

# SISTEMA DE LICITAÇÕES

(<http://www.licitacao.maceio.al.gov.br>)

## Pregão Eletrônico N° 64/2026

Pregão Eletrônico N° 64/2026

### Objeto

Registro de Preços para futura e eventual contratação de empresa especializada no Fornecimento de Material Literário, objetivando a aquisição de acervo bibliográfico, composto por obras literárias e técnicas, destinado ao integral atendimento das necessidades de criação, atualização, complementação e fortalecimento das bibliotecas escolares, salas de leitura, cantinhos literários e demais espaços de incentivo ao conhecimento e à leitura existentes e a serem implantados na Rede Municipal de Educação de Maceió, Maceió, em atendimento à Política de Formação Leitora e Ampliação do Universo Literário da Rede Municipal de Ensino, instituída pela Portaria nº 0188/2025/SEMED,

### Data de abertura

26/05/2026 às 09:00

### Servidor Responsável

Claudine Moura Lacerda Carvalho

### Orgão Requisitante

Secretaria M. de Educação

### Status

Agendada



## Impugnação

Solicitante

### Nome

MARTINS OLIVEIRA COMERCIAL LTDA

## Pedido de Impugnação

### **Assunto**

Impugnação ao edital do pregão eletrônico nº 064/2026

### **Descrição**

ILUSTRÍSSIMO (A) SENHOR (A) PREGOEIRO (A) E DIGNA COMISSÃO PERMANENTE DE LICITAÇÃO E PREGÃO DESIGNADOS PARA A CONDUÇÃO DO PREGÃO ELETRÔNICO Nº 90064/2026.

MARTINS OLIVEIRA COMERCIAL LTDA, pessoa jurídica de direito privado, inscrita no CNPJ sob n. 50.884.611/0001-18, com endereço na Avenida Doutor Gastão Vidigal, n. 1132, Bairro Vila Leopoldina, CEP: 05.314-000 – São Paulo/SP, endereço eletrônico: martinsoliveiralicitacao@outlook.com, telefone: 11 921418243, por intermédio da representante legal Sra. Daniela da Luz Alves, inscrita no CPF sob n. 303.066.888-67, vem, respeitosamente, apresentar

### IMPUGNAÇÃO

Com fulcro no art. 5º, XXXIV, “a” da Constituição Federal, art. 164 da Lei nº 14.133/21. Demonstrando os motivos de seu inconformismo pelas razões a seguir articuladas.

#### I. PRELIMINARES

##### I.I - DA TEMPESTIVIDADE

Inicialmente, amparado no art. 164 da Lei nº 14.133/21, pretendendo comprovar a tempestividade da presente impugnação, vejamos:

Art. 164. Qualquer pessoa é parte legítima para impugnar edital de licitação por irregularidade na aplicação desta Lei ou para solicitar esclarecimento sobre os seus termos, devendo protocolar o pedido até 3 (três) dias úteis antes da data de abertura do certame.

Destaca-se que a seção de julgamento do referido instrumento, ocorrerá durante o dia 26 de maio de 2026 (terça-feira) às 09h00 (horário de Brasília/DF).

Isto posto, considera-se tempestiva a impugnação apresentada até a data de 21 de maio de 2026 (quinta-feira), às 23h59 (horário de Brasília/DF).

#### II. DA IMPUGNAÇÃO

Trata-se do Pregão Eletrônico nº 064/2026, realizado pelo consórcio AGÊNCIA DE LICITAÇÕES, CONTRATOS E CONVÊNIOS DE MACEIÓ – ALICC, constitui objeto desta licitação “Registro de Preços para futura e eventual contratação de empresa especializada no Fornecimento de Material Literário, objetivando a Aquisição de Acervo



Bibliográfico, composto por obras literárias e técnicas, destinado ao integral atendimento das necessidades de criação, atualização, complementação e fortalecimento das bibliotecas escolares, salas de leitura, cantinhos literários e demais espaços de incentivo ao conhecimento e à leitura existentes e a serem implantados na Rede Municipal de Educação de Maceió, Maceió, em atendimento à Política de Formação Leitora e Ampliação do Universo Literário da Rede Municipal de Ensino, instituída pela Portaria nº 0188/2025/SEMED, nas especificações e quantidades constantes ANEXO I deste Termo de Referência, parte integrante deste Edital, parte integrante deste edital”

Após análise do ato convocatório pelo Impugnante, constatou-se a existência de irregularidades insanáveis, que possuem o condão de macular, de forma cabal, os princípios norteadores da licitação, recaindo sobre o processo uma nulidade absoluta, eis que restringem a participação de empresas que comercializam os produtos almejados neste certame, conforme se verá a seguir.

