RESPOSTA À IMPUGNAÇÃO AO EDITAL

Processo Administrativo nº: 13.170/2026
Edital nº: 48/2026
Pregão Eletrônico (SRP) nº: 29/2026
Objeto: Registro de preços para futura e eventual aquisição de kits de materiais escolares destinados aos alunos e docentes da Rede Municipal de Ensino.
Impugnante: RICARDO GONÇALVES ITAPIRA (CNPJ nº 02.573.131/0001-93)

I. RELATÓRIO

Trata-se de Impugnação Administrativa ao Edital interposta pela empresa RICARDO GONÇALVES ITAPIRA, inscrita no CNPJ sob o nº 02.573.131/0001-93, em face do Edital do Pregão Eletrônico nº 29/2026 (Processo Administrativo nº 13.170/2026), deflagrado sob o regime da Lei Federal nº 14.133/2021 pelo Sistema de Registro de Preços, adotando como critério de julgamento o menor preço por lote.

A impugnante aduz, em síntese:

1. Reunião indevida, em lotes julgados pelo preço global, de produtos personalizados (cadernos, agendas e caixas com identidade visual) e produtos comuns de prateleira, sustentando afronta à regra do parcelamento (Súmula nº 247 do TCU);
2. Exigência supostamente restritiva de sustentabilidade quanto ao uso de matéria-prima reciclada pós-consumo (PET PCR, poliestireno reciclado e polipropileno pós-consumo);
3. Suposta divergência nas especificações entre materiais análogos (lápis grafite jumbo vs. HB nº 2; apontador simples vs. triplo);
4. Desproporcionalidade nas exigências de certificações do INMETRO, normas da ABNT, certificação florestal (FSC/Cerflor), laudos têxteis para mochilas e comprovação de aço inoxidável para tesouras;
5. Rigor excessivo na regra editalícia que prevê a reprovação de todo o lote em virtude da desaprovação da amostra de um único item componente;
6. Ausência de encarte direto do Estudo Técnico Preliminar (ETP) como anexo do edital.

Com base em tais alegações, requereu o acolhimento da impugnação, a suspensão da sessão pública, a retificação do instrumento convocatório e a reabertura de prazos.

Instada a se manifestar, a área técnica e pedagógica da Secretaria Municipal de Educação (SME) prestou as devidas informações técnicas e fáticas.

É o relatório. Passa-se à fundamentação e decisão.

II. PRELIMINAR: DA INTEMPESTIVIDADE E DO CONHECIMENTO POR AUTOTUTELA

A contagem do prazo para impugnação ao edital sob a égide da Lei Federal nº 14.133/2021 é regulada pelo seu art. 164:

> *"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."*

Na hipótese vertente, a sessão pública do pregão foi designada para o dia 17 de novembro de 2026 (terça-feira).

Consoante as regras gerais de contagem de prazos em dias úteis (art. 183 da Lei Federal nº 14.133/2021), exclui-se o dia da abertura e contam-se regressivamente os dias úteis antecedentes.

Tendo a impugnação sido protocolada em 11 de novembro de 2026, resta demonstrada a sua plena tempestividade e regularidade formal, razão pela qual o expediente é CONHECIDO, passando-se ao exame de mérito.

III. DO MÉRITO

1. Do Agrupamento de Produtos Personalizados e de Prateleira (Fornecimento de Kits Montados) e da Autorização de Subcontratação Parcial

A impugnante alega que o julgamento por lote global, mediante o agrupamento de itens personalizados e produtos de prateleira, violaria o princípio do parcelamento do objeto, invocando, para tanto, a Súmula nº 247 do Tribunal de Contas da União.

A alegação, contudo, não merece prosperar, uma vez que parte de uma interpretação excessivamente restritiva do princípio do parcelamento, desconsiderando que sua aplicação está condicionada à demonstração de viabilidade técnica, econômica e operacional, bem como à preservação da vantajosidade da contratação para a Administração Pública.

O parcelamento do objeto, embora constitua diretriz a ser observada no planejamento das contratações públicas, não possui caráter absoluto, tampouco autoriza a fragmentação indiscriminada do objeto licitado. A própria Lei Federal nº 14.133/2021, em seus arts. 40, inciso V, alínea b, e 47, inciso II, condiciona sua adoção à viabilidade técnica e econômica, impondo à Administração o dever de avaliar, diante das particularidades do caso concreto, se a divisão do objeto efetivamente proporciona maior competitividade e economicidade, sem comprometer a eficiência administrativa e a adequada execução contratual.

No caso concreto do Município de Ferraz de Vasconcelos, a opção pelo agrupamento dos materiais em kits escolares, com fornecimento integralmente montado e pronto para distribuição, decorre de circunstâncias objetivas da estrutura administrativa municipal, da dimensão da demanda e das limitações logísticas e operacionais enfrentadas pela Secretaria Municipal de Educação, conforme demonstrado a seguir.

1.1. Da dimensão da demanda e da complexidade da distribuição dos materiais

A Rede Municipal de Ensino atende aproximadamente 19.500 (dezenove mil e quinhentos) alunos, distribuídos em 49 (quarenta e nove) unidades escolares municipais e 16 (dezesseis) creches conveniadas, além de 2 (duas) unidades em construção e outras 2 (duas) em processo de ampliação.

A dimensão da rede impõe significativo esforço de planejamento, recebimento, conferência, armazenagem e distribuição dos materiais escolares, especialmente porque os kits não possuem composição uniforme, uma vez que cada etapa e faixa etária demanda conjuntos específicos de materiais, cuja individualização deve observar rigorosamente as respectivas especificações e quantitativos.

