

**EXCELENTÍSSIMO(A) SENHOR(A) PREGOEIRO(A) DA SECRETARIA MUNICIPAL DA  
EDUCAÇÃO - SME DO MUNICÍPIO DE FORTALEZA/CE**

**Referência:** Pregão Eletrônico nº 90094/2026 - Edital nº 11134

Processo Administrativo nº P005011/2026 - UASG: 927744

**BIGNARDI INDÚSTRIA E COMÉRCIO DE PAPÉIS E ARTEFATOS LTDA,** pessoa jurídica de direito privado, inscrita no CNPJ/MF sob o nº 61.192.522/0010-18, com sede na Av. José Alves de Oliveira, nº 300, Galpão nº 13, Distrito Industrial, CEP 13213-105, Jundiaí - SP, telefone: (11) 3328-6672, e-mail: [licitacao@bignardi.com.br](mailto:licitacao@bignardi.com.br), por seu representante legal infra-assinado, vem, respeitosamente, à presença de Vossa Senhoria, com fundamento no art. 164 da Lei Federal nº 14.133, de 1º de abril de 2021, apresentar

**IMPUGNAÇÃO AO EDITAL**

relativamente ao Pregão Eletrônico nº 90094/2026, cujo objeto é a *seleção de empresa para Registro de Preços visando à futura e eventual aquisição de Kits Escolares para os alunos da Rede Pública Municipal de Ensino de Fortaleza/CE*, pelos fatos e fundamentos a seguir expostos.

1

---

**BIGNARDI INDÚSTRIA E COMÉRCIO DE PAPÉIS E ARTEFATOS LTDA.**

CNPJ: 61.192.522/0010-18 - Inscrição Estadual: 407.800.770.115

Av. José Alves de Oliveira, 300, Condomínio Business Park Jundiaí, Galpão nº 13, Distrito Industrial, CEP 13213-105, Jundiaí - SP

Fone: (11) 3328-6672 - E-mail: [licitacao@bignardi.com.br](mailto:licitacao@bignardi.com.br)

**ENDEREÇO PARA CORRESPONDÊNCIA (ESCRITÓRIO CENTRAL)**

Rua José Pereira Jorge, nº 242, Vila Guilherme, CEP 02027-020, São Paulo - SP

## I - SÍNTESE DAS IRREGULARIDADES

O instrumento convocatório em comento contém duas cláusulas que, isoladamente e em conjunto, comprometem o caráter competitivo do certame, em violação aos princípios da competitividade, da isonomia e da razoabilidade, positivados no art. 5º da Lei nº 14.133/2021.

A primeira irregularidade reside nos **itens 12.1 e 12.3 do Termo de Referência (Anexo I)**, que impõem ao licitante classificado em primeiro lugar a obrigação de apresentar, no **prazo máximo de 03 (três) dias úteis** contados da convocação pela plataforma COMPRASGOV, ao menos 01 (uma) unidade de amostra para cada grupo vencido, remetendo-as fisicamente ao Almoxarifado da Secretaria Municipal da Educação - SME, situado na Av. Dr. Silas Munguba, nº 4.820, Galpão 05, Passaré, Fortaleza/CE, CEP 60.714-502. **Referido prazo é manifestamente exíguo**, tornando impraticável a participação de empresas estabelecidas fora do Estado do Ceará e, em muitos casos, até mesmo de empresas sediadas na própria Região Nordeste, na medida em que 03 (três) dias úteis são absolutamente insuficientes para separação, embalagem, despacho e recebimento físico de kits escolares compostos por dezenas de itens volumosos e variados no endereço de entrega fixado no edital.