## II.1 – DO POSSÍVEL DIRECIONAMENTO – DA INDICAÇÃO DE MARCA

Embora o TR afirme que não será aplicada indicação de marca ou modelo, os anexos trazem uma lista fechada de obras específicas, inclusive com versões determinadas, como “Harry Potter e a Pedra Filosofal – Capa Dura”, “Harry Potter e a Câmara Secreta – V.02”, “Harry Potter e o Prisioneiro de Azkaban – V.03”, “Vidas Secas – Graphic Novel”, “O Velho e o Mar – Graphic Novel”, “Sapiens – Nova Edição”, “Quarto de Despejo” e “Pequeno Manual Antirracista”.

A indicação nominal de obras, sem ISBN, editora, edição, ano, tradução, acabamento, número de páginas ou critérios de equivalência, restringe a competição e pode favorecer fornecedores que já detenham acesso comercial a esse conjunto editorial específico. Há flagrante violação aos princípios da isonomia, competitividade, julgamento objetivo e planejamento adequado.

Não há previsão de obras equivalentes, mediante critérios objetivos de comparação pedagógica, literária, editorial e física, ou apresentação de justificativa técnica individualizada para cada título obrigatório.

Para cada obra listada, a Administração deveria demonstrar porque apenas aquele título específico atende ao interesse público, o que é tecnicamente difícil em acervos literários, onde obras de gêneros e temas similares podem cumprir a mesma função pedagógica.

Ao não prever critérios objetivos para aceitação de equivalentes (ex: obras do mesmo gênero, faixa etária, temática ou relevância literária), o edital cria uma barreira de entrada, favorecendo distribuidores que possuem contratos de exclusividade ou melhores condições comerciais com as editoras detentoras dos direitos autorais dessas obras específicas.

Vejam os que diz o decreto 10.024/2019, art. 3º, inciso XI, alínea “a” sobre detalhamento excessivo, vejamos:

Art. 3º Para fins do disposto neste Decreto, considera-se: (...) XI - termo de referência - documento elaborado com base nos estudos técnicos preliminares, que deverá conter: a) os elementos que embasam a avaliação do custo pela administração pública, a partir dos padrões de desempenho e qualidade estabelecidos e das condições de entrega do objeto, com as seguintes informações: 1. a definição do objeto contratual e dos métodos para a sua execução, vedadas especificações excessivas, irrelevantes ou



desnecessárias, que limitem ou frustrem a competição ou a realização do certame; Vejamos também o que diz o acórdão 2407/2006 do Tribunal de Contas da União: Acórdão 2407/2006 - TCU – “Plenário Enunciado: A Administração deve fundamentar tecnicamente quaisquer exigências de especificações ou condições com potencial de restringir o universo de competidores, assim como evitar o detalhamento excessivo do objeto, de modo a não direcionar a licitação.”

Ocorre que tal exigência, nos termos em que foi posta, constitui flagrante e indevido direcionamento do certame, violando os princípios da isonomia, da impessoalidade, da competitividade e da busca pela proposta mais vantajosa, conforme se demonstrará. A indicação de marca é uma medida excepcionalíssima. Ela só é admitida quando for a única forma de atender ao interesse público, o que deve ser demonstrado por meio de uma justificativa técnica robusta e incontestável, o que não ocorreu no caso em tela. A Administração Pública deveria demonstrar, justificativa robusta de forma detalhada e documentada, que houve análise de alternativas, bem como demonstrar que realizou uma ampla pesquisa de mercado e que nenhum outro material didático disponível, mesmo que de outras marcas, possui as características pedagógicas necessárias para alcançar o mesmo resultado.

A Administração deve realizar estudos técnicos, analisar as opções do mercado e justificar, de forma transparente e objetiva, a escolha de um determinado padrão. A padronização não pode ser uma desculpa para, em um edital específico, escolher um produto de preferência sem o devido processo legal.

Em análise ao Termo de Referência, nota-se que o objeto da contratação não foi descrito por requisitos pedagógicos mínimos, mas sim por meio da individualização de obras determinadas, com indicação expressa de características de produtos de marcas específicas, e especificações extremamente excessivas.

Além disso, para que a escolha de uma marca específica seja legítima, a Administração Pública precisa apresentar justificativa robusta, tendo um dossiê técnico completo, demonstrando de forma inequívoca a superioridade e a singularidade do produto.

Elementos essenciais de uma justificativa robusta:

- Estudo Pedagógico Comparativo: É preciso um estudo, elaborado por especialistas da área de educação, que compare a metodologia, a abordagem pedagógica, a estrutura curricular e os recursos didáticos dos produtos descritos no TR com os de outros materiais disponíveis no mercado.
- Análise de Custo-Benefício: A análise não pode ser apenas pedagógica. Deve incluir uma avaliação econômica que demonstre que, mesmo que o material escolhido seja mais caro, os benefícios educacionais e sociais superam a diferença de preço em relação a outras alternativas.
- Demonstração da Inexistência de Similares: Este é o ponto mais crítico. O processo administrativo deve conter provas de que foi realizada uma ampla prospecção de mercado e que nenhum outro produto pode atender às necessidades específicas da rede de ensino. A simples afirmação não é suficiente; é preciso documentar a pesquisa.
- Vinculação a um Processo de Padronização: A escolha de uma marca pode ser justificada se fizer parte de um processo formal de padronização, conforme previsto na Lei de Licitações. No entanto, o próprio processo de padronização deve ser precedido de estudos técnicos e objetivos que justifiquem a escolha de um determinado padrão em detrimento de outros.



