



**COMISSÃO DE LICITAÇÕES DA PREFEITURA MUNICIPAL DE
ITAPECERICA DA SERRA/SP**

Assunto: IMPUGNAÇÃO AO ATO CONVOCATÓRIO

Pregão Eletrônico Nº. 056/2025

Objeto: Contratação de empresa para o fornecimento de kit de materiais escolares, com entrega ponto a ponto, destinados aos alunos da rede pública municipal de ensino, conforme diretrizes estabelecidas pela Secretaria Municipal de Educação.

**CARVALHO COMÉRCIO E DISTRIBUIDORA DE
PAPELARIA, EMBALAGENS E BRINDES LTDA.**, pessoa jurídica de direito privado, inscrita no CNPJ nº 49.069.442/0001-83, com sede na Rua Comandante Salgado nº 922, Vila Hortência, Sorocaba/SP, neste ato representada por seu sócio administrador, FABIO MATEUS CARVALHO, brasileiro, solteiro, empresário, portador do RG nº 24.638.057-3 SSP/SP, inscrito no CPF nº 260.098.688-07 vem, respeitosamente à presença de Vossa Excelência, com fulcro na lei 14.133/21, bem como nos princípios constitucionais que norteiam os certames licitatórios, para tempestivamente interpor a presente:

IMPUGNAÇÃO

Da licitação em referência, consoante às razões de Fato e de Direito, que passa a expor:

DA TEMPESTIVIDADE

A presente impugnação é tempestiva, visto que o item 4.1 do próprio





instrumento convocatório prevê: “Qualquer pessoa é parte legítima para impugnar o Edital, devendo protocolar o pedido até 3 (três) dias úteis anteriores à data fixada para abertura do certame. O pedido deverá vir instruído com documentos que comprovem a capacidade postulatória do impugnante.”

DOS FATOS E FUNDAMENTOS

O Município de Itapeccerica da Serra/SP publicou o Pregão Eletrônico nº 056/2025, Processo Administrativo nº 505/2025, destinado ao registro de preços para futura e eventual aquisição de kits de materiais escolares destinados aos alunos da rede municipal de ensino, com valor estimado de R\$ 23.203.226,18.

Contudo, após análise do Edital e de seus anexos, foram identificadas exigências que merecem revisão por esta Administração, por apresentarem restrição à competitividade e afronta aos princípios da isonomia, razoabilidade, proporcionalidade e da busca da proposta mais vantajosa, previstos no art. 5º da Lei nº 14.133/2021.

Dentre os pontos que justificam a presente impugnação, destacam-se a vedação injustificada à participação de empresas em consórcio, a imposição de especificações técnicas excessivamente restritivas, a exigência de certificações sem critérios objetivos de equivalência e a adoção de prazo contratual de 36 (trinta e seis) meses sem demonstração adequada de sua vantajosidade para a Administração.

Diante disso, apresenta-se a presente impugnação para que sejam revistas as disposições apontadas, em observância aos princípios que regem



as contratações públicas e à necessária ampliação da competitividade do certame.

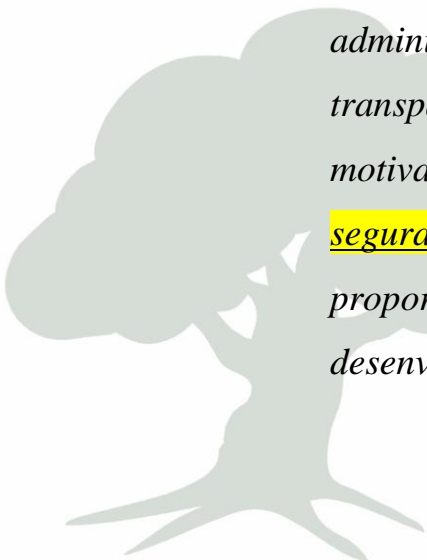
I – DA ILEGALIDADE DA VEDAÇÃO À PARTICIPAÇÃO DE EMPRESAS EM CONSÓRCIO

O certame apresenta inconsistência quanto à participação de empresas reunidas em consórcio.

