

**Impugnação- PREGÃO ELETRÔNICO Nº 90459/2025/SUPEL/RO PROCESSO ADMINISTRATIVO Nº 0029.000088/2025-16**

2 mensagens

**Achou Distribuição** <achoucomercio@gmail.com>  
Para: supelcoedu@gmail.com

8 de abril de 2026 às 16:22

Segue impugnação:

ref:

PREGÃO ELETRÔNICO Nº 90459/2025/SUPEL/RO  
PROCESSO ADMINISTRATIVO Nº 0029.000088/2025-16

--

Att.

**ACHOU**

DISTRIBUIÇÃO E COMÉRCIO

CNPJ: 48.529.824/0001-80

RUA UBALDINO DO AMARAL, 927

ALTO DA RUA XV - CURITIBA - PR

CEP: 80.045-150

TEL.: (45) 9 8825-6767

 Impugnacao ACHOU SUPEL-RO PE 904592025.pdf  
312K

**Comissão de Educação, Cultura, Lazer e Turismo** <supelcoedu@gmail.com>  
Para: Achou Distribuição <achoucomercio@gmail.com>

9 de abril de 2026 às 08:50

Senhor licitante,

Bom dia!

Acusamos o recebimento do pedido de impugnação encaminhado.

Informamos que a manifestação será devidamente encaminhada ao órgão competente, para análise e posterior resposta, nos termos da legislação vigente.

Permanecemos à disposição para eventuais esclarecimentos.

Atenciosamente,

[Texto das mensagens anteriores oculto]

--

**Lucas Hifram**

Pregoeiro Substituto SUPEL-COEDU

Superintendência Estadual de Compras e Licitações do Estado de Rondônia

**SUPEL**

Superintendência Estadual de  
**Compras e Licitações**



**ACHOU**  
DISTRIBUIÇÃO E COMÉRCIO

**Ilustríssimo (a) Senhor (a) Pregoeiro (a) da Superintendência Estadual de Compras e Licitações do Estado de Rondônia — SUPEL/RO**

**PREGÃO ELETRÔNICO Nº 90459/2025/SUPEL/RO**

**PROCESSO ADMINISTRATIVO Nº 0029.000088/2025-16**

ACHOU DISTRIBUICAO E COMERCIO LTDA, pessoa jurídica de direito privado, inscrita no CNPJ sob n.º 48.529.824/0001-80, e inscrição estadual n.º 90973096-10, com sede na Rua Ubaldino do Amaral, n.º 927 - Bairro Alto da Rua XV - Curitiba/PR - CEP: 80.045-150, por intermédio de seu representante legal o(a) Sr.(a.) SANDRO VALÉRIO SANTOS ROSA, CPF: 031.274.026-35 - RG: MG-9.333.020 SSP/MG, vem, com o devido respeito, perante Vossa Senhoria, apresentar a presente IMPUGNAÇÃO AO EDITAL, com fundamento no art. 5º, inciso XXXIV, alínea "a", da CRFB/88, no art. 165 da Lei nº 14.133/2021 e demais normas aplicáveis, pelas razões de fato e de direito a seguir expostas.



RUA UBALDINO DO AMARAL, 927  
ALTO DA RUA XV - CURITIBA - PR  
CEP 80.045-150



achoucomercio@gmail.com  
(45) 98825-6767

CNPJ: 48.529.824/0001-80 IE: 90.973.096-10



**ACHOU**  
DISTRIBUIÇÃO E COMÉRCIO

## I — DOS FATOS

A Superintendência Estadual de Compras e Licitações do Estado de Rondônia — SUPEL/RO publicou o Edital de Pregão Eletrônico n.º 90459/2025, cujo objeto é o Registro de Preços para futura e eventual aquisição de Jogos Pedagógicos, para atendimento da demanda apresentada pela Gerência de Educação Escolar Indígena — GEEI e Gerência da Educação Especial — GEES, vinculada à Secretaria de Estado da Educação — SEDUC/RO.

Após análise pormenorizada, cuidadosa e técnica do instrumento convocatório, de seus anexos, do Termo de Referência e dos documentos que integram o processo licitatório disponibilizados no Portal Nacional de Contratações Públicas — PNCP —, a Impugnante constatou a existência de irregularidades substanciais, graves e de natureza estrutural na forma como foram concebidos e organizados os itens do presente certame. Tais irregularidades, longe de constituírem meros vícios formais passíveis de convalidação, afrontam, de forma direta e flagrante, os princípios basilares da competitividade, da isonomia, da economicidade, da eficiência, da razoabilidade, da proporcionalidade e da motivação, que, por imperativo legal expresso, devem nortear todo e qualquer procedimento licitatório conduzido sob a égide da Nova Lei de Licitações.

O cenário que se apresenta ao exame da Impugnante é o de um certame estruturado de maneira a, na prática, restringir artificialmente o universo de licitantes capazes de participar em condições de igualdade, favorecer grandes distribuidoras detentoras de amplo portfólio em detrimento de fornecedores especializados por segmento, e comprometer a obtenção do melhor preço em cada categoria de produto licitado. Trata-se, em suma, de uma formatação que, ainda que não intencionalmente, produz efeitos anticoncorrenciais objetivos e mensuráveis, vedados de forma expressa pela Lei n.º 14.133/2021.

A gravidade das irregularidades apontadas impõe, antes da abertura do certame, a



RUA UBALDINO DO AMARAL, 927  
ALTO DA RUA XV - CURITIBA - PR  
CEP 80.045-150



achoucomercio@gmail.com  
(45) 98825-6767



# ACHOU

DISTRIBUIÇÃO E COMÉRCIO

imediate correção do edital, mediante a reformulação da estrutura do lote único, razão pela qual se faz não apenas legítima, mas juridicamente necessária, a interposição da presente impugnação. Registre-se que a Impugnante não age movida por interesse meramente particular, mas também pelo interesse público subjacente à preservação da competitividade, da economicidade e da legalidade do certame, valores que a Nova Lei de Licitações erigiu ao patamar de objetivos fundamentais do processo licitatório.