Trata-se, portanto, de fornecimento de grande escala, que exige organização logística compatível com o calendário escolar e com a obrigação

administrativa de assegurar que os materiais estejam disponíveis aos estudantes no início do período letivo.

1.2. Da limitação da capacidade operacional e da estrutura de pessoal disponível

A Secretaria Municipal de Educação dispõe de apenas 3 (três) servidores responsáveis pelas atividades de logística, triagem, recebimento, armazenagem e distribuição de materiais destinados a toda a Rede Municipal de Ensino, abrangendo não apenas os materiais escolares e de papelaria, mas também os materiais de expediente, limpeza e higiene.

Nesse cenário, a fragmentação da contratação acarretaria a transferência, para a própria Administração, de um conjunto expressivo de atividades operacionais que, na solução integrada, são atribuídas à empresa contratada.

Não se mostra razoável exigir que uma estrutura administrativa já reduzida absorva, adicionalmente, as atividades de recebimento individualizado de milhares de itens, conferência de remessas distintas, separação por modalidade de ensino, organização de quantitativos, montagem manual e posterior distribuição de aproximadamente 19.500 (dezenove mil e quinhentos) kits escolares.

A escolha administrativa considerou não apenas o preço de aquisição dos produtos, mas também os custos indiretos e os recursos humanos e materiais necessários à sua operacionalização, sob pena de se alcançar uma aparente economia na contratação, acompanhada de expressivo aumento dos custos administrativos e dos riscos inerentes à execução.

1.3. Da inviabilidade logística e operacional da montagem dos kits pela Administração

A contratação de materiais avulsos, com posterior montagem dos kits pela própria Administração, exigiria infraestrutura física e operacional que atualmente não se encontra disponível na Secretaria Municipal de Educação.

Isso porquê a aquisição fragmentada implicaria o recebimento de milhares de unidades de produtos, entregues por fornecedores distintos e em remessas potencialmente dissociadas, demandando espaço físico adequado para armazenagem, estrutura para controle de estoque, pessoal suficiente para conferência e separação dos materiais e organização de fluxos internos para a montagem dos conjuntos.

Além disso, a montagem manual dos kits exigiria a individualização dos materiais conforme a composição estabelecida para cada etapa de ensino, atividade que, diante do volume envolvido, ampliaria significativamente o risco de inconsistências, extravios, entregas incompletas e atrasos na disponibilização dos materiais aos estudantes.

A Administração não pode desconsiderar tais circunstâncias e adotar um modelo de contratação que, embora aparentemente amplie a disputa por meio da fragmentação do objeto, transfira para sua própria estrutura um encargo operacional incompatível com os recursos humanos e materiais disponíveis.

A solução adotada busca assegurar que os materiais sejam entregues em condições de imediata distribuição às unidades escolares, reduzindo etapas intermediárias, simplificando os procedimentos de recebimento e conferência e concentrando a responsabilidade pela composição e integridade dos kits em uma única contratada.

1.4. Da preservação da competitividade mediante autorização de subcontratação parcial

Importa destacar que a Administração não ignorou as particularidades do mercado fornecedor, tampouco pretendeu restringir injustificadamente a participação de empresas que atuam em segmentos específicos.

Considerando que os materiais de papelaria e os serviços de personalização gráfica são fornecidos por agentes econômicos que podem atuar em ramos distintos, o Termo de Referência contemplou expressamente, em seus itens 4.7.1 a 4.7.5, a possibilidade de subcontratação parcial dos serviços de personalização gráfica, especialmente aqueles relacionados à produção de agendas e cadernos personalizados, observados os limites e as condições estabelecidos no instrumento convocatório e no art. 122 da Lei Federal nº 14.133/2021.

Tal previsão permite que empresas distribuidoras de materiais escolares e de papelaria, ainda que não disponham de estrutura industrial própria para a execução dos serviços gráficos, participem do certame, podendo recorrer à subcontratação de empresas especializadas para a realização dessa etapa específica do fornecimento.

Preserva-se, assim, a possibilidade de participação de fornecedores com diferentes especializações, sem que a Administração tenha de

assumir os encargos decorrentes da fragmentação do objeto e da posterior integração dos materiais.

Ressalte-se que a subcontratação parcial não implica transferência da responsabilidade contratual, permanecendo a contratada principal integralmente responsável perante a Administração pela execução do objeto, inclusive quanto à qualidade, à conformidade e à entrega dos kits completos, montados e em condições de imediata distribuição.

1.4. Da adequação da solução integrada ao interesse público e à eficiência administrativa

Diante desse conjunto de circunstâncias, verifica-se que a opção pelo fornecimento dos kits escolares integralmente montados não decorre de simples conveniência administrativa, mas da necessidade de compatibilizar a solução contratual com a realidade estrutural da Rede Municipal de Ensino.

A análise do parcelamento não pode se limitar à possibilidade abstrata de aquisição individualizada de cada produto. Deve considerar, necessariamente, os efeitos concretos que a fragmentação produziria sobre a execução contratual, os custos administrativos indiretos, a capacidade de fiscalização, a infraestrutura disponível e, sobretudo, a tempestividade da disponibilização dos materiais aos alunos.

A finalidade da contratação não consiste simplesmente em adquirir produtos isolados, mas em assegurar o fornecimento de conjuntos de materiais escolares completos, individualizados conforme a etapa de ensino e entregues em condições de utilização e distribuição.

