

Arujá - Britânia Mirim - Ferraz de Vasconcelos - Guararema - Guarulhos - Igaratá - Itaquaquecetuba
 Malriporã - Mogi das Cruzes - Poá - Salesópolis - Santa Branca - Santa Isabel - Suzano

PREGÃO ELETRÔNICO Nº 001/2026 - R

PROCESSO N°: 008/2026

OBJETO: REGISTRO DE PREÇOS PARA FUTURAS E EVENTUAIS AQUISIÇÕES DE MATERIAIS DIDÁTICOS VOLTADOS ÀS TEMÁTICAS AFRO-BRASILEIRA, INDÍGENA E AMBIENTAL, DESTINADOS A SUBSIDIAR O TRABALHO PEDAGÓGICO DAS REDES PÚBLICAS DE ENSINO DOS MUNICÍPIOS CONSORCIADOS AO CONDEMAT.

RESPOSTA À IMPUGNAÇÃO

Trata-se de análise e julgamento de impugnação ao Edital de Pregão em epígrafe, interposta, tempestivamente, pela empresa **MARTINS OLIVEIRA COMERCIAL LTDA.**, em face do Edital de Pregão Eletrônico em Epígrafe.

Alega, em apertada síntese, direcionamento do objeto à **EDITORA SAÍRA**, restrição à competitividade e divergência de valores em comparação com o Edital anteriormente publicado, violação à publicidade, restrição à competitividade em razão de vedação à subcontratação, ausência de metodologia de cálculo, ausência de critério para avaliação das amostras, falta de programa de integridade, ausência de justificativa para o não parcelamento do objeto, exigência de capacidade técnica superdimensionada, possível violação à segurança jurídica.

É o breve relatório.

1. DA INFUNDADA ALEGAÇÃO DE DIRECIONAMENTO – detalhamento do objeto em consonância com o disposto no art. 6º, inciso XXIII, e art. 40, ambos da Lei Federal nº 14.133/2021.

Preambularmente, insta destacar o caráter exemplificativo dos itens descritos no termo de referência, em que utilizou-se de nomes, referências técnicas e modelos conhecidos no mercado de seguimento, sem exigência expressa de marca, modelo, fabricante ou editora específica. Tal prática encontra respaldo no art. 41, inciso I, alínea "d", da Lei nº 14.133/2021, que permite a indicação de marcas ou modelos apenas como parâmetro descritivo, desde que admitida a oferta de produtos equivalentes. Vejamos:

Arujá - Biritiba Mirim - Ferraz de Vasconcelos - Guararema - Guarulhos - Igaratá - Itaquaquecetuba
Mairiporã - Mogi das Cruzes - Poá - Salesópolis - Santa Branca - Santa Isabel - Suzano

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

I - indicar uma ou mais marcas ou modelos, desde que formalmente justificado, nas seguintes hipóteses:

(...)

D) QUANDO A DESCRIÇÃO DO OBJETO A SER LICITADO PUDER SER MAIS BEM COMPREENDIDA PELA IDENTIFICAÇÃO DE DETERMINADA MARCA OU DETERMINADO MODELO APTOS A SERVIR APENAS COMO REFERÊNCIA;

Nessa toada, importante lembrar a observação destacada em negrito, caixa alta e sublinhada no **Anexo I – Termo de Referência, p. 41, do Edital**, que assim dispõe expressamente:

→

		Médio e na vida social.	
--	--	-------------------------	--

 ←
OBS: OS AUTORES CITADOS SERÃO UTILIZADOS COMO MERA REFERÊNCIA, PODENDO O LICITANTE OFERTAR MATERIAL COM CONTEÚDO EQUIVALENTE OU SIMILAR.

Outrossim, uma vez que os itens detalhados apresentam padrões claros de desempenho e de qualidade objetivamente definidos no edital, compatíveis com o padrão de mercado¹, não há se falar em direcionamento do objeto, ante o caráter meramente exemplificativo, conforme consta do Termo de Referência – Anexo "I".