Imprescindível consignar, desde logo, que a presente impugnação é apresentada tempestivamente, dentro do prazo legal de três dias úteis antes da data de abertura do certame, em estrita observância ao disposto no art. 164 da Lei n.º 14.133/2021. O referido dispositivo, que confere legitimidade ativa a qualquer pessoa para impugnar edital de licitação por irregularidade na aplicação da lei, tem a seguinte dicção:

*"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. Parágrafo único. A resposta à impugnação ou ao pedido de esclarecimento será divulgada em sítio eletrônico oficial no prazo de até 3 (três) dias úteis, limitado ao último dia útil anterior à data da abertura do certame."*

Consoante se depreende da literalidade do dispositivo transcrito, a legitimidade ativa da Impugnante é plena e irrestrita, não se condicionando a qualquer requisito adicional além da tempestividade do protocolo. Outrossim, o parágrafo único do art. 164 impõe à Administração o dever jurídico inafastável de responder à presente impugnação, de forma fundamentada e no prazo legal ali estabelecido, sendo que a omissão nesse mister configura, por si só, violação à lei e enseja o cabimento de representação perante os órgãos de controle competentes.

Registre-se, por oportuno, que o art. 169 da Lei n.º 14.133/2021 estabelece que as contratações públicas devem submeter-se a práticas contínuas e permanentes de



RUA UBALDINO DO AMARAL, 927  
ALTO DA RUA XV - CURITIBA - PR  
CEP 80.045-150



achoucomercio@gmail.com  
(45) 98825-6767

CNPJ: 48.529.824/0001-80 IE: 90.973.096-10



**ACHOU**  
DISTRIBUIÇÃO E COMÉRCIO

gestão de riscos e de controle preventivo, subordinando-se também ao controle social. A presente impugnação constitui, em última análise, exercício desse controle social, que o legislador expressamente incentivou e institucionalizou:

*"Art. 169. As contratações públicas deverão submeter-se a práticas contínuas e permanentes de gestão de riscos e de controle preventivo, inclusive mediante adoção de recursos de tecnologia da informação, e, além de estar subordinadas ao controle social, sujeitar-se-ão às seguintes linhas de defesa: [...]"*

## **II — DA ANÁLISE DO LOTE ÚNICO E SUAS IRREGULARIDADES**

### **2.1 — Da Heterogeneidade Indevida como Vício Estrutural do Certame**

A análise detida do instrumento convocatório e de seus anexos evidencia, de plano, que o Lote Único do presente Pregão Eletrônico foi estruturado de forma absolutamente heterogênea, tecnicamente inconsistente e juridicamente censurável, congregando, em um único agrupamento licitatório, itens destinados a públicos distintos — Educação Escolar Indígena e Educação Especial —, com naturezas pedagógicas, cadeias de fornecimento, especificações técnicas e vocações de atendimento inteiramente distintas entre si.

O edital reúne no mesmo Lote Único dez itens que vão desde peças plásticas de encaixe em formato de estrela (itens 01 e 07), jogos de argolas (itens 02 e 08), blocos de montar em plástico com 500 peças (itens 03, 06 e 10), bolsas plásticas com 1000 peças (item 04), até kits de madeira de pinus com 500 peças em formas geométricas (itens 05 e 09), abrangendo simultaneamente materiais destinados ao Ensino Fundamental I, ao Ensino Fundamental II e à Educação Especial. Essa conformação é, na sua essência, um vício estrutural do certame, que contamina todo o procedimento licitatório desde a fase preparatória e produz efeitos deletérios que se projetam sobre a competitividade, a economicidade e a lisura do processo. Trata-se de irregularidade que não pode ser sanada por medida de menor



RUA UBALDINO DO AMARAL, 927  
ALTO DA RUA XV - CURITIBA - PR  
CEP 80.045-150



achoucomercio@gmail.com  
(45) 98825-6767

CNPJ: 48.529.824/0001-80 IE: 90.973.096-10



**ACHOU**  
DISTRIBUIÇÃO E COMÉRCIO

envergadura: a correção exige, necessariamente, a reformulação da estrutura do lote antes da abertura das propostas.

## **2.2 — Da Violação ao Princípio do Parcelamento e seus Desdobramentos**

A Lei n.º 14.133/2021 consagrou, de forma expressa e cogente, o princípio do parcelamento como vetor obrigatório do planejamento das contratações públicas de bens. O art. 40, § 2.º, da NLL estabelece, com clareza meridiana, que na aplicação de tal princípio deverão ser considerados: a viabilidade da divisão do objeto em lotes; o aproveitamento das peculiaridades do mercado local com vistas à economicidade; e, de forma especialmente relevante para o presente caso, o dever de buscar a ampliação da competição e de evitar a concentração de mercado. Transcreve-se o dispositivo:

*"Art. 40. O planejamento de compras deverá considerar a expectativa de consumo anual e observar o seguinte: [...] § 2.º Na aplicação do princípio do parcelamento, referente às compras, deverão ser considerados: I - a viabilidade da divisão do objeto em lotes; II - o aproveitamento das peculiaridades do mercado local, com vistas à economicidade, sempre que possível, desde que atendidos os parâmetros de qualidade; e III - o dever de buscar a ampliação da competição e de evitar a concentração de mercado."*

O legislador foi suficientemente criterioso ao estabelecer, no mesmo artigo, as hipóteses em que o parcelamento não deverá ser adotado, circunscrevendo-as a situações bastante específicas e de verificação objetiva. Dispõe o art. 40, § 3.º:

*"Art. 40. [...] § 3.º O parcelamento não será adotado quando: I - a economia de escala, a redução de custos de gestão de contratos ou a maior vantagem na contratação recomendar a compra do item do mesmo fornecedor; II - o objeto a ser contratado configurar sistema único e integrado e houver a possibilidade de risco ao conjunto do objeto pretendido; III - o processo de*



