

**ILUSTRÍSSIMO SENHOR PREGOEIRO DO MUNICÍPIO DE LEME ESTADO DE SÃO PAULO**

Referência: **Edital de Pregão Eletrônico nº 107/2025**  
**Processo Administrativo nº 11.085/2025**

**LUCAS PEDRON**, brasileiro, advogado, inscrito na OAB/PR nº 79.755 , CPF n. 051.046.039-97, escritório profissional a Rua Getúlio Vargas, nº 1.089, centro, cidade de Palotina, estado do Paraná, vem, com o devido acato, apresentar

### **IMPUGNAÇÃO**

Em face do EDITAL DE PREGÃO ELETRÔNICO Nº 107/2025 (Processo Administrativo n.º 11085/2025), pelos fatos e fundamentos apresentados a seguir:

## **1. DO PEDIDO LIMINAR – SUSPENSÃO DO CERTAME**

Tendo em vista os inúmeros vícios e desconjecturas encontradas diante dos fatos que passamos a narrar e questionar, em especial quanto a composição dos preços, direcionamento do certame, pede-se a suspensão cautelar do mesmo.

## **2. DAS IRREGULARIDADES DO ATO CONVOCATÓRIO**

A presente impugnação visa demonstrar a existência de cláusulas editalícias que violam os princípios da isonomia, da competitividade, da publicidade e da razoabilidade, bem como, a própria legislação de regência, restringindo indevidamente a participação de licitantes e maculando a busca pela proposta mais vantajosa para a Administração.

### **2.1. Da Ilegalidade da Cobrança de Taxa de Uso da Plataforma Eletrônica**

O edital estabelece que o licitante vencedor arcará com o "custo de operacionalização e uso do sistema", a ser pago diretamente à plataforma BBMNET.

Tal exigência é manifestamente ilegal. A responsabilidade pelo custeio da estrutura necessária à realização do certame, incluindo a plataforma eletrônica, é da Administração Pública, e não pode ser transferida ao particular. A imposição dessa taxa ao vencedor onera indevidamente a proposta e restringe a competitividade, em afronta direta ao objetivo da licitação.

A imposição de um custo de terceiro (a plataforma) ao licitante, sem qualquer critério ou justificativa, representa uma barreira à ampla participação e deve ser afastada.

## **2.2. Critérios utilizados para escolha dos títulos e formulação dos lotes**

Verificamos que não há uma justificativa ou qualquer tipo de estudo partindo de especificações técnicas para escolha dos materiais, bem com, para composição dos lotes.

A forma como foi elaborado o Edital e as pesquisas de preço, que por sinal segue padrão de licitações realizadas em diversos outros municípios cujo edital acompanha esta impugnação, tornam impossível a disputa.

É evidente a composição dos preços bem como o direcionamento do presente certame.

Solicitamos as justificativas para escolha dos títulos e editoras do presente Edital.

A sistemática utilizada segue os mesmos parâmetros de Editais publicados em: Jeronimo Monteiro/ES; Aricanduva/MG; Biguaçu/SC; Guarda-Mor/MG; Artur Nogueira/SP; Jerônimo Monteiro/ES; Porto Feliz/SP; São Sebastião da Amoreira/PR; Conceição do Mato Dentro/MG; Sabinópolis/MG; Torres/RS; Mandaguaçu/PR; Serra Negra/SP; Cambuí/MG; Vera Cruz/RS; Teodoro Sampaio/RS; Rio Bonito do Iguaçu/PR; Humaitá/RS; São Tiago/MG; Terra Roxa/PR; Sampaio/SP; Mineiros/GO; Foz do Iguaçu/PR; Maripá/PR; São Francisco de Paula/MG; Afonso Claudio/ES; Agua Doce/SC; Lagoa da Prata/MG; Guanhaes/MG; Rio Pomba/MG; Dois Corregos/SP; Matos Costa/SC; Santa Teresa/ES; Santa Maria de Jetibá/ES; Divino/MG; e Itariri/SP, somente neste ano de 2025, o que causa bastante estranheza e acende um grande alerta sobre

a forma de elaboração de edital, composição dos preços e contratação.

