



Pearson

À

SR(A). PREGOEIRO(A) DO MUNICÍPIO DE LAGUNA, SC

Via sistema <<https://laguna.1doc.com.br>>

Ref.: **Pregão Presencial nº 59/2022 ("Pregão")**;

Assunto: **Impugnação ao Edital de Licitação**

**PEARSON EDUCATION DO BRASIL LTDA.**, sociedade empresária com endereço a Avenida José Luiz Mazzali, nº 450, Sala B, Módulo 3B, bairro Santo Antônio, na cidade de Louveira/SP, CEP 13.290-000, inscrita no CNPJ sob o nº 01.404.158/0020-52, vem, respeitosa e tempestivamente, por seu procurador signatário (Doc. 01), com base no item 7.2 do Edital do Pregão Presencial nº 59/2022 ("Edital"), apresentar

### **IMPUGNAÇÃO**

aos termos do Edital, notadamente quanto às especificações do objeto da licitação, descritas no Anexo I – Termo de Referência, as quais incidem na vedação prevista no art. 7º, § 5º, e art. 15, § 7º, I da Lei nº 8.666/1993, além da disputa por lote único, em desacordo com o art. 15, IV, art. 23 § 1º, ambos da Lei nº 8.666/93 e Súmula 247 do Tribunal de Contas da União.

#### **I. TEMPESTIVIDADE**

1. O item 7.2 do Edital prevê que o licitante poderá impugnar o Edital em até 02 (dois) dias úteis anteriores à data designada para a abertura da sessão pública, qual seja, 20/12/2022.
2. Sendo assim, o prazo para a impugnação do Edital finda no dia **16/12/2022**. É, portanto, tempestiva a presente Impugnação.

#### **II. BREVE DESCRIÇÃO DO OBJETO DA LICITAÇÃO**

3. Nos termos do item 1.1 do Edital, o objeto do Pregão Presencial nº 59/2022 ("Pregão") é o registro de preços para aquisição de kits de materiais didáticos semiestruturados de língua inglesa para alunos do Ensino Fundamental da Rede Municipal de Ensino de Laguna/SC.

MATRIZ - CNPJ nº 01.404.158/0001-90  
Avenida José Luiz Mazzali, Nº. 450 – Sala A  
Setor M 03B-GLP Louveira I – Bairro Santo Antônio  
Louveira - SP - CEP 13290-000

**PEARSON EDUCATION DO BRASIL LTDA.**  
FILIAL – CNPJ nº. 01.404.158/0018-38  
Av. João Scarparo Netto, 84  
Bloco A – Lot. Santa Genebra  
Campinas – SP - CEP 13080-655  
FONE/FAX: (11) 4210-4450 ramal 2445 - CELULAR: (16) 99174-6279

FILIAL – CNPJ nº 01.404.158/0020-52  
Avenida José Luiz Mazzali, Nº. 450  
Sala B, Módulo 3B - Bairro Santo Antônio  
Louveira - SP - CEP 13290-000



Pearson

4. Conforme a descrição dos itens no Termo de Referência, objetiva-se adquirir livros da **coleção Hello das editoras Ática e Scipione** para a disciplina de Inglês, conforme especificações ali dispostas.
5. Além disso, a licitação em questão visa a disputa em um único lote, o que inviabiliza a competitividade do certame.
6. Rememoradas essas informações, serão expostas as razões que tornam ilegal a previsão de aquisição específica dos referidos materiais (i.e., "indicação de marca") e disputa em único lote.

### III. A VEDAÇÃO LEGAL À INDICAÇÃO DE MARCA EM LICITAÇÕES

7. De início, é importante mencionar que as licitações se prestam, basicamente, a **(i)** garantir a observância dos princípios constitucionais da isonomia e da igualdade e **(ii)** selecionar a proposta mais vantajosa ao interesse público que desencadeou a contratação e aos cofres públicos (art. 3º, Lei nº 8.666/1993), sendo que a ampla competitividade é a pedra fundamental para que tais objetivos sejam alcançados. Não é outro o entendimento da doutrina especializada:

"Por tal motivo, cumpre que o administrador não admita a ocorrência de normas que, de algum modo, possam refletir no regime competitivo. **Vedadas são aquelas que restrinjam ou frustrem a competição, bem como interferências que possam favorecer um dos concorrentes**"<sup>1</sup>. (g.n.)

