

TERMO: Decisório.

ASSUNTO/FEITO: Resposta a Impugnação ao Edital do Pregão Eletrônico nº PE25004-SME, Processo nº P382622/2025 e número no LICITANET: 060/2025.

OBJETO: Contratação de empresa para executar os serviços de locação de veículos destinados ao transporte escolar incluindo motorista, combustível, manutenção preventiva e corretiva, a serem utilizados nos distritos e localidades do Município de Sobral, conforme as especificações e quantitativos previstos neste Termo de Referência.

IMPUGNANTE: Empresa R3 CONSTRUTORA E LOCAÇÃO LTDA, inscrita no CNPJ nº 53.470.642/0001-10.

PREÂMBULO:

A Pregoeira do Município de Sobral-CE, vem encaminhar o resultado do julgamento de impugnação ao edital supra, impetrado pela pessoa jurídica R3 CONSTRUTORA E LOCAÇÃO LTDA, inscrita no CNPJ nº 53.470.642/0001-10. Aduzimos que a presente impugnação foi interposta dentro do prazo previsto no subitem 9.1 do Edital, Art. 93 do Decreto Municipal nº 3.213/2023 e no Art. 164 da Lei 14.133/21, conforme:

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.

Da competência para decidir sobre o pedido de impugnação ao edital, conforme o §§§ 1º, 2º e 3º, Art. 93 do Decreto Municipal nº 3.213/2023, que regulamentou a aplicação da lei 14.133/21 no âmbito da administração municipal, compete ao Agente de Contratação, no caso de Pregão, denominado Pregoeiro, nos termos do § 5º, Art. 8º da Lei nº 14.133/2021.

Conforme o subitem 9.2.1 do Edital, as decisões da Sra. Pregoeira se darão com embasamento nos pareceres e laudos emitidos pelas áreas técnicas e jurídicas do órgão e entidade promotora da licitação, tendo sido solicitada a manifestação do setor técnico/jurídico da Secretaria da Educação da Prefeitura do Município de Sobral – CE, que se encontra em anexo à presente resposta.

DA ADMISSIBILIDADE DA IMPUGNAÇÃO:

Os pressupostos de admissibilidade desta espécie de Impugnação Administrativa, cuja existência concreta deve ser preliminarmente aferida, são eles principalmente: a manifesta tempestividade, a inclusão de fundamentação e de pedido de reforma do instrumento convocatório.

A petição do inconformismo foi protocolada no dia 14/07/2025, às 23:10h, em atenção ao requisito extrínseco da tempestividade, uma vez que a abertura da sessão pública está marcada para o dia **25/07/2025**, conforme subitem 6.2 do Edital, por meio do sistema da plataforma <https://portal.licitanet.com.br/login>, conforme previsto no subitem 5.2 do Edital. Logo, é evidente que fora cumprido o prazo previsto no edital do certame e no art. 164 da Lei 14.133/21.

SÍNTESE DO PEDIDO:

A empresa impugnante traz como principal questionamento o seguinte:

- a. A utilização do critério de julgamento e composição por lotes, o que supostamente restringe injustificadamente a competitividade, a participação de microempresas, empresas

- de pequeno porte e fornecedores especializados em apenas parte do objeto licitado, alegando que tal critério supostamente viola os princípios da isonomia, da competitividade e da seleção da proposta mais vantajosa, conforme o art. 5º, caput, da Lei nº 14.133/2021;
- b. Contraria o interesse público, pois pode resultar em contratação com valor global maior do que aquele que seria obtido com disputa por item;
 - c. Fere o princípio da economicidade, já que permite que uma proposta mais cara em diversos itens seja vencedora apenas por apresentar valor menor no somatório global.

Afirma que a jurisprudência do Tribunal de Contas da União (TCU) tem reiteradamente firmado o entendimento de que o critério “menor preço por item” melhora a competitividade e alinha-se com os princípios da vantajosidade e eficiência, mencionando os acórdãos 1777/2005, 1602/2016, 2446/2019, dizendo existir outros.

Alega também que o objeto da licitação – locação de veículos para transporte escolar com motorista, combustível e manutenção – é composto por diferentes tipos de veículos, rotas e necessidades, conforme detalhado no Termo de Referência, e que cada item possui características próprias e pode ser fornecido por empresas distintas e, supostamente, a manutenção do critério por lote impede que empresas locais ou especializadas em determinados segmentos participem, mesmo que apresentem o menor preço em um ou mais itens e reduz a possibilidade de ganhos por especialização, prejudicando a obtenção da melhor proposta.

Afirma também, que a disputa por item amplia a concorrência, permite o ingresso de empresas de menor porte e estimula a economicidade, respeitando a isonomia e evitando a concentração de contratos em apenas um fornecedor.

