta.

IV – DO EFEITO CUMULATIVO DAS RESTRIÇÕES

É imperioso destacar que os vícios apontados não operam isoladamente, mas produzem um **efeito cascata restritivo** que compromete a legalidade do certame como um todo:

(a) A ausência de fracionamento exige que o licitante opere em quatro países simultaneamente;

(b) A vedação a consórcios impede que empresas especializadas se associem para suprir essa exigência;

(c) Os atestados de capacidade técnica exigem comprovação de 250 intercâmbios concomitantes, emitidos exclusivamente por “contratantes diretos”, excluindo escolas internacionais e organizadores de grupo;

(d) As indefinições sobre custos de visitas técnicas, janelas de embarques e preço de remanejamento tornam a precificação um exercício de adivinhação;

O resultado previsível dessa combinação é a participação de, no máximo, **duas ou três grandes operadoras**, quando há dezenas, senão centenas de operadoras que estariam em condições de participar do certame, em flagrante prejuízo ao erário e à competitividade constitucionalmente exigida. O art. 5º da Lei nº 14.133/2021 elenca entre os princípios regentes das licitações a igualdade, a competitividade, a razoabilidade e a proporcionalidade – todos eles violados pelo edital na configuração atual.

V – DOS PEDIDOS

Ante o exposto, a Impugnante requer a Vossa Senhoria:

1. O acolhimento integral da presente impugnação, com a suspensão do certame até a devida correção do Edital e seus anexos;

2. A alteração do Edital para:

2.1. Eliminar a expressão "*dentre outros*" dos custos das visitas técnicas, substituindo-a por rol taxativo ou fixação de teto financeiro;

2.2. Fracionar o objeto em lotes por país de destino;

2.3. Permitir a participação de consórcios;

2.4. Definir objetivamente o termo "*concomitante*" em termos de lapso temporal compatível com a execução do programa prevista no TR e respectivo apêndice e reduzir o quantitativo mínimo dos atestados de capacidade técnica;

2.5. Aceitar atestados emitidos por quaisquer pessoas jurídicas que possam comprovar a efetiva prestação dos serviços, incluindo escolas internacionais, entidades organizadoras de grupos e pessoas físicas;

2.6. Definir expressamente o preço unitário aplicável em caso de remanejamento dos EUA para o Reino Unido;

3. A republicação do Edital com reabertura integral dos prazos, nos termos do art. 55, §1º, da Lei nº 14.133/2021, dado que as alterações requeridas afetam a formulação das propostas.

Pede deferimento.

IDENTIDADE DO RESPONSÁVEL PELA IMPUGNAÇÃO MANTIDA EM SIGILO CONFORME SUBITEM 13.4.1 DO EDITAL.