RUA UBALDINO DO AMARAL, 927  
ALTO DA RUA XV - CURITIBA - PR  
CEP 80.045-150



achoucomercio@gmail.com  
(45) 98825-6767

CNPJ: 48.529.824/0001-80 IE: 90.973.096-10



**ACHOU**  
DISTRIBUIÇÃO E COMÉRCIO

*padronização ou de escolha de marca levar a fornecedor exclusivo."*

Nenhuma das hipóteses excepcionais que autorizariam a não adoção do parcelamento está configurada no presente caso. O objeto licitado não constitui sistema único e integrado — muito pelo contrário, os itens agrupados são perfeitamente dissociáveis e podem ser fornecidos por diferentes empresas sem qualquer prejuízo ao conjunto. Os jogos pedagógicos destinados à Educação Escolar Indígena (itens 01 a 06) e os destinados à Educação Especial (itens 07 a 10) constituem categorias pedagógicas autônomas, com características, públicos-alvo, exigências técnicas e cadeias de fornecimento distintas, sendo plenamente viável e vantajosa sua divisão em lotes separados. Não há qualquer indicação, no edital ou em seus anexos, de que a economia de escala justifique a concentração de todos os itens em único fornecedor, nem de que razões de padronização ou de exclusividade de marca conduzam necessariamente a um único prestador. Inexistindo, portanto, qualquer fundamento legal para a não adoção do parcelamento, a estruturação atual do certame viola frontalmente o comando normativo do art. 40, § 2.º, da Lei n.º 14.133/2021.

Ademais, o próprio Estudo Técnico Preliminar n° 34 (SEI n° 69325666) que instrui o processo limita-se a afirmar genericamente que "não há necessidade de parcelamento da Aquisição por se tratar de lote único, Aquisição de Jogos Pedagógicos que deverão ser fornecidos por uma única empresa, conforme descrito no art. 40, §3º da Lei 14.133/21", sem, contudo, demonstrar qual das hipóteses do § 3º estaria concretamente configurada. Essa fundamentação circular e desprovida de embasamento empírico não satisfaz a exigência legal de motivação adequada.

### **2.3 — Do Favorecimento às Grandes Distribuidoras e da Exclusão dos Fornecedores Especializados**

A consequência prática mais imediata e grave da aglutinação indevida de itens heterogêneos em um único lote é, conforme já antecipado, o favorecimento



RUA UBALDINO DO AMARAL, 927  
ALTO DA RUA XV - CURITIBA - PR  
CEP 80.045-150



achoucomercio@gmail.com  
(45) 98825-6767



**ACHOU**  
DISTRIBUIÇÃO E COMÉRCIO

sistemático e estrutural de grandes distribuidoras e de fornecedores detentores de portfólio amplo e generalista, em manifesto detrimento das empresas especializadas em determinados segmentos ou cadeias produtivas específicas.

A dinâmica do mercado demonstra, de forma inequívoca, que fornecedores especializados em determinadas categorias de produtos pedagógicos — como brinquedos de madeira educativos, jogos de encaixe plástico, ou materiais específicos para Educação Especial — tendem a apresentar preços significativamente mais competitivos nos itens de sua especialidade, em razão da escala de compra, das relações privilegiadas com fabricantes, da eficiência logística setorial e do conhecimento técnico aprofundado. Ao exigir que um único fornecedor atenda à integralidade de um lote heterogêneo composto por dez itens de naturezas distintas, a Administração elimina da disputa justamente esses agentes econômicos altamente eficientes e competitivos, restringindo o certame, na prática, àqueles poucos que, embora não necessariamente os mais eficientes em nenhuma categoria específica, possuem estrutura suficientemente abrangente para cobrir toda a gama de itens exigidos.

Essa dinâmica afronta, de forma direta, o art. 9.º, inciso I, alínea "a", da Lei n.º 14.133/2021, que proíbe expressamente que agentes públicos admitam, prevejam, incluam ou tolerem situações que comprometam, restrinjam ou frustrem o caráter competitivo do processo licitatório. Colaciona-se o texto legal:

*"Art. 9.º É vedado ao agente público designado para atuar na área de licitações e contratos, ressalvados os casos previstos em lei: I - admitir, prever, incluir ou tolerar, nos atos que praticar, situações que: a) comprometam, restrinjam ou frustrem o caráter competitivo do processo licitatório, inclusive nos casos de participação de sociedades cooperativas; [...]"*

A restrição à competitividade aqui verificada não é meramente hipotética ou conjectural: ela é objetiva, concreta e decorre da própria estrutura do certame. Um



RUA UBALDINO DO AMARAL, 927  
ALTO DA RUA XV - CURITIBA - PR  
CEP 80.045-150



achoucomercio@gmail.com  
(45) 98825-6767

CNPJ: 48.529.824/0001-80 IE: 90.973.096-10



**ACHOU**  
DISTRIBUIÇÃO E COMÉRCIO

fornecedor que domina com excelência a cadeia de fornecimento de jogos pedagógicos para Educação Especial, por exemplo, e que seria capaz de oferecer preços extraordinariamente competitivos para esses itens, está impedido de concorrer por não ter condições de fornecer, com igual eficiência, os demais itens destinados à Educação Escolar Indígena que integram o mesmo lote. Essa situação constitui, sem sombra de dúvida, uma restrição ao caráter competitivo do processo licitatório, vedada de forma expressa pela lei.

## **2.4 — Da Violação ao Princípio da Isonomia e da Justa Competição**

O art. 11, inciso II, da Lei n.º 14.133/2021 estabelece que o processo licitatório tem por objetivo assegurar tratamento isonômico entre os licitantes e a justa competição. O art. 5.º da NLL, por sua vez, elenca a igualdade e a competitividade como princípios nucleares de toda contratação pública:

*"Art. 5.º Na aplicação desta Lei, serão observados os princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade, da eficiência, do interesse público, da probidade administrativa, da igualdade, do planejamento, da transparência, da eficácia, da segregação de funções, da motivação, da vinculação ao edital, do julgamento objetivo, da segurança jurídica, da razoabilidade, da competitividade, da proporcionalidade, da celeridade, da economicidade e do desenvolvimento nacional sustentável, assim como as disposições do Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro)."*

A isonomia exige que todos os licitantes que reúnam condições de atender ao objeto sejam colocados em posição de igualdade de oportunidades para competir. Ao estruturar o lote de forma que apenas determinado perfil de empresa — o da grande distribuidora generalista capaz de fornecer simultaneamente jogos plásticos de encaixe, jogos de argolas e kits de madeira para públicos distintos — seja capaz de concorrer, a Administração viola a isonomia em sua dimensão mais profunda: não se



RUA UBALDINO DO AMARAL, 927  
ALTO DA RUA XV - CURITIBA - PR  
CEP 80.045-150



achoucomercio@gmail.com  
(45) 98825-6767

CNPJ: 48.529.824/0001-80 IE: 90.973.096-10



**ACHOU**  
DISTRIBUIÇÃO E COMÉRCIO

trata de tratamento diferenciado explícito, mas de tratamento diferenciado estrutural, que produz os mesmos efeitos deletérios de exclusão sem a declaração expressa de qualquer preferência.