Tal ausência de comprovação objetiva fere o princípio da eficiência e da transparência, pois a Administração não pode se valer de argumentos especulativos para justificar a continuidade de uma política pública baseada em produto comercial específico, sob pena de direcionamento.

Essa conduta contraria a igualdade de condições entre os licitantes, a obrigatoriedade de justificativas técnicas plenamente demonstradas, e a busca da Administração pela proposta mais vantajosa, mediante avaliação comparativa de soluções pedagógicas disponíveis no mercado.

Portanto, é importante avaliar se a restrição é realmente necessária e se existem alternativas que garantam a qualidade sem restringir a competitividade.

É cediço que tal indicação pode ocorrer de forma excepcional, conforme preconiza o artigo 41, inciso I, alínea d da lei 14133/2021, vejamos:

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:

- a) em decorrência da necessidade de padronização do objeto;
- b) em decorrência da necessidade de manter a compatibilidade com plataformas e padrões já adotados pela Administração;
- c) quando determinada marca ou modelo comercializados por mais de um fornecedor forem os únicos capazes de atender às necessidades do contratante;
- 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;

Ainda.

DENÚNCIA. IRREGULARIDADES NO PREGÃO ELETRÔNICO SRP 52/2015, PROMOVIDO PELA AGU. CONHECIMENTO. PROCEDÊNCIA. DIRECIONAMENTO DO CERTAME A UM ÚNICO FABRICANTE. RESTRIÇÃO DA COMPETITIVIDADE E DA ISONOMIA DO CERTAME. IMPOSSIBILIDADE DE AFERIR DÉBITO. MULTA AOS GESTORES. DETERMINAÇÕES. (TCU - DEN: 02992920156, Relator.: WALTON ALENCAR RODRIGUES, Data de Julgamento: 15/02/2017, Plenário).

No mesmo sentido, o TCU:

Permite-se menção a marca de referência no edital, como forma ou parâmetro de qualidade para facilitar a descrição do objeto, caso em que se deve necessariamente acrescentar expressões do tipo "ou equivalente", "ou similar", "ou de melhor qualidade", podendo a Administração exigir que a empresa participante do certame demonstre desempenho, qualidade e produtividade compatíveis com a marca de referência mencionada.

No presente caso, não foram apresentadas justificativas robustas pela Administração, portanto não se enquadra em nenhuma dessas hipóteses e, mais grave, falha em cumprir o requisito fundamental: demonstrar a inviabilidade de competição.

Portanto tendo em vista que o Termo de Referência faz indicação expressa a editora bem como as coleções/obras, sem acrescentar as expressões equivalente", "ou similar", "ou de melhor qualidade", o Edital acaba por restringir a participação de outras empresas, gerando menor número de concorrentes e conseqüentemente, proposta menos vantajosa para a Administração Pública.



É importante destacar que a indicação velada, isto é, a reprodução de características únicas de determinado produto ou fabricante, se configura em situação mais grave, não sendo admitida.

E ainda, é importante frisar que o art. 9º, I, "a" da Lei nº 14.133/2024, impõe que é vedado aos agentes públicos nos atos de convocação comprometer, restringir ou frustrar o caráter competitivo do processo licitatório.

Art. 9º É vedado ao agente público designado para atuar na área de licitações e contratos, ressalvados os casos previstos em lei:

I - admitir, prever, incluir ou tolerar, nos atos que praticar, situações que:

- a) comprometam, restrinjam ou frustrem o caráter competitivo do processo licitatório, inclusive nos casos de participação de sociedades cooperativas;
- b) estabeleçam preferências ou distinções em razão da naturalidade, da sede ou do domicílio dos licitantes;
- c) sejam impertinentes ou irrelevantes para o objeto específico do contrato;

A ausência de tal estudo comparativo e da demonstração de que não há alternativas viáveis no mercado torna a exigência de marca um ato arbitrário, que privilegia um único fornecedor em detrimento do interesse público e da isonomia.

Portanto, o Edital ora representado acaba por restringir a participação de outros fornecedores, gerando menor número de concorrentes e conseqüentemente, proposta menos vantajosa para a Administração Pública.