Nesse contexto, a solução integrada apresenta-se como alternativa compatível com a necessidade administrativa identificada, devendo sua adoção estar respaldada pelos elementos técnicos e econômicos constantes da fase preparatória, especialmente no Estudo Técnico Preliminar e nos demais documentos de planejamento da contratação.

Diante do exposto, não se verifica, pela simples adoção do agrupamento dos materiais em kits escolares, violação ao princípio do parcelamento ou à Súmula nº 247 do TCU. A diretriz de parcelamento não pode ser interpretada de forma dissociada das condições concretas de execução do objeto, tampouco utilizada para impor à Administração um modelo de contratação que desconsidere sua capacidade operacional e os riscos decorrentes da fragmentação.

A Administração, ao optar pelo fornecimento dos kits montados e prontos para distribuição, buscou assegurar maior racionalidade logística, redução de etapas operacionais, centralização da responsabilidade pelo fornecimento integral e compatibilidade entre a solução contratual e a estrutura efetivamente disponível para atendimento da Rede Municipal de Ensino.

Por fim, a autorização expressa de subcontratação parcial dos serviços gráficos demonstra que foram consideradas as particularidades do mercado fornecedor, permitindo a participação de distribuidores de materiais escolares sem exigir que detenham estrutura própria para a execução dos serviços de personalização.

Assim, a insurgência da impugnante não demonstra a inadequação do modelo adotado, sendo insuficiente a invocação genérica do princípio do parcelamento para afastar a solução administrativa, cuja adequação deve ser examinada à luz das necessidades concretas da Administração, da viabilidade operacional e da obtenção do resultado pretendido pela contratação.

2. Da Certificação do INMETRO para Artigos Escolares e Infantis

A impugnante questiona a exigência de certificações e selos do INMETRO no corpo e nas embalagens dos produtos.

A exigência deve ser observada para os produtos abrangidos por regulamento compulsório aplicável.

Os kits de material escolar destinam-se a crianças e adolescentes na faixa etária de 0 a 15 anos, com predominância de alunos da Educação Infantil (creche e pré-escola) e dos Anos Iniciais do Ensino Fundamental. A faixa etária atendida reforça a importância da segurança dos produtos.

A Portaria INMETRO nº 423/2021 estabelece requisitos de avaliação da conformidade para os artigos escolares compreendidos em seu campo de aplicação. Assim, a exigência editalícia deve alcançar os produtos efetivamente abrangidos pela regulamentação aplicável, observados seus requisitos e formas de comprovação, sem estender a obrigação a itens fora desse escopo.

O art. 17, § 6º, da Lei Federal nº 14.133/2021 permite à Administração exigir certificação por organização independente acreditada pelo INMETRO nas hipóteses ali previstas, inclusive para materiais apresentados por

empresa para fins de habilitação; esse dispositivo, contudo, não cria obrigação geral de certificação compulsória para todo produto licitado.

A jurisprudência do Tribunal de Justiça de São Paulo confirma a legitimidade e a legalidade da exigência de certificação do INMETRO em editais de pregão para materiais escolares, como assentado pela 9ª Câmara de Direito Público na Apelação Cível nº 1007714-18.2023.8.26.0477 (Rel. Des. Ponte Neto, julgado em 30/09/2023).

> APELAÇÃO – MANDADO DE SEGURANÇA – LICITAÇÃO – PREGÃO ELETRÔNICO – DESCLASSIFICAÇÃO DA EMPRESA IMPETRANTE, SOB A ALEGAÇÃO DE AUSÊNCIA DE SELOS DO INMETRO NOS SEUS PRODUTOS – EXIGÊNCIA QUE ESTÁ PREVISTA NO EDITAL – NÃO HÁ DIREITO LÍQUIDO E CERTO A SER AMPARADO – Edital do certame que prevê que, para os itens que foram exigidos selo do INMETRO e ou certificações ambientais, a empresa participante deverá apresentar a embalagem original comprovando a presença do selo, sendo que prefeitura poderá fazer diligências junto aos órgãos competentes para comprovação das certificações – Documentos, especialmente fotografias que demonstram que não existem as certificações e selos do INMETRO nos produtos da impetrante, exigidos em item do edital – Inabilitação devidamente motivada e que respeitou as regras do edital – Princípio da vinculação ao ato convocatório – Ausente direito líquido e certo – Precedentes – Denegação da segurança mantida – Recurso desprovido.
> (TJ-SP - Apelação Cível: 10077141820238260477 Praia Grande, Relator: Ponte Neto, Data de Julgamento: 30/09/2023, 9ª Câmara de Direito Público, Data de Publicação: 30/09/2023)

Do mesmo modo, o Tribunal de Justiça do Paraná (5ª Câmara Cível, Processo nº 0009644-34.2025.8.16.0045, julgado em 08/12/2025) reconheceu a validade de exigências de conformidade do INMETRO em licitações de kits escolares.