A segunda irregularidade, de igual gravidade, encontra-se no **item 2.4 do Termo de Referência**, que determina que **os kits escolares objeto da futura contratação deverão ser entregues em até 30 (trinta) dias corridos** contados do recebimento da ordem de compra. Esse prazo revela-se igualmente **insuficiente diante da natureza e do volume do objeto licitado** - kits compostos por múltiplos itens com especificações técnicas detalhadas e, em parte, personalizados, em quantidades substancialmente relevantes -, inviabilizando o cumprimento contratual por fornecedores que dependem de produção, consolidação de estoque e logística de distribuição em escala nacional.

Analizadas conjuntamente, as duas exigências configuram um cenário de restrição sistêmica à competitividade: o prazo exíguo para amostras afasta potenciais licitantes antes mesmo da fase de contratação, enquanto o prazo exíguo para entrega do objeto impõe risco concreto de inadimplemento ao vencedor que, eventualmente, supere a primeira barreira. O resultado prático é a concentração do certame em fornecedores com sede ou logística instalada no Estado do Ceará, critério geográfico cuja utilização como fator determinante de competitividade é expressamente vedado pelo art. 9º, inciso I, alínea "b", da Lei nº 14.133/2021.

## **II - DOS PRAZOS PREVISTOS NO EDITAL E SUAS INVIABILIDADES PRÁTICAS**

### **2.1. Do prazo exíguo para apresentação de amostras (itens 12.1 e 12.3 do Termo de Referência)**

O item 12.1 do Termo de Referência, ao disciplinar as amostras, assim prevê:

***"[...] ficando o primeiro colocado obrigado, sob pena de desclassificação, apresentar tal AMOSTRA, no prazo de no máximo 03 (três) dias úteis, contados a partir da CONVOCAÇÃO lançada na plataforma do sistema do COMPRASGOV [...]"***

O item 12.3, por sua vez, reitera:

***"As amostras deverão ser enviadas no prazo máximo de 03 (três) dias úteis, para o endereço sito à Avenida Doutor Silas Munguba, 4820 - Galpão 05 - Passaré - Fortaleza/CE - CEP: 60.714-502 [...]."***

Para compreender a inviabilidade prática desse prazo, é necessário considerar a natureza do objeto licitado. Os kits escolares são compostos por dezenas de itens distintos - cadernos, lápis, borrachas, colas, tintas, régua, tesouras, estojos, entre outros -, muitos dos quais possuem especificações técnicas detalhadas, personalizações gráficas e exigências de conformidade aferidas pela Comissão Técnica com base em critérios específicos elencados nos itens 12.5 e seguintes do Termo de Referência.

A convocação para apresentação de amostras ocorre após a sessão de disputa, quando já se identifica o primeiro classificado. A partir desse momento, conta-se o prazo de 3 dias úteis. Para uma empresa estabelecida em São Paulo, Rio de Janeiro, Minas Gerais ou em qualquer outra unidade da federação distante do Ceará, esse intervalo de tempo é materialmente insuficiente para:

- (i) reunir fisicamente 01 (uma) unidade de cada item integrante do kit, respeitando as especificações editalícias, sendo que muitos desses itens - os cadernos, por exemplo - não são itens de prateleira, demandando prazo hábil para ajustes gráficos de layout para impressão e acabamento;
- (ii) agendar previamente o horário de recebimento junto ao Almoxarifado da SME (obrigação prevista no próprio Termo de Referência);
- (iii) contratar transportadora ou serviço de remessa e efetuar o despacho das amostras; e
- (iv) garantir que o envio chegue ao destino dentro do prazo estipulado - lembrando que o item 12.3.1 aceita o comprovante de despacho como prova

de tempestividade apenas para "empresas fora de Fortaleza", o que pressupõe ao menos que o despacho seja realizado dentro dos 3 dias úteis.

Transportadoras convencionais que operam na rota São Paulo-Fortaleza ou Rio de Janeiro-Fortaleza, por exemplo, operam com prazos de entrega que variam de 5 a 10 dias úteis. Mesmo o serviço expresso (SEDEX ou equivalente), quando disponível para volumes e pesos compatíveis com kits escolares completos, demanda ao menos 2 dias úteis de trânsito - o que, somado ao tempo necessário para separação, embalagem e despacho do material, torna o cumprimento do prazo de 3 dias úteis uma missão de elevado risco e, muitas vezes, de impossibilidade factual.