Note que o item 4.4.2 do Termo de Referência estabelece a **VEDAÇÃO** à participação de consórcios com a justificativa de que o objeto licitado possui “baixa complexidade”. Porém, as cláusulas do próprio Edital admitem a participação de empresas em consórcio, limitando-o a duas empresas, criando contradição entre os documentos que compõem o instrumento convocatório.

Tal divergência é inadmissível e compromete a segurança jurídica, gera insegurança aos licitantes e afronta o princípio da vinculação ao instrumento convocatório, previsto no art. 5º da Lei nº 14.133/2021.

*Art. 5º Na aplicação desta Lei, serão observados os princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade, da eficiência, do interesse público, da probidade administrativa, da igualdade, do planejamento, da transparência, da eficácia, da segregação de funções, da motivação, da **vinculação ao edital**, do julgamento objetivo, da **segurança jurídica**, da razoabilidade, da competitividade, da proporcionalidade, da celeridade, da economicidade e do desenvolvimento nacional sustentável, assim como as*





disposições do Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942.

Além da contradição formal, a justificativa apresentada para a vedação não se sustenta diante das características concretas da contratação.

O presente pregão possui valor estimado de R\$ 23.203.226,18 (vinte e três milhões, duzentos e três mil, duzentos e vinte e seis reais e dezoito centavos) e contempla não apenas o fornecimento de materiais escolares, mas também a montagem dos kits, armazenamento, logística e entrega ponto a ponto, atividades das quais demandam elevada capacidade operacional, logística e financeira.

Para Ronny Charles Lopes de Torres:

"A restrição à participação de consórcios deve ser excepcional e estar devidamente justificada no processo administrativo, sob pena de afronta aos princípios da competitividade e da isonomia." (TORRES, Ronny Charles Lopes de. Leis de Licitações Públicas Comentadas. Salvador: JusPodivm).

Sendo assim, a vedação à participação de consórcios restringe a competitividade do certame, impedindo que empresas especializadas em diferentes etapas da execução contratual unam suas capacidades técnicas e econômicas para participar da disputa, em afronta aos princípios da isonomia, da competitividade e da busca da proposta mais vantajosa para a Administração Pública, previstos no art. 5º da Lei nº 14.133/2021.

Cumprido destacar que a jurisprudência dos Tribunais de Contas é pacífica no sentido de que a vedação à participação de consórcios deve ser



devidamente motivada e fundamentada em elementos concretos do objeto, não sendo suficiente mera alegação genérica de baixa complexidade.

Dessa forma, requer-se a retificação do Edital para sanar a contradição existente e permitir a participação de empresas reunidas em consórcio, ou, subsidiariamente, que a Administração apresente motivação técnica e jurídica robusta que justifique a restrição adotada.

II - DAS ESPECIFICAÇÕES TÉCNICAS EXCESSIVAMENTE RESTRITIVAS E DO POSSÍVEL DIRECIONAMENTO DO CERTAME

A análise das especificações constantes do Termo de Referência evidencia a imposição de elevado número de requisitos técnicos cumulativos, incluindo exigências relativas a gramaturas mínimas específicas, dimensões exatas, formatos determinados de encadernação, características específicas do papel, certificações particulares e diversos laudos laboratoriais para comprovação de desempenho e composição dos materiais.

Isoladamente consideradas, determinadas exigências podem encontrar justificativa na busca pela qualidade dos produtos a serem fornecidos. Todavia, quando analisadas em conjunto, as especificações ultrapassam os limites da razoabilidade e da proporcionalidade, passando a restringir indevidamente a competitividade do certame.

A Lei nº 14.133/2021 determina que as especificações técnicas sejam elaboradas de forma a assegurar a ampla concorrência, vedando exigências desnecessárias ou irrelevantes que possam restringir a participação de



interessados aptos a atender às necessidades da Administração.

Merece destaque a lição de Ronny Charles Lopes de Torres:

"A Administração Pública não pode estabelecer especificações que, embora aparentemente técnicas, conduzam à redução injustificada da competição ou ao favorecimento de determinados fornecedores. A especificação do objeto deve ser funcional e não direcionadora."

No caso, o conjunto de exigências técnicas adotado indica possível direcionamento para fabricantes ou fornecedores específicos já previamente identificados pela Administração, especialmente porque diversos requisitos não guardam relação direta com a funcionalidade essencial dos produtos, mas sim com características extremamente particulares de fabricação.