Afim de instruir provável representação junto ao Tribunal de Contas do Estado de São Paulo e Ministério Público do Estado de São Paulo é que solicitamos com detalhamento a composição tanto das obras escolhidas, a formação dos lotes, bem como, seja apresentada a composição dos preços.

Outra situação que nos causa estranheza é que a maioria das editoras citadas fazem parte do mesmo Grupo Econômico, como por exemplo: VIZU EDITORA E DISTRIBUIDORA DE LIVROS LTDA é a mesma empresa da EDITORA MANDALA, bem como, os proprietários tem parentesco de primeiro grau com o proprietário da SÓ LETRINHAS EDITORA E DISTRIBUIDORA DE LIVROS EIRELI.

Verificando ainda as licitações nos Municípios citados que os vencedores são sempre os mesmos, alternando entre VIZU, MANDALA, SÓ LETRINHAS, EUREKA, ou seja, fica muito estreita a linha entre a concorrência e o direcionamento do certame, aparentando claro conluio entre empresas e o poder público.

Lembramos que os servidores que comprovadamente participam deste tipo de situação podem ser responsabilizados, respondendo administrativamente, civil e criminalmente pelos seus atos.

### **2.3. Da Restrição ao Caráter Competitivo pela Indicação de Marcas (Editoras, Autores e Títulos Específicos) - Vício Insanável.**

O vício mais grave do presente edital reside na definição do seu objeto. O Anexo I, que detalha os produtos a serem adquiridos, não se limita a descrever as especificações técnicas e pedagógicas dos livros desejados, mas **indica expressamente os títulos, autores e editoras de cada obra**.

Tal prática equivale, para todos os efeitos, à **indicação de marca**, o que é expressamente vedado pela legislação e pela pacífica jurisprudência dos Tribunais de Contas. Ao determinar exatamente *qual* livro comprar, e não o *que* comprar, a Administração direciona a licitação para um número restrito de fornecedores que possuem os direitos de distribuição ou o estoque específico daqueles produtos, em detrimento de um universo de outras obras com conteúdo e qualidade similares ou até superiores.

O art. 40, § 1º, [I](#), da Lei nº 14.133/2021 é cristalino ao determinar que a especificação do produto é permitida, **"vedada a indicação de marca"**. A exceção a essa regra (padronização) exige um procedimento administrativo formal e robusto que justifique técnica e economicamente a escolha de um único produto como o exclusivo capaz de atender à demanda, o que não se presume e deve constar do processo.

A Súmula nº 270 do Tribunal de Contas da União (TCU), referência em matéria de licitações, consolida o entendimento de que **"é vedada a indicação de marca, característica ou especificação exclusiva ou restritiva, salvo nos casos em que for tecnicamente justificável"**.

Dessa forma, ao listar as "marcas" (editoras/autores) dos livros, o edital frustra os objetivos primordiais da licitação: a busca pela proposta

mais vantajosa (art. 11, I) e a promoção da isonomia e da ampla competição.

#### **2.4. Da Vedação Indevida à Participação de Cooperativas e à Formação de Consórcios.**

O edital, em seus itens **2.4.11** e **2.4.9**, veda, sem qualquer justificativa, a participação de cooperativas e a formação de consórcios, respectivamente.

A jurisprudência do TCU é pacífica no sentido de que a vedação a cooperativas só se legitima quando o objeto do contrato puder caracterizar intermediação de mão de obra, o que claramente não é o caso da mera aquisição de bens (livros).

Da mesma forma, o art. [15](#) da Lei nº 14.133/2021 estabelece a permissão de consórcios como regra, sendo a proibição uma exceção que demanda justificativa expressa no processo administrativo, o que não foi apresentado. Ambas as vedações, portanto, restringem a competitividade sem amparo legal.