2. **DA EQUIVOCADA ARGUIÇÃO DE RESTRIÇÃO À COMPETITIVIDADE – aquisição de bens mediante regular processo licitatório – art. 37, XXI, 14.133/2021.**

O Tribunal de Contas da União, por intermédio do v. **Acórdão nº 3.290/2011 – Plenário**, consolidou o entendimento de que é possível a aquisição direta de livros, por inexigibilidade de licitação, quando realizada junto a editoras que detenham

¹ TCU – Acórdão 1114/2006 – Plenário.

Arujá - Biritiba Mirim - Ferraz de Vasconcelos - Guararema - Guarulhos - Igaratá - Itaquaquecetuba
Matinópolis - Mogi das Cruzes - Poá - Salesópolis - Santa Branca - Santa Isabel - Suzano

exclusividade na editoração e comercialização das obras. Todavia, tal hipótese não afasta a obrigação do gestor de apresentar as justificativas pertinentes. Embora o objeto do presente procedimento admita, aprioristicamente, a aquisição de obras literárias por inexigibilidade de licitação, é cediço que ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.

Nessa senda trilha, não se pode perder de vista que os materiais didáticos podem ser distribuídos tanto pela própria Editora, como por distribuidoras. Ademais, para afastar a alegação de direcionamento, observa-se que a impugnante não comprova a exclusividade da mencionada Editora na comercialização dos itens especificados. Igualmente, não há qualquer registro de patente, marca ou instrumento contratual de distribuição exclusiva que limite a competitividade ou inviabilize a participação de outros fornecedores no certame.

Casos análogos como o ora impugna já foram objeto de representação junto ao Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, que indeferiu o pedido, conforme **TC- 021201.989.18-3**, de 16 de outubro de 2018, cujo excerto da decisão abaixo transcrevo:

"Com efeito, cabe à Administração, no exercício de sua competência discricionária, a escolha da obra que melhor atenda o plano pedagógico dos alunos da rede pública municipal de ensino. E, a indicação do ISBN dos livros - sistema que o identifica segundo o título, o autor, o país e a editora, individualizando-os inclusive por edição(1) - objetiva facilitar sua busca no mercado e garantir a competitividade do certame. Nessa senda, pesquisa realizada na rede mundial de computadores demonstra que o objeto pode ser atendido por diversas livrarias e distribuidoras, tais como "Saraiva", "Walmart", "Americanas", "Disal", entre outras(2), afastando-se, pois, a alegada restrição."

Ressalte-se, ainda, que todas as obras selecionadas estão em conformidade com a Base Nacional Comum Curricular, não se verificando qualquer ilegalidade na programação pedagógica definida, inobstante as características de mera referência, conforme explanado no tópico alhures.

Arujá - Biritinga - Biritiba Mirim - Ferraz de Vasconcelos - Guararema - Guarulhos - Igaratá - Itaquaquecetuba
Mairiporã - Mogi das Cruzes - Poá - Salesópolis - Santa Branca - Santa Isabel - Suzano

Dessa forma, considerando as características do material a ser adquirido, verifica-se que a exigência prevista no edital encontra respaldo na legislação e na jurisprudência aplicáveis à espécie, não havendo fundamento para sua alteração ou reforma.

3. DA INFUNDADA SUSCITAÇÃO DE DIVERGÊNCIA NOS VALORES GLOBAIS DO CERTAME – pesquisa e coleta de preços em conformidade com o art. 23, e seguintes da Lei Federal nº 14.133/2021.

Sabe-se que o valor estimado da contratação deve guardar compatibilidade com os preços praticados no mercado, considerando-se, para tanto, os valores constantes de bancos de dados públicos, as quantidades a serem contratadas, bem como a eventual economia de escala e as especificidades do local de execução do objeto.