8. Especificamente, os pregões não se prestam a contratar o produto ou serviço que, na visão do órgão licitante, seja o melhor disponível no mercado, ainda que fosse esse o caso de tais livros. Por outro lado, no contexto do pregão, o propósito é selecionar aquele, pelo menor preço, cumpre, satisfatoriamente, com requisitos objetivamente previstos em edital e que permitem a realização do interesse público ali presente.

8.1. Essa é a essência de um pregão, pois é modalidade de licitação destinada, nos termos da Lei nº 10.520/2002, "aquisição de bens e serviços comuns", entendidos como tais "aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais no mercado".

8.1.1. Assim, sequer seria possível a um pregão objetivar a contratação de materiais tão específicos e de determinada marca (coleção e editora).

9. A Lei nº 8.666/1993, que estabelece as normas gerais de licitações e contratos administrativos, mesmo antes da edição da Lei nº 10.520/2002<sup>2</sup>, já previa (e vedava) situações como essa. Veja-se:

"Art. 7º. [...]

**§ 5º É vedada a realização de licitação cujo objeto inclua bens e serviços sem similaridade ou de marcas, características e especificações exclusivas**, salvo nos casos em que for tecnicamente justificável, ou ainda quando o fornecimento de tais materiais e

<sup>1</sup> CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de Direito Administrativo, 36ª ed., São Paulo: Atlas, 2022, p. 204.

<sup>2</sup> Da mesma forma, o art. 3º, II, da Lei nº 10.520/2002, veda "especificações que, por excessivas, irrelevantes ou desnecessária s, limitem a competição".



serviços for feito sob o regime de administração contratada, previsto e discriminado no ato convocatório.” (g.n.)

“Art. 15. [...] § 7º Nas compras deverão ser observadas, ainda:

I - a especificação completa do bem a ser adquirido **sem indicação de marca**.” (g.n.)

10. Como se vê, **a regra legal é a vedação à indicação de marcas, características e especificações exclusivas em licitações**, salvo nos casos em que for tecnicamente justificável. O Edital, de forma contrária, prevê como objeto da licitação **produtos específicos** de determinadas editoras e **não apresenta qualquer justificativa técnica** para tal indicação de marcas. Portanto, ilegal.

### III.1. A AUSÊNCIA E IMPOSSIBILIDADE DE JUSTIFICAÇÃO TÉCNICA

11. Devido à importância do tema, o Tribunal de Contas da União (“TCU”), já de longa data, firmou entendimento no sentido de que a indicação ou preferência por marca em licitação **só será admissível se restar comprovado** que a alternativa adotada é (i) a **mais vantajosa** e, além disso, também (ii) a **única que atende às necessidades do órgão ou entidade**<sup>3</sup>. Apenas a título de exemplo, veja-se o teor do voto condutor do recente Acórdão 550/2017 – Plenário, de relatoria do Min. Benjamin Zymler:

“33. Ainda que se possa reconhecer a boa intenção em garantir a aquisição de aparelhos de melhor qualidade (fato certamente sopesado pelo relator a quo no momento da dosimetria das multas), **a jurisprudência consolidada desta Corte é no sentido de que a indicação ou preferência por marca em procedimento licitatório só é admissível se restar comprovado que a alternativa adotada é a mais vantajosa e a única que atende às necessidades do órgão ou entidade**. No caso concreto sob análise, os recorrentes não lograram sucesso em demonstrar tal circunstância.” (g.n.)

12. Adicionalmente, a jurisprudência do Tribunal de Contas da União destaca que a indicação de marca no edital deve estar amparada em razões de ordem técnica, de forma motivada e documentada<sup>4</sup>.

13. Vale ressaltar que não há no referido Edital qualquer indicativo claro que a marca descrita sirva apenas como referencial, de modo que não resta qualquer justificativa para a manutenção da especificação, constituindo flagrante ofensa ao princípio da competitividade.

