À PREFEITURA MUNICIPAL DE FORMOSA DO RIO PRETO / BAHIA
AO(À) ILUSTRÍSSIMO(A) SENHOR(A) PREGOEIRO(A) / AGENTE DE CONTRATAÇÃO
PREGÃO ELETRÔNICO Nº 043/2026 — COM INVERSÃO DE FASES
PROCESSO ADMINISTRATIVO Nº 3.324/2026

ASSUNTO: IMPUGNAÇÃO AO EDITAL POR INSUFICIÊNCIA DAS ESPECIFICAÇÕES TÉCNICAS, AUSÊNCIA DE PARÂMETROS OBJETIVOS DE ACEITAÇÃO DOS PRODUTOS E DIVERGÊNCIAS ENTRE DISPOSIÇÕES EDITALÍCIAS.

A empresa A COMERCIAL MATERIAIS EDUCACIONAIS LTDA, inscrito no CNPJ nº 51.563.164/0001-68, sito à Rua Heitor Stockler de França, 396, Condomínio NEO SUPER QUADRA, Conjunto 1407, Andar 14º, bairro Centro Cívico, CEP 80.030-030, cidade de Curitiba, estado do Paraná, neste ato representada por seu representante legal, vem, respeitosamente, perante Vossa Senhoria, com fundamento no artigo 164 da Lei Federal nº 14.133/2021 e no item 19 do instrumento convocatório, apresentar a presente

IMPUGNAÇÃO AO EDITAL

referente ao Pregão Eletrônico nº 043/2026, cujo objeto consiste na aquisição de materiais de expediente, papelaria, materiais escolares, de apoio pedagógico e de artesanato, pelas razões de fato e de direito a seguir expostas.

I – DA TEMPESTIVIDADE E DO CABIMENTO

O edital estabelece, em seu item 19.1, página 14, que qualquer pessoa é parte legítima para impugnar o instrumento convocatório, devendo protocolar o pedido até 3 (três) dias úteis antes da data de abertura do certame.

Considerando que a abertura dos documentos e propostas está prevista para o dia **11 de novembro de 2026, às 08h00**, a presente impugnação, desde que protocolada dentro do prazo legal, revela-se tempestiva, nos termos do artigo 164 da Lei nº 14.133/2021.

O questionamento possui natureza preventiva, buscando assegurar a legalidade do procedimento, a igualdade de condições entre os licitantes, a adequada definição do objeto e a seleção da proposta efetivamente mais vantajosa para a Administração Pública.

II – DOS FATOS E DAS DEFICIÊNCIAS IDENTIFICADAS NO TERMO DE REFERÊNCIA

A impugnante possui interesse em participar do **Lote 10**, composto por materiais pedagógicos e educativos.

Entretanto, após análise integral do edital e de seus anexos, constatou-se que determinados produtos foram descritos de maneira excessivamente genérica, sem os elementos mínimos necessários para identificar, precificar, ofertar e posteriormente comprovar a conformidade dos materiais pretendidos pela Administração.

As deficiências concentram-se, especialmente, nos seguintes itens, constantes das páginas 37 e 38 do Anexo I — Termo de Referência:

Item	Descrição editalícia	Quantidade
1	BRINQUEDOS pedagógicos variados	650
2	FAMÍLIA TERAPÊUTICA	580
6	Livro de histórias infantis	660

2.1. Item 1 — BRINQUEDOS PEDAGÓGICOS VARIADOS

A expressão **“BRINQUEDOS pedagógicos variados”** não constitui, por si só, uma especificação técnica suficiente para orientar uma contratação pública.

Trata-se de uma denominação extremamente abrangente, capaz de compreender brinquedos de encaixe, jogos de associação, materiais de alfabetização, blocos de construção, brinquedos sensoriais, recursos de coordenação motora, jogos matemáticos e inúmeros outros produtos, com características e finalidades completamente distintas.