#### **2.5. Do Erro Material no Prazo para Impugnação.**

O item 9.01 do edital apresenta um erro material ao prever o prazo para impugnação como **"até 3 (cinco) dias úteis"**. A contradição entre o numeral e o extenso gera insegurança jurídica e viola o princípio da clareza, que deve nortear os atos da Administração.

#### **2.6. Do Risco Elevado de Orçamentos Viciados e Formação de Cartel em Decorrencia do Direccionamento do Objeto.**

A Administração Pública tem o dever de garantir que as propostas sejam, ao mesmo tempo, vantajosas e exequíveis. No entanto, os critérios para essa avaliação devem estar em conformidade com a lei e os princípios da licitação.

A modelagem de uma licitação pública deve, por mandamento constitucional e legal, não apenas permitir a ampla concorrência, mas também mitigar ativamente os riscos de práticas anticompetitivas, como a formação de cartéis e o "jogo de planilhas". O edital em análise, ao contrário, fomenta esse risco de maneira alarmante.

Ao especificar uma lista fechada e heterogênea de títulos de editoras distintas (que ao final pertencem a mesmo grupo econômico), a Administração cria uma "cesta de produtos" que pouquíssimas empresas no mercado nacional conseguem fornecer em sua integralidade. A disputa, que deveria ser ampla, é afunilada para um número mínimo de grandes distribuidores ou para um consórcio informal entre as próprias editoras.

Quando o universo de potenciais concorrentes é drasticamente reduzido, a coordenação entre eles torna-se muito mais fácil. Empresas que, em um mercado competitivo, disputariam ferozmente para oferecer o menor preço, passam a ter um forte incentivo para combinar suas propostas. Sabendo quem são os únicos outros possíveis participantes, elas podem ajustar seus orçamentos para simular uma competição, quando na verdade estão garantindo que o "vencedor" o faça com uma margem de lucro elevada, em detrimento do erário.

Essa prática viola frontalmente o objetivo da licitação de buscar a proposta mais vantajosa (art. 11 da Lei 14.133/2021) e o princípio da economicidade.

Tanto o Tribunal de Contas da União (TCU) quanto o Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE) são extremamente rigorosos na apuração de indícios de conluio em licitações. Um edital com especificações que restringem a competição a ponto de tornar a combinação de preços uma possibilidade real é visto como um forte indício de falha no planejamento e de risco de dano ao erário.

A jurisprudência desses órgãos é clara: a Administração tem o dever de desenhar o certame de forma a maximizar a competição e dificultar a formação de cartéis. Um edital que, por sua própria estrutura, convida ao conluio é, em si, um ato de má gestão e passível de anulação.

Portanto, a especificação do objeto não é apenas uma falha formal de restrição à competitividade; é uma falha material grave que expõe o orçamento público ao risco iminente de ser lesado por propostas viciadas e artificialmente infladas. A anulação e a reformulação do Anexo I não são apenas uma medida para garantir a isonomia, mas um ato indispensável para proteger o próprio interesse público e a economicidade da contratação.

Para a composição do valor para contratação, foram realizados coleta de orçamentos somente entre empresas do mesmo grupo econômico, sem consulta ao Portal Nacional de Contratações Públicas.

A irregularidade está nos orçamentos de empresas que são parceiras comerciais, ora de mesma família, ora do mesmo grupo econômico,

Vale constar que existem diversas outras fontes que o município poderia ter se utilizado para justificar o preço praticado, sendo elas:

- Banco de preços, disposto no portal nacional de contratações públicas, onde os preços poderiam serem consultados por itens, conforme consta na tabela de preços

- Outras licitações similares realizadas em nível nacional.

- Consultas a outras empresas do ramo dentro do Estado ou Nacional onde está realizando a licitação.

Conforme resta demonstrado, as empresa que forneceram os orçamentos possui relação comercial de parceria, o que fica viciado os orçamentos, evidenciado que somente estas conseguem participar considerando as exigências do certame.