## II.II - DA FALTA DA DESCRIÇÃO DA SOLUÇÃO COMO UM TODO

Os anexos indicam apenas o título, unidade e quantidade. Não há especificação de ISBN, editora, autor, edição, ano de publicação, número de páginas, formato, gramatura, tipo de papel, acabamento, capa, encadernação, impressão ou padrão mínimo de durabilidade.

Essa ausência impede que os licitantes formulem propostas comparáveis e permite que sejam ofertadas versões distintas da mesma obra, com preços e qualidades diferentes. A falha é grave porque o acervo será destinado a bibliotecas escolares, CMEIs, salas de leitura e espaços de uso coletivo, o que exige durabilidade e padronização mínima.

Esse fato pode ocasionar risco de proposta incomparáveis, pois um licitante pode cotar uma edição de bolso (papel jornal, capa simples) enquanto outro cota uma edição de luxo (capa dura, papel couché). O critério de "menor preço" torna-se injusto, pois pune quem oferece o produto de melhor qualidade e durabilidade.

Necessária inclusão das especificações mínimas de cada obra, ou, alternativamente, critérios editoriais objetivos que permitam equivalência e fiscalização.

Livros destinados a bibliotecas escolares e CMEIs sofrem manuseio intenso e exigem padrões mínimos de durabilidade (ex: capa dura ou brochura com costura, papel de maior gramatura). A omissão dessas especificações resultará em uma contratação antieconômica a longo prazo, devido à necessidade de reposição precoce do acervo. A descrição genérica pode, paradoxalmente, facilitar o direcionamento, pois permite que a Administração aceite ou rejeite propostas na fase de amostras com base em critérios subjetivos não previstos no edital.

Dito isso, vejamos o que diz o artigo 6, inciso XXIII, da Lei n. 14.133/21, quanto ao que deve conter nos descritivos do Termo de Referência:



XXIII - termo de referência: documento necessário para a contratação de bens e serviços, que deve conter os seguintes parâmetros e elementos descritivos:

(...)

c) descrição da solução como um todo, considerado todo o ciclo de vida do objeto;

É importante destacar também o descrito no artigo 150 da lei de 14.133/2021, vejamos: Art. 150. Nenhuma contratação será feita sem a caracterização adequada de seu objeto e sem a indicação dos créditos orçamentários para pagamento das parcelas contratuais vincendas no exercício em que for realizada a contratação, sob pena de nulidade do ato e de responsabilização de quem lhe tiver dado causa.

E ainda, é entendimento do TCU, que:

Súmula 177: A definição precisa e suficiente do objeto licitado constitui regra indispensável da competição, até mesmo como pressuposto do postulado de igualdade entre os licitantes, do qual é subsidiário o princípio da publicidade, que envolve o conhecimento, pelos concorrentes potenciais das condições básicas da licitação, constituindo, na hipótese particular da licitação para compra, a quantidade demandada uma das especificações mínimas e essenciais à definição do objeto do pregão. (grifo nosso)

Diante disso, conforme demonstrado nos autos desta impugnação, o Termo de Referência não faz a discriminação técnica completa do material, o que acaba dificultando a elaboração da proposta de outras marcas que tem interesse de participar do certame.

Vejamos ainda o que diz o art. 9º da Instrução normativa seges/ME nº 81, de 25 de novembro de 2022:

Art. 9º Deverão ser registrados no Sistema TR Digital os seguintes parâmetros e elementos descritivos:

(...)

III - descrição da solução como um todo, considerado todo o ciclo de vida do objeto, com preferência a arranjos inovadores em sede de economia circular;

Portanto, o instrumento convocatório coloca em risco a competitividade do certame, pois sem a devida descrição das especificações técnicas do item impugnado, acaba por restringir a participação e consequente proposta de outras empresas que comercializam os produtos que serão disputados neste certame.

E ainda, é importante frisar que o art. 9º, I, "a" da Lei nº 14.133/2024, impõe que é vedado aos agentes públicos nos atos de convocação comprometer, restringir ou frustrar o caráter competitivo do processo licitatório.

Art. 9º É vedado ao agente público designado para atuar na área de licitações e contratos, ressalvados os casos previstos em lei:

I - admitir, prever, incluir ou tolerar, nos atos que praticar, situações que:

a) comprometam, restrinjam ou frustrem o caráter competitivo do processo licitatório, inclusive nos casos de participação de sociedades cooperativas;

b) estabeleçam preferências ou distinções em razão da naturalidade, da sede ou do domicílio dos licitantes;

c) sejam impertinentes ou irrelevantes para o objeto específico do contrato;

Diante das argumentações apresentadas, fica evidente a necessidade de revisão do Edital do Pregão Eletrônico, a fim de garantir o respeito aos princípios constitucionais e



legais que regem o certame.