O edital não informa quais categorias de brinquedos são pretendidas, quais habilidades pedagógicas deverão ser trabalhadas, qual a faixa etária dos usuários, quais os materiais admitidos, quais as dimensões mínimas ou a composição esperada.

Ainda que a intenção da Administração seja adquirir brinquedos variados, essa intenção não afasta a necessidade de definir o que se entende por variedade, quais produtos são aceitáveis e quais requisitos mínimos deverão ser observados.

A palavra “variados” não pode representar autorização para o fornecimento indiscriminado de quaisquer brinquedos disponíveis no mercado.

Se a Administração pretende adquirir um conjunto diversificado de materiais pedagógicos, deverá estabelecer, ao menos, as categorias pretendidas, as características funcionais essenciais, os requisitos mínimos de qualidade e a forma de distribuição dos diferentes tipos de brinquedos.

Caso contrário, surge uma questão que o edital não consegue responder: **como poderá o fornecedor demonstrar que o brinquedo ofertado corresponde exatamente à necessidade da Administração, se essa necessidade não foi objetivamente delimitada?**

Um fornecedor poderá apresentar um brinquedo pedagógico de madeira, com múltiplas peças e funcionalidades, enquanto outro poderá ofertar um produto plástico simples, também comercializado como pedagógico.

Ambos poderão alegar atendimento integral ao descritivo, pois o edital não apresenta critérios técnicos suficientes para distinguir suas características.

A Administração, por sua vez, ficará sem parâmetros previamente estabelecidos para justificar por que um desses produtos atende ao interesse público e o outro não.

Portanto, não se trata de exigir uma descrição excessivamente detalhada, mas de reconhecer que **a denominação genérica do produto não substitui sua especificação técnica**.

2.2. Item 2 — FAMÍLIA TERAPÊUTICA

A descrição **“FAMÍLIA TERAPÊUTICA”** apresenta deficiência ainda mais expressiva, especialmente diante do valor unitário estimado de **R$ 245,84** e da quantidade de **580 unidades**.

O edital não esclarece o que efetivamente constitui uma unidade do produto.

Não há indicação do número de personagens, composição do conjunto, material de fabricação, dimensões, características de acabamento, faixa etária ou finalidade terapêutica e pedagógica pretendida.

No mercado, conjuntos destinados à representação familiar podem apresentar diferentes composições, quantidades de personagens, tamanhos, materiais e propostas de utilização.

Consequentemente, a simples expressão “família terapêutica” não permite identificar um padrão de fornecimento.

O fornecedor não pode ser obrigado a presumir quais personagens, quantas peças ou quais características a Administração espera receber.

Também não seria razoável transferir integralmente ao licitante a responsabilidade de interpretar uma necessidade que deveria estar definida na fase de planejamento da contratação.

Ainda que a Administração pretenda admitir diferentes modelos de família terapêutica, deverá estabelecer quais características são indispensáveis para que o material cumpra sua finalidade.

Sem essa delimitação, poderão ser ofertados conjuntos de composições substancialmente diferentes, todos aparentemente compatíveis com a descrição editalícia.

A gravidade da situação fica evidente quando se considera que a Administração poderá receber um produto formalmente denominado “família terapêutica”, mas materialmente incompatível com a finalidade pedagógica ou terapêutica que motivou a aquisição.

Não basta que o produto possua a mesma denominação comercial indicada no edital. É necessário que suas características permitam comprovar o efetivo atendimento da necessidade pública.

Além disso, a indefinição impossibilita uma comparação econômica consistente entre os produtos.

Não há como afirmar que determinada proposta apresenta o menor preço para um mesmo objeto quando não se sabe, previamente, qual composição mínima deverá integrar esse objeto.

2.3. Item 6 — LIVRO DE HISTÓRIAS INFANTIS

O item **“Livro de histórias infantis”** também apresenta descrição insuficiente para a adequada formulação das propostas.

O edital não estabelece faixa etária, quantidade mínima de páginas, dimensões, tipo de papel, encadernação, acabamento, características das ilustrações ou requisitos mínimos de conteúdo.