A justa competição, igualmente tutelada pela NLL, pressupõe que as regras do certame não criem vantagens artificiais para determinados perfis de licitante. A formatação atual do lote cria, inequivocamente, tal vantagem artificial em favor das distribuidoras de grande porte, em detrimento das empresas especializadas que, em lotes adequadamente estruturados por segmento pedagógico, seriam competidoras de altíssimo nível.

## **2.5 — Da Violação ao Objetivo Central do Processo Licitatório**

O art. 11 da Lei n.º 14.133/2021 é cristalino ao definir os objetivos fundamentais do processo licitatório, dentre os quais se destacam, para fins do presente caso, a seleção da proposta mais vantajosa para a Administração e a prevenção de contratações com sobrepreço:

*"Art. 11. O processo licitatório tem por objetivos: I - assegurar a seleção da proposta apta a gerar o resultado de contratação mais vantajoso para a Administração Pública, inclusive no que se refere ao ciclo de vida do objeto; II - assegurar tratamento isonômico entre os licitantes, bem como a justa competição; III - evitar contratações com sobrepreço ou com preços manifestamente inexequíveis e superfaturamento na execução dos contratos; IV - incentivar a inovação e o desenvolvimento nacional sustentável."*

A formatação atual do Lote Único compromete objetivamente a consecução desses objetivos. Um certame que exclui fornecedores altamente competitivos em categorias específicas de jogos pedagógicos não pode, por definição, conduzir à seleção da proposta mais vantajosa para a Administração. A ausência de competição efetiva nos itens especializados inevitavelmente redundará em preços



RUA UBALDINO DO AMARAL, 927  
ALTO DA RUA XV - CURITIBA - PR  
CEP 80.045-150



achoucomercio@gmail.com  
(45) 98825-6767



**ACHOU**  
DISTRIBUIÇÃO E COMÉRCIO

superiores aos que seriam praticados em um ambiente de justa e ampla disputa.

Ademais, o art. 82, § 1.º, da Lei n.º 14.133/2021, ao tratar do critério de julgamento por menor preço por grupo de itens em sede de registro de preços, é expresso ao exigir que tal critério somente seja adotado quando demonstrada a inviabilidade de adjudicação por item e evidenciada a vantagem técnica e econômica, devendo ainda ser indicado no edital o critério de aceitabilidade de preços unitários máximos:

*"Art. 82. [...] § 1.º O critério de julgamento de menor preço por grupo de itens somente poderá ser adotado quando for demonstrada a inviabilidade de se promover a adjudicação por item e for evidenciada a sua vantagem técnica e econômica, e o critério de aceitabilidade de preços unitários máximos deverá ser indicado no edital."*

O presente certame adota o critério de menor preço por lote único sem que o edital ou qualquer de seus anexos demonstre, de forma técnica e fundamentada, a inviabilidade de adjudicação por item ou por lotes menores homogêneos, nem evidencie a vantagem técnica e econômica dessa opção. Trata-se, portanto, de violação direta ao § 1.º do art. 82 da Lei n.º 14.133/2021.

### **III — DO DANO AO ERÁRIO**

#### **3.1 — Do Sobrepreço como Consequência Direta da Estruturação Irregular**

A irregularidade apontada não produz consequências meramente formais, procedimentais ou abstratas. Ao contrário, a aglutinação indevida de dez itens heterogêneos em lote único artificialmente unificado gera, de forma direta, objetiva e economicamente relevante, sobrepreço nos itens específicos que integram o certame, impondo à Administração Pública o pagamento de valores manifestamente superiores aos que seriam praticados em um ambiente de efetiva, plena e justa concorrência entre fornecedores especializados.



RUA UBALDINO DO AMARAL, 927  
ALTO DA RUA XV - CURITIBA - PR  
CEP 80.045-150



achoucomercio@gmail.com  
(45) 98825-6767



# ACHOU

DISTRIBUIÇÃO E COMÉRCIO

A Lei n.º 14.133/2021 define sobrepreço de forma precisa em seu art. 6.º, inciso LVI, estabelecendo que se trata de preço orçado para licitação ou contratado em valor expressivamente superior aos preços referenciais de mercado:

*"Art. 6.º Para os fins desta Lei, consideram-se: [...] LVI - sobrepreço: preço orçado para licitação ou contratado em valor expressivamente superior aos preços referenciais de mercado, seja de apenas 1 (um) item, se a licitação ou a contratação for por preços unitários de serviço, seja do valor global do objeto, se a licitação ou a contratação for por tarefa, empreitada por preço global ou empreitada integral, semi-integrada ou integrada; [...]"*

O mecanismo pelo qual a estruturação irregular do lote conduz ao sobrepreço é de compreensão simples e objetiva: ao conferir ao Lote Único uma conformação que apenas grandes distribuidoras de portfólio amplo são capazes de atender integralmente, a Administração elimina da disputa os fornecedores especializados que, exatamente por sua especialização, seriam capazes de oferecer preços extraordinariamente competitivos nos itens de seu domínio. O resultado prático e inevitável dessa estruturação é que a empresa vencedora da licitação, ao não encontrar competidores efetivos nos itens que não constituem seu nicho de mercado, majorará seus preços nesses itens sem qualquer pressão concorrencial que a incentive a oferecer preços próximos ao referencial de mercado.