## **2.2. Do prazo exíguo para entrega do objeto (item 2.4 do Termo de Referência)**

Além da irregularidade relativa ao prazo para apresentação de amostras, **o prazo de entrega do objeto licitado, conforme o prazo em até 30 (trinta) dias fixado no Edital, é igualmente exíguo e incompatível com a realidade operacional e logística** das empresas que pretendam oferecer uma proposta competitiva e eficiente. Para que seja possível formular proposta idônea e efetivamente cumprir o contrato, a vencedora deverá necessariamente observar os seguintes condicionantes:

**(i) Importação de produtos:** parcela relevante dos itens que compõem os kits escolares é produzida no exterior ou depende de insumos importados. O processo de importação envolve negociação com fornecedores internacionais, embarque, despacho aduaneiro e transporte interno, atividades que, isoladamente, demandam semanas. Um prazo de entrega exíguo inviabiliza a utilização de produtos importados e, por consequência, restringe o universo de fornecedores àqueles que possuam estoque pré-

formado, em detrimento da qualidade e do preço que poderiam ser obtidos com a aquisição planejada.

**(ii) Aquisição de produtos sob demanda:** itens como cadernos, que integram os kits escolares, não são produtos de prateleira, pois exigem fabricação sob encomenda com capas e layouts personalizados, conforme especificações do Termo de Referência, o que pressupõe um ciclo produtivo que inclui desenvolvimento gráfico, aprovação, impressão e acabamento, e que não pode ser comprimido abaixo de determinado número de dias úteis sem comprometer a qualidade e a conformidade dos itens com as especificações editalícias.

**(iii) Prazo de mixagem dos produtos em forma de kit escolar:** a montagem dos kits não é uma operação trivial. Trata-se de uma linha de montagem que demanda produção diária contínua, envolvendo a organização, conferência e acondicionamento de dezenas de itens distintos por unidade de kit. Considerando o volume total de kits que deverá ser entregue ao Município de Fortaleza/CE, o tempo necessário apenas para a etapa de montagem é considerável, e não pode ser desprezado no cálculo do prazo razoável de entrega.

**(iv) Logística de transporte:** os kits escolares são bens volumosos e de peso significativo. O transporte de grandes quantidades até o endereço da Prefeitura de Fortaleza/CE, a partir de centros de distribuição localizados predominantemente na região Sudeste, demanda contratação de serviço de transporte de carga, emissão de documentos fiscais, e prazos de trânsito que, em rotas como São Paulo-Fortaleza, variam tipicamente entre 5 e 10 dias úteis. Esse tempo de logística, somado aos prazos de produção e montagem,

torna qualquer prazo de entrega abaixo de 30 (trinta) dias úteis incompatível com a realidade operacional do setor.

A conjunção desses fatores: importação, produção sob demanda, montagem e logística; demonstra que o prazo de entrega fixado no Edital é manifestamente incompatível com a natureza e a complexidade do objeto licitado. Tal circunstância viola os mesmos princípios já apontados nos capítulos precedentes - competitividade, isonomia, razoabilidade e proporcionalidade - e impõe, também por essa razão, a retificação do instrumento convocatório, com a fixação de prazo compatível com a realidade produtiva e logística do mercado nacional.

### **III - DAS VIOLAÇÕES À LEI Nº 14.133/2021**

As cláusulas editalícias impugnadas afrontam os seguintes dispositivos da Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos:

#### **3.1. Princípios da competitividade e da isonomia (art. 5º da Lei nº 14.133/2021)**

O art. 5º da Lei nº 14.133/2021 consagra, entre os princípios que regem as licitações públicas, a isonomia, a competitividade e a vinculação ao instrumento convocatório. A competitividade impõe que o edital seja estruturado de modo a ampliar o universo de potenciais licitantes, e não a restringi-lo artificialmente.