DIREITO ADMINISTRATIVO. AÇÃO POPULAR. REMESSA NECESSÁRIA. LICITAÇÃO. PREGÃO ELETRÔNICO Nº 003/2022. REGISTRO DE PREÇOS PARA AQUISIÇÃO DE MATERIAIS ESCOLARES. ALEGAÇÃO DE IRREGULARIDADES NA PROPOSTA VENCEDORA. VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA VINCULAÇÃO AO EDITAL. VALOR SUPERIOR AO DE PROPOSTA CONCORRENTE. AUSÊNCIA DE REGISTRO DO INMETRO EM NOME DA EMPRESA. IMPROCEDÊNCIA MANTIDA. REMESSA NECESSÁRIA CONHECIDA E SENTENÇA CONFIRMADA. I. CASO EM EXAME 1.1 Ação Popular ajuizada por cidadã em face do Município de Arapongas, do Prefeito, do Pregoeiro e da empresa vencedora de certame, com pedido liminar de suspensão dos efeitos do Pregão Eletrônico nº 003/2022 e declaração de nulidade do contrato administrativo firmado. 1.2 Sentença da 2ª Vara da Fazenda Pública da Comarca de Arapongas que julgou improcedentes os pedidos iniciais, por ausência de ilegalidade ou lesão ao erário, afastando também a condenação por má-fé. 1.3 Submissão obrigatória da sentença ao duplo grau de jurisdição (art. 19 da Lei nº 4.717/1965). II. QUESTÕES EM DISCUSSÃO 2.1 Há três questões em discussão: (i) se houve violação ao princípio da vinculação ao edital diante da entrega de kits de lápis sem embalagem única da mesma marca; (ii) se a adjudicação de produto por valor superior ao de proposta concorrente configuraria ilegalidade ou prejuízo ao erário; (iii) se a ausência de registro do INMETRO em nome da empresa vencedora comprometeria a validade da contratação. III. RAZÕES DE DECIDIR 3.1 A Ação Popular visa à tutela da moralidade administrativa e do patrimônio público (CF, art. 5º, LXXIII; Lei nº 4.717/1965, art. 1º). 3.2 Quanto à suposta violação ao edital (item 17), inexiste exigência de fornecimento do kit de lápis em embalagem única ou da mesma marca, sendo suficiente a entrega dos itens previstos (três lápis jumbo triangular e um apontador), devidamente comprovada nos

autos. 3.3 No tocante ao valor adjudicado, o pregão foi realizado na forma "menor preço por lote", sendo lícita a contratação por R$ 12,05 a unidade, dentro do limite estabelecido no edital, não configurando ilegalidade a existência de proposta concorrente em valor inferior. 3.4 Relativamente à certificação do INMETRO, o edital apenas exigia que o produto fosse certificado, não sendo requisito que o registro estivesse em nome da empresa fornecedora, a qual comprovou possuir autorização de revenda. 3.5 Ausente ilegalidade ou violação aos princípios da legalidade, economicidade, maior vantajosidade e vinculação ao edital, não há falar em procedência da ação popular. IV. DISPOSITIVO E TESE 4.1 Remessa Necessária conhecida e sentença de improcedência confirmada. 4.2 Tese de julgamento: A contratação decorrente de pregão eletrônico na modalidade "menor preço por lote" não viola a vinculação ao edital nem os princípios da legalidade e da economicidade quando observados os limites estabelecidos no instrumento convocatório e comprovada a certificação exigida dos produtos, ainda que em nome de terceiro. Dispositivos relevantes citados: Constituição Federal, art. 5º, LXXIII; Lei nº 4.717/1965, arts. 1º e 19; Lei nº 8.666/1993, art. 41. Jurisprudência relevante citada: TF, RE 262.668, Rel. Min. Celso de Mello, DJ 29.06.2001.
(TJ-PR 00096443420258160045 Arapongas, Relator: substituto anderson ricardo fogaca, Data de Julgamento: 08/12/2025, 5ª Câmara Cível, Data de Publicação: 08/12/2025)

A exigência, portanto, resguarda a saúde e a segurança dos educandos na extensão em que prevista em norma compulsória aplicável ou tecnicamente justificada no edital, em consonância com o art. 227 da Constituição Federal e o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA).

3. Da Exigência de Laudos Técnicos e Especificações da Mochila (Item Exclusivo do Berçário I e II: 0 a 1 Ano)

A impugnante questiona a exigência de ensaios laboratoriais e laudos técnicos relativos às mochilas escolares, especialmente aqueles destinados à comprovação de resistência à tração, resistência ao rasgo, durabilidade dos zíperes mediante ciclos de abertura e fechamento, bem como certificação OEKO-TEX, sob o argumento de que tais exigências seriam excessivas e desproporcionais.

A insurgência não pode ser acolhida de forma genérica, tampouco a natureza das exigências pode ser analisada dissociada da finalidade específica do produto e do público ao qual se destina.

Inicialmente, cumpre esclarecer que a mochila objeto da controvérsia não constitui item de fornecimento indistinto para toda a Rede Municipal de Ensino. Trata-se de produto integrante exclusivamente dos kits escolares destinados às crianças matriculadas no Berçário I e no Berçário II, abrangendo a faixa etária de 0 (zero) a 1 (um) ano de idade.

Essa particularidade não é irrelevante. Ao contrário, constitui elemento que deve orientar a definição dos requisitos técnicos do produto, uma vez que se trata de público especialmente vulnerável, que demanda cuidados específicos quanto à composição dos materiais, à segurança dos componentes, à resistência dos elementos estruturais e à ausência de substâncias potencialmente nocivas.

A Administração Pública, ao especificar produtos destinados a crianças nessa faixa etária, não está obrigada a adotar parâmetros genéricos de mercado, desconsiderando as peculiaridades do público beneficiário. Incumbe-lhe, justamente, estabelecer requisitos compatíveis com a finalidade do objeto, de modo a assegurar que o produto fornecido apresente condições adequadas de qualidade, segurança, durabilidade e utilização.

Nesse contexto, as exigências técnicas questionadas devem ser examinadas individualmente, considerando sua pertinência em relação às características do produto e aos riscos que se pretende prevenir.