A expressão utilizada compreende publicações de características significativamente diferentes, desde pequenos livros ilustrados de poucas páginas até obras infantis de maior extensão, com materiais e acabamentos superiores.

O fato de dois produtos serem comercialmente classificados como livros de histórias infantis não significa que possuam equivalência técnica, pedagógica ou econômica.

Um fornecedor poderá considerar uma publicação simples, com poucas páginas e acabamento básico, enquanto outro poderá cotar um livro com maior quantidade de páginas, melhor encadernação e materiais mais resistentes.

Ambos estarão, em princípio, ofertando “livros de histórias infantis”, mas não estarão necessariamente disputando o fornecimento de produtos equivalentes.

A ausência de parâmetros também compromete a fiscalização contratual.

Se o edital não determina a quantidade mínima de páginas, o formato ou as características de acabamento, com base em quais critérios objetivos a Administração poderá rejeitar uma publicação que considere inadequada?

Da mesma forma, como poderá exigir determinada qualidade editorial se essa condição não foi previamente estabelecida?

A Administração não pode exigir, no recebimento, características que não foram definidas na contratação, tampouco deve ficar obrigada a aceitar materiais inadequados apenas porque correspondem genericamente à denominação utilizada.

Por isso, é indispensável que o item seja complementado com especificações mínimas, suficientes para orientar o fornecimento, sem restringir injustificadamente a diversidade de editoras, autores ou fabricantes.

2.4. Da impossibilidade de demonstrar a conformidade dos produtos diante de descrições indeterminadas

A principal consequência das deficiências apontadas não é apenas a dificuldade de elaboração dos preços, mas a **impossibilidade prática de o fornecedor demonstrar, com segurança e objetividade, que sua proposta atende àquilo que a Administração efetivamente pretende adquirir**.

Em uma licitação regularmente estruturada, o fornecedor deve conseguir analisar o Termo de Referência, identificar as características exigidas, selecionar um produto compatível e demonstrar seu atendimento por meio de catálogo, ficha técnica, descrição comercial ou documentação equivalente.

No presente caso, essa sequência lógica encontra-se comprometida. O fornecedor pode apresentar um produto que, segundo sua interpretação, atende integralmente à descrição editalícia e, ainda assim, correr o risco de a Administração considerar o material inadequado por expectativas técnicas que não foram expressamente divulgadas.

Da mesma forma, poderá ocorrer a aceitação de produtos de qualidade inferior à efetivamente pretendida, justamente porque inexistem requisitos mínimos que permitam exigir características superiores.

A Administração deve definir o objeto para que o fornecedor demonstre sua conformidade. Não cabe ao fornecedor definir, por conta própria, qual objeto a Administração deveria ter especificado.

Mesmo que as descrições genéricas correspondam exatamente à intenção inicial do órgão contratante, isso não significa que estejam tecnicamente adequadas para uma licitação.

A.C.M.E LTDA • CNPJ 51.563.164/0001-68 • I.E.: 91017671-48
Condomínio NEO SUPER QUADRA - Conjunto 1407 - Andar 14
Rua Heitor Stockler de França, 396 - Centro Cívico - 80.030-030 - Curitiba - Paraná

A intenção administrativa precisa ser traduzida em condições objetivas, públicas e verificáveis.

Caso o objetivo seja permitir diferentes produtos, o edital poderá admitir soluções equivalentes, materiais alternativos e variações de modelos, desde que sejam preservados os requisitos mínimos indispensáveis ao atendimento da necessidade pública.

Portanto, **especificar adequadamente não significa direcionar a contratação**.

Direcionamento ocorre quando são impostas características injustificadas que favorecem indevidamente determinado fornecedor ou produto.

A definição de requisitos mínimos de composição, funcionalidade, qualidade, segurança e durabilidade, quando pertinentes e proporcionais, tem finalidade oposta: permitir que diferentes fornecedores disputem o fornecimento de produtos efetivamente comparáveis.