### II.III- DA RESTRIÇÃO À COMPETITIVIDADE PELA VEDAÇÃO ABSOLUTA DE SUBCONTRATAÇÃO

O item 16.1 do anexo I do edital, dispõe de forma categórica, que "Não será admitida a subcontratação do objeto contratual".

O edital, veda de forma absoluta qualquer subcontratação. Essa vedação, somada ao objeto híbrido, restringe a participação de empresas que poderiam executar parte relevante da solução, mas não toda a cadeia: produção editorial, materiais concretos, formação pedagógica e logística.

A vedação absoluta à subcontratação, sem justificativa técnica específica, reforça a concentração de mercado e favorece empresas verticalizadas, contrariando a ampliação da competitividade.

Tal vedação, por ser absoluta e injustificada, configura grave restrição ao caráter competitivo do certame. A Lei nº 14.133/2021, em seu art. 122, estabelece a possibilidade de subcontratação parcial do objeto como regra, visando ampliar a participação de empresas e otimizar a execução contratual. A vedação completa é medida excepcional e que demanda fundamentação robusta, o que não se verifica no presente processo.

Vejamos o que dispõe a IN – SGD/ME 94/2022, em seu artigo 12, §2º, inciso II,:

Art. 12. O Termo de referência ou Projeto básico será elaborado pela Equipe de Planejamento da Contratação a partir do Estudo Técnico Preliminar da Contratação, incluindo, no mínimo, as seguintes informações: [...]

§ 2º A Equipe de Planejamento da Contratação avaliará a viabilidade de: [...]

II - permitir consórcio ou subcontratação da solução de TIC, observado o disposto nos arts. 15 e 122 da Lei nº 14.133, de 2021, justificando-se a decisão.

Uma vedação completa como a do item 16.1 só seria defensável em situações muito específicas, e desde que a Administração apresente uma justificativa técnica sólida e detalhada no Estudo Técnico Preliminar (ETP) do processo licitatório.

Tal vedação vai de encontro à expressa disposição da Lei nº 14.133/2021, que modernizou o tema e passou a tratar a subcontratação como uma ferramenta de eficiência e otimização na execução contratual, e não mais como uma exceção indesejada.

O artigo 122 da referida lei é cristalino ao estabelecer que a subcontratação é uma faculdade do contratado, cabendo à Administração apenas a fixação de limites, e não a sua proibição total e imotivada. Vejamos:

Art. 122. Na execução do contrato e sem prejuízo das responsabilidades contratuais e legais, o contratado poderá subcontratar partes da obra, do serviço ou do fornecimento, até o limite que a Administração autorizar, em cada caso.

A norma confere à Administração a prerrogativa de definir um limite para a subcontratação, um percentual, por exemplo, e não o poder de proibi-la por completo de forma arbitrária. A própria lei já cuidou de estabelecer as vedações intransponíveis, como a subcontratação da totalidade do objeto ou da parcela de maior relevância técnica (art. 122, § 3º).

Ao proibir integralmente a subcontratação, a Administração cria uma restrição não prevista em lei, invadindo a esfera de organização empresarial do futuro contratado e restringindo o universo de potenciais interessados que poderiam participar do certame contando com parceiros para a execução de parcelas específicas.

Uma proibição tão drástica somente se sustentaria se o objeto fosse, por sua natureza,



comprovadamente indivisível, ou se a totalidade do fornecimento fosse a parcela de maior relevância técnica, o que deveria estar robusta e inequivocamente justificado no, o que não se verifica no presente caso.

Portanto, a cláusula 16.1 é nula de pleno direito, pois contraria diretamente o art. 122 da Lei de Licitações, limitando a competitividade e a eficiência na execução contratual sem qualquer amparo técnico ou legal.

Desta forma, a cláusula que proíbe integralmente a subcontratação é ilegal e deve ser suprimida do edital, a fim de restaurar a competitividade do certame, ou caso, a administração queira permanecer com a vedação da subcontratação, necessário a apresentação de justificativa técnica expressa, demonstrando de forma objetiva porque o objeto exige execução direta e exclusiva pelo contratado.

#### II.IV - EXIGÊNCIA ECONÔMICO-FINANCEIRA COM ORÇAMENTO SIGILOS

O edital exige índices contábeis e prevê patrimônio líquido mínimo de 10% do valor estimado quando os índices forem insuficientes.

Se o valor estimado é sigiloso, o licitante não possui o parâmetro necessário para calcular se o seu Patrimônio Líquido atende ao requisito de 10%. Isso transforma um critério que deveria ser objetivo em um "fator surpresa", impedindo que a empresa avalie sua própria viabilidade de participação antes de incorrer em custos de preparação da proposta. Necessário esclarecer o valor-base para aferição da exigência ou adequar a cláusula.

Ao omitir o valor que serve de base para o cálculo do PL mínimo, a Administração nega ao licitante uma informação essencial para a sua participação, o que caracteriza cerceamento de defesa e restrição indevida à competitividade.