A exigência de apresentação de amostras em 3 dias úteis, sem qualquer modulação em razão da distância geográfica dos licitantes, cria distinção ilegítima entre empresas sediadas em Fortaleza - ou no Estado do Ceará - e empresas estabelecidas nas

demais unidades da federação. Enquanto as primeiras conseguem, com relativa facilidade, protocolar as amostras no almoxarifado da SME dentro do prazo, as segundas se veem materialmente impedidas de fazê-lo, ou submetidas a custos logísticos extraordinários e a riscos operacionais injustificáveis. Essa assimetria não decorre de qualificação técnica superior das empresas locais, mas tão somente de sua proximidade geográfica - critério absolutamente vedado em licitações públicas.

O mesmo raciocínio aplica-se, com igual intensidade, ao prazo de entrega do objeto. A fixação de prazo único de 30 (trinta) dias corridos para a entrega da integralidade dos kits, sem qualquer escalonamento em função dos quantitativos demandados, reproduz a lógica excludente já apontada: beneficia artificialmente fornecedores com estoque formado e logística instalada na região, em detrimento de empresas que dependem de ciclo produtivo completo - personalização gráfica, montagem, consolidação de carga e transporte interestadual - para cumprir o objeto contratado.

### **3.2. Princípio da razoabilidade e proporcionalidade (art. 5º da Lei nº 14.133/2021)**

A razoabilidade e a proporcionalidade, como vetores de controle da atividade administrativa, exigem que os meios eleitos pela Administração sejam adequados, necessários e proporcionais aos fins colimados. No caso em tela, o fim almejado é a verificação de conformidade das amostras com as especificações do Termo de Referência - objetivo plenamente legítimo. O meio eleito, contudo - prazo de apenas 3 dias úteis -, é desproporcional e desnecessário, na medida em que a Administração poderia, sem qualquer prejuízo à celeridade do certame, fixar prazo razoável de 10 dias úteis, suficiente para que qualquer licitante, independentemente de sua localização geográfica, possa reunir e remeter as amostras exigidas.



A desproporcionalidade do prazo de entrega do objeto é ainda mais evidente quando contrastada com parâmetros externos objetivos. O Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE, autarquia federal responsável pela maior parte das aquisições nacionais de materiais escolares, adota, em sua Ata de Registro de Preços nacional, cronograma de entrega escalonado em função dos quantitativos demandados, nos seguintes termos:

| CRONOGRAMA DE ENTREGA                  |              |
|----------------------------------------|--------------|
| Até 2.000 unidades de cada Kit         | Até 30 dias  |
| De 2.001 a 10.000 unidades de cada Kit | Até 90 dias  |
| Acima de 10.000 unidades de cada Kit   | Até 130 dias |

Considerando que o presente certame visa à aquisição de kits escolares para toda a rede pública municipal de ensino de Fortaleza - município com mais de 150.000 alunos matriculados na rede municipal -, os quantitativos envolvidos situam-se inequivocamente nas faixas correspondentes a 90 ou 130 dias no parâmetro nacional do FNDE. A imposição de prazo único de 30 dias corridos, independentemente do volume contratado, contraria frontalmente o padrão de razoabilidade consagrado pelo próprio órgão federal responsável pela política nacional de materiais escolares - o que evidencia, de forma objetiva e incontestável, a inadequação do prazo fixado no instrumento convocatório ora impugnado.