14. De longa data também é a jurisprudência de outras Cortes de Contas do país, a exemplo do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (“TCE/SP”):

“[...] 2.1. A instrução evidencia que o edital apresentou cláusulas restritivas à competitividade, não atendendo aos princípios constitucionais que norteiam a administração pública.

2.2. A indicação de marca do bem a ser adquirido consiste em **falha grave, que macula o procedimento licitatório desde a sua origem**, sem possibilidade de ser saneado. A possibilidade dos licitantes ofertarem produtos com processadores superiores não afasta essa falha.”

<sup>3</sup> TCU. Acórdão 88/2008 – Plenário. Rel. Min. Marcos Bemquerer. Data da Sessão: 30.01.2008;

<sup>4</sup> TCU. Acórdão 113/2016 – Plenário. Rel. Min. Bruno Dantas. Data da Sessão: 27.01.2016;



Pearson

(TCE/SP. Processo TC-033104/026/10-TCE. Rel. Cons. Dimas Eduardo Ramalho. Sessão de 28.03.2017)

"[...] Não se admite, por afronta aos artigos 3º e 15, §7º, I, da Lei de Licitações, a exigência de que sejam ofertados, exclusivamente, produtos homologados, excluindo a possibilidade de participação de outras marcas existentes no mercado que atendam às especificações pretendidas.

(TCE/SP. Processo nº 12211.989.16-5. Rel. Renato Martins Costa. Sessão de 03.08.2016)

15. Contudo, **no Edital impugnado e seus anexos não consta qualquer justificativa técnica para a indicação de fornecimento específico da coleção Hello das editoras Ática e Scipione.**

16. Com as devidas vênias, não há razões para crer que **apenas** os materiais dessas editoras seriam capazes de atender às necessidades públicas que ensejaram a licitação, cabendo ressaltar que o Termo de Referência não apresenta qualquer justificativa para a delimitação de marca.

17. A verdade é que não seria sequer possível à d. Secretaria Municipal de Educação justificar tecnicamente que tal coleção seria, cumulativamente, a mais vantajosa e a única que atenderia às necessidades da comunidade estudantil em apreço.

18. A maior vantajosidade, por exemplo, dependeria da conjugação de duas variáveis: **(i)** características dos bens a serem adquiridos e **(ii)** preço. Embora de difícil justificação, seria até possível argumentar no sentido de que, por alguma razão desconhecida da Impugnante, as características das coleções indicadas as tornariam mais vantajosas ao interesse público primário (aprendizagem) que as demais editoras – apesar de discordarmos veementemente.

18.1. Ocorre que não há sequer uma linha a esse respeito no material. Nada se disse sobre a coleção ou suas qualidades, tampouco de que maneira seriam elas indispensáveis para garantir a aprendizagem dos estudantes de Ubajara.

18.2. Já o preço é aferido, justamente, mediante licitação (art. 37, XXI, da Constituição Federal). E, em atenção aos princípios também constitucionais da eficiência (art. 37, caput, CF) e da economicidade (art. 70, caput, CF), a Administração Pública não pode contratar determinado produto sem verificar se não há no mercado empresas interessadas em fornecer produtos equivalentes por preços inferiores. É, exatamente, o que ocorre com a indicação específica das coleções outrora mencionadas.

19. Daí adentramos ao requisito da demonstração de que as marcas indicadas são as únicas capazes de atender às necessidades da comunidade estudantil local.

19.1. Com as devidas vênias, não há razões plausíveis para crer que as turmas do Ensino Fundamental das escolas do Município de Laguna detenham características tão particulares a ponto de necessitarem dessas coleções específicas. Isso, sobretudo, levando em consideração que, para as demais turmas equivalentes de ensino fundamental, são realizadas licitações com ampla competitividade entre diversas editoras para fornecimento de coleções didáticas equivalentes.