A exigência de Patrimônio Líquido (PL) mínimo de 10% do valor estimado em uma licitação com orçamento sigiloso cria uma antinomia jurídica que compromete a participação dos licitantes e a validade do certame.

O edital estabelece uma condição de habilitação (PL mínimo) cujo parâmetro de aferição (valor estimado) é desconhecido pelos licitantes. Isso impede que as empresas avaliem, antes de participar, se possuem a saúde financeira exigida para o contrato.

Esse fato gera uma incerteza na Habilitação, pois o licitante fica impossibilitado de saber se será inabilitado por insuficiência de PL, o que gera insegurança jurídica e afasta potenciais competidores.

Embora a Lei nº 14.133/2021 permita o sigilo do orçamento, ela ressalva que isso não deve prejudicar a divulgação de informações necessárias para a elaboração das propostas e para a compreensão das regras do jogo.

Vejam os que estão dispostos no artigo 24, da Lei nº 14.133/2021.

Art. 24. Desde que justificado, o orçamento estimado da contratação poderá ter caráter sigiloso, sem prejuízo da divulgação do detalhamento dos quantitativos e das demais informações necessárias para a elaboração das propostas, e, nesse caso:

I - o sigilo não prevalecerá para os órgãos de controle interno e externo;

(...)

Parágrafo único. Na hipótese de licitação em que for adotado o critério de julgamento por maior desconto, o preço estimado ou o máximo aceitável constará do edital da licitação.

A informação sobre o valor mínimo de PL exigido é uma "informação necessária" para a decisão de participar do certame. O sigilo do orçamento não pode ser usado para ocultar critérios de habilitação.



Quando a Administração optar pelo sigilo, ela deve informar expressamente no edital o valor absoluto do Patrimônio Líquido mínimo exigido, em vez de apenas indicar um percentual sobre um valor oculto.

Se o valor estimado é R\$ 1.000.000,00 e a exigência é de 10%, o edital deve dizer: "Exige-se Patrimônio Líquido mínimo de R\$ 100.000,00". Dessa forma, preserva-se o sigilo do valor total estimado (que poderia ser maior que o valor base do PL), mas garante-se a transparência do critério de habilitação.

Portanto, a manutenção da cláusula como está permite que a Administração inabilite empresas com base em um valor que só ela conhece, o que fere o Princípio do Julgamento Objetivo.

#### II.V- DA AMOSTRA

Sabe-se que o edital de licitação deve contemplar as condições de entrega da amostra ou de realização da prova de conceito (data, horário e local), os procedimentos para o exame da amostra (roteiro detalhado da avaliação), bem como os critérios objetivos para a aceitação.

Ocorre que, o TR afirma que serão avaliados "aspectos e padrões mínimos de aceitabilidade" e "custo x benefício".

Essas expressões são genéricas e subjetivas. Não há matriz de avaliação, critérios eliminatórios, pontuação, comissão técnica, critérios pedagógicos, parâmetros editoriais, forma de recurso técnico. Há risco de julgamento subjetivo, afrontando isonomia, motivação e julgamento objetivo.

O edital deve ser revisto para definição de critérios objetivos para análise das amostras, especialmente quanto à adequação etária, BNCC, qualidade editorial e segurança.

Vejamos o que diz o acordo 529/2018 – TCU – Plenário, quanto a exigência de amostras, "in verbis":

"[Enunciado] em caso de exigência de amostra, o edital de licitação deve estabelecer critérios objetivos, detalhadamente especificados, para apresentação e avaliação do produto que a Administração deseja adquirir. Além disso, as decisões relativas às amostras apresentadas devem ser devidamente motivadas, a fim de atender aos princípios do julgamento objetivo e da igualdade entre os licitantes."

Diante disso, tendo em vista a falta de clareza na definição dos procedimentos/critérios para o exame das amostras, o edital deixa que o processo de requisição e de exame das amostras fique sujeito à discricionariedade da equipe técnica responsável, tal fato apresenta clara afronta ao princípio do julgamento objetivo, com consequente quebra na isonomia do Certame.

Portanto, quando o edital apenas informa "serão avaliados "aspectos e padrões mínimos de aceitabilidade" e "custo x benefício", sem detalhar o que será avaliado e como será avaliado, ele cria um "cheque em branco" para a comissão. Isso possibilita que um licitante seja desclassificado com base em impressões subjetivas ou critérios que não estavam previstos para todos os concorrentes.

Diante disso, resta claro que análise de amostras não pode ser um ato discricionário da Administração, deve estar estritamente vinculada a critérios objetivos e mensuráveis, previamente estabelecidos no edital e de conhecimento de todos os licitantes. Um parecer técnico que reprove uma amostra com base em critérios subjetivos ou não previstos no edital é ilegal.