Esse fenômeno é amplamente documentado na literatura especializada em compras públicas e no entendimento dos órgãos de controle: a concentração de itens heterogêneos em poucos lotes ou em lote único tende a elevar os preços finais contratados em comparação com a licitação por itens individuais ou em lotes homogêneos, na medida em que reduz a competição efetiva e permite ao vencedor praticar preços mais elevados nos itens de menor concorrência, compensando eventuais preços mais agressivos nos itens em que a disputa é mais intensa. No caso concreto, o valor estimado da contratação alcança R\$ 437.959,47 (quatrocentos e trinta e sete mil novecentos e cinquenta e nove reais e quarenta e



RUA UBALDINO DO AMARAL, 927  
ALTO DA RUA XV - CURITIBA - PR  
CEP 80.045-150



achoucomercio@gmail.com  
(45) 98825-6767

CNPJ: 48.529.824/0001-80 IE: 90.973.096-10



**ACHOU**  
DISTRIBUIÇÃO E COMÉRCIO

sete centavos), montante que poderia ser significativamente reduzido caso o certame fosse estruturado em lotes homogêneos que permitissem a participação de fornecedores especializados por segmento.

### **3.2 — Da Falsa Economia e do Custo Real da Concentração do Lote**

Cumprido refutar, desde logo, o argumento que comumente se invoca para justificar a concentração de itens em lote único: o de que tal formatação reduziria os custos de gestão contratual e simplificaria a administração dos contratos resultantes da licitação. Ainda que se admitisse, por hipótese, que tal argumento tivesse algum substrato de veracidade — o que não se concede —, ele não seria suficiente para justificar a violação aos princípios da competitividade, da economicidade e da isonomia.

A "facilidade de gestão" propiciada pela contratação com um único fornecedor para itens heterogêneos é uma conveniência administrativa que tem um preço, e esse preço é pago pelo erário público. Ao optar por pagar mais caro em cada item específico do certame — como inevitavelmente ocorrerá em razão da menor competitividade —, a Administração transfere para a sociedade o custo de sua própria comodidade operacional. Essa troca — pagar mais com dinheiro público para ter menos trabalho administrativo — é incompatível com os princípios que regem a gestão pública, especialmente com o princípio da eficiência consagrado no art. 37, caput, da Constituição Federal e reiterado no art. 5.º da Lei n.º 14.133/2021.

A Nova Lei de Licitações foi expressa ao definir, no art. 40, § 3.º, inciso I, as circunstâncias em que a não adoção do parcelamento se justifica pela economia de escala ou pela redução de custos de gestão de contratos. Tais circunstâncias devem ser demonstradas — não presumidas. A mera afirmação de que é mais fácil gerir um contrato único do que vários contratos especializados não satisfaz a exigência legal de comprovação, especialmente quando os custos adicionais decorrentes do sobrepreço superam, em larga medida, qualquer economia administrativa



RUA UBALDINO DO AMARAL, 927  
ALTO DA RUA XV - CURITIBA - PR  
CEP 80.045-150



achoucomercio@gmail.com  
(45) 98825-6767

CNPJ: 48.529.824/0001-80 IE: 90.973.096-10



**ACHOU**  
DISTRIBUIÇÃO E COMÉRCIO

eventualmente obtida.

### **3.3 — Da Responsabilidade dos Agentes Públicos**

Não se pode deixar de registrar que a manutenção de estrutura de lote que reduz a competitividade e produz sobrepreço, após o adequado alerta consubstanciado na presente impugnação, não será mais um mero equívoco de planejamento. Será uma decisão administrativa consciente, dotada de motivação, e que, por isso mesmo, atrai, para os agentes responsáveis, a possibilidade de responsabilização pelas consequências eventualmente danosas ao erário.

O art. 11 da NLL, ao estabelecer que o processo licitatório tem por objetivo evitar contratações com sobrepreço, confere a esse objetivo o caráter de dever funcional dos agentes que conduzem a licitação. O descumprimento desse dever, especialmente quando há impugnação devidamente fundamentada apontando o risco de sobrepreço, pode configurar hipótese de irregularidade administrativa a ser apurada pelos órgãos de controle, nos termos do art. 169 e seguintes da Lei n.º 14.133/2021.

## **IV — DA FALTA DE JUSTIFICATIVA NO ESTUDO TÉCNICO PRELIMINAR**

### **4.1 — Da Exigência Legal de Fundamentação do ETP**

O vício apontado nos tópicos anteriores se agrava de forma exponencial quando se constata que a Administração não apresentou, no Estudo Técnico Preliminar n.º 34 — ETP (SEI n.º 69325666) — que embasou o presente certame, qualquer fundamentação sólida, concreta, tecnicamente sustentada e empiricamente verificável que justifique a opção pela reunião de dez itens de naturezas pedagógicas distintas em um único lote.

O ETP, previsto no art. 6.º, inciso XX, e disciplinado no art. 18, § 1.º, da Lei n.º 14.133/2021, constitui a pedra angular do planejamento de qualquer contratação



RUA UBALDINO DO AMARAL, 927  
ALTO DA RUA XV - CURITIBA - PR  
CEP 80.045-150



achoucomercio@gmail.com  
(45) 98825-6767

CNPJ: 48.529.824/0001-80 IE: 90.973.096-10



**ACHOU**  
DISTRIBUIÇÃO E COMÉRCIO

pública sob a égide da NLL. Não se trata de documento meramente protocolar ou de exigência burocrática: o ETP é o instrumento por meio do qual a Administração demonstra que examinou o problema a ser resolvido, que analisou as alternativas disponíveis, que avaliou a viabilidade técnica e econômica das soluções possíveis, e que fundamentou sua decisão em evidências concretas, não em preferências subjetivas ou em conveniências operacionais de menor hierarquia normativa.