A descrição excessivamente genérica, por outro lado, não assegura competitividade legítima. Ela permite que propostas de objetos materialmente distintos sejam comparadas exclusivamente pelo preço, sem garantia de equivalência técnica.

Assim, a manutenção das descrições atuais compromete a segurança jurídica do procedimento, a objetividade do julgamento, a previsibilidade da execução contratual e a demonstração de que a contratação atenderá satisfatoriamente ao interesse público.

III – DA VIOLAÇÃO AO DEVER DE DEFINIÇÃO CLARA E SUFICIENTE DO OBJETO

A Lei Federal nº 14.133/2021 estabelece, em seu artigo 5º, a observância dos princípios da legalidade, igualdade, planejamento, transparência, competitividade, julgamento objetivo, eficiência e segurança jurídica.

O artigo 6º, inciso XXIII, alínea “a”, determina que o Termo de Referência contenha a definição do objeto, incluídos sua natureza, seus quantitativos e suas especificações.

Por sua vez, o artigo 40, inciso V, alínea “a”, prevê que o planejamento das compras deverá considerar a especificação do produto, preferencialmente conforme catálogo eletrônico de padronização, observados os requisitos de qualidade, rendimento, compatibilidade, durabilidade e segurança.

Tais disposições demonstram que a Administração não deve se limitar à indicação de uma denominação comercial genérica quando essa denominação comporta produtos substancialmente diferentes.

É necessário estabelecer características mínimas que permitam aos interessados identificar o objeto, calcular seus custos e formular propostas comparáveis.

Antecipando eventual entendimento de que a descrição atualmente existente já seria suficiente ou de que a inclusão de informações adicionais poderia restringir a competitividade, cabe esclarecer que **a exigência de características mínimas, objetivas, proporcionais e justificadas não se confunde com direcionamento de marca ou restrição indevida à participação**.

Ao contrário, a ausência desses parâmetros pode produzir efeitos prejudiciais à própria competição.

Isso porque os fornecedores deixam de disputar o fornecimento de produtos equivalentes, passando a formular preços com base em interpretações particulares sobre aquilo que poderá ser aceito.

A competitividade não deve ser avaliada apenas pelo número de participantes, mas também pela existência de condições isonômicas para a apresentação e comparação das propostas.

Sem especificações mínimas, um licitante poderá considerar produtos de maior qualidade, enquanto outro poderá utilizar como referência mercadorias de composição simplificada, obtendo vantagem econômica decorrente da indefinição do objeto.

O resultado poderá ser a contratação de produtos de qualidade inferior àquela efetivamente necessária ao atendimento do interesse público.

IV – DA AUSÊNCIA DE CRITÉRIOS OBJETIVOS PARA ANÁLISE DAS PROPOSTAS E ACEITAÇÃO DOS PRODUTOS

A deficiência identificada torna-se ainda mais relevante quando confrontada com disposições específicas do próprio edital.

O item **7.1, página 5**, exige que os licitantes apresentem descrição detalhada do produto, inclusive com indicação de marca e modelo ou referência.

Entretanto, a Administração não estabelece previamente, para os itens questionados, quais características deverão constar das propostas para que sejam consideradas adequadas.

Surge, portanto, uma dificuldade objetiva: **como exigir descrição detalhada dos fornecedores e avaliar a conformidade dos produtos se o próprio Termo de Referência não define suficientemente o que deverá ser fornecido?**

O problema também se manifesta no item **6.5 do Termo de Referência, página 38**, que prevê a observância das especificações e a verificação de eventuais divergências entre o catálogo apresentado e o edital.

Ocorre que a análise de catálogos pressupõe a existência de requisitos técnicos previamente estabelecidos.

Sem esses parâmetros, a Administração poderá enfrentar dificuldades para justificar, de maneira uniforme, a aceitação de determinado produto e a rejeição de outro.

Da mesma forma, o item **8.2 do Termo de Referência, página 39**, prevê a rejeição de itens em desacordo com as especificações.