## **2.7. Da ineficiência e falta de materialidade do Estudo Técnico Preliminar**

### **- ETP.**

O Estudo Técnico Preliminar apresenta inadequação e os preços orçados carecem de elementos de comparação para validação de preços.

A aglutinação de famílias específicas de conjunto de livros de única editora em lotes frustra a concorrência e o processo apresenta

indícios de manipulação de lista de livros e bibliotecas, em conluio de licitantes com caráter de simular suposta aquisição legal por disputa inexistente, via pregão eletrônico.

Deste modo, propõe-se a presente Impugnação com intuito de inibir a contratação que se aproxima, já que o pregão combatido se prestou de forma irregular, tecnicamente injustificado e imprestável para o fim a que se destinam de forma transparente, com fundamento argumentos fortemente interligados que atestam a existência de um Estudo Técnico Preliminar (ETP) ineficiente, materialmente inválido, violando o inciso V do §1º do artigo 18 da Lei 14.133/2021 e um conluio de empresas com nítidos indícios de agrupamento familiar empresarial.

O Estudo Técnico Preliminar realizado pela SECRETARIA DE EDUCAÇÃO afronta frontalmente o inciso V, do § 1º, do artigo 18, da Lei nº 14.133/2021, na medida em que teve como resultado a escolha pela aquisição de produto (lista pronta) tecnicamente inviável, mesmo em detrimento das alternativas possíveis no mercado.

Não se discute se o ETP do Edital da SECRETARIA DE EDUCAÇÃO preencheu formalmente os campos exigidos pelos incisos I a XI, do § 1º, do artigo 18, da Lei 14.133/2021.

Entende-se, em verdade, que o ETP não é um mero formulário a ser preenchido. A lei exige um estudo materialmente válido. No caso, questiona-se, objetivamente, a ilegalidade do dito levantamento de mercado, ou melhor, a falta deste na medida em que foi resultado da sugestão de professores, mas que não poderiam, ou deveriam, ser aglutinados em lotes de interesse somente de uma editora.

Tal medida, acarreta escolha inadequada da solução técnica pela Administração Pública, porque comprovadamente inservível para a finalidade a que se destina, uma vez que somente o estudo técnico preliminar que considera todos as ofertas do mercado, e não somente sugestão de professores, poderá suprir, de fato, a garantia e segurança do investimento literário que, diga-se de passagem, não pertencem a uma única editora.

No caso, o levantamento de mercado violou as exigências do inciso V, do § 1º, do artigo 18, da Lei 14.133/2021, o qual prevê que o levantamento de mercado “consiste na análise das alternativas possíveis, e justificativa técnica e econômica da escolha do tipo de solução a contratar”.

No caso concreto, objetivamente, o Estudo Técnico Preliminar não apresentou justificativa técnica e econômica da escolha do tipo de literatura a contratar.

Não há qualquer motivação para a estipulação de conjunto de livros em lotes onde somente uma distribuidora poderá atender, o que viola a literalidade e a finalidade do inciso V, do § 1º, do artigo 18, da Lei 14.133/2021, que é exigir da Administração que avalie as soluções existentes no mercado para atender à sua necessidade e justifique tecnicamente as opções das escolhas decididas pela Administração, obtendo a necessária motivação idônea, e assim evitando arbitrariedades.

Conforme a Lei nº 9.279/1996 (Lei da Propriedade Industrial), obras literárias não podem ser registradas como marca e seus direitos comerciais são cedidos às editoras por meio de contrato, tornando-as as

únicas responsáveis pela comercialização da obra enquanto vigente a concessão de direitos autorais. Além disso, obras em domínio público podem ser publicadas por diferentes editoras. Ao juntar um conjunto de livros em lotes, a Administração Pública joga contra ela mesma.