*"Art. 18. A fase preparatória do processo licitatório é caracterizada pelo planejamento [...] § 1.º O estudo técnico preliminar a que se refere o inciso I do caput deste artigo deverá evidenciar o problema a ser resolvido e a sua melhor solução, de modo a permitir a avaliação da viabilidade técnica e econômica da contratação, e conterá os seguintes elementos: I - descrição da necessidade da contratação, considerado o problema a ser resolvido sob a perspectiva do interesse público; [...] V - levantamento de mercado, que consiste na análise das alternativas possíveis, e justificativa técnica e econômica da escolha do tipo de solução a contratar; [...] VIII - justificativas para o parcelamento ou não da contratação; IX - demonstrativo dos resultados pretendidos em termos de economicidade e de melhor aproveitamento dos recursos humanos, materiais e financeiros disponíveis; [...] XIII - posicionamento conclusivo sobre a adequação da contratação para o atendimento da necessidade a que se destina."*

#### **4.2 — Das Exigências Mínimas para a Legitimação da Escolha pelo Lote Único**

Para que a decisão administrativa de aglutinar dez itens heterogêneos em lote único seja legítima, conforme ao ordenamento jurídico e imune a questionamentos administrativos e de controle, seria absolutamente indispensável que o ETP houvesse contemplado, de forma expressa, detalhada e empiricamente embasada, ao menos os seguintes elementos:

Em primeiro lugar, uma análise comparativa de mercado, elaborada com dados



RUA UBALDINO DO AMARAL, 927  
ALTO DA RUA XV - CURITIBA - PR  
CEP 80.045-150



achoucomercio@gmail.com  
(45) 98825-6767

CNPJ: 48.529.824/0001-80 IE: 90.973.096-10



**ACHOU**  
DISTRIBUIÇÃO E COMÉRCIO

objetivos e verificáveis, entre as seguintes alternativas: a licitação por item individual; a licitação em lotes menores, sendo um lote para os itens de Educação Escolar Indígena e outro para os itens de Educação Especial, ou ainda lotes por tipo de material (plástico versus madeira); e a licitação na formatação adotada no presente certame. Tal análise deveria abordar, em cada cenário, o universo de potenciais fornecedores, os preços históricos praticados, o grau de competitividade esperado e o custo de gestão contratual correspondente.

Em segundo lugar, uma demonstração numérica e baseada em contratações anteriores de que a opção pelo lote único conduz, efetivamente, a melhores resultados econômicos para a Administração, tendo em vista o ciclo de vida completo da contratação e considerando não apenas os preços unitários, mas também os custos de gestão, de fiscalização e de eventuais renovações contratuais.

Em terceiro lugar, uma análise do impacto sobre a competitividade da formatação adotada, com identificação expressa dos segmentos de mercado que seriam excluídos da participação em razão da estrutura do lote único e com justificativa de por que tal exclusão é compatível com os princípios da isonomia e da competitividade consagrados na NLL.

Em quarto lugar, uma conclusão motivada que demonstre, com base nos elementos coletados na fase preparatória, que o benefício decorrente da formatação em lote único supera os riscos de sobrepreço e de restrição à competitividade, de forma a satisfazer o requisito de posicionamento conclusivo exigido pelo art. 18, § 1.º, inciso XIII, da Lei n.º 14.133/2021.

Nenhum desses elementos foi satisfatoriamente contemplado no ETP disponibilizado nos autos. A justificativa apresentada no item 10.4 do ETP é circular e insuficiente, limitando-se a afirmar que não há necessidade de parcelamento "por se tratar de lote único" — o que equivale a justificar o lote único pela existência do próprio lote único, sem qualquer substância técnica ou empírica. A ausência de tais



RUA UBALDINO DO AMARAL, 927  
ALTO DA RUA XV - CURITIBA - PR  
CEP 80.045-150



achoucomercio@gmail.com  
(45) 98825-6767

CNPJ: 48.529.824/0001-80 IE: 90.973.096-10



# ACHOU

DISTRIBUIÇÃO E COMÉRCIO

demonstrações converte qualquer justificativa eventualmente apresentada pela Administração em mero achismo administrativo, desprovido do rigor técnico que o planejamento contratual exige e que a Lei n.º 14.133/2021 expressamente impõe.

#### 4.3 — Da Violação ao Princípio da Motivação e suas Consequências

O princípio da motivação, expressamente consagrado no art. 5.º da Lei n.º 14.133/2021 como um dos vetores fundamentais da contratação pública, exige que todo ato administrativo discricionário — e a escolha da formatação do lote é, inequivocamente, um ato discricionário — seja acompanhado de fundamentação suficiente, apta a demonstrar a adequação da decisão ao interesse público e sua conformidade com o ordenamento jurídico.

Motivação insuficiente é, no direito administrativo brasileiro, equiparada à ausência de motivação para fins de reconhecimento da nulidade do ato. Não basta que a Administração afirme, de forma genérica, que a contratação em lote único facilita a gestão ou que a divisão por itens geraria excessivos contratos. É necessário que tais afirmações sejam acompanhadas de dados concretos, de estudos prévios criteriosamente documentados, de comparações com outras contratações similares e de análise de impacto sobre os princípios que a lei expressamente manda preservar.

A ausência de fundamentação adequada no ETP torna o ato administrativo que definiu o Lote Único do presente certame viciado em sua formação, sendo passível de anulação, nos termos do art. 71, inciso III, da Lei n.º 14.133/2021:

*"Art. 71. Encerradas as fases de julgamento e habilitação, e exauridos os recursos administrativos, o processo licitatório será encaminhado à autoridade superior, que poderá: [...] III - proceder à anulação da licitação, de ofício ou mediante provocação de terceiros, sempre que presente ilegalidade insanável; [...]"*



RUA UBALDINO DO AMARAL, 927  
ALTO DA RUA XV - CURITIBA - PR  
CEP 80.045-150



achoucomercio@gmail.com  
(45) 98825-6767



**ACHOU**  
DISTRIBUIÇÃO E COMÉRCIO

O reconhecimento da ilegalidade antes da abertura do certame — que é exatamente o propósito da presente impugnação — permitirá à Administração sanar o vício sem os maiores custos que decorreriam de uma anulação posterior, após o julgamento das propostas ou mesmo após a homologação do certame e a assinatura do contrato.

## **V — DA NECESSIDADE DE A ADMINISTRAÇÃO COMPROVAR QUE A FORMATAÇÃO EM LOTE ÚNICO É A MELHOR ALTERNATIVA — DO ÔNUS DA PROVA E DA OBRIGAÇÃO DE RESPOSTA FUNDAMENTADA**

### **5.1 — Da Inversão do Ônus Argumentativo na Resposta à Impugnação**

A presente impugnação não se limita a apontar irregularidades de forma abstrata ou genérica. Ao contrário, ela deduz argumentos concretos, tecnicamente embasados, juridicamente fundamentados em dispositivos expressos da Lei n.º 14.133/2021, e calcados em dúvidas reais, legítimas e objetivamente verificáveis acerca da adequação da formatação adotada para o Lote Único do presente certame. Esses argumentos criam, para a Administração, o ônus de respondê-los de forma igualmente concreta, técnica e fundamentada.

