

Ref.: Pregão Eletrônico nº 11/2025-GC-SEPLAG-007

Processo Licitatório nº 11/2025-GC-SEPLAG-007

ANALYTICA ENSINO LTDA., pessoa jurídica de direito privado, inscrita no CNPJ sob o nº 42.506.572/0001-97, com endereço na Av. Brigadeiro Faria Lima, nº 3729, Andar 5, Itaim Bibi, São Paulo/SP, CEP nº 04.538-905, por meio de seu Representante Legal ao final assinado, com fulcro no item 3 do Edital, comparece respeitosamente para apresentar **IMPUGNAÇÃO AO EDITAL DE PREGÃO ELETRÔNICO nº 11/2025-GC-SEPLAG-007**, nos termos seguir.

1. SÍNTESE DO EDITAL DO PREGÃO ELETRÔNICO Nº 11/2025-GC-SEPLAG-007.

1.1. O Edital do Pregão Eletrônico nº 11/2025-GC-SEPLAG-007 tem como objeto o *“Registro de Preços, para Contratação de Serviços de Plataforma de leitura com licença de uso de biblioteca digital de e-books, gamificada, com disponibilização de acervos e conteúdos digitais para os estudantes da Rede Municipal de Ensino do Recife, pelo período de 12 (doze) meses, conforme condições, quantidades e exigências estabelecidas neste Edital e seus anexos.”*.

1.2. Dentre os vários requisitos da Prova de Conceito estabelecidos pelo Anexo C – Comprovação de Características, o item C.3.1. estabelece lista de verificação para Prova de Conceito, estabelecendo contradições no anexo C quanto a “transferência dos arquivos de dados para os dispositivos”, “exigência de ferramenta de nivelamento de inglês” e “exigência de criação e publicação de livros autorais (produção textual)”.



1.3. Acontece que, as divergências nos requisitos de aprovação da plataforma acabam por impor limitações indevidas aos licitantes. Trata-se de exigência excessiva, que contraria os princípios que regem as contratações públicas, sobretudo o da competitividade, ao restringir de forma desproporcional a participação de potenciais licitantes no certame.

1.4. O Edital deveria prezar pelo fornecimento do produto/serviço que melhor atenda às necessidades do Órgão e que também ofereça a melhor proposta (mais vantajosa e eficiente) à Administração, não devendo promover exigências excessivas e dispensáveis que restrinjam a competitividade no certame.

1.5. Diante do exposto, necessária a reforma do Edital com o objetivo de ampliação da competitividade, promovendo-se a retirada das exigências excessivas, como meio de proteção ao interesse público envolvido, a partir da realização de processo licitatório com máxima transparência.

2. DAS RAZÕES DE REFORMA DO EDITAL. EXIGÊNCIA EXCESSIVA NA PROVA DE CONCEITO. RESTRIÇÃO À COMPETITIVIDADE NO CERTAME.

2.1. Conforme exposto anteriormente, o Edital do Pregão Eletrônico nº 11/2025-GC-SEPLAG-007 determina que ao final da fase de negociação, o licitante classificado provisoriamente em primeiro lugar será convocado para realização da prova de conceito do sistema exigido, com intuito de comprovar a capacidade do licitante de atender aos itens previstos no edital.

2.2. Acontece que, existem algumas divergências nos requisitos para aprovação da plataforma, o item 30 solicita: “Contemplar solução tecnológica que impeça a transferência dos arquivos de dados para os dispositivos e leitura visando maior segurança e proteção contra a violação dos direitos autorais”.

2.3. Essa exigência tem como condão, a proteção autoral, entretanto, prejudica diretamente a funcionalidade obrigatório de leitura offline, prevista no item





21 (Oferta de seleção de obras para leitura offline), trazendo à baila contradição interna e inviabilizando plataformas que trabalham com mecanismos modernos de DRM, compatíveis com leitura online segura.

2.4. Tecnicamente, a leitura offline sem armazenamento é impossível, a leitura offline necessariamente exige que algum tipo de arquivo ou conteúdo criptografado seja armazenado localmente. Não existe leitura offline sem algum tipo de download reservado, mesmo que protegido por DRM forte.

2.5. Essa exigência acaba por impossibilitar que qualquer plataforma forneça leitura offline, mesmo que a leitura offline esteja expressamente no exigida, essa é uma incompatibilidade lógica e tecnicamente inexecutável.

2.6. O **item 30** acaba por restringir a competição, inviabilizando que mais fornecedores participem do certame ao exigir solução inviável para leitura offline e eliminar plataformas que usam DRM offline seguro (prática padrão do mercado editorial mundial).

2.7. Essa exigência não é proporcional, visto que a proteção autoral é garantida por DRM seguro, sem impedir armazenamento criptografado. Essa divergência torna impossível o cumprimento do edital.

2.8. Além disso, o edital exige disponibilidade de audiolivros em formato MP3 e MP4, tecnologia ultrapassada. Por mais que o MP3 e MP4 tenham sido utilizados por um longo período, atualmente, o mercado editorial e as grandes empresas de tecnologia utilizam formatos mais modernos, como: (i) AAC (Advanced Audio Coding) – padrão internacional atual, superior ao MP3; (ii) M4B – formato específico para audiolivros (permite marcações de capítulos, bookmarks e DRM); (iii) OGG Vorbis – codec aberto, eficiente e amplamente adotado; (iv) FLAC/OPUS – alta eficiência e qualidade com compressão otimizada; e (v) Streaming encriptado (sem arquivo bruto de áudio no dispositivo). Esses formatos são utilizados por Audible, Storytel, Google Books, Apple Books, entre outros.

2.9. A exigência exclusiva para os formatos MP3 e MP4, ignoram a evolução da indústria, limita soluções modernas, reduz segurança, visto que o MP3 é mais fácil de





copiar e extrair. Essa exigência contraria a previsão do item 30, que exige prevenção contra violação de direito autorais.

2.10. O formato MP3/MP4 reduz a segurança dos arquivos, em vez de ampliá-la, os formatos modernos como M4B ou ACC suportam outras medidas, tais como: (i) DRM Nativo; (ii) marcações de capítulos; (iii) proteção contra extração; e (iv) controle de licenças temporárias.

2.11. Ao restringir ao formato do **item 22**, o edital acaba excluindo plataformas que utilizam streaming protegido, que usam formatos específicos de audiolivro (M4B), sistemas que utilizam formatos proprietários com criptografia nativa, inviabilizando plataformas modernas, seguras e eficientes.

2.12. A exigência do **item 42**, de ofertar todos os formatos é injustificada, visto que os formatos listados no edital possuem finalidades diferentes, por exemplo: ePub (geral) (Formato padrão para eBooks reflowable); ePub2 (Formato antigo (pré-2011), sem suporte a acessibilidade moderna); ePub3 (Padrão atual, com recursos de acessibilidade, áudio embutido, interatividade) e PDF (Formato fixo, não redimensionável, totalmente diferente do ePub).

2.13. Nenhuma editora do mercado disponibiliza a mesma obra em todos os formatos, a prática editorial é ePub3 para livros modernos, ePub2 para catálogos antigos e PDF apenas para material didático ou diagramado.

2.14. A solicitação de todos os formatos é inviável, visto que a Administração não controla o formato original dos livros, as Editoras podem disponibilizar só um dos formatos, além disso, o fornecedor não pode converter obras protegidas por direitos autorais, converter formatos pode violar contratos de licenciamento editorial.

2.15. Essa prática elimina plataformas que trabalham apenas com ePub3 (como é padrão internacional), que usam formato proprietário com DRM próprio, que usam renderização interna do conteúdo e exige algo além do necessário para a leitura.

2.16. A exigência do **item 42**, acaba por violar as determinações do **item 27** (Disponibilidade de recursos de acessibilidade, para que leitores com deficiência possam interagir com o ambiente digital).





2.17. Cabe salientar que o formato PDDF é o menos acessível existente, ele não permite ajuste de fonte, fundo adaptável (solicitações previstas no item 23), leitura reflowable, fácil leitura em telas pequenas etc.

2.18. Por mais que o edital tenha o intuito de proporcionar a plataforma de maneira acessível, não é o que se vê na prática, visto que seleciona um formato incompatível. O formato interno não altera a experiência do usuário.

2.19. A plataforma tem como objetivo, permitir leitura fluida, promover engajamento, viabilizar leitura online/offline, fornecer métricas de uso. Nenhum desses objetivos citados depende do formato do arquivo. Porém, cabe salientar que as plataformas modernas, usam renderização interna, convertem dinamicamente para leitura adaptável, utilizam formatos com DRM que nem sempre são “ePub” ou “PDF”, a exigência de todos os formatos não agrega valor pedagógico e nem tecnológico.

2.20. Em relação ao **item 10** (Disponibilização de ferramenta de avaliação e nivelamento em inglês que apoie o professor a identificar o nível de proficiência de cada estudante), essa exigência não possui relação com o objeto contratado, o objeto estabelecido no Termo de Referência é: “Plataforma de leitura com acervo digital de e-books para formação leitora de estudantes da Rede Municipal de Ensino do Recife”.

2.21. O objeto trata de formação leitora, leitura em língua portuguesa, incentivo à fluência, uso de biblioteca digital, em nenhum trecho o edital fundamenta a **necessidade** de nivelamento de inglês, nem relaciona tal funcionalidade aos objetivos pedagógicos.

2.22. A ferramenta de nivelamento de inglês não é componente natural de uma biblioteca digital, é uma funcionalidade típica de plataforma de ensino de idiomas, não de uma plataforma de leitura. Esse requisito acaba por limitar os possíveis fornecedores e favorece plataformas específicas.





2.23. Cabe salientar que a plataforma é voltada prioritariamente para o português, conforme o próprio edital solicita: *“Acervo estimado de no mínimo 60 mil títulos em língua portuguesa”*.

2.24. A exigência de nivelamento em inglês é totalmente desproporcional, visto que a exigência não possui embasamento pedagógico, o TR reforça a necessidade de competências leitoras, política municipal de leitura, evolução no IDEB e projetos pedagógicos da rede. Nenhum dos pontos citados menciona aprendizagem de língua inglesa como finalidade da contratação.

2.25. Em relação aos itens de exigência de criação e publicação de livros autorais (produção textual – **itens 7, 8, 9 e 34**), tem-se que essas exigências extrapolam o objeto definido do Termo de Referência.

2.26. O edital tem como principal objetivo plataforma de leitura com acervo digital, esse tipo de plataforma tem funções típicas como disponibilização de livros, leitura online/offline, relatórios e curadoria.

2.27. A exigência de criar livros autorais, editar obras, publicar produções ilimitadas, disponibilizar editor de texto dentro da plataforma, não faz parte da natureza de uma plataforma de leitura, essas exigências deveriam ser atendidas por plataformas de produção textual, aplicativos de edição de livros ou ambientes de criação literária.

2.28. A mistura das plataformas acaba por inviabilizar uma competição justa e saudável entre os licitantes. Além disso, é importante salientar que o edital não faz menção a essas atividades, o edital carece de justificativa pedagógica.

2.29. Conforme elucidado, softwares de plataforma digital não possuem editor de livros, ferramentas de diagramação ou publicação ilimitada de produções, apenas plataformas específicas oferecem esses recursos.





2.30. A Lei nº 14.133/2021, veda aos agentes públicos, atuantes em licitações, a promoção de atos que restrinjam a competitividade no certame, senão vejamos:

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, **restringam ou frustrem o caráter competitivo do processo licitatório**, inclusive nos casos de participação de sociedades cooperativas;

2.31. Desse modo, por disposição constitucional e legal, as únicas exigências que o Poder Público pode elaborar aos interessados em licitar são aquelas indispensáveis ao cumprimento do contrato, sob pena de violação do princípio da competitividade e tratamento isonômico dos participantes.

2.32. Além disso, a Constituição Federal atribui à Administração Pública o dever de promover um processo licitatório que assegure a igualdade de condições entre os concorrentes, sempre visando a promoção do maior proveito ao interesse público.

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

XXI – 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.

2.33. Em resumo, **a Administração não poderá apresentar exigências excessivas ou inadequadas**, mas deve ampliar a competitividade em busca da contratação de empresas que demonstrem possuir capacidade para atender às especificações necessárias (**ou, no presente caso, as exigências previstas na prova de conceito possuem diversas divergências e itens que restringem a participação de empresas**), resguardando a segurança dos administrados e a primazia do interesse público. Sobre o tema, MARÇAL JUSTEN FILHO:





(...) a legislação vigente não proíbe as exigências de qualificação técnica, mas reprime exigências desnecessárias ou meramente formais. (...). Especialmente em virtude da regra constitucional (artigo 37, XXI), somente poderão ser impostas exigências compatíveis com o mínimo de segurança da Administração Pública. A regra é sempre a mesma: não poderão ser impostas exigências excessivas ou inadequadas.

2.34. O entendimento do Tribunal de Contas da União é claro ao proclamar que o órgão ou entidade realizadora do certame deve abster-se de impor cláusulas de restrição que reduzam seu caráter competitivo, a menos que tal restrição esteja adequadamente fundamentada, o que não é o caso do Pregão em específico:

“Quando há necessidade de especificações detalhadas, essa restrição ao caráter competitivo do certame deve ser adequadamente fundamentada, com base em estudos técnicos que indiquem a sua essencialidade para atender as necessidades do órgão ou da entidade contratante. Entretanto, o que vimos neste caso é que as diversas exigências se mostraram excessivas para a aquisição de sondas de medição, resultando em restrição ao princípio da competitividade.”

Acórdão 007.888/2023-6. Segunda Câmara.

2.35. O edital condiciona a habilitação final à prova de conceito, tornando indispensável que os requisitos técnicos sejam plenamente coerentes e exequíveis. Caso existam contradições nos requisitos, a prova de conceito se torna inviável, comprometendo a isonomia e a competitividade do certame.

2.36. Há divergência entre a necessidade de garantir segurança autoral e a forma como o edital expressou tal proteção, exige revisão para evitar interpretações incompatíveis com o funcionamento real das plataformas digitais. Já a exigência de impedir qualquer forma de armazenamento entra em conflito direto com a obrigatoriedade de leitura offline, revelando contradição técnica que impede o atendimento simultâneo de ambos os requisitos.

2.37. O requisito acaba limitando a competitividade, excluindo plataformas tecnicamente viáveis e utilizadas internacionalmente, violando os princípios da competitividade e da seleção da proposta mais vantajosa.





2.38. Em relação a exigência de MP3/MP4 mostra-se tecnicamente ultrapassada e incompatível com o estado atual da indústria editorial, necessitando adequação para permitir soluções modernas e seguras.

2.39. Nesse sentido, buscando justamente a participação do maior número possível de interessados e o não direcionamento da licitação a marcas específicas, requer-se que o edital seja revisto e as divergências citadas sejam corrigidas.

2.40. Diante do exposto, requer-se a supressão do item 10 (ferramenta de nivelamento de inglês) da Prova de Conceito e a exigência de criação e publicação de livros autorais, por ausência de pertinência com o objeto, falta de fundamentação pedagógica e violação aos princípios da proporcionalidade e da competitividade,

2.41. Reitera-se que a imposição de tais exigências, de forma ilegal e imotivada, apenas restringe a participação dos licitantes, **em violação ao princípio da igualdade e da competitividade**, gerando uma discriminação ilegal relacionada à Plataforma de Leitura de Licença de uso de biblioteca digital e disponibilização de acervos e conteúdos digitais.

3. PEDIDOS

3.1. Ante o exposto, requer-se:

a. o conhecimento e apreciação da presente impugnação, dada sua tempestividade e regularidade.

b. ao final seja julgada procedente, com a alteração do Edital e afastamento das exigências contraditórias e excessivas, visando privilegiar a competitividade do certame, em respeito ao art. 9º, I “a” da Lei nº 14.133/21.

c. a **supressão da exigência do item 30 da lista de requisitos para aprovação da plataforma (impedir a transferência de arquivos)**, compatibilizando-o com a funcionalidade





obrigatória de leitura offline, uma vez que tais requisitos são tecnicamente inconciliáveis.

d. a **correção do item 22 da lista de requisitos para aprovação da plataforma**, acerca dos formatos de áudio e e-book, para que a obrigatoriedade de disponibilização exclusiva dos formatos MP3 e MP4 seja ampliada a formatos mais atuais como AAC, M4B, OGG Vorbis, FLAC/OPUS, Streaming encriptado.

e. a **correção do item 42 da lista de requisitos para aprovação da plataforma**, referente a obrigatoriedade de disponibilização de todos os formatos listados (ePub, ePub2, ePub3, PDF), visto que é tecnicamente inviável, viola direitos autorais e restringe indevidamente a competição, conforme exposto acima. Devendo ser aceito o formato disponibilizado por cada editora.

f. a **supressão do item 10 da lista de requisitos para aprovação da plataforma**, referente à disponibilização de ferramenta de nivelamento de inglês na plataforma, por não possuir relação com o objeto contratado.

g. a **supressão da exigência de criação e publicação de livros autorais (itens 7, 8, 9 e 34 da lista de requisitos para aprovação da plataforma)**, tendo em vista a restrição e o direcionamento da competitividade, conforma exposto acima.





Termos em que pede deferimento,

Curitiba/PR, 28 de novembro de 2025.

ANALYTCA ENSINO LTDA.

Representante Legal