Ademais, após análise preliminar do mercado especializado de materiais escolares, verifica-se forte indício de inexistência de, ao menos, três fabricantes ou fornecedores aptos a atender simultaneamente todas as especificações exigidas para determinados itens do edital.

Tal circunstância é extremamente relevante, pois demonstra potencial comprometimento da competitividade do certame e da obtenção da proposta mais vantajosa para a Administração, podendo resultar na participação de número reduzido de concorrentes ou até mesmo na concentração do mercado em fornecedor previamente favorecido.

A ausência de pluralidade de fabricantes aptos a atender integralmente as exigências constitui forte indício de restrição indevida à competição,



circunstância que deve ser previamente avaliada e justificada pela Administração mediante estudos técnicos e pesquisa de mercado efetivamente demonstrativos da viabilidade concorrencial do certame.

Dessa forma, requer-se que a Administração apresente os estudos técnicos e as pesquisas de mercado que embasaram cada uma das especificações restritivas constantes do Termo de Referência, demonstrando a existência de quantidade suficiente de fornecedores aptos ao atendimento integral das exigências estabelecidas.

Não sendo possível comprovar a existência de mercado competitivo apto a atender simultaneamente todas as características exigidas, requer-se a revisão das especificações técnicas excessivamente restritivas, adequando-as aos princípios da razoabilidade, proporcionalidade, competitividade e ampla concorrência previstos na Lei nº 14.133/2021.

III – DA INDEFINIÇÃO E SUBJETIVIDADE DA EXIGÊNCIA DE CERTIFICAÇÃO “FSC OU EQUIVALENTE RECONHECIDA”

O edital estabelece que os seguintes produtos 1.1, 1.2, 1.3, 1.4, 1.5, 1.6, 1.7, 2.4 e 2.5, deverão possuir certificação FSC ou “equivalente reconhecida”.

Caderno
brochura 1/4
com 96 folhas

personalizadas com impressão offset 4 cores, conforme arte a ser fornecida pelo órgão, revestido em papel couche com gramatura mínima de 115 g/m² e guarda em papel offset com gramatura mínima de 120 g/ m², com acabamento em laminação brilho. Constar na contracapa informações do fabricante, marca, gramaturas, formato, número de folhas e norma da ABNT NBR 15733:2012 (em que o produto deve estar plenamente adequado).
Produto com certificação FSC ou equivalente reconhecida, com respectivo número de registro e identificação do fabricante.

Todavia, o instrumento convocatório não especifica quais



certificações serão consideradas equivalentes, nem indica quais critérios serão utilizados para o reconhecimento dessa equivalência pela Administração.

A redação “equivalente reconhecida” cria insegurança jurídica aos licitantes, uma vez que impossibilita a identificação prévia dos documentos aptos a atender às exigências editalícias.

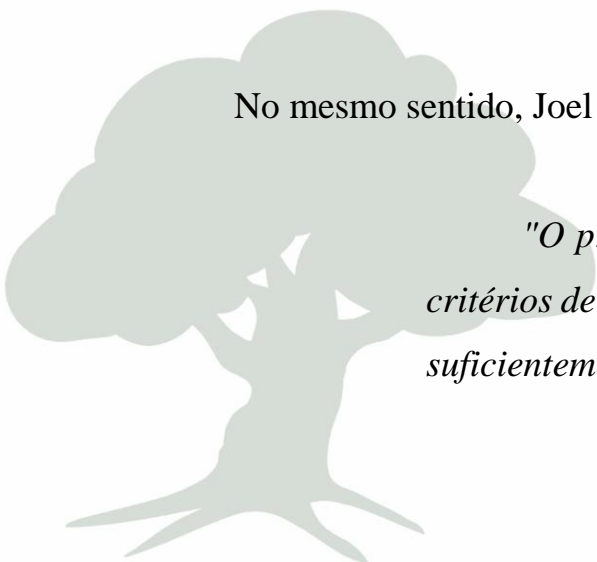
Conforme leciona Marçal Justen Filho:

"O edital deve conter regras claras e precisas, aptas a eliminar subjetivismos na atuação administrativa. A definição imprecisa das condições de participação ou de julgamento compromete a isonomia entre os licitantes e amplia indevidamente a discricionariedade do administrador."