Com efeito, no contexto do procedimento impugnatório regulado pelo art. 164 da NLL, o dever de resposta da Administração não é meramente formal — não basta que ela produza uma manifestação para simplesmente deferir ou indeferir a impugnação com justificativas genéricas. O dever de resposta é substancial: a Administração deve responder aos argumentos deduzidos pelo impugnante, demonstrando, para cada um deles, as razões pelas quais entende que sua decisão está conforme ao interesse público e às exigências legais.

Nesse contexto, incumbe à Administração — e somente a ela — demonstrar que a escolha pela formatação do Lote Único impugnado: (i) não restringe a competitividade do certame; (ii) é a alternativa mais vantajosa para o interesse público; (iii) foi precedida de análise de mercado e de avaliação de alternativas; e (iv)



RUA UBALDINO DO AMARAL, 927  
ALTO DA RUA XV - CURITIBA - PR  
CEP 80.045-150



achoucomercio@gmail.com  
(45) 98825-6767



**ACHOU**  
DISTRIBUIÇÃO E COMÉRCIO

é compatível com os princípios da isonomia, da economicidade e da eficiência. Não se trata de transferir à Administração o ônus de provar fato negativo, mas sim o ônus — que lhe é próprio e inerente — de demonstrar a legitimidade de suas escolhas discricionárias quando tais escolhas são adequadamente questionadas.

## **5.2 — Da Obrigação Legal de Resposta e das Consequências de sua Ausência**

A Lei n.º 14.133/2021, no art. 164 e seu parágrafo único, é categórica: a resposta à impugnação é obrigatória e deve ser divulgada em sítio eletrônico oficial no prazo de até três dias úteis, limitado ao último dia útil anterior à abertura do certame. Tal obrigação é cogente e não comporta exceções: não há hipótese em que a Administração possa deixar de responder à impugnação tempestivamente apresentada, independentemente da complexidade dos argumentos ou do volume de trabalho da equipe responsável.

A ausência de resposta à presente impugnação configuraria, simultaneamente: (i) violação direta ao art. 164 da NLL; (ii) afronta ao princípio constitucional da publicidade; (iii) violação ao direito fundamental de petição, consagrado no art. 5.º, inciso XXXIV, da Constituição Federal; (iv) desrespeito ao princípio da motivação dos atos administrativos; e (v) negativa de acesso à informação, em ofensa à Lei n.º 12.527/2011. Tal omissão ensejaria, ademais, representação aos órgãos de controle interno e externo, nos termos do art. 170, § 4.º, da própria NLL:

*"Art. 170. [...] § 4.º Qualquer licitante, contratado ou pessoa física ou jurídica poderá representar aos órgãos de controle interno ou ao tribunal de contas competente contra irregularidades na aplicação desta Lei."*

A resposta, portanto, é não apenas obrigação legal, mas pressuposto de regularidade do procedimento licitatório. O certame que avança sem a adequada apreciação e resposta à impugnação tempestiva é um certame maculado por vício de procedimento, susceptível de questionamento nos órgãos de controle e no Poder



RUA UBALDINO DO AMARAL, 927  
ALTO DA RUA XV - CURITIBA - PR  
CEP 80.045-150



achoucomercio@gmail.com  
(45) 98825-6767

CNPJ: 48.529.824/0001-80 IE: 90.973.096-10



**ACHOU**  
DISTRIBUIÇÃO E COMÉRCIO

Judiciário.

### **5.3 — Das Exigências para o Indeferimento Motivado**

Acaso a Administração decida pelo indeferimento da presente impugnação, tal decisão deverá obedecer a requisitos mínimos de substância, sem os quais não terá aptidão para convalidar a irregularidade apontada nem para satisfazer a exigência de motivação que a lei impõe. Para que o indeferimento seja juridicamente válido e suficientemente fundamentado, a Administração deverá demonstrar, de forma objetiva, pormenorizada e verificável:

Em primeiro lugar, que os estudos e análises que embasaram a decisão pela formatação do Lote Único foram realizados anteriormente à publicação do edital — e não elaborados especificamente em resposta à presente impugnação —, devendo ser indicadas as datas de elaboração de cada documento e os responsáveis técnicos por sua confecção.

Em segundo lugar, que tais estudos contemplam dados comparativos concretos — preços históricos, número de fornecedores por segmento, análise de mercado — que evidenciam, de forma numérica e verificável, que a contratação na atual formatação de lote único produz resultados melhores para a Administração do que a contratação por itens individuais ou em lotes menores e homogêneos, notadamente em dois grupos distintos: Educação Escolar Indígena e Educação Especial.

Em terceiro lugar, que a decisão pela formatação adotada foi produto de análise técnica séria e imparcial, e não de preferência administrativa desprovida de embasamento empírico, devendo a Administração comprovar que considerou, no processo de tomada de decisão, os riscos de sobrepreço e de restrição à competitividade inerentes à aglutinação de itens heterogêneos.

A resposta que não atender a esses requisitos mínimos de fundamentação será insuficiente para convalidar a irregularidade e não impedirá que a Impugnante leve o



RUA UBALDINO DO AMARAL, 927  
ALTO DA RUA XV - CURITIBA - PR  
CEP 80.045-150



achoucomercio@gmail.com  
(45) 98825-6767

CNPJ: 48.529.824/0001-80 IE: 90.973.096-10



**ACHOU**  
DISTRIBUIÇÃO E COMÉRCIO

presente questionamento ao conhecimento dos órgãos de controle interno e externo, mediante representação formal, e ao Poder Judiciário, mediante os remédios processuais cabíveis.

## **VI — DA AUSÊNCIA DE DESCRIÇÃO COMPLETA DOS ITENS E DA OMISSÃO QUANTO AOS REQUISITOS DE CERTIFICAÇÃO DO INMETRO**

A análise do instrumento convocatório revela, ainda, irregularidade de ordem técnica que compromete a lisura e a segurança do certame: os itens integrantes do objeto licitado carecem de descrição completa e suficiente, apresentando especificações genéricas, lacunosas e desprovidas dos elementos mínimos necessários à correta identificação do produto a ser fornecido, à elaboração de propostas tecnicamente comparáveis entre si e à aferição objetiva da conformidade do objeto entregue com o que efetivamente foi contratado.

A análise dos dez itens que compõem o Lote Único evidencia essa deficiência: as descrições não especificam, por exemplo, o material exato das tintas utilizadas nos itens de madeira de pinus (itens 05 e 09), a composição química do plástico de polietileno de baixa densidade além do genérico "PEBD", as dimensões mínimas e máximas das peças individuais além do diâmetro aproximado constante de alguns itens, nem os padrões de resistência mecânica exigidos para uso em ambiente escolar intensivo. Essa imprecisão é especialmente grave em se tratando de produtos destinados a crianças indígenas e a estudantes com deficiências físicas, intelectuais ou múltiplas, para os quais os padrões de segurança assumem dimensão ainda mais relevante.

A completude das especificações técnicas dos itens não é exigência de caráter meramente formal. Trata-se de requisito substantivo de validade do instrumento convocatório, sem o qual não é possível assegurar o julgamento objetivo das propostas, a isonomia entre os licitantes e a contratação do objeto que efetivamente atende à necessidade pública. O art. 40, inciso I, da Lei n.º 14.133/2021 é expresso



RUA UBALDINO DO AMARAL, 927  
ALTO DA RUA XV - CURITIBA - PR  
CEP 80.045-150



achoucomercio@gmail.com  
(45) 98825-6767

CNPJ: 48.529.824/0001-80 IE: 90.973.096-10



**ACHOU**  
DISTRIBUIÇÃO E COMÉRCIO

ao exigir que o edital contenha a descrição do objeto de forma clara e precisa, vedada a especificação que, por excessiva imprecisão, comprometa a competitividade do certame ou dificulte a verificação do cumprimento das obrigações contratuais. Descrições incompletas permitem que produtos de padrões qualitativos distintos sejam ofertados como equivalentes, favorecendo o licitante que apresentar o item de menor qualidade e menor custo em detrimento daquele que cotará produto tecnicamente superior e adequado à necessidade administrativa.

## VII — DOS PEDIDOS

Ante o exposto, com base em todos os fundamentos de fato e de direito acima exaustivamente deduzidos, especialmente nas disposições dos arts. 5.º, 6.º, 9.º, 11, 18, 40, 82, 164 e 169 da Lei n.º 14.133/2021, bem como nos princípios constitucionais da legalidade, da isonomia, da eficiência, da moralidade e da publicidade, requer a Impugnante:

1. Que a presente impugnação seja recebida, conhecida e declarada **TEMPESTIVA**, eis que protocolada dentro do prazo legal de três dias úteis antes da data de abertura do certame, conforme estabelece o art. 164 da Lei n.º 14.133/2021;
2. Que, no mérito, a presente impugnação seja integralmente **ACOLHIDA**, com a consequente suspensão do certame e a determinação de reformulação do edital, procedendo-se à divisão do Lote Único em lotes menores, tecnicamente homogêneos e comercialmente congruentes entre si — notadamente um lote para os itens destinados à Educação Escolar Indígena (itens 01 a 06) e outro para os itens destinados à Educação Especial (itens 07 a 10), ou alternativamente em lotes por tipo de material pedagógico —, de forma a possibilitar a efetiva participação de fornecedores especializados por cadeia produtiva e a promoção de ampla, justa e genuína competição entre os licitantes. E que seja reconhecida a necessidade de complementação das descrições dos itens e a exigência vinculante da certificação compulsória pelo INMETRO;
3. Subsidiariamente ao pedido anterior, que a Administração avalie e, se



RUA UBALDINO DO AMARAL, 927  
ALTO DA RUA XV - CURITIBA - PR  
CEP 80.045-150



achoucomercio@gmail.com  
(45) 98825-6767



**ACHOU**  
DISTRIBUIÇÃO E COMÉRCIO

tecnicamente viável, adote a licitação por itens individuais, solução que, em muitos casos análogos, demonstrou ser a mais eficaz para a consecução da competitividade máxima e da economicidade nas contratações públicas de bens pedagógicos heterogêneos;

4. Acaso a presente impugnação não seja acolhida, que a Administração demonstre, de forma detalhada, objetiva e amparada em estudo técnico elaborado anteriormente à publicação do edital, a motivação concreta, os dados numéricos e os elementos de mercado que embasaram a decisão pela atual formatação em lote único, comprovando: (a) as datas de elaboração dos estudos; (b) que a formatação adotada é a mais vantajosa para o interesse público; (c) que não há comprometimento do caráter competitivo do certame; e (d) que foram considerados e avaliados os riscos de sobrepreço decorrentes da aglutinação dos dez itens heterogêneos;

5. Que a presente impugnação, bem como a respectiva resposta fundamentada da Administração, sejam juntadas aos autos do processo administrativo nº 0029.000088/2025-16 que originou o presente certame, constituindo peças permanentes do processo licitatório, e disponibilizadas a todos os interessados por meio do Portal Nacional de Contratações Públicas — PNCP — e do sítio eletrônico oficial da SUPEL/RO, em atenção ao princípio constitucional da publicidade, ao direito de todos os participantes à transparência dos atos praticados no procedimento licitatório, e ao disposto no art. 54, § 3.º, da Lei n.º 14.133/2021.

Nestes termos, pede e espera deferimento.

De Maringá/PR para Porto Velho/RO, em 08 de abril de 2026.

**ACHOU DISTRIBUICAO E COMERCIO LTDA**

Sandro Valério Santos Rosa



RUA UBALDINO DO AMARAL, 927  
ALTO DA RUA XV - CURITIBA - PR  
CEP 80.045-150



achoucomercio@gmail.com  
(45) 98825-6767

CNPJ: 48.529.824/0001-80 IE: 90.973.096-10