### **3.3. Vedação à restrição de competitividade sem justificativa (art. 9º, inciso I, alíneas “a” e “b”, da Lei nº 14.133/2021)**

O art. 9º, inciso I, alíneas "a" e "b", da Lei nº 14.133/2021 é categórico ao vedar cláusulas que comprometam, restrinjam ou frustrem o caráter competitivo da licitação

(alínea "a") e que estabeleçam preferência ou distinção em razão da naturalidade, da sede ou do domicílio dos licitantes (alínea "b"), exigências sem justificativa técnica que as ampare. A fixação de prazo de apenas 03 (três) dias úteis para entrega de amostras físicas de kits escolares - bens de natureza volumosa, compostos por dezenas de itens distintos, que demandam logística de transporte interestadual - equivale, na prática, a uma exigência que restringe a concorrência sem qualquer justificativa técnica ou operacional que a ampare.

O mesmo vício contamina o prazo de entrega do objeto. A fixação de prazo único de 30 dias corridos, sem modulação por faixa de quantidade e sem considerar o tempo mínimo necessário para produção, montagem e transporte do objeto, produz efeito discriminatório em favor de empresas geograficamente próximas ao local de entrega - resultado que a alínea "b" do inciso I do art. 9º proíbe de forma expressa e absoluta, independentemente de a distinção ser formal ou meramente prática.

O próprio Tribunal de Contas da União já assentou que a exigência de amostras, por ter o potencial de restringir a competitividade da licitação e aumentar os custos de participação no certame, constitui medida excepcional que deve ser motivada na fase de planejamento da contratação. No caso em tela, a restrição não decorre da exigência de amostras em si - medida admissível -, mas do prazo manifestamente insuficiente para que licitantes estabelecidos fora do Estado do Ceará possam cumpri-la, conforme demonstrado detalhadamente no Capítulo II supra e reforçado pelos precedentes do TCU analisados no Capítulo IV infra.

Tais vícios, por afetarem cláusulas estruturantes do certame, tanto na fase pré-contratual quanto na fase de execução contratual, comprometem a validade jurídica do

instrumento convocatório em seu conjunto, impondo a retificação do Edital antes da abertura das propostas.

### **3.4. Dever de planejamento adequado (art. 18 da Lei nº 14.133/2021)**

O art. 18 da Lei nº 14.133/2021 impõe à Administração o dever de planejar adequadamente os processos de contratação, considerando a realidade do mercado e as condições operacionais dos fornecedores. No caso em tela, tanto a fixação de prazo manifestamente incompatível com a logística de remessa de amostras físicas (3 dias úteis) quanto a previsão de prazo de entrega do objeto incompatível com a cadeia produtiva do setor (30 dias corridos, indistintamente de qualquer faixa de quantidade) revelam ausência de pesquisa de mercado e de planejamento adequado na elaboração do Termo de Referência. Um planejamento minimamente comprometido com a eficiência e a competitividade exigiria que a Administração consultasse o mercado antes de fixar prazos - pesquisa que, se realizada, conduziria necessariamente ao padrão adotado pelo FNDE em âmbito nacional, conforme demonstrado no item 3.2 supra.

## **IV - DOS PRECEDENTES DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO EM MATÉRIA DE PRAZOS EXÍGUOS**

As irregularidades apontadas encontram firme amparo na jurisprudência do Tribunal de Contas da União, que reiteradamente reconhece que a fixação de prazos exíguos em editais de licitação, tanto para apresentação de amostras quanto para a entrega do objeto contratado, pode comprometer os princípios da isonomia, da competitividade e da razoabilidade, impondo à Administração o dever de estabelecer condições compatíveis com a natureza e a complexidade do objeto licitado, bem como com a realidade do mercado.

O precedente mais diretamente aplicável ao caso em tela é o Acórdão nº 2.796/2013-Plenário, no qual se reconhece que a Administração deve estabelecer prazo razoável para apresentação de amostras, com a devida definição de data, horário e critérios para sua análise, devendo ser evitada a fixação de prazos demasiadamente curtos ou inexequíveis, sob pena de restrição à competitividade e prejuízo à economicidade. Em linha com esse entendimento, a jurisprudência do TCU também tem considerado inadequada a fixação de prazos excessivamente reduzidos para apresentação de amostras acompanhadas de documentação técnica, especialmente quando tais exigências não se mostram compatíveis com as condições normais de mercado, entendimento este que se harmoniza com os princípios da proporcionalidade, razoabilidade e competitividade previstos na Lei nº 14.133/2021.