Contudo, em relação aos produtos impugnados, não há critérios suficientes para determinar objetivamente quando um brinquedo pedagógico, uma família terapêutica ou um livro infantil estará em conformidade com o objeto contratado.

Essa situação amplia a possibilidade de decisões subjetivas, controvérsias durante o recebimento e dificuldades de fiscalização contratual.

A questão assume especial importância diante do artigo 59, inciso II, da Lei nº 14.133/2021, que prevê a desclassificação das propostas que não obedeçam às especificações técnicas pormenorizadas no edital.

Para que esse controle seja efetivo, é indispensável que as especificações sejam previamente definidas de forma clara e verificável.

V – DO AGRAVAMENTO DOS RISCOS EM RAZÃO DO JULGAMENTO POR LOTE

Conforme o item **11.1 do Termo de Referência, página 40**, o julgamento será realizado pelo menor preço por lote, observados os preços unitários máximos. No Lote 10, encontram-se reunidos sete produtos de naturezas distintas, com valor total estimado de **R$ 342.252,00**.

O agrupamento torna ainda mais relevante a adequada caracterização de cada item. Isso porque o licitante deverá formular uma proposta global para o lote, considerando os custos individuais dos diferentes produtos.

A ausência de especificações suficientes em itens de expressiva participação econômica pode comprometer a comparabilidade das propostas e a avaliação da vantajosidade da contratação.

No caso concreto, os itens 1, 2 e 6 representam, conjuntamente, valor estimado de **R$ 181.643,10**, aproximadamente **53,07% do valor total do Lote 10**. Portanto, não se trata de deficiência meramente formal ou de reduzido impacto econômico.

Mais da metade do valor estimado do lote corresponde a produtos cujas características técnicas não foram suficientemente delimitadas.

Além disso, a Administração deve justificar a adoção do agrupamento quando a contratação por lote se mostrar mais adequada do que o parcelamento por itens, considerando a viabilidade técnica e econômica, a competitividade e a obtenção da proposta mais vantajosa, conforme o artigo 40, inciso V, alínea “b”, e § 2º, da Lei nº 14.133/2021.

Não se afirma, neste momento, que o julgamento por lote seja necessariamente ilegal. Entretanto, diante da heterogeneidade dos materiais e das deficiências descritivas identificadas, mostra-se pertinente solicitar que a Administração esclareça a justificativa técnica e econômica para a reunião desses produtos em um único lote.

VI – DA NECESSIDADE DE ESCLARECIMENTO SOBRE A INVERSÃO DE FASES E A ANÁLISE DAS PROPOSTAS

O edital adota procedimento com inversão de fases, prevendo a análise da habilitação antes da etapa competitiva, conforme item 5, páginas 3 e 4.

O instrumento apresenta justificativas para essa opção, relacionadas à redução de custos administrativos e à verificação prévia da capacidade dos fornecedores.

A inversão de fases encontra previsão no artigo 17, § 1º, da Lei nº 14.133/2021, desde que observadas as condições legais.

Todavia, considerando que o edital prevê a abertura dos documentos e propostas às 08h00 do dia 11/11/2026 e que a disputa de preços ocorrerá após a análise da habilitação, solicita-se esclarecimento quanto à operacionalização do procedimento.

Em especial, requer-se que a Administração esclareça como serão comunicados aos participantes a conclusão da fase de habilitação, o início da etapa competitiva e os respectivos prazos e procedimentos para manifestação de recursos.

O pedido não pressupõe irregularidade na adoção da inversão de fases, mas busca assegurar previsibilidade, transparência e igualdade de acesso às etapas do certame.

VII – DA NECESSIDADE DE RETIFICAÇÃO DO EDITAL E DE SUA REPUBLICAÇÃO

As inconsistências apontadas não representam simples dúvidas interpretativas.

A ausência de especificações técnicas dos itens 1, 2 e 6 compromete a adequada identificação dos produtos e pode interferir diretamente na formulação das propostas.

Da mesma forma, a divergência entre os prazos de entrega repercute sobre os custos de execução contratual.

Nessas circunstâncias, a correção das disposições editalícias mostra-se necessária para assegurar a legalidade, a competitividade e a seleção da proposta mais vantajosa.

A retificação deverá estabelecer requisitos técnicos mínimos, proporcionais e vinculados às necessidades da Administração, sem imposição injustificada de marcas, fabricantes ou características exclusivas.

Nos termos do artigo 55, § 1º, da Lei nº 14.133/2021, eventuais modificações que comprometam a formulação das propostas exigem nova divulgação na mesma forma da divulgação inicial, com observância dos prazos legalmente aplicáveis.

Assim, caso sejam promovidas alterações materiais nas especificações dos produtos ou nas condições de execução, deverá ser assegurada aos interessados a oportunidade de reformular suas propostas em condições isonômicas.

IX – DOS PEDIDOS

Diante de todo o exposto, requer-se:

a) O conhecimento e recebimento da presente impugnação, por preencher os requisitos legais de cabimento e, desde que protocolada no prazo aplicável, de tempestividade;
b) O reconhecimento da insuficiência das especificações técnicas dos itens 1, 2 e 6 do Lote 10, constantes das páginas 37 e 38 do Termo de Referência;
c) A retificação das descrições desses itens, mediante inclusão de características mínimas necessárias à identificação dos produtos, incluindo, conforme a natureza de cada objeto, composição, material, dimensões, quantidade de peças ou componentes, faixa etária, características funcionais, acabamento e demais requisitos pertinentes;
d) A definição de critérios objetivos para avaliação das propostas, análise de catálogos, recebimento e aceitação dos produtos, em conformidade com as especificações técnicas que vierem a ser estabelecidas;
e) A apresentação de esclarecimentos quanto à justificativa técnica e econômica para o agrupamento dos sete produtos do Lote 10, considerando suas diferentes naturezas e o critério de julgamento pelo menor preço por lote;

f) O esclarecimento dos procedimentos de comunicação e realização das etapas da licitação com inversão de fases, especialmente quanto à conclusão da habilitação, ao início da disputa de preços e ao exercício do direito recursal;
g) A retificação e republicação do instrumento convocatório, com a reabertura dos prazos legalmente aplicáveis, caso as alterações promovidas afetem a formulação das propostas;
h) Subsidiariamente, caso a Administração entenda pela manutenção das descrições atuais, que apresente justificativa técnica expressa e individualizada demonstrando como as especificações existentes permitem identificar os produtos, comparar objetivamente as propostas e fiscalizar o fornecimento;
i) Que seja proferida decisão expressa e fundamentada sobre os pontos suscitados, com disponibilização da resposta aos interessados, nos termos da legislação aplicável.

Ressalta-se que a presente impugnação não busca restringir a competitividade ou impor características exclusivas de determinado fabricante.

Pretende-se, exclusivamente, assegurar que todos os licitantes disputem o fornecimento de produtos definidos por requisitos mínimos comuns, evitando diferenças substanciais de qualidade, composição e valor que possam comprometer a economicidade da contratação.

Nestes termos,
pede deferimento.

Curitiba, 3 de novembro de 2026.

A COMERCIAL MATERIAIS EDUCACIONAIS LTDA:51563164000168

Assinado de forma digital por A COMERCIAL MATERIAIS EDUCACIONAIS LTDA:51563164000168
Dados: 2026.11.03 17:17:34 -03'00'

A COMERCIAL MATERIAIS EDUCACIONAIS LTDA
Cleverton José Schulz
CPF 788.000.990-68
Proprietário

51.563.164/0001-68
A COMERCIAL MATERIAIS EDUCACIONAIS LTDA
Rua Heitor Stockler de França, 396 - Centro Cívico
Condomínio NEO SUPER QUADRA - Conjunto 1407
Andar 14º - 80.030-030
CURITIBA - PARANÁ