# Pearson

19.2. E, vale mencionar, todas as turmas do ensino fundamental e médio devem se orientar pela Base Nacional Comum Curricular (“BNCC”), de modo que parece pouco crível que seja necessário adquirir materiais didáticos de uma determinada marca específica para garantir o enfrentamento do conteúdo que se preste a garantir uma formação de qualidade, segundo os parâmetros vigentes em todo o território nacional.

19.3. A recíproca também é verdadeira. As coleções especificadas pelo Edital também não são as únicas capazes de atender ao interesse público em tela, visto que outras editoras, inclusive a Impugnante, teriam plenas condições de fornecer coleções com características semelhantes ou superiores, o que se verifica diante do simples fato de que todas atendem à BNCC.

19.4. A esse respeito, vale mencionar que outras editoras têm plenas condições de fornecer coleções que contam com livros de exercícios (workbooks), mídias digitais, materiais exclusivos para o professor, portais educacionais, ambientes virtuais, assessoria pedagógica, dentre outras características que se enquadram perfeitamente às necessidades inerentes à contratação.

19.5. A título de exemplo, a coleção **Dream Kids 3.0 da Pearson** (Impugnante) traz livro de atividades integrado, plataforma para professores e estudantes (online e offline) – que pode ser acessada, inclusive, via smartphones e tablets –, bem como oferece serviços de assessoria pedagógica especializada, implantação da coleção presencial e online e treinamentos de materiais didáticos e tecnologias educacionais. A coleção Dream Kids 3.0 se faz apoiada nas habilidades e competências da BNCC para Linguagens e suas Tecnologias e trabalha com os Parâmetros Curriculares Nacionais e está totalmente adequada às documentações educacionais brasileiras.

19.6. Em outras palavras, não se indicou nenhuma peculiaridade porque simplesmente não há qualquer característica das coleções indicadas que as tornem as únicas capazes de atender ao interesse público subjacente. A indicação de marca, no caso concreto, não traz qualquer benefício superior ao aprendizado dos alunos e muito menos ao erário municipal. Ao contrário: **restringe sem justificativa adequada, a competitividade do certame e tem o potencial de, inclusive, privar os próprios estudantes (e seus pais, contribuintes) de se beneficiarem indiretamente da diferença monetária positiva que pode advir de licitação com ampla competitividade** (i.e., sem indicação de marca).

20. A indevida indicação de marca (como ocorre no caso concreto), notoriamente, vai de encontro aos princípios da isonomia/igualdade, da ampliação da competitividade, do julgamento objetivo, da impessoalidade, da eficiência e da economicidade, além, é claro, de ser evidentemente contrária ao art. 7º, § 5º, da Lei nº 8.666/1993. Por isso, não deve prosperar no presente caso concreto, de modo a demandar que se revise a definição das coleções já mencionadas como únicas passíveis de aquisição.

21. Mencione-se, por fim, que o TCU, recentemente<sup>5</sup>, assentou posicionamento de que o direcionamento de licitação para marca específica sem a devida justificativa técnica pode ser, até mesmo, tipificado como erro grosseiro (art. 28 do Decreto-lei 4.657/1942 – Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro – LINDB), para fins do exercício do poder sancionador do Tribunal.

<sup>5</sup> TCU. Acórdão 1264/2019 – Plenário. Rel. Min. Augusto Nardes. Data da Sessão: 05.06.2019.



Pearson

21.1. Logo, é fundamental que se revise o encaminhamento dado, alterando o Edital e possibilitando a apresentação de materiais equivalente de outras editoras.

#### IV. AS POSSIBILIDADES À SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO

22. Como demonstrado acima, há uma impossibilidade não apenas jurídica, mas fática, de a Secretaria Municipal de Educação justificar de forma suficiente e adequada a aquisição específica da coleção Hello das editoras Ática e Scipione, bem como de aquisição dos itens em um único lote. Portanto, a solução para a resolução desse impasse (que macula a legalidade do Pregão) passa por duas etapas subsequentes.

22.1. A primeira delas é a suspensão da licitação para correção dos vícios de legalidade aqui apontados. A segunda, e subsequente, é a republicação do Edital com novas especificações para o objeto a ser adquirido, as quais, ao contrário de restringir a competitividade, estimulem a competição no certame, incluindo-se a disputa por ITEM.