Nesse contexto, ainda durante a vigência do edital anterior, o órgão licitante foi instado por questionamentos de licitantes acerca de possível subavaliação dos preços estimados. Diante disso, o Consórcio promoveu nova pesquisa de preços junto a potenciais fornecedores, além de realizar consulta ao Portal Nacional de Contratações Públicas, em conformidade com o art. 23, §1º, incisos I e IV, da legislação aplicável.

A partir dessa reavaliação, constatou-se que, nos autos anteriores, havia sido considerado o valor unitário do livro, e não do kit correspondente à coleção especificada. Em razão disso, o Consórcio procedeu à devida retificação do edital.

Ressalte-se, por fim, que a Administração Pública possui a prerrogativa de anular seus próprios atos quando eivados de vícios que os tornem ilegais, uma vez que deles não se originam direitos, ou de revogá-los por razões de conveniência e oportunidade, respeitados os direitos adquiridos e assegurada a apreciação judicial, conforme dispõe a Súmula nº 473 do Supremo Tribunal Federal.

Assim, não há se falar em superfaturamento dos preços licitados em razão de mero erro administrativo e correção do instrumento convocatório.

4. DA INEXISTÊNCIA DE VIOLAÇÃO À PUBLICIDADE DO CERTAME – inexistência de prejuízo – documentos disponíveis em sítio eletrônico oficial nos termos do art. 25, § 3º, da Lei Federal nº 14.133/2021.

Arujá - Biritiba Mirim - Ferraz de Vasconcelos - Guararema - Guarulhos - Igaratá - Itaquaquecetuba
Matrão - Mogi das Cruzes - Poá - Salesópolis - Santa Branca - Santa Isabel - Suzano

A alegação apresentada pela Impugnante não merece prosperar, pois parte de premissa equivocada quanto à extensão e aos efeitos da suposta falha no sítio eletrônico do Consórcio.

Inicialmente, cumpre destacar que não houve qualquer comprometimento efetivo da publicidade do certame, uma vez que todos os documentos essenciais permaneceram integralmente disponíveis no Portal Nacional de Contratações Públicas, ambiente oficial instituído pela Lei nº 14.133/2021 justamente para centralizar e assegurar a ampla divulgação das contratações públicas. Assim, o acesso às informações esteve garantido por meio de canal oficial, amplamente reconhecido e de utilização obrigatória pelos entes públicos.

A Lei de Acesso à Informação, ao tratar da transparência ativa, não exige a duplicidade absoluta de disponibilização em múltiplos canais sob pena de nulidade, mas sim a efetiva publicidade das informações de interesse coletivo, o que, no caso concreto, foi plenamente atendido. Eventual inconsistência pontual no sítio eletrônico do Consórcio não tem o condão de invalidar o certame, sobretudo quando não demonstrado prejuízo concreto à competitividade.

Ademais, não se pode admitir a tese de que o licitante estaria dispensado de diligência mínima na busca das informações necessárias à sua participação. O Portal Nacional de Contratações Públicas constitui a principal ferramenta oficial de consulta, sendo amplamente divulgada e de conhecimento obrigatório pelos interessados em contratar com a Administração Pública.

No mesmo sentido, valho-me da jurisprudência do Tribunal de Contas da União citada pela própria impugnante, pois firme ao estabelecer que falhas na publicidade somente ensejam nulidade quando efetivamente comprometem o caráter competitivo do certame, o que não se verifica na hipótese. Ausente prova de prejuízo concreto — como a impossibilidade real de participação ou restrição ao universo de licitantes —, a irregularidade, se existente, configura mero vício formal, incapaz de macular a licitação.

Ressalte-se, ainda, que não houve qualquer indício de restrição indevida à concorrência, direcionamento ou violação à isonomia, uma vez que todos os potenciais interessados tiveram acesso aos documentos por meio de canal oficial válido. A alegação de “caça ao tesouro digital” revela-se retórica e desprovida de lastro fático, sobretudo diante da existência de meio direto e regular para obtenção das informações.