A título de exemplo, extrai-se do edital de Pregão eletrônico de Vera Cruz 119/2025 (Edital em anexo), com data de abertura para o dia 26/11/2025, que os orçamentos foram oferecidos como no caso em tela, somente por três empresas VIZU, EUREKA e MASA. Assim consta na página 94 do edital Vera Cruz 119/2025, na mesma dinâmica de ata de registro de preço.

Para o edital de Pregão eletrônico de Vera Cruz 119/2025 há o mesmo “modus operandi”, na medida em que a injustificada aglutinação de conjunto de livros resultará na possibilidade de somente a mesma empresa participar da disputa.

Não diferente do edital supra, se denota situação similar noutro edital de Pregão eletrônico de Coqueiral MG 45/2025 de 31/10/2025 (anexo), pois consta do mesmo “modus operandi”, na medida em que a injustificada aglutinação de conjunto de livros resultou na possibilidade de somente a mesma empresa participar na disputa, comprovado na Ata Final do Pregão eletrônico de Coqueiral MG, cuja arrematante foi a empresa VIZU EDITORA E DISTRIBUIDORA DE LIVROS LTDA (Nome Fantasia MANDALA).

Tais condutas, multiplicadas por inúmeros editais, poderiam encher páginas e mais páginas com inúmeros pregões, decorrem da prática de disseminação padronizada de Estudos Técnico Preliminar e Termos de referências contaminados.

A certeza da impunidade é tamanha, que até mesmo dispensa de licitação decorre da prática dos orçamentos das empresas aqui combatidas. Vejamos o termo de contratação direta do município de Humaitá-RS (anexo) dispensa de licitação nº 23/2024, processo administrativo 81/2024, onde figura orçamento das empresas VIZU EDITORA, EUREKA e MASA DISTRIBUIDORA, sendo contratada VIZU EDITORA E DISTRIBUIDORA DE LIVROS LTDA (Nome Fantasia MANDALA).

Importante registrar que, para Rio Bonito do Iguaçu - PR, nada se difere do "modus operandi". O edital de Pregão eletrônico 75/2025 (anexo), traz extensa lista de livros e coleções separadas por lote e, novamente, consta por sua ata (anexo) vencedora a empresa VIZU EDITORA E DISTRIBUIDORA DE LIVROS LTDA (Nome Fantasia MANDALA).

Nessa linha, há precedente recente da jurisprudência selecionada do TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO que se amolda como luva em que o Tribunal considerou ilegal a "ausência, nos estudos técnicos preliminares da contratação, da identificação dos diversos modelos existentes no mercado que pudessem atender completamente às especificações exigidas e das justificativas para as exigências" e impediu a prorrogação do contrato decorrente da licitação analisada. (TCU. Acórdão 764/2025. Relator: Ministro Jorge Oliveira. Órgão Julgador: Plenário. Julgado em 02/04/2025.

Em decorrência da deficiência no Estudo Técnico Preliminar, o certame não é adequada ao objetivo da contratação declarado de modernizar o ambiente de ensino e promover o letramento digital dos alunos da rede pública, se persegue lista pré-concebida de interesse de ente privado.

A prova da inadequação baseia-se nos inúmeros editais do segmento, cuja proliferação decorre da atuação de grupo de empresas familiares que atuam fornecendo conjunto de livros entre suas próprias distribuidoras, motivo pelo qual deve ser reanalisado e refeito dentro de parâmetros justos e que atendam a Administração Pública respeitando todos preceitos e princípios administrativos e morais.

---

### **3. DOS PEDIDOS**

Pelo todo exposto, requer-se:

- a) Seja recebida e processada a presente impugnação;
- b) Seja liminarmente suspenso o presente pregão por claro direcionamento do certame e composição de preço;
- c) E ao fim, seja acolhida para reanálise dos pontos indicados, consoante fundamentos constante na presente peça.

Nestes termos, pede e aguarda deferimento.

Leme/SP, 11 de dezembro de 2025.

**Lucas Pedron**  
**CPF n. 051.046.039-97**