23. Para tanto, vislumbra-se dois caminhos não excludentes (sem prejuízos de outros a serem definidos pela Secretaria Municipal de Educação). O primeiro seria a análise de conjunto representativo de outros editais (de outros municípios e estados) com objetivos semelhantes ao do atual, mas sem indicação de marca e outras restrições à competitividade do certame, para verificar como tem sido elaborados os termos de referência e as especificações do objeto.

23.1. O segundo caminho é a utilização das características consideradas essenciais pela Secretaria Municipal de Educação para balizar as especificações técnicas do objeto da Licitação no Edital a ser republicado.

23.2. O TCU tem diversos julgados<sup>6</sup> no sentido de que é permitida a utilização das características de determinada marca para facilitar a descrição do objeto da licitação, desde que (i) tecnicamente justificada a escolha da marca e das respectivas características e (ii) a indicação da marca-parâmetro esteja seguida de expressões do tipo "ou equivalente", "ou similar" ou "ou de melhor qualidade", permitida a exigência de que as licitantes demonstrem desempenho, qualidade e produtividade compatíveis (se aplicáveis) com a marca de referência mencionada.

24. Contudo, vale frisar que as especificações técnicas a serem previstas no Edital não podem restringir, indevidamente, a competitividade da licitação. Essa afirmativa é decorrente da dicção do art. 3º, II, da Lei nº 10.520/2002 ("Lei do Pregão"), o qual **veda** "especificações que, por excessivas, irrelevantes ou desnecessárias, limitem a competição".

25. Os dois caminhos acima são apenas sugestões, sabendo-se que a decisão quanto à forma de corrigir as irregularidades está, é claro, no âmbito de discricionariedade dos gestores da Secretaria Municipal de Educação. O que cabe a esta Impugnação é o apontamento da evidente irregularidade descrita e quanto a isso, evitando-se representações ou judicializações desnecessárias para as sanar.

<sup>6</sup> TCU. Acórdão 808/2019 – Plenário. Rel. Min. Walton Alencar Rodrigues. Data da Sessão: 10.04.2019; Acórdão 113/2016 – Plenário. Rel. Min. Bruno Dantas. Data da Sessão: 27.01.2016; dentre outros.



Pearson

**V. REQUERIMENTOS**

26. Por todo o exposto, requer-se o conhecimento da presente Impugnação e o seu deferimento, no sentido de que seja suspensa a Licitação, para fins de **correção das irregularidades apontadas** e, conseqüentemente, haja a republicação do Edital sem o vício de indicação de marca.

Termos em que,  
Pede deferimento.

Louveira / SP, 15 de dezembro de 2022.

GUSTAVO JOSE RAMOS JORGE:\*\*\*\*\*  
Assinado de forma digital por GUSTAVO JOSE RAMOS JORGE:\*\*\*\*\*  
Dados: 2022.12.15 11:34:17 -03'00'

**PEARSON EDUCATION DO BRASIL LTDA**  
**GUSTAVO JOSÉ RAMOS JORGE**  
**DIRETOR DE RELAÇÕES GOVERNAMENTAIS**

MATRIZ - CNPJ nº 01.404.158/0001-90  
Avenida José Luiz Mazzali, Nº. 450 – Sala A  
Setor M 03B-GLP Louveira I – Bairro Santo Antônio  
Louveira - SP - CEP 13290-000

**PEARSON EDUCATION DO BRASIL LTDA.**  
FILIAL – CNPJ nº. 01.404.158/0018-38  
Av. João Scarparo Netto, 84  
Bloco A – Lot. Santa Genebra  
Campinas – SP - CEP 13080-655  
FONE/FAX: (11) 4210-4450 ramal 2445 - CELULAR: (16) 99174-6279

FILIAL – CNPJ nº 01.404.158/0020-52  
Avenida José Luiz Mazzali, Nº. 450  
Sala B, Módulo 3B - Bairro Santo Antônio  
Louveira - SP - CEP 13290-000