Por fim, realizada tentativa de acesso junto ao sítio eletrônico oficial de licitação consórcio, foi possível constatar a regularidade de acesso aos documentos, de modo que, eventuais falhas técnicas do próprio licitante não ensejam, via de regra, a suspensão do certame licitatório.

5. **RESTRIÇÃO À COMPETITIVIDADE EM RAZÃO DE VEDAÇÃO À SUBCONTRATAÇÃO – discricionariedade administrativa – Inteligência do art. 122, caput, da Lei Federal nº 14.133/2021.**

Em pesquisa de mercado, verificou-se que o fornecimento do objeto pretendido no certame pode ser integralmente executado por quaisquer empresas do ramo, não havendo exigência de especialização específica, tampouco indícios de concentração de mercado ou necessidade de racionalização de atividades que inviabilizem sua execução. Ademais, no caso concreto, a subcontratação não se revela técnica nem economicamente vantajosa para a Administração Pública.

Ademais, conforme já pontuado pela Corte de Contas do Estado de São Paulo ao interpretar o artigo 122 da Lei Federal nº 14.133/2021, a admissão da subcontratação não se impõe como obrigação à Administração, tratando-se, na verdade, de uma prerrogativa a ser exercida de acordo com o juízo de conveniência e oportunidade, sempre em consonância com o interesse público. Vejamos²:

Comentários

O ARTIGO 122 ATRIBUI À ADMINISTRAÇÃO A FACULDADE DE PERMITIR, OU NÃO, A SUBCONTRATAÇÃO de partes da obra, serviço ou fornecimento contratado. Esta subcontratação poderá ser realizada nos limites definidos pela própria contratante em regulamento ou no edital da licitação, devendo o contratado apresentar documentação hábil a comprovar a capacidade técnica do subcontratado.

É importante se atentar para o disposto no §3º do artigo 121, que estende ao subcontratado as vedações estabelecidas no inciso IV do artigo 14, as quais proíbem certos atores de participarem da licitação ou da execução do contrato, a fim de evitar potencial conflito de interesses. Neste caso, as vedações deverão expressamente constar no edital do certame.

Por outro lado, a alegação de restrição à competitividade resta mitigada pelo disposto no subitem 3.1.1., o qual admite a participação de pessoas jurídicas reunidas em consórcio, limitado a até 02 (duas) empresas, desde que observadas as

² <https://www.tce.sp.gov.br/legislacao-comentada/lei-14133-1o-abril-2021/122>

Arujá - Biritinga Mirim - Ferraz de Vasconcelos - Guararema - Guarulhos - Igaratá - Itaquaquecetuba
Mairiporã - Mogi das Cruzes - Poá - Salesópolis - Santa Branca - Santa Isabel - Suzano

condições previstas no artigo 15 da Lei nº 14.133/2021.

Assim, inexistente cláusula editalícia apta à frustração da competitividade do certame.

6. DO DESARRAZOADO ARGUMENTO ACERCA DA AUSÊNCIA DE METODOLOGIA DE CÁLCULO – item obrigatório do estudo técnico preliminar – art. 18, § 1º, IV, 14.133/2021

A projeção da demanda e a estimativa das quantidades foram realizadas com base em dados oficiais do Censo Escolar/INEP de 2024, disponibilizados pelo Portal QEdu (<https://gedu.org.br>), considerando o total de alunos e professores dos 14 municípios consorciados. Sobre o Portal QEdu, importante trazer à baila sua definição:

“O QEdu é um portal de dados educacionais, que traz diversas informações sobre a Educação Básica brasileira no nível do País, Estados, municípios e escolas.

Foi criado em 2012 pela Fundação Lemann e pela Meritt e, desde 2020, é de gestão do Iede. Isto é, somos os responsáveis por todas as atualizações, mudanças de layout, inserção de novos dados e melhorias.

Na plataforma, você conhece o Ideb de sua localidade e tem acesso ao percentual de estudantes com aprendizado adequado em Língua Portuguesa e Matemática, segundo o Saeb; às taxas de reprovação, aprovação, abandono escolar e distorção idade-série de cada ano; entre muitos outros dados que permitem um diagnóstico aprofundado da educação do País.

Com mais de 8 milhões de acessos por ano, o QEdu está presente em mais de 5 mil cidades e já tem três outras plataformas, que buscam contribuir de maneira específica com gestores e educadores.!”

Assim, não há se falar em projeção desarrazoada, tendo em vista que os dados e quantidades foram estimados a partir da extração de dados de sítio eletrônico oficial.

7. DA EQUIVOCADA ALEGAÇÃO DE AUSÊNCIA DE CRITÉRIO PARA AVALIAÇÃO DAS AMOSTRAS – exame de conformidade das propostas – Inteligência do art. 42, § 2º, 14.133/2021.

A prova de qualidade de produto apresentado pelos proponentes como similar ao das marcas eventualmente indicadas no edital será admitida por amostras do licitante provisoriamente vencedor, após o julgamento, como condição para firmar contrato.

Nessa senda trilha, dispõe o item “9” do Edital que “ Os licitantes declarados provisoriamente vencedores de cada lote deverão apresentar, no prazo de até 05 (cinco) dias úteis a contar da convocação pela Pregoeira, 01 (uma) amostra dos itens que compõem o lote correspondente, acompanhada da respectiva documentação técnica, se for o caso, a fim de comprovar o atendimento integral às especificações exigidas no edital.”. Acerca dos critérios de avaliação de amostras, esses foram definidos no subitem 9.5, que assim prevê:

As amostras, juntamente com seu(s) documento(s), será (ão) analisada (s) pela equipe de apoio técnica do CONDEMAT, a qual emitirá parecer circunstanciado, a fim de atestar o atendimento do material, frente aos documentos apresentados e a compatibilidade com as especificações do instrumento convocatório, de acordo com os critérios estabelecidos no Termo de Referência

Assim, a amostra apresentada pelo licitante deve guardar compatibilidade com as especificações do instrumento convocatório, sob pena reprovação dos produtos ofertados, não havendo de se falar em inexistência de critérios para avaliação dos livros e materiais didáticos.

8. DA ERRÔNEA AFIRMAÇÃO DE FALTA DE PROGRAMA DE INTEGRIDADE – previsão do subitem 14.1, “e” do Anexo IV – Minuta da Ata de Registro de Preços

Embora não haja menção específica à obrigatoriedade de implantação de programa de integridade pelo licitante vencedor, no prazo de 6 (seis) meses, contado da celebração do contrato, o subitem 14.1, “e” do Anexo IV – Minuta da Ata de Registro de Preços, supre tal lacuna, tendo em vista que a observância à 12.846/2013, consta no instrumento:

14.1. Na execução da presente Ata de Registro de Preços é vedado ao CONDEMAT e Municípios consorciados e à Detentora e/ou o empregado seu, e/ou o preposto seu, e/ou o gestor seu:

(...)

e) De qualquer maneira fraudar a presente Ata de Registro de Preços, assim como realizar quaisquer ações ou omissões que constituam prática ilegal ou de corrupção, nos termos da Lei Federal nº 12.846/2013, regulamentada pelo Decreto nº 11.129/2022, bem como quaisquer outras leis ou regulamentos aplicáveis ainda que não citadas expressamente no presente edital e futura Ata de Registro de preços.

Assim, sem razão.

9. DA JUSTIFICATIVA PARA O NÃO PARCELAMENTO DO OBJETO – inteligência do art. 40, §2º, da Lei nº 14.133/21

O parcelamento da solução está fundamentado no art. 40, §2º, da Lei nº 14.133/21, que determina a adoção dessa estratégia sempre que técnica e economicamente viável, com o objetivo de possibilitar a participação de um maior número de licitantes. O parcelamento por coleções é a alternativa mais vantajosa para a Administração quando o objeto envolve materiais pedagógicos estruturados por conjunto temático, considerando que cada coleção possui especificidades pedagógicas, públicos-alvo distintos e abordagens metodológicas próprias e complementares.