Ao final pede o acolhimento da presente impugnação, com a consequente retificação do edital, para que o critério de julgamento seja alterado de menor preço por lote para menor preço por item e, ainda, caso acatado, requer a reformulação do Termo de Referência e da tabela de itens, com a reabertura de prazos.

DA MANIFESTAÇÃO DA SECRETARIA DA EDUCAÇÃO:

O pedido de impugnação foi encaminhado para a Secretaria da Educação no dia 15/07/2025, que respondeu a solicitação desta Pregoeira no mesmo dia, esclarecendo que a *contratação em questão trata da locação de veículos para transporte escolar da rede pública municipal, distribuídos em rotas previamente definidas, com remuneração por quilômetro rodado, utilizando-se diferentes tipos de veículos: vans, micro-ônibus e ônibus. Diante disso, a Administração optou por agrupar as rotas conforme o tipo de veículo a ser utilizado, estruturando a licitação por LOTE, e não por item individual, justificando que essa decisão não tem por objetivo restringir a competitividade, mas sim preservar a integridade qualitativa do objeto e garantir a gestão eficaz e centralizada da execução contratual, aspectos essenciais para assegurar a continuidade e a qualidade do serviço público essencial prestado — o transporte escolar de alunos.*

Justifica que, *no caso em tela, a divisão da licitação em lotes estruturados conforme o tipo de veículo a ser utilizado (van, micro-ônibus e ônibus) revela-se a solução mais vantajosa para a Administração, na medida em que permite a concentração da execução, do controle e da fiscalização de cada categoria de veículo sob a responsabilidade de um único contratado, o que favorece a eficiência operacional, a padronização dos serviços e a racionalização da gestão contratual, indicando jurisprudências do Tribunal de Contas da União:*

“A adjudicação por grupo ou lote não é, em princípio, irregular, devendo a Administração, nesses casos, justificar de forma fundamentada, no respectivo processo administrativo, a vantagem dessa opção.” (Acórdão nº 5134/2014 – Segunda Câmara)

“O parcelamento do objeto licitado deve ocorrer quando a opção se comprovar viável do ponto de vista técnico-econômico. Não

caracteriza cerceamento de competitividade a realização de uma só licitação com objetos múltiplos, se comprovado que o parcelamento implicaria perda de eficiência e prejuízo técnico à Administração.” (Acórdão nº 3041/2008 – Plenário)

“O fracionamento em lotes deverá respeitar a integridade qualitativa do objeto a ser executado.” (Acórdão nº 2407/2006 – Plenário)

Indica também decisões judiciais as quais negaram o pedido de alteração do critério de julgamento por esse motivo, conforme a seguir:

“DIREITO ADMINISTRATIVO E DIREITO PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO DE INSTRUMENTO. LICITAÇÃO EM LOTE ÚNICO. ALEGADA RESTRIÇÃO À CONCORRÊNCIA. NÃO VERIFICADA. MÉRITO ADMINISTRATIVO. AGRAVO DE INSTRUMENTO CONHECIDO E DESPROVIDO. I. Caso em exame¹. Agravo de Instrumento interposto por empresa em face de decisão interlocutória que indeferiu pedido liminar de tutela antecipada em Mandado de Segurança, sob a alegação de vícios na licitação realizada pelo Município, que unificou a aquisição de produtos distintos em lote único, restringindo a concorrência e dificultando a participação de licitantes. A empresa requer a suspensão do certame e a anulação da licitação, com o desmembramento dos itens licitados. II. Questão em discussão. A questão em discussão consiste em saber se a decisão que indeferiu o pedido liminar de tutela antecipada em mandado de segurança, relacionado à licitação em lote único de produtos distintos, foi correta diante da alegação de violação ao princípio da ampla concorrência e da competitividade. III. Razões de decidir³. A parte agravante sustenta nulidade na própria licitação, caracterizando vício insanável que afeta a licitação independentemente de seu encerramento. 4. A decisão que indeferiu a tutela de urgência foi mantida por ausência de probabilidade do direito, conforme entendimento do juízo a quo. 5. A licitação em lote único de produtos distintos não configura ilegalidade, pois a Administração Pública possui discricionariedade para definir a forma de agrupamento dos itens a serem licitados. 6. Não foram apresentados fundamentos suficientes que comprovassem a ilegalidade do ato administrativo impugnado. IV. Dispositivo e tese. Agravo de Instrumento conhecido e desprovido. Tese de julgamento: A decisão administrativa que define a forma de agrupamento dos itens em licitação, incluindo a opção por lote único, está inserida na discricionariedade da Administração Pública e não é passível de controle judicial, salvo em casos de flagrante ilegalidade. Dispositivos relevantes citados: Lei nº 14.133/2021, arts. 40, I, II, III, IV, V, § 3º, I e II; CPC/2015, art. 300”. Link: <https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/tjpr/3178456766>. Acesso em 15. Jul. 2025.