A ausência de critérios objetivos transfere à Administração ampla discricionariedade para decidir, apenas durante a fase de julgamento, quais certificações serão aceitas ou rejeitadas, situação incompatível com os princípios do julgamento objetivo, da transparência, da isonomia e da vinculação ao instrumento convocatório, previstos no art. 5º da Lei nº 14.133/2021.

No mesmo sentido, Joel de Menezes Niebuhr ensina que:

"O princípio do julgamento objetivo exige que os critérios de avaliação sejam previamente estabelecidos e suficientemente determinados, de modo que os licitantes





possam conhecer antecipadamente as condições que serão consideradas pela Administração."

Não é admissível que o licitante participe do certame sem conhecer previamente quais certificações atendem às exigências do edital, pois tal circunstância gera incerteza quanto à formulação da proposta e pode resultar em desclassificações arbitrárias.

Dessa forma, requer-se a retificação do edital para que sejam expressamente indicadas todas as certificações consideradas equivalentes à certificação FSC, bem como os critérios técnicos e objetivos para seu reconhecimento, assegurando tratamento isonômico a todos os participantes e eliminando qualquer margem de subjetividade na fase de julgamento.

IV – DA DESPROPORCIONALIDADE DO PRAZO CONTRATUAL DE 36 (TRINTA E SEIS) MESES E DOS RISCOS À COMPETITIVIDADE E À ECONOMICIDADE

Além de tudo, o edital ainda prevê vigência contratual de 36 (trinta e seis) meses, prazo que deve ser reavaliado sob a ótica dos princípios da competitividade, economicidade, eficiência e busca da proposta mais vantajosa para a Administração Pública.

12.8. A contratação terá vigência de 36 (trinta e seis) meses, abrangendo três exercícios letivos consecutivos, contados a partir da assinatura do contrato. É admitida a

Embora a Lei nº 14.133/2021 admita contratos plurianuais em determinadas hipóteses, a Administração deve demonstrar, de forma técnica e fundamentada, que a adoção de prazo tão extenso representa efetiva



vantagem para o interesse público.

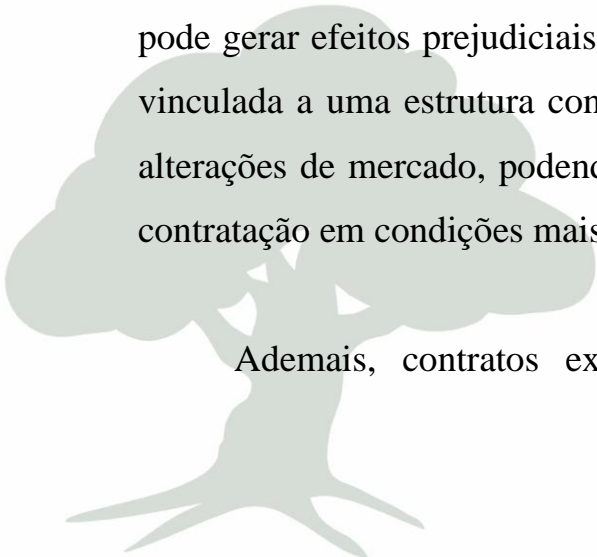
No caso, a manutenção de um único fornecedor por período de três anos gera significativa redução da competitividade do mercado, impedindo que novos fornecedores participem periodicamente de certames destinados ao fornecimento de materiais escolares.

Além disso, o setor de papelaria, materiais escolares, insumos gráficos e produtos importados está diretamente sujeito às oscilações econômicas nacionais e internacionais, especialmente variações cambiais, aumento dos custos logísticos, escassez de matérias-primas e eventos geopolíticos imprevisíveis.

O atual cenário internacional demonstra com clareza tais riscos. Conflitos armados, instabilidades geopolíticas, restrições comerciais, aumento dos custos de frete internacional, oscilações cambiais e interrupções nas cadeias globais de suprimentos afetam diretamente a fabricação e a comercialização de materiais escolares. Tais fatores impactam tanto fabricantes nacionais quanto importadores, tornando extremamente difícil prever, com razoável segurança, as condições econômicas do mercado ao longo de um período de 36 meses.