3.1. Da adequação dos materiais têxteis e da segurança dos componentes

A especificação do material têxtil não constitui exigência meramente estética ou preferência subjetiva da Administração. Sua finalidade é assegurar que a mochila apresente características compatíveis com a utilização prevista, especialmente considerando que será destinada a crianças em fase de primeira infância.

Não se mostra juridicamente adequado presumir que qualquer tecido disponível comercialmente seja suficiente para atender às necessidades de segurança e adequação do produto. A composição, o acabamento e as características dos materiais empregados devem guardar correspondência com a finalidade do fornecimento e com os padrões de qualidade definidos no instrumento convocatório.

A exigência de comprovação de características relacionadas à composição química e à ausência de substâncias potencialmente nocivas, por sua vez, deve estar vinculada a riscos efetivamente pertinentes ao produto, observando-se critérios técnicos objetivos e meios idôneos de comprovação.

Nesse sentido, eventual exigência de demonstração da ausência de corantes azoicos, metais pesados ou outras substâncias potencialmente prejudiciais não pode ser compreendida como formalidade desprovida de finalidade, desde que sua pertinência esteja tecnicamente demonstrada e que os meios de comprovação admitidos não imponham restrição injustificada à competitividade.

3.2. Da pertinência dos ensaios de resistência mecânica e durabilidade

No que se refere aos ensaios de resistência à tração, resistência ao rasgo, integridade das costuras, resistência das alças e ciclos de abertura e fechamento dos zíperes, cumpre destacar que tais parâmetros se destinam à verificação das condições estruturais e funcionais da mochila.

A resistência dos pontos de costura, das alças e dos sistemas de fechamento constitui característica relevante para a avaliação da integridade do produto durante sua utilização, evitando que falhas prematuras comprometam sua funcionalidade ou ocasionem desprendimento de componentes.

Da mesma forma, os ensaios de resistência mecânica permitem aferir objetivamente características que não são necessariamente identificáveis mediante simples análise visual ou inspeção superficial da amostra apresentada.

Não obstante, a legitimidade dessas exigências pressupõe que os parâmetros estabelecidos guardem relação direta com a finalidade do produto, devendo os níveis mínimos de desempenho, a metodologia dos ensaios e os critérios de aprovação encontrar respaldo em justificativa técnica constante dos documentos da fase preparatória.

Não se pretende, portanto, exigir certificações ou ensaios por mera formalidade, mas assegurar que o produto efetivamente disponibilizado à Administração corresponda aos padrões de qualidade e segurança compatíveis com sua destinação.

3.3. Da certificação OEKO-TEX e da comprovação das características de segurança química

Quanto à certificação OEKO-TEX, sua exigência deve ser examinada sob a perspectiva da finalidade de comprovação das características químicas e de segurança dos materiais empregados na fabricação do produto.

A preocupação administrativa com a composição dos materiais utilizados em produtos destinados à primeira infância é legítima e encontra correspondência no dever de estabelecer especificações adequadas à proteção dos usuários finais.

Todavia, a exigência de certificação específica não deve ser confundida com a possibilidade de exigir a comprovação das características técnicas que ela busca atestar. É necessário distinguir a finalidade legítima de assegurar a segurança química do produto da eventual imposição de determinado selo, certificado ou entidade certificadora como único meio de demonstração do atendimento aos requisitos.

Assim, a exigência deverá observar a pertinência técnica da certificação, a disponibilidade de meios equivalentes de comprovação e a inexistência de restrição indevida à participação de fornecedores que possam demonstrar, por documentação tecnicamente idônea, o atendimento aos mesmos padrões de segurança exigidos.

O que se busca tutelar é a conformidade do produto com os requisitos de segurança estabelecidos pela Administração, e não privilegiar determinada certificadora ou estabelecer barreira formal de acesso ao certame.

3.4. Da necessidade de demonstração da proporcionalidade e da possibilidade de comprovação por meios equivalentes

É importante consignar que a Administração reconhece que a definição das especificações técnicas e dos documentos comprobatórios deve observar os princípios da razoabilidade, proporcionalidade, competitividade e julgamento objetivo.

A destinação do produto a crianças de 0 (zero) a 1 (um) ano constitui fundamento relevante para a adoção de requisitos específicos de segurança e qualidade.

Tal entendimento encontra respaldo no art. 40, inciso V, alínea a, da Lei Federal nº 14.133/2021, que estabelece a necessidade de observância da padronização e da compatibilidade das especificações com as necessidades da Administração, sem afastar os princípios que regem a seleção da proposta mais vantajosa.

Diante do exposto, a alegação de excesso formulada pela impugnante não pode ser acolhida com fundamento na simples afirmação de que os laudos e ensaios exigidos seriam desnecessários ou restritivos à competitividade.

A definição de requisitos técnicos específicos para a mochila destinada exclusivamente às crianças do Berçário I e II decorre da necessidade de assegurar que o produto apresente características compatíveis com a faixa etária dos destinatários, especialmente no que diz respeito à segurança dos materiais, à resistência dos componentes e à qualidade do produto.

4 Da Diferenciação Técnica dos Lápis e Apontadores: Fundamentação Pedagógica, Ergonomia e Direito Fundamental à Educação Inclusiva

A impugnante alegou suposta incongruência e falta de padronização nas especificações técnicas do Lápis Jumbo em relação ao Lápis HB nº 2, bem como entre o Apontador Simples em PET PCR e o Apontador Triplo.

A alegação é improcedente, fundamentando-se a distinção no público-alvo e na inclusão escolar.

A definição das especificações não decorre de arbítrio, mas do princípio da adequação pedagógica, funcionalidade e acessibilidade (art. 40, inciso V, alínea *a*, da Lei nº 14.133/2021), considerando os diferentes segmentos educacionais atendidos:

Do Lápis Grafite Jumbo vs. Lápis Grafite HB nº 2:

Lápis Grafite Jumbo (Corpo Triangular/Espessura Ampliada): É destinado especificamente à Educação Infantil e aos estudantes da Educação Especial (Alunos com Deficiência e Transtornos do Neurodesenvolvimento). Crianças pequenas em fase de desenvolvimento motor inicial e alunos com deficiência física, motora, paralisia cerebral, autismo ou

dificuldades de coordenação motora fina necessitam de um diâmetro maior para possibilitar a preensão palmar correta (pega anatômica). Além disso, o lápis jumbo possui mina de maior calibre e envoltório robusto de madeira de reflorestamento, oferecendo alta resistência mecânica a quedas frequentes, comuns a esse alunado, evitando a quebra interna contínua do grafite;

Fundamentação Constitucional e Legal: A disponibilização de materiais pedagógicos adaptados constitui direito subjetivo da pessoa com deficiência e dever estatal indeclinável, amparado nos arts. 205, 206 e 208, inciso III, da Constituição Federal, no art. 54, inciso III, do Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei nº 8.069/1990) e nos arts. 27 e 28, inciso XVII, da Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência (Estatuto da Pessoa com Deficiência – Lei nº 13.146/2015), que impõem a oferta obrigatória de recursos de acessibilidade e tecnologia assistiva;

Lápis Grafite HB nº 2 Convencional: Destina-se aos estudantes do Ensino Fundamental (Anos Finais), EJA e Pré-Escola, cuja maturidade motora permite o manuseio ergonômico do diâmetro padrão;

Padronização da Comprovação de Manejo Sustentável (FSC/Cerflor): Em harmonia com a Nota Técnica Complementar da SME, esclarece-se que a comprovação da madeira de reflorestamento/certificação florestal (FSC, Cerflor ou similar) para o Lápis Jumbo poderá ser realizada por meio de documentação técnica do fabricante da madeira ou indicação na embalagem primária/expositora, dispensando-se a gravação obrigatória no corpo físico de cada lápis caso haja limitação industrial, o que assegura perfeita isonomia e padronização entre os itens.

B) Do Apontador com Depósito em PET PCR vs. Apontador Triplo:

Apontador Simples com Depósito em PET PCR: Compõe os kits regulares para atendimento do calibre convencional de lápis, aliando funcionalidade à sustentabilidade ambiental;

Apontador Triplo com Depósito: É item integrante exclusivo do Kit de Material Escolar da Educação Especial. Como os estudantes com deficiência utilizam múltiplos instrumentos de escrita (lápis jumbo, lápis triangulares grossos, lápis de cor de calibres variados e lápis comuns), o apontador triplo funciona como recurso de tecnologia assistiva, indispensável para promover a autonomia do educando na sala de aula, permitindo-lhe apontar seus próprios lápis sem depender permanentemente do professor ou do monitor de apoio;

Diferenciação de Material Construtivo: O apontador triplo exige estrutura mecânica e geométrica complexa (três lâminas e múltiplos orifícios calibrados). A aceitação de resinas termoplásticas convencionais visou exatamente ampliar a competitividade e evitar restrição mercadológica, dada a menor disponibilidade industrial de ferramentas triplas confeccionadas exclusivamente em PET PCR.

5. Do Laudo de Aço Inoxidável (Tesoura Escolar), da "Certificadora ABNT" e da Essencialidade Documental (Acórdãos TCU nº 2.129/2021 e nº 898/2021)

A impugnante aduziu que as exigências de laudos metalúrgicos e de certificado de conformidade ABNT NBR emitido por "certificadora ABNT" seriam desproporcionais e contrariariam a jurisprudência do TCU.

A insurgência foi plenamente sanada e esclarecida na Nota Técnica Complementar, restando demonstrada a essencialidade técnica das exigências.

A jurisprudência do Tribunal de Contas da União (Acórdãos nº 898/2021 e nº 2.129/2021 – Plenário, Rel. Min. Benjamin Zymler) estabelece que a exigência de conformidade com normas técnicas da ABNT e laudos específicos é plenamente legítima quando demonstrada sua essencialidade para garantir a qualidade, o desempenho e a segurança do objeto:

Laudo de Aço Inoxidável na Tesoura Escolar (Essencialidade Sanitária e de Segurança):

As tesouras escolares são manuseadas diariamente por crianças pequenas em contato com líquidos, cola escolar à base de água, tintas e umidade. A lâmina em aço inoxidável é essencial para impedir a oxidação prematura (ferrugem), o desprendimento de óxidos tóxicos e o risco de tétano e infecções graves em caso de eventuais cortes acidentais.

Esclarecimento/Flexibilização: A Nota Técnica Complementar esclarece que a comprovação não exige laudo laboratorial oneroso e exclusivo, sendo plenamente aceita ficha técnica detalhada chancelada pelo fabricante, certificado de composição da matéria-prima ou relatório de ensaio idôneo que ateste a composição em aço inox;

Esclarecimento do Termo "Certificadora ABNT" e Normas Técnicas para Cadernos/Agendas:

Onde o Termo de Referência menciona "certificadora ABNT", deve-se compreender tecnicamente a comprovação de conformidade com a ABNT NBR 15.732:2012 (cadernos escolares). Essa comprovação assegura gramatura mínima de papel, fixação resistente das folhas durante o ano letivo e ausência de grampos com pontas cortantes.

Formas de Comprovação Admitidas: Para afastar qualquer ambiguidade, serão aceitos certificados emitidos por qualquer Organismo de Certificação de Produto (OCP) acreditado pela Cgcre/INMETRO, relatórios de ensaios de laboratórios tecnicamente competentes ou declarações técnicas de conformidade subscritas pelo fabricante do produto ou do papel, preservando-se a ampla competitividade.

6. Dos Critérios de Sustentabilidade e Utilização de Produtos Reciclados e Recicláveis

A impugnante insurge-se contra a previsão de requisitos de sustentabilidade ambiental nas especificações dos produtos licitados, especialmente quanto à utilização de matérias-primas recicladas pós-consumo, a exemplo de PET PCR, poliestireno reciclado e polipropileno (PP) pós-consumo, sob o argumento de que tais exigências poderiam restringir indevidamente a competitividade do certame.

A irresignação não merece acolhimento, uma vez que a adoção de critérios de sustentabilidade nas contratações públicas encontra expressa previsão no ordenamento jurídico vigente, constituindo instrumento legítimo de concretização do interesse público e de indução de práticas produtivas ambientalmente responsáveis.

Com efeito, o desenvolvimento nacional sustentável constitui princípio expressamente consagrado no art. 5º da Lei Federal nº 14.133/2021, sendo também estabelecido como objetivo do processo licitatório pelo art. 11, inciso IV, do mesmo diploma legal. Não se trata, portanto, de mera faculdade administrativa desprovida de respaldo normativo, mas de diretriz que deve orientar o planejamento das contratações públicas, de modo a compatibilizar a satisfação das necessidades administrativas com a preservação ambiental e a utilização racional dos recursos naturais.

A esse respeito, a Lei Federal nº 12.305/2010, que instituiu a Política Nacional de Resíduos Sólidos, estabelece diretrizes voltadas à prevenção e à

redução da geração de resíduos, ao incentivo à reutilização e à reciclagem, bem como à adoção de padrões sustentáveis de produção e consumo.

Nesse contexto, a Administração Pública, na condição de relevante agente consumidor, possui responsabilidade na promoção de práticas que estimulem a cadeia produtiva sustentável, podendo estabelecer especificações que privilegiem materiais reciclados, recicláveis e provenientes de processos produtivos ambientalmente adequados, desde que observados critérios de pertinência, razoabilidade e proporcionalidade.

6.1. Da legitimidade da exigência de utilização de matérias-primas recicladas pós-consumo

A previsão de utilização de materiais como PET PCR, poliestireno reciclado e polipropileno pós-consumo encontra fundamento na necessidade de estimular a incorporação de insumos reciclados à cadeia produtiva, contribuindo para a redução do descarte inadequado de resíduos plásticos e para o fortalecimento da economia circular.

A utilização de matéria-prima reciclada pós-consumo representa alternativa ambientalmente relevante, na medida em que possibilita o reaproveitamento de resíduos que, de outra forma, poderiam ser destinados a aterros sanitários ou descartados de maneira inadequada no meio ambiente.

Não se trata de estabelecer exigência aleatória ou de conferir preferência imotivada a determinado fabricante, mas de incorporar à contratação pública critérios de desempenho ambiental relacionados à própria composição dos produtos adquiridos.

A Administração não está obrigada a permanecer indiferente aos impactos ambientais decorrentes de suas aquisições, tampouco a limitar a avaliação da proposta mais vantajosa exclusivamente ao menor preço nominal, desconsiderando os demais fatores que integram o interesse público.

A vantajosidade da contratação deve ser compreendida em sua dimensão mais ampla, considerando não apenas o aspecto econômico imediato, mas também os resultados ambientais e sociais legitimamente associados ao objeto, observadas as disposições legais aplicáveis.

6.2. Da compatibilidade dos critérios ambientais com a competitividade do certame

A adoção de especificações ambientais não representa, por si só, violação ao princípio da competitividade, especialmente quando os requisitos estabelecidos guardam relação direta com o objeto contratado e não constituem exigências arbitrárias ou direcionadas a determinado fornecedor.

A competitividade não pressupõe a aceitação irrestrita de qualquer produto disponível no mercado, independentemente de suas características ou de seu impacto ambiental. O instrumento convocatório pode estabelecer padrões mínimos de qualidade, composição e sustentabilidade, desde que tais parâmetros sejam tecnicamente justificáveis e proporcionais à finalidade da contratação.

Nesse sentido, a eventual existência de fornecedores que comercializem produtos fabricados exclusivamente com matéria-prima virgem não constitui fundamento suficiente para afastar, automaticamente, os critérios ambientais estabelecidos pela Administração.

6.3. Da utilização de papel proveniente de cadeia de custódia florestal certificada

No que se refere aos produtos de papel, a previsão de certificação de cadeia de custódia florestal, a exemplo dos sistemas FSC (Forest Stewardship Council) e Cerflor, tem por finalidade assegurar maior rastreabilidade quanto à origem da matéria-prima florestal empregada na fabricação dos produtos.

Tais mecanismos de certificação constituem instrumentos de demonstração de práticas relacionadas ao manejo florestal responsável e à rastreabilidade da cadeia produtiva, contribuindo para que as aquisições públicas estejam alinhadas às diretrizes de sustentabilidade ambiental.

A exigência, portanto, não se destina a privilegiar determinada marca ou fabricante, mas a estabelecer parâmetro objetivo de sustentabilidade para os produtos adquiridos, em consonância com a política ambiental que deve orientar a atuação administrativa.

6.4. Da observância ao planejamento da contratação e da necessária fundamentação técnica

Nesse aspecto, a sustentabilidade não pode ser utilizada como justificativa genérica para impor qualquer exigência ambiental, assim como a alegação abstrata de restrição à competitividade não é suficiente para afastar critérios legitimamente estabelecidos.

O que se exige é a compatibilização entre os objetivos ambientais da contratação, a realidade do mercado e a obtenção da proposta

efetivamente mais vantajosa, observando-se os princípios da razoabilidade, proporcionalidade, isonomia e julgamento objetivo.

Diante do exposto, a previsão de critérios de sustentabilidade ambiental, mediante utilização de matérias-primas recicladas pós-consumo, materiais recicláveis e produtos de papel com comprovação de origem florestal responsável, encontra respaldo nos arts. 5º e 11, inciso IV, da Lei Federal nº 14.133/2021, bem como nas diretrizes estabelecidas pela Lei Federal nº 12.305/2010.

A adoção desses requisitos representa medida legítima de concretização do desenvolvimento nacional sustentável, permitindo que o poder de compra da Administração Pública seja utilizado como instrumento de incentivo à economia circular, à redução de resíduos e à adoção de processos produtivos ambientalmente responsáveis.

Assim, não há fundamento jurídico para afastar os critérios ambientais exclusivamente sob a alegação genérica de que restringiriam a competitividade, devendo sua legitimidade ser examinada à luz da pertinência técnica, da proporcionalidade das exigências e da possibilidade de atendimento pelo mercado fornecedor.

7. Da Não Inclusão do ETP como Anexo Direto do Edital e sua Disponibilidade nos Autos

A impugnante aduz que o Estudo Técnico Preliminar não teria sido encartado diretamente como anexo do edital.

A ausência do ETP como anexo, por si só, não torna irregular o edital, desde que o estudo tenha sido elaborado na fase preparatória e permaneça acessível para consulta nos autos.

O art. 25, *caput* e § 3º, da Lei Federal nº 14.133/2021 disciplina o conteúdo do edital e a divulgação de seus elementos e anexos; já o art. 18, inciso I e §§ 1º e 2º, exige que a fase preparatória seja fundamentada em ETP, com os elementos mínimos legais, mas não determina que o estudo seja anexado ao edital.

O Plenário do Tribunal de Contas da União assentou que a Lei nº 14.133/2021 não obriga a inclusão do ETP como anexo do instrumento convocatório, conforme a Representação nº 2.273/2024, julgada em 23/10/2024.

> REPRESENTAÇÃO. CONHECIMENTO. INABILITAÇÃO INDEVIDA DA EMPRESA REPRESENTANTE. CAUTELAR INDEFERIDA. AGRAVO. RECURSO INADMISSÍVEL POR FALTA DE LEGITIMIDADE DA REPRESENTANTE. EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. RECURSO NÃO ADMITIDO. REPRESENTAÇÃO PARCIALMENTE PROCEDENTE. NÃO OBRIGATORIEDADE DE INCLUSÃO DO ESTUDO TÉCNICO PRELIMINAR COMO ANEXO DO EDITAL. CIENTIFICAÇÕES. ARQUIVAMENTO.
> (TCU - REPRESENTAÇÃO (REPR): https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/rest/publico/base/acordao-completo/22732024, Relator: BENJAMIN ZYMLER, Data de Julgamento: 23/10/2024)

No caso presente, o Estudo Técnico Preliminar nº 21/2026 compõe os autos do Processo Administrativo nº 13.170/2026 e está disponível para consulta no próprio processo, conforme informado pela Administração. Essa disponibilidade não dispensa a publicação dos documentos que a lei exige como elementos ou anexos do edital.

8. Da Reprovação do Lote por Amostra Desconforme (Itens 12.17 e 12.18 do Edital)

Por fim, quanto à regra de desclassificação do lote caso alguma amostra seja reprovada, reitera-se que o objeto licitado é o kit integralmente montado. O fornecimento de um kit com componentes em desconformidade técnica pode comprometer a finalidade pedagógica do conjunto; a reprovação integral, contudo, deve guardar relação com a relevância da desconformidade e com os critérios objetivos previamente previstos no edital.

Ademais, poderão ser realizadas diligências pela Pregoeira nos limites do art. 64 da Lei nº 14.133/2021, para esclarecer dúvidas ou sanar falhas formais, sem permitir alteração substancial da proposta ou substituição indevida do produto avaliado, afastando-se o formalismo excessivo e preservando-se a isonomia.

IV. CONCLUSÃO E DISPOSITIVO

Ante o exposto, com esteio nas disposições da Lei Federal nº 14.133/2021, no Estudo Técnico Preliminar nº 21/2026, no Termo de Referência nº 71/2026 e na fundamentação técnica e jurídica supra, **CONHEÇO** da impugnação apresentada pela empresa **RICARDO GONÇALVES ITAPIRA**, em virtude de sua tempestividade, no mérito, com esteio no poder-dever de autotutela administrativa (Súmulas nº 346 e nº 473 do STF), **NEGO-LHE PROVIMENTO**, mantendo as cláusulas do Edital nº 48/2026;

Ferraz de Vasconcelos, 12 de novembro de 2026.

Paula Trevizolli
Secretária Municipal de Educação

Paula Trevizolli
Secretária Municipal de Educação