“AGRAVO DE INSTRUMENTO – MANDADO DE SEGURANÇA – DIREITO ADMINISTRATIVO – LICITAÇÃO – PEDIDO DE SOBRESTAMENTO DO CERTAME – IMPUGNAÇÃO AO EDITAL – INSURGÊNCIA QUANTO AO AGRUPAMENTO DO SERVIÇO EM UM ÚNICO LOTE – ALEGAÇÃO DE RESTRIÇÃO AO CARÁTER COMPETITIVO DO

PROCEDIMENTO LICITATÓRIO – LIMINAR INDEFERIDA – VANTAJOSIDADE PARA A ADMINISTRAÇÃO NA CONCENTRAÇÃO DOS ITENS – PRESTACAO DE SERVIÇOS MÉDICOS CORRELATOS – LIMINAR INDEFERIDA – AUSENCIA DE APARENCIA DE ABUSIVIDADE OU ILEGITIMIDADE DO ATO IMPUGNADO – DECISAO MANTIDA – RECURSO DESPROVIDO. Não prospera, em sede de cognição sumária, a tese de ilegitimidade na realização de procedimento licitatório com lote único, desde que os itens que o compõe apresentem correlação e exista fundamentação acerca da conveniência da concentração da prestação do serviço por um único fornecedor. A licitação destina-se a selecionar a proposta mais vantajosa para a Administração, de modo que os serviços contratados serão fracionados, desde que tecnicamente e economicamente viáveis. Inteligência dos artigos 3º e 21, § 1º, da Lei nº 8.666/93. Demonstrada a vantajosidade para a Administração na concentração dos serviços objeto do pregão em um único lote, não há falar, in initio litis, em abusividade da decisão que rejeitou a impugnação ao edital” <https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/tjmt/1284964092>. Acesso em 15. Jul. 2025.

Em sua manifestação, o setor técnico/jurídico da Secretaria da Educação lembra que, *conforme o setor demandante justificou nos autos do processo licitatório, precisamente no item 9 do Estudo Técnico Preliminar (ETP), a decisão de adotar o critério por lote baseia-se em aspectos técnicos, operacionais e de gestão contratual*, tais como homogeneidade das rotas por tipo de veículo, padronização e integridade do serviço, gestão centralizada e fiscalização mais eficaz, economia de escala, celeridade e racionalidade administrativa e vantagem para a Administração Pública.

Ao final de sua manifestação, a Secretaria da Educação decide pelo conhecimento da presente impugnação e no mérito, indefere os pedidos constantes na exordial, devendo o processo de licitação ocorrer da forma que se encontra.

DO MÉRITO:

Em relação ao ponto impugnado, que diz em respeito ao agrupamento em lotes dos itens constantes no termo de referência, no caso as rotas escolares, a impugnante sustenta que o loteamento ou seu agrupamento em lotes interferem no caráter competitivo do certame, uma vez que nem todos os possíveis licitantes detém a capacidade para executar todos os itens prescritos de cada lote.

Antes de adentrar no mérito, foi analisado o teor dos acórdãos do Tribunal de Contas da União mencionados pela impugnante no item 2 da peça impugnatória, e não foi encontrada relação de tais acórdãos com a matéria objeto do pedido de impugnação, sendo que a impugnante apenas menciona os números sem demonstrar o objeto de tais decisões e/ou entendimentos.

Sobre a matéria, vale ressaltar que a Secretaria da Educação justifica o não parcelamento do objeto em itens, item 9 do Estudo Técnico Preliminar, anexo I do Termo de Referência, veja:

“O não parcelamento do objeto em itens, nos termos da alínea “b”, inciso V e §3º do Art. 40 da Lei nº 14.133/2021, neste caso, se demonstra técnica e economicamente viável e não tem a finalidade de reduzir o caráter competitivo da licitação, visa, tão somente, assegurar a gerência segura da contratação, e principalmente, assegurar, não só a mais ampla competição necessária em um processo licitatório, mas também, atingir a sua finalidade e efetividade, que é a de atender a contento as necessidades da Administração Pública.

