



São Paulo, 4 de abril de 2025.

Ilustríssimo senhor agente de contratação

Secretaria de Educação

Prefeitura Municipal de Acopiara

Referência: Pregão Eletrônico nº PE-013/2025

A empresa DANIELLA ALMEIDA BARROSO 25879106845, inscrita no CNPJ sob nº 17.445.880/0001-02, de nome fantasia BOREAL EDIÇÕES, sediada na rua Teodoro Baima, 51 – 01220-040, São Paulo (SP), neste ato representada por sua proprietária DANIELLA ALMEIDA BARROSO, inscrita no CPF sob nº 258.791.066-45, vem, respeitosamente, conforme previsão legal do artigo 164 da Lei nº 14.133/21, apresentar **IMPUGNAÇÃO AO EDITAL**, pelos motivos de direito a seguir expostos.

PRELIMINARMENTE:

I. DA TEMPESTIVIDADE DA IMPUGNAÇÃO

A Lei de Licitações e Contratos Administrativos nº 14.133/2021, em seu artigo 164, determina o prazo de até 3 (três) dias úteis antes da data fixada para realização da sessão pública do pregão por qualquer cidadão ou licitante.

A licitação em questão tem sua Sessão Pública de Abertura agendada para o dia 10 de abril de 2025, às 14h, portanto, a presente impugnação é **tempestiva**.



II. DO CABIMENTO

A empresa DANIELLA ALMEIDA BARROSO 25879106845, inscrita no CNPJ sob nº 17.445.880/0001-02, apresenta a presente impugnação tempestivamente contra o edital publicado, considerando que a empresa impugnante identificou irregularidade no citado edital, conforme abaixo restará comprovado, preenchendo, assim, o requisito de cabimento da presente.

III. DOS ELEMENTOS DO EDITAL QUE MERECEM REFORMA

Após análise minuciosa do instrumento convocatório à luz da legislação vigente, verificou-se inconsistência no edital.

Determinação de marca

A indicação de obra específica a ser comprada constitui-se uma irregularidade para a uma licitação do tipo pregão, que visa a competição de fornecedores, com o intuito de se chegar ao menor preço.

Em lugar de se caracterizar a obra demandada pela rede de ensino, o edital traz a escolha de determinada obra, criando a unicidade do objeto: todas as obras indicadas são protegidas por direitos autorais exclusivos da editora IMEPH. Isso implica uma indevida restrição à competitividade e à ampla participação de outras editoras interessadas, que poderiam ofertar obras que atendam às demandas pedagógicas da rede municipal de ensino.

Na atual circunstância do certame, os livros indicados possuem número ISBN, assim, há um direcionamento do edital que gera a irregularidade, posto que apenas quem detém os direitos da obra pode determinar seu preço e as condições de sua distribuição.

O Termo de Referência não explica como se chegou a essas obras nem as razões pelas quais ela atende melhor as demandas da rede de ensino. Todas as justificativas contidas no referido documento apenas justificam a relevância de se adotar livros paradidáticos, não a razão para que, tanto na Educação Infantil quanto no atendimento das leis relativas à cultura e história afro-



brasileira e indígena no Ensino Fundamental, apenas as obras da editora IMEPH atenderiam as demandas da rede de ensino. O documento aponta que:

A escolha por kits de livros paradidáticos se deu após um cuidadoso estudo que apontou para a relevância pedagógica de oferecer conteúdos lúdicos e diversificados que vão além dos livros didáticos tradicionais, contribuindo assim para uma formação mais integral dos estudantes.

Não se tem elementos para justificar a determinação de marca, posto que quaisquer kits de livros paradidáticos "que vão além dos livros didáticos tradicionais" poderiam servir à rede de ensino.

O uso do instrumento do pregão cabe apenas quando há possibilidade de competição pelo menor preço, algo que não é compatível com o referido edital, que traz a indicação de obra de comercialização exclusiva por uma casa editorial.

IV. DOS FUNDAMENTOS JURÍDICOS PARA REFORMA DO EDITAL

Esta argumentação está respaldada pela legislação em vigor, por fundamentos doutrinários e por decisões proferidas pelos tribunais de contas. Vejamos:

A unicidade do produto e a exclusividade de fornecedor constituem a inviabilidade de competição, de acordo com o artigo 74, I, da lei nº 14.133/2021, que explicita a falta de lógica dessa situação:

Art. 74. É inexigível a licitação quando inviável a competição, em especial nos casos de:

I – aquisição de materiais, de equipamentos ou de gêneros ou contratação de serviços que só possam ser fornecidos por produtor, empresa ou representante comercial exclusivos;

Determinar marca também contraria a própria razão de ser das licitações, o que está sintetizado em outro artigo da referida lei, o qual nos informe que:



Art. 11. O processo licitatório tem por objetivos: [...]

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

Para que o certame seja um pregão, é preciso que ele não cerceie a competição entre os potenciais participantes. Assim, não cabe indicar uma obra específica a ser adquirida, visto que as obras didáticas são protegidas pela Lei de Direitos Autorais, sendo, portanto, exclusivas de quem detém seu direito patrimonial. Apenas o detentor do direito patrimonial pode negociá-la, o que, por razões lógicas, impede a competição em uma licitação.

Diversos Tribunais de Contas estaduais já julgaram ações ligadas a licitações em que havia a determinação de uma obra de determinado autor, entre as quais destacamos o julgado do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina (Processo REP-10/00832420 – Relatório e voto GAC/LRH – 1235/2012, TCE/SC), que informa que:

[...] As especificações remetem a um produto exclusivo, que não poderia ser contratado por meio de licitação, mas de inexigibilidade de licitação, já que foi indicada obra de um determinado autor, protegida por direito autoral.

Ainda sobre o uso do pregão eletrônico para a compra de obra determinada, o mesmo órgão declara que tais especificações dos objetos:

[...] produzem cerceamento à participação de interessados, afastando a competição, havendo uma simulação de licitação e beneficiando alguns fornecedores (editoras).

Assim, para haja competição, é preciso que o objeto da licitação seja descrito de forma a atender às demandas da rede de ensino, sem estabelecer e também sem direcionar para uma obra. Trata-se de um desafio imposto pela legislação, que aponta como caminho predominante nas compras públicas que haja competição pelo menor preço.

Nos casos em que a decisão por determinada obra seguiu os ritos exigidos, por chamamento público transparente para que editores apresentem suas obras e/ou levantamento da oferta existente no mercado, com posterior análise por equipe de especialistas, organizados no Estudo Técnico Preliminar, o encaminhamento adequado é declarar a inexigibilidade da licitação.

Conforme jurisprudência do Tribunal de Contas da União (acórdão nº 3.290/2011-Plenário, TC 030.180/2010-4, rel. Min. José Jorge, 7.12.2011), há licitude em realizar a aquisição direta de livros por inexigibilidade de licitação, desde que se possa justificar os preços contratados. Isso implica, inclusive, atender ao item 5 da Instrução Normativa IN/MARE 02/1998 do Governo Federal que exige desconto mínimo de 20% sobre o preço de capa dos livros nos casos de contratação direta.

O estudo técnico preliminar, de acordo com o artigo 18, parágrafo 1º, da Lei geral de Licitações nº 14.133/2021, deve conter "levantamento de mercado, que consiste na análise das alternativas possíveis, e justificativa técnica e econômica da escolha do tipo de solução a contratar", o que implica caracterizar a demanda da rede de ensino e descrever qual solução educativa pode atendê-la, seja pela constituição de um desenho de obra a ser demandado em pregão, seja pela decisão de se partir para a aquisição direta de uma determinada obra.

Assim, a decisão de compra de determinada obra precisa ser precedida de duas análises legais: (1) o levantamento e a análise técnica das soluções educativas disponíveis no mercado que atendem à demanda da rede de ensino; e (2) a elaboração de uma justificativa técnica para a escolha de uma determinada obra no conjunto das soluções previamente pesquisadas. Ambas as análises precisam constar no estudo técnico preliminar, conforme jurisprudência do Tribunal de Contas da União, que entende ser fundamental a etapa de planejamento da compra, composta pelos estudos e análises que constituem o estudo técnico preliminar, para se evitar direcionamento de obras (quando não há indicação explícita de uma obra, mas pode-se inferir de qual



obra se trata porque a caracterização do edital é idêntica a sua estrutura), corrupção dos agentes públicos envolvidos e compras que não atendem às necessidades pedagógicas das redes de ensino.

Como tais estudos e análises compreendem tarefas técnicas, a aquisição direta de obras implica, ainda, a apresentação do relatório da Comissão Técnica de Avaliação, no qual sejam detalhadas as obras analisadas, os critérios utilizados para compará-las e como se chegou à escolha de determinada obra.

V. DOS PEDIDOS

Considerando o exposto, solicitamos que a presente impugnação seja recebida e julgada procedente, com o propósito de promover a seguinte modificação no edital: o termo de referência deve caracterizar a demanda da rede de ensino sem indicar uma obra específica nem utilizá-la como modelo para a descrição do objeto do certame, de maneira que diferentes casas editoriais possam participar da licitação com suas produções que atendam às exigências descritas no edital. Além disso, entendemos que é preciso explicitar a demanda da rede de ensino e os critérios a serem utilizados na avaliação dos livros.

Nesses termos, pede deferimento.



Documento assinado eletronicamente
DANIELLA ALMEIDA BARROSO
Data: 04/04/2025 09:25:24 -0300
Verifique em: <https://sistemas.ig.gov.br>

Daniella Almeida Barroso

Proprietária