Nesse cenário, a contratação de um único fornecedor por três anos pode gerar efeitos prejudiciais à própria Administração Pública, que ficará vinculada a uma estrutura contratual menos flexível diante das constantes alterações de mercado, podendo inclusive perder oportunidades futuras de contratação em condições mais vantajosas.

Ademais, contratos excessivamente longos tendem a favorecer





empresas de grande porte e elevada capacidade financeira, restringindo a participação de pequenas e médias empresas, em evidente prejuízo à ampliação da competitividade.

Cumprido destacar que o objeto licitado consiste no fornecimento de kits de materiais escolares, caracterizando-se como aquisição recorrente, sazonal e relacionada aos ciclos anuais do calendário escolar. Não se trata de serviço contínuo, tampouco de investimento de longo prazo que exija amortização de custos ao longo de vários exercícios financeiros.

Por essa razão, a opção pela manutenção do mesmo fornecedor durante três anos letivos consecutivos demanda motivação especialmente robusta, acompanhada de estudos técnicos que demonstrem, de forma objetiva, a superioridade dessa solução em relação à realização de procedimentos licitatórios periódicos.

A ausência de justificativa detalhada para a adoção de vigência tão extensa pode caracterizar afronta aos princípios da motivação, da razoabilidade, da competitividade e da busca da proposta mais vantajosa, previstos no art. 5º da Lei nº 14.133/2021.

Diante disso, requer-se que a Administração apresente os estudos técnicos e econômicos que fundamentaram a adoção do prazo contratual de 36 (trinta e seis) meses, demonstrando sua efetiva vantajosidade e compatibilidade com a dinâmica do mercado de materiais escolares.

Não sendo comprovada tal necessidade, requer-se a revisão do prazo contratual, adequando-o a período mais compatível com a natureza do objeto licitado e com os princípios que regem as contratações públicas.



CONCLUSÃO

Pelos fundamentos expostos, verifica-se que determinadas disposições do Edital merecem revisão, uma vez que apresentam potencial restrição à competitividade e podem comprometer a ampla participação de fornecedores aptos a atender ao objeto licitado.

As inconsistências apontadas, especialmente quanto à vedação de consórcios, às especificações técnicas excessivamente restritivas, à ausência de critérios objetivos para aceitação de certificações equivalentes e à adoção de prazo contratual de 36 (trinta e seis) meses, demandam reavaliação por parte da Administração, a fim de assegurar a observância dos princípios da legalidade, isonomia, competitividade, razoabilidade e da seleção da proposta mais vantajosa.

Dessa forma, espera-se que os pontos sejam devidamente apreciados, promovendo-se os ajustes necessários para garantir a regularidade do certame e ampliar a competitividade da disputa, em benefício do interesse público.

DOS PEDIDOS

Diante do exposto, revela-se medida de justiça **REQUER**:

- a) o recebimento e conhecimento da presente impugnação, por ser tempestiva e atender aos requisitos legais;
- b) a suspensão da sessão pública designada para o certame até a apreciação e julgamento da presente impugnação, evitando-se prejuízos à



Administração e aos licitantes;

c) o acolhimento da presente impugnação, com a retificação do Edital e de seus anexos, promovendo-se a revisão dos pontos impugnados, especialmente aqueles relacionados à participação de consórcios, às especificações técnicas, às exigências de certificação e ao prazo de vigência contratual;

d) em razão das alterações eventualmente promovidas, seja reaberto o prazo para apresentação das propostas, nos termos da legislação aplicável;

e) caso não seja esse o entendimento, requer-se o encaminhamento da presente impugnação à autoridade competente para apreciação e decisão, com a devida fundamentação.

Termos em que
Pede e espera deferimento.

Sorocaba, 16 de junho de 2026.

Fábio Mateus Carvalho – Proprietário

CPF: 260.098.688-07

**CARVALHO COMÉRCIO E DISTRIBUIDORA DE PAPELARIA,
EMBALAGENS E BRINDES LTDA**

CNPJ: 49.069.442/0001-83