A divisão por lotes assegura maior competitividade, permite a participação de um número mais amplo de fornecedores e garante a adequação do material às etapas de ensino correspondentes, com alinhamento pedagógico mais preciso.

Por outro lado, não se revela viável o parcelamento por item (por obra individual), uma vez que cada coleção é concebida de forma integrada e indissociável. O fracionamento dos volumes comprometeria a lógica pedagógica, fragilizaria a continuidade do processo de ensino-aprendizagem e dificultaria a gestão didática pelas redes municipais.

A solução adotada concilia o princípio da economicidade mediante o fracionamento por coleções com a preservação da integridade pedagógica do material, assegurando compatibilidade com as diretrizes da BNCC e com o arcabouço normativo aplicável ao tema.

Assim, inexistem razões para o deferimento da impugnação.

10. DA EQUIVOCADA ARGUMENTO ACERCA DA EXIGÊNCIA DE CAPACIDADE TÉCNICA SUPERDIMENSIONADA – parâmetros dentro dos limites do art. 67, § 2º, 14.133/2021.

O Atestado de Capacidade Técnica – ACT, também conhecido como Termo de Capacidade Técnica ou Certificado de Capacidade Técnica, é uma declaração emitida pelo tomador dos bens ou serviços que tem por finalidade comprovar a aptidão do licitante para a execução do objeto ou certame através da certificação do cumprimento de contratos ou equivalentes que envolvam objeto indêntico ou similar.

Nessa senda trilha, a eleição de apresentação de atestado na proporção de 10% sobre o objeto que se pretende licitar não se demonstra abusivo, tampouco superdimensionado, uma vez que os orçamentos acompanham a realidade do mercado de seguimento e o quantitativo se encontra dentro do aceito pelo art. 67, § 2º, 14.133/2021.

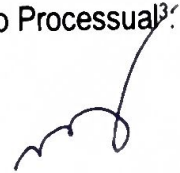
Assim, encurtando razões o indeferimento é medida que se impõe.

11. POSSÍVEL VIOLAÇÃO À SEGURANÇA JURÍDICA

Por fim, quanto aos demais fatos suscitados pela recorrente, as alegações trazidas devem ser devidamente demonstradas, o que não ocorreu no presente caso, a exemplo da decisão proferida pelo E. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, na Apelação nº 1004611-38.2018.8.26.0037, in verbis:

“Dessa forma, para o processo civil dispositivo, assim como fato não alegado não pode ser tomado em consideração no processo, fato alegado e não demonstrado também não. Ambos equivalem a fato inexistente (allegatio et non probatio quasi non allegatio)”. (Grifo Nosso).

Nessa senda, a lição elucidativa do ilustre professor Humberto Theodoro Júnior em Curso de Direito Processual³:



³ Curso de Direito Processual Civil, 16ª edição, 1996, Forense, pp.454/456.

Arujá - Britânia - Mirim - Ferraz de Vasconcelos - Guararema - Guarulhos - Igaratá - Itaquaquecetuba
Mairiporã - Mogi das Cruzes - Poá - Salesópolis - Santa Branca - Santa Isabel - Suzano

"(...) quem quer que seja o ônus probandi, a prova, para ser eficaz, há de apresentar-se como completa e convincente a respeito do fato de que deriva o direito discutido no processo. Falta de prova e prova incompleta equivalem-se, na sistemática processual do ônus da prova".

12. CONCLUSÃO

Assim, **CONHEÇO** do termo apresentado por **MARTINS OLIVEIRA COMERCIAL LTDA.**, pois regular e tempestivo, e, no mérito **REJEITO** seus fundamentos.

Mogi das Cruzes, 05 de maio de 2026.


Margarida A.J. Mendes
Pregoeira