#### II.VI – JULGAMENTO POR LOTE COM RESTRIÇÃO À COMPETITIVIDADE

O edital adota julgamento por menor preço por grupo/ lote. O TR tenta justificar o



agrupamento alegando coerência pedagógica, economia de escala e redução de custos administrativos, mas não apresenta estudo comparativo concreto entre julgamento por item e julgamento por lote.

O próprio TR reconhece que a regra é a contratação por itens, sendo o lote uma exceção. Mesmo assim, a Administração não demonstra, com dados objetivos, que o parcelamento por itens ou sublotes seria inviável ou antieconômico.

A listagem reúne centenas de títulos de diferentes editoras, segmentos, públicos e naturezas, exigindo do fornecedor ampla capacidade multieditorial. Isso tende a afastar editoras menores e fornecedores especializados.

Necessária divisão por itens ou, no mínimo, por sublotes pedagógicos coerentes, como Educação Infantil, Fundamental I, Fundamental II, formação docente, literatura afro-brasileira/indígena, inclusão e acervo geral.

A decisão por não parcelar (ou por agrupar em lotes amplos) exige uma justificativa técnica e econômica robusta no Estudo Técnico Preliminar (ETP). Alegações genéricas de "facilidade administrativa" ou "redução de custos operacionais" não são suficientes para afastar a regra do parcelamento, especialmente quando o agrupamento restringe o mercado.

O mercado de livros é altamente fragmentado. Ao exigir que um único fornecedor entregue títulos de dezenas de editoras diferentes, a Administração afasta as próprias editoras (que poderiam oferecer preços melhores para seus próprios títulos) e pequenas livrarias, favorecendo apenas grandes distribuidores multieditoriais.

Em muitos casos, o julgamento por item gera maior economia, pois permite que especialistas em determinados nichos (ex: literatura infantil ou livros técnicos) ofereçam preços mais agressivos. O agrupamento forçado pode gerar o chamado "risco de lote", onde o licitante eleva os preços de itens menores para compensar incertezas no fornecimento de outros títulos do mesmo grupo.

Para atender ao interesse público sem sacrificar a competitividade, a Administração deveria ter adotado a divisão por sublotes temáticos ou pedagógicos, conforme sugerido:

- Educação Infantil e Fundamental;
- Formação Docente;
- Literatura Afro-brasileira e Indígena (temas com fornecedores especializados);
- Acervo Geral e Referência.

A falta de parcelamento impede a obtenção da proposta mais vantajosa, uma vez que inibe a disputa direta por itens onde haveria maior especialização e melhores preços de mercado."

Vejam os que diz o artigo 47, §1º, inciso III, da lei 14133/2021, in verbis:

Art. 47. As licitações de serviços atenderão aos princípios:

(...)

§ 1º Na aplicação do princípio do parcelamento deverão ser considerados:

(...)

III - o dever de buscar a ampliação da competição e de evitar a concentração de mercado.

Ainda sobre a divisão dos Itens, a lei 14133/2021, em seu art. 40, inciso V, aliena "b", discorre que:

Art. 40. O planejamento de compras deverá considerar a expectativa de consumo anual e observar o seguinte:

V - atendimento aos princípios:



b) do parcelamento, quando for tecnicamente viável e economicamente vantajoso; Notoriamente existe um prejuízo direto a Administração Pública, fazendo com que produtos tenham um preço superfaturado, haja vista opções de concorrência limitadas e uma gama pequena de comparações entre preços.

A importância da concorrência é justamente a possibilidade de se ter uma maior noção dos valores que correspondem ao objeto, fazendo com que haja uma percepção aguçada perante a proposta dos preços que as licitantes dispõem.

Ao se ter uma noção dos preços, conseguimos identificar os valores superfaturados e conseqüentemente, conseguimos identificar os valores mais acessíveis, economizando certamente sobre o produto.

Diante dos vícios apresentados no presente ato convocatório, o Município licitante terá que aprimorar a redação do Edital, no que diz respeito, especificamente, à divisão do lote único em quantos lotes forem possíveis.

## II.VII - DOS PONTOS QUE PODEM CAUSAR INSEGURANÇA JURÍDICA

### 1) Ausência de matriz pedagógica de aderência à BNCC

O TR afirma que as obras possuem aderência à BNCC, ao Referencial Curricular de Maceió, à diversidade cultural e às Leis nº 10.639/2003 e nº 11.645/2008.

Contudo, não há matriz demonstrando:

- competência da BNCC relacionada a cada obra;
- habilidade desenvolvida;
- faixa etária adequada;
- eixo temático;
- campo de experiência;
- justificativa de curadoria;
- critério de seleção;
- pertinência pedagógica por etapa.

A simples listagem de títulos não comprova aderência pedagógica. É necessária a apresentação de matriz pedagógica individualizada ou por lote, correlacionando cada obra às competências, habilidades e objetivos educacionais da BNCC e do currículo local.

### 2) Fragilidade logística: ausência de plano de distribuição e conferência

Anexo II lista diversos endereços, mas não define cronograma, roteiro, responsáveis pelo recebimento, critérios de conferência, quantitativo por unidade, forma de separação dos acervos, identificação dos kits, responsabilidade por descarga, fluxo de substituição ou aceite definitivo.

Também existem endereços incompletos ou observações internas, como “MUDOU A ETAPA PARA ED. INFANTIL”, “MUDANDO A ETAPA” e “NÃO CONTA COMO ESCOLA”, o que demonstra ausência de planejamento executivo suficiente, com impacto direto na formação de preço, execução contratual e fiscalização, pelo que se faz necessária a correção dos endereços e inclusão de plano logístico com quantitativo por unidade, cronograma de entrega e procedimento de recebimento.

### 3) Inconsistência sobre natureza do objeto: aquisição de bens tratada como serviço contínuo

O TR afirma que o objeto é aquisição de livros, mas também declara que a contratação se enquadra “de forma contínua”, com fundamentação típica de serviço permanente. A minuta contratual também prevê prorrogação sucessiva do contrato.

A aquisição de acervo bibliográfico é fornecimento de bens, não serviço contínuo. Essa confusão pode impactar vigência, prorrogação, reajuste, execução e fiscalização.



Necessária a correção do TR e da minuta contratual para enquadrar o objeto como fornecimento de bens, com prorrogação apenas nos limites compatíveis com a Lei nº 14.133/2021 e com a Ata de Registro de Preços, sob pena de violação ao dever de definição adequada do regime jurídico da contratação.

#### 4) Cláusulas sancionatórias incompletas e contraditórias

A minuta da ARP, o TR e a minuta contratual repetem falha grave na cláusula de multa: “Moratória de por dia de atraso injustificado...”, sem percentual, limite ou base de cálculo. Também há contradição entre número e extenso: “1% (cinco por cento)”. Ausência de clareza, liquidez e segurança jurídica da penalidade, o que requer retificação das cláusulas sancionatórias, com definição precisa de percentual, base de cálculo, limite máximo e hipóteses de aplicação.

#### 5) Cláusulas incompatíveis com o objeto de livros

A minuta contratual exige entrega de manual do usuário e relação de assistência técnica autorizada, obrigação típica de equipamentos, não de livros.

O TR também menciona “kits” e “conclusão da formação”, embora o objeto seja aquisição de acervo bibliográfico.

Essas inconsistências indicam reaproveitamento de minuta sem adequada adaptação ao objeto, e deficiência de planejamento e inadequação do instrumento convocatório.

#### 6) Orçamento sigiloso com justificativa genérica

O TR adota orçamento sigiloso sob a justificativa de que a divulgação prévia poderia reduzir a disposição dos licitantes para ofertar preços menores.

A justificativa é genérica e não demonstra, no caso concreto, porque o sigilo seria vantajoso para aquisição de acervo bibliográfico. Também não há análise específica do mercado editorial.

#### 7) Fragilidade da qualificação técnica

O TR exige atestado de capacidade técnica compatível com os itens arrematados, mas não define percentual mínimo, quantitativo mínimo, objeto similar, número de títulos, volume de livros, fornecimento a bibliotecas ou experiência logística compatível. Essa redação permite julgamento subjetivo da habilitação, claramente ausência de critérios objetivos de habilitação técnica. Necessária definição clara do que será considerado compatível, admitindo comprovação proporcional ao lote ou sublote disputado.

### III. DOS PEDIDOS

Ante o exposto, em respeito aos princípios reitores da Administração Pública e dos princípios gerais das licitações Públicas, bem como da legislação complementar referenciada, requer-se respeitosamente, o recebimento a presente impugnação, bem como seja-lhe atribuído efeito suspensivo, e, ao final, seu acolhimento para rever os atos dessa Entidade, como possibilita a lei, a fim de Anular ou retificar, na forma acima apontada, o texto do edital do Pregão Eletrônico 064/2026 e seus anexos.

Termos em que, pede deferimento.

São Paulo – SP, 19 de Maio de 2026.



**Recebido em**

19/05/2026 às 16:53:16

Resposta

**Responsável pela resposta**

Sem Resposta

**Resposta**

Sem Resposta

**Data da resposta**

Aguardando Resposta

ARSER - Agência Municipal de Regulação de Serviços Delegados (<http://www.maceio.al.gov.br/arser/>)

Rua Eng. Roberto Gonçalves Menezes, 71, Centro, Maceió/AL

CEP:57020-680 (82) 3312-5100

CNPJ: 26.981.455/0001-29

Prefeitura de Maceió - [www.maceio.al.gov.br](http://www.maceio.al.gov.br) (<http://www.maceio.al.gov.br/>)