A licitação para a contratação de que trata o objeto deste Termo de Referência será dividida POR LOTE, e justifica-se pela necessidade de preservar a integridade qualitativa do objeto, vez que vários fornecedores poderão implicar descontinuidade da padronização, bem assim em dificuldades gerenciais e, até mesmo, aumento dos custos, pois a contratação tem a finalidade de formar um todo unitário. Some-se a isso a possibilidade de estabelecimento de um padrão de qualidade e eficiência que pode ser acompanhado ao longo da execução do serviço, o que fica sobremaneira dificultado quando se trata de diversos fornecedores.

Quanto a divisão e julgamento por LOTE: Justifica-se a divisão e julgamento por LOTE, devido os itens ora licitados terem uma homogeneidade entre si, cujo mesmos possuem a mesma natureza e características, fato esse que não fere os princípios básicos das licitações e contratos quais sejam, o princípio da competitividade e igualdade.

Considerando também que a licitação por itens isolados exigirá elevado número de processos licitatórios/disputas, aumentando a burocracia processual da administração, sob o ponto de vista do emprego de recursos humanos e da maior dificuldade de controle, colocando em risco a economia de escala, celeridade processual, eficiência, por fim, colocando em risco a consecução da finalidade maior do processo licitatório, que é atender ao interesse público, podendo comprometer a seleção da proposta mais vantajosa para a administração.

A escolha da divisão dos itens em lotes justifica-se em virtude das características do serviço, pois os itens, no caso em tela, tratam-se de rotas definidas para transporte de alunos da rede pública municipal, que deverão ser transportados em veículos locados, tipo van, micro-ônibus e ônibus, conforme o número de alunos de cada rota, a serem pagos por quilômetro rodado, portanto, é oportuno o presente agrupamento dos itens em lotes distintos conforme o tipo de veículo que será utilizado nas rotas, pois guardam relação entre si e contribuem para o controle e fiscalização dos serviços, sem prejudicar a competitividade do certame, pois há a necessidade de inter-relação entre os serviços a serem contratados, quais sejam, a locação de vans, micro-ônibus e ônibus, bem como do gerenciamento centralizado, implicando em vantagem para a Administração, como no caso, a fiscalização centralizada nas diversas unidades requisitantes, o tipo de veículo a ser locado é padronizado conforme a necessidade de cada rota, ou seja, a forma da prestação de serviços e outras questões é a mesma, a forma de fiscalização, de pagamento, dentre outras. Vejamos este posicionamento do TCU:

A adjudicação por grupo ou lote não é, em princípio, irregular, devendo a Administração, nesses casos, justificar de forma fundamentada, no respectivo processo administrativo, a vantagem dessa opção. **(Acórdão 5134/2014-Segunda Câmara | Relator: JOSÉ JORGE)**

Por fim, ressalta-se que, no presente caso, a licitação dar-se-á em menor preço global por lote, pois será mais satisfatória do ponto de vista da eficiência técnica, em virtude da possibilidade de menor concentração da responsabilidade pela fiscalização adequada dos serviços, permitindo melhores resultados para o público a ser atendido, que são os alunos. Esta administração entende que a execução da operacionalidade e gestão do contrato a ser celebrado, bem como a execução do objeto a ser executado, poderão ser prejudicados caso haja o parcelamento do objeto por itens, pois certamente tornará mais complexa a logística de execução dos serviços, com dispêndio de mais capital humano e recursos financeiros para garantir a perfeita execução, aumentando os riscos do não cumprimento dos futuros contratos.

Isto posto, optou esta autoridade competente da Secretaria da Educação, órgão promovedor do certame, por adotar um pregão do tipo menor preço global por lote, ao invés de um pregão com base no menor preço por item, por entender que a contratação dessa forma é mais conveniente, e aumentaria a uniformidade dos valores e prestação de serviços, e reduziria os riscos de conflitos. Além disso, mesmo em se tratando de licitação de tipo menor preço por lote, os valores por item ainda assim deverão ser levados em consideração e verificada sua coerência com o mercado e com a média de preços estimada pela administração através das pesquisas anexadas aos autos do processo, evitando-se distorções nos valores para cada item em vistas a realidade mercadológica.

Não há qualquer prejuízo ao certame com o critério escolhido, o julgamento será procedido resguardando princípios fundamentais, tais como, igualdade e competitividade, e em conformidade com as exceções tratadas em lei, tornando, portanto, inexorável a regularidade da licitação sub examine.

Nessa esteira, podemos citar ainda a jurisprudência do TCU:

“O § 1º do art. 23 da Lei nº 8.666/93 estabelece a possibilidade de a Administração fracionar o objeto em lotes ou parcelas desde que haja viabilidade técnica e econômica. Nos termos do § 2º, o fracionamento da contratação produz a necessidade de realização de diversas licitações. O fundamento do parcelamento é, em última instância, a ampliação da competitividade que só será concretizada pela abertura de diