



ESTADO DO CEARÁ  
PREFEITURA MUNICIPAL DE BARROQUINHA  
SETOR DE COMISSÃO PERMANENTE DE LICITAÇÃO



## RESPOSTA À IMPUGNAÇÃO EM PROCESSO LICITATÓRIO

**Referência:** PREGÃO ELETRÔNICO N° 2024.06.17.01PE/2024

**OBJETO:** SELEÇÃO DE REGISTRO DE PREÇOS PARA FUTURAS E EVENTUAIS AQUISIÇÕES DE MATERIAIS DIDÁTICOS E PARADIDÁTICOS, PARA ATENDER AS DEMANDAS DA REDE BÁSICA DE ENSINO, CRECHES, EDUCAÇÃO INFANTIL E ENSINO FUNDAMENTAL, DE INTERESSE DA SECRETARIA DA EDUCAÇÃO DO MUNICÍPIO DE BARROQUINHA/CE.

### IMPUGNANTES:

COMERCIAL CANAÃ LTDA, CNPJ 43.773.533/0001-19

ÍTALO MATHEUS DOS SANTOS BARROS - FORTAL DISTRIBUIDORA, CNPJ 47.396.449/0001-84

IGX COMERCIAL LTDA, CNPJ n° 52.768.211/0001-72

### I. RELATÓRIO

O Edital PREGÃO ELETRÔNICO N° 2024.06.17.01PE/2024 foi publicado em Diário Oficial do estado e em Jornal de Grande circulação Nacional, em conformidade com que preceitua o parágrafo 1º, artigo 53, da Lei federal n° 14.133/21, visando, em termos gerais, a contratação de serviços gráficos.

Contudo, as impugnantes COMERCIAL CANAÃ LTDA, ÍTALO MATHEUS DOS SANTOS BARROS, FORTAL DISTRIBUIDORA, IGX COMERCIAL LTDA, pessoas jurídicas interessadas em participar da licitação impugnou o Edital, consoante entender haver irregularidade junto ao Edital.



ESTADO DO CEARÁ  
PREFEITURA MUNICIPAL DE BARROQUINHA  
SETOR DE COMISSÃO PERMANENTE DE LICITAÇÃO



Inicialmente, deve-se esclarecer que a impugnação tem o intuito de garantir, perante os administrados, que a Administração não se exceda o exercício de suas prerrogativas. É por isso que o caput do Artigo 164 da Lei de Licitações e Contratos, estabelece que "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.", e seus parágrafos garantem a qualquer cidadão e aos licitantes em especial a prerrogativa de impugnar um edital por vícios ou irregularidades na aplicação daquela lei.

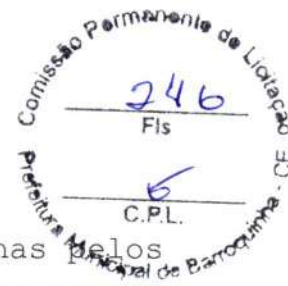
Nesse contexto é imperioso ressaltar que todos os julgados e atos da administração pública estão embasados nos princípios insculpidos no art. 1º, parágrafo da Lei nº 14.133/21, conforme segue:

"Art. 1º Esta Lei estabelece normas gerais de licitação e contratação para as Administrações Públicas diretas, autárquicas e fundacionais da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, e abrange:

§ 2º As contratações realizadas no âmbito das repartições públicas sediadas no exterior obedecerão às peculiaridades locais e aos princípios básicos estabelecidos nesta Lei, na forma de regulamentação específica a ser editada por ministro de Estado.."



ESTADO DO CEARÁ  
PREFEITURA MUNICIPAL DE BARROQUINHA  
SETOR DE COMISSÃO PERMANENTE DE LICITAÇÃO



Como é cediço, a licitação não se rege apenas pelos princípios estabelecidos no art. 1º da Lei nº 14.133/21 (isonomia, seleção da proposta mais vantajosa para a administração, promoção do desenvolvimento nacional sustentável, legalidade, impessoalidade, moralidade, igualdade, publicidade, proibição administrativa, vinculação ao instrumento convocatório e julgamento objetivo), mas também pelos princípios gerais que constituem o Regime Jurídico Administrativo, sobressaindo-se entre todos estes o Princípio da Supremacia do Interesse Público, pilar de sustentação do Direito Administrativo Brasileiro.

Alinha-se ao cumprimento dos princípios norteadores da Administração Pública, elucidados no art. 37, caput, da Constituição Federal de 1988 e art. 1º da Lei nº 14.133/21, especialmente, no que se refere à legalidade do referido ato administrativo e respeito ao Princípio da ampla competitividade e obtenção da proposta mais vantajosa à Administração, primando pela garantia da excelência e eficiência da qualidade dos produtos e dos serviços a serem prestados.

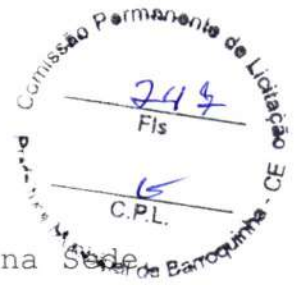
Sobre o mérito, analisaremos as alegações de forma segregada:

**- COMERCIAL CANAÃ LTDA**

Entende referida empresa que o Edital deve exigir amostra das licitantes. A empresa afirma de forma categórica que: "a licitante arrematante/habilitada, deverá obrigatoriamente a entregar as amostras de todos os livros (itens) cotados, no prazo tão logo declarada



ESTADO DO CEARÁ  
PREFEITURA MUNICIPAL DE BARROQUINHA  
SETOR DE COMISSÃO PERMANENTE DE LICITAÇÃO



arrematante/habilitada e convocado pelo pregoeiro, na Sede da Secretaria de Educação para as devidas análises, sob pena de desclassificação”.

Adiante a empresa, de forma confusa, máxima vênia, informa que “o horário estipulado para entrega das amostras nota-se que é **INSUFICIENTE**, junto ao edital pois nos anexos já vai contra a solicitação não cita o prazo se é 3/5 ou dez dias úteis, visto que empresas que situam-se distante da sede do Município, como é o nosso caso, necessitamos de tempo para deslocamento em segurança, necessitamos saber o prazo correto pois é a disputa e concorrência de livros didáticos, assim torna-se **INVIÁVEL** o limite de horário estabelecido, informo que 90% dos Municípios cearenses obedecem um horário de funcionamento cômodo para seus municípios, agentes públicos e todo e qualquer parte interessada em pleitear demanda junto aos órgãos municipais, a saber: **das 08hrs às 12hrs e das 13hrs às 17hrs.**”

De forma bastante clara o Termo de Referência do Edital a NÃO EXIGÊNCIA DE AMOSTRA PARA OS ITENS LICITADOS. Veja-se captura de tela:

## 5.2. Da exigência de amostra

### 5.2.1. Não serão exigidas amostras.

Assim, afirma-se de forma categórica, a não exigência de amostras.

A empresa ainda alega entender que “Coletamos as informações dos anexos e o certo seria a exigência para a apresentação correspondentes dos livros referente aos lotes



ESTADO DO CEARÁ  
PREFEITURA MUNICIPAL DE BARROQUINHA  
SETOR DE COMISSÃO PERMANENTE DE LICITAÇÃO



entregues para o setor responsável, ou seja são fatores que inibem a **nostra** participação da presente licitação e de um maior número de participantes. Pois aparenta direcionar a uma editora."

A definição do objeto licitado é indispensável ao bom andamento do certame, com especificações técnicas claras, objetivas e estritamente vinculadas ao interesse público.

Conforme Solicitação da Secretaria de Educação de Barroquinha, o objeto da licitação foi definido adequadamente, com a observância dos princípios pedagógicos determinados pelo corpo docente da Administração Municipal, e com vistas a dar continuidade aos trabalhos realizados junto aos alunos, utilizando-se de livros que são padrão de material de ensino.

Ensina o renomado doutrinador Celso Antônio Bandeira de Mello em obra monográfica acerca do tema:

"Discrecionariiedade, portanto, é a margem de liberdade que remanesça ao administrador para eleger, segundo critérios consistentes de razoabilidade, um, dentre pelo menos dois comportamentos cabíveis, perante cada caso concreto, a fim de cumprir o dever de adotar a solução mais adequada à satisfação da finalidade legal, quando, por força da fluidez das expressões da lei ou da liberdade conferida no mandamento, dela não se possa extrair objetivamente, uma solução unívoca para a situação vertente".

O objeto impugnado foi matéria de representação junto ao Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, que



ESTADO DO CEARÁ  
PREFEITURA MUNICIPAL DE BARROQUINHA  
SETOR DE COMISSÃO PERMANENTE DE LICITAÇÃO



indeferiu o pedido, conforme TC-021201.989.18-3, de 16 de outubro de 2018, cuja parte da decisão está reproduzida a seguir:

"Com efeito, cabe à Administração, no exercício de sua competência discricionária, a escolha da obra que melhor atenda o plano pedagógico dos alunos da rede pública municipal de ensino. E, a indicação do ISBN dos livros - sistema que o identifica segundo o título, o autor, o país e a editora, individualizando-os inclusive por edição - objetiva facilitar sua busca no mercado e garantir a competitividade do certame. Nessa senda, pesquisa realizada na rede mundial de computadores demonstra que o objeto pode ser atendido por diversas livrarias e distribuidoras, tais como "Saraiva", "Walmart", "Americanas", "Disal", entre outras, **afastando-se, pois, a alegada restrição**" (grifo nosso).

Outrossim, conforme instruído nos autos do processo, a Secretaria de Educação consultou, para efeito de estimativa da despesa, diferentes empresas distribuidoras com potencial para a participação no certame, portanto, totalmente afastada a hipótese alegada pela impugnante com relação à restrição da participação de um número adequado de participantes para o certame.

Inclusive, faz-se saber que o Tribunal de Contas de São Paulo, inclusive que o objeto pode ser adquirido por inexigibilidade de licitação, justamente por conta de sua matéria. Veja-se parte de matéria do site do CONJUR sobre o tema:



ESTADO DO CEARÁ  
PREFEITURA MUNICIPAL DE BARROQUINHA  
SETOR DE COMISSÃO PERMANENTE DE LICITAÇÃO



A conselheira Cristina de Castro Moraes, relatora, observou que a modalidade de compra se enquadra na hipótese prevista na Lei de Licitações. Isso porque a editora possui carta de exclusividade emitida pelo Sindicato Nacional dos Editores de Livros. Em seu artigo 25, inciso I, a Lei 8.666/93 prevê que a licitação não deve ser exigida quando a competição entre fornecedores for inviável, especialmente "para aquisição de materiais, equipamentos, ou gêneros que só possam ser fornecidos por produtor, empresa ou representante comercial exclusivo". A decisão baseou-se em precedente do próprio TCE-SP. A conselheira também apontou ter sido demonstrado no processo que os preços ofertados pela editora são compatíveis com o mercado e foram os mesmos praticados em outros municípios. "O material adquirido e a metodologia absorvida nos treinamentos poderão ser utilizados em períodos letivos vindouros, não se limitando sua utilização ao período de 6 meses de contrato, isto é, por todo o tempo em que o programa servir efetivamente para o ensino de música nas escolas de Bauru, demonstrando uma relação de custo-benefício que pode agregar vantajosidade ao avençado", acrescentou a relatora.

Assim, diante da característica do material a ser adquirido, a exigência editalícia está amoldada na legislação e na jurisprudência, não havendo motivo para alterá-la.

**- ÍTALO MATHEUS DOS SANTOS BARROS - FORTAL DISTRIBUIDORA**

A empresa afirma que "O instrumento convocatório trouxe, dentre as exigências atinentes conforme descrito acima, **lotes para compor cada programa escolar**, há uma forma



ESTADO DO CEARÁ  
PREFEITURA MUNICIPAL DE BARROQUINHA  
SETOR DE COMISSÃO PERMANENTE DE LICITAÇÃO



mais justificada a apresentação de uma divisão técnica dos lotes que mitigará atrasos e retrabalhos mantendo a competitividade necessária a disputa e a fiel execução do contrato, dessa forma em menos lotes”.

Ao constatar uma necessidade a ser atendida, deve o setor competente descrever de forma clara e precisa na requisição o objeto que pretende contratar. É imprescindível muita cautela por ocasião da descrição do objeto, no intuito de delimitar, com exatidão, o que a entidade necessita para a consecução do interesse público, sendo vedadas condições que frustrem a competitividade e não guardem relação com a finalidade almejada com a instauração do certame.

Em se tratando de aquisição de livros e/ou materiais didáticos, como regra, a descrição deve contemplar o título, a editora o conteúdo programático e as quantidades a serem adquiridas.

Pensando nestas dificuldades é que o Tribunal de Contas da União, já entendeu que para aquisição de livros didáticos ou para bibliotecas é possível dividir o objeto em grupos temáticos por área do conhecimento, sem delimitar previamente os títulos que serão adquiridos, sendo EXATAMENTE a ação tomada pela Prefeitura de Barroquinha. Veja-se:

Nas contratações para aquisição de livros didáticos ou para bibliotecas, é permitido o uso do modelo de “aquisição por área do conhecimento”, em que o objeto não é dividido em itens, mas sim parcelado em grupos temáticos sem a indicação prévia dos livros a serem adquiridos, os quais



ESTADO DO CEARÁ  
PREFEITURA MUNICIPAL DE BARROQUINHA  
SETOR DE COMISSÃO PERMANENTE DE LICITAÇÃO



serão demandados posteriormente. Para tanto, a licitação será do tipo "maior desconto", que deverá incidir sobre o preço dos livros listados nos catálogos oficiais das respectivas editoras. Representação formulada por sociedade empresária apontara possíveis irregularidades em pregão eletrônico promovido pelo Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Maranhão (IFMA) para aquisição de livros didáticos, divididos em dois grupos (cursos técnicos e cursos de graduação). A representante alegara, dentre outras ocorrências, a adoção do critério de julgamento de menor preço por grupos/lotas, e não por itens, em afronta ao princípio da divisibilidade, previsto na Lei 8.666/93 e no Enunciado 247 da Súmula de Jurisprudência do TCU. Em suas justificativas, o órgão defendeu que a adjudicação por grupos conduziria à seleção da proposta mais vantajosa, reconhecendo, contudo, que a definição de somente dois grandes grupos (curso superior e curso técnico) geraria prejuízos ao processo de aquisição, motivo pelo qual o pregão fora suspenso para reabertura em data futura, "desta feita subdividido em oito grupos, observando os critérios de classificação por áreas do conhecimento". Ao analisar o caso, o relator discorreu sobre os modelos de aquisição de livros pela Administração Pública, destacando o modelo que vem sendo utilizado pelas bibliotecas públicas, "em que o objeto é parcelado em grupos temáticos sem a indicação prévia dos livros a serem adquiridos, os quais serão demandados posteriormente, e a licitação é do tipo 'maior desconto' sobre o preço dos livros listados nos catálogos oficiais das respectivas editoras. Por óbvio, o modelo ideal depende dos critérios de conveniência e oportunidade intrínsecos ao poder discricionário de cada gestor, tudo devidamente



ESTADO DO CEARÁ  
PREFEITURA MUNICIPAL DE BARROQUINHA  
SETOR DE COMISSÃO PERMANENTE DE LICITAÇÃO



fundamentado". Nesse sentido, o relator acolheu as justificativas do Instituto para a adoção do modelo de "aquisição por área de conhecimento", uma vez que "listando previamente todos os livros, corre-se o risco de adquirir livros que não serão utilizados e de impedir a aquisição de livros novos (ou edições mais recentes) não listados (...) Por outro lado, no modelo de 'aquisição por área do conhecimento', a seleção do fornecedor é feita de acordo com o maior desconto concedido e a motivação para isso é evitar o engessamento da contratação, considerando que não é preciso elaborar previamente a relação de livros e que a definição e a aquisição do título são feitas à medida que a necessidade surge". Por fim, concluiu o relator que "assiste razão parcial à representante, não pela necessidade de aquisição por item, mas sim pela possibilidade de maior parcelamento do objeto". O Tribunal, pelos motivos expostos pelo relator, julgou a Representação parcialmente procedente, determinando ao IFMA que, no caso de reabertura do pregão eletrônico, "seja adotado o modelo de 'aquisição por área do conhecimento', dividindo o objeto nos oito grupos originalmente previstos no termo de referência (...) conforme aventado pelo próprio Instituto em sua resposta à oitiva". Acórdão 180/2015-Plenário , TC 032.610/2013-0, relator Ministro Bruno Dantas, 4.2.2015.

**- IGX COMERCIAL LTDA**

Reporta-se aos esclarecimentos apresentados junto a resposta ao Impugnante **ÍTALO MATHEUS DOS SANTOS BARROS, FORTAL DISTRIBUIDORA.**

**III. DECISÃO FINAL**



ESTADO DO CEARÁ  
PREFEITURA MUNICIPAL DE BARROQUINHA  
SETOR DE COMISSÃO PERMANENTE DE LICITAÇÃO



Pelo exposto, em respeito ao instrumento convocatório e em estrita observância aos demais princípios da Licitação, CONHEÇO a impugnação apresentada pela empresa **COMERCIAL CANAÃ LTDA**, para no MÉRITO, **NEGAR-LHE PROVIMENTO**, CONHEÇO a impugnação apresentada pela empresa **ÍTALO MATHEUS DOS SANTOS BARROS, FORTAL DISTRIBUIDORA**, para no MÉRITO, **NEGAR-LHE PROVIMENTO**, CONHEÇO a impugnação apresentada pela empresa **IGX COMERCIAL LTDA**, para no MÉRITO, **NEGAR-LHE PROVIMENTO**

  
**Francisco Clovis Lins Lima**

Agente de Contratação e Pregoeiro  
Prefeitura Municipal de Barroquinha