No mesmo sentido, o Acórdão nº 2.081/2017-Plenário reflete o entendimento de que cláusulas editalícias que estabelecem prazos insuficientes para a apresentação de documentação ou amostras podem restringir indevidamente a competitividade, sobretudo quando desconsideram as diferenças logísticas inerentes à participação de licitantes sediados em distintas localidades. De forma convergente, o Acórdão nº 1.793/2011-Plenário evidencia que a Administração deve evitar a adoção de exigências que, ainda que de forma indireta, resultem em favorecimento de fornecedores locais, sem que haja justificativa técnica objetiva e proporcional.

Por sua vez, decisões mais recentes do TCU, a exemplo do Acórdão nº 1.042/2021-Plenário, reforçam a necessidade de que as condições editalícias - inclusive os prazos fixados - observem critérios de razoabilidade e compatibilidade com a realidade do mercado, de modo a evitar restrições indevidas ao caráter competitivo do certame, ainda que decorrentes de exigências formalmente neutras.

Diante desse conjunto jurisprudencial, verifica-se que as irregularidades identificadas no presente certame - notadamente a exigência de apresentação de amostras

no prazo de apenas 03 (três) dias úteis e a fixação de prazo de 30 (trinta) dias corridos para entrega do objeto, sem qualquer modulação em razão da complexidade produtiva ou da localização dos potenciais licitantes - configuram, em tese, restrições indevidas à competitividade, na medida em que podem inviabilizar a participação de empresas que, embora aptas tecnicamente, não consigam atender a tais exigências em prazo tão exíguo.

Impõe-se, portanto, a retificação do instrumento convocatório, com a adequação dos prazos estabelecidos, de modo a assegurar sua compatibilidade com a realidade logística e produtiva do mercado, em estrita observância aos princípios que regem as contratações públicas.

## **V - DO PEDIDO**

Ante o exposto, requer a Impugnante:

**a)** O acolhimento da presente impugnação, com o reconhecimento da ilegalidade: (i) dos itens 12.1 e 12.3 do Termo de Referência (Anexo I do Edital), no tocante à fixação do prazo de 03 (três) dias úteis para apresentação de amostras; e (ii) do item 2.4 do Termo de Referência, no tocante à fixação do prazo de 30 (trinta) dias corridos para entrega do objeto licitado;

**b)** A consequente suspensão do certame até que seja promovida a retificação do instrumento convocatório, com a reabertura do prazo para apresentação de propostas;

**c)** **A substituição do prazo para apresentação de amostras por prazo razoável e proporcional, de no mínimo 10 (dez) dias úteis contados da convocação,** compatível com a natureza do objeto e com as condições logísticas de empresas estabelecidas em qualquer parte do território nacional, independentemente de sua localização geográfica;

**d) A retificação do prazo de entrega do objeto licitado**, fixando-se prazo razoável e compatível com as etapas necessárias à execução do contrato, levando-se em consideração o tempo para importação de produtos, fabricação de itens personalizados sob demanda, mixagem e montagem dos kits escolares em linha de produção, bem como a logística de transporte até o endereço da Prefeitura de Fortaleza/CE, **sugerindo-se o prazo mínimo de 90 (noventa) dias corridos a contar do recebimento da ordem de compra**, em substituição ao prazo de 30 (trinta) dias corridos atualmente previsto; e

**e) A publicação da decisão sobre esta impugnação nos meios eletrônicos pertinentes**, com ciência às partes interessadas, nos termos do art. 164, § 1º, da Lei nº 14.133/2021.

Nestes termos,

Pede deferimento.

Jundiaí, (na data da assinatura digital).

---

ALEXANDRE LUÍS NEVES

CPF 135.553.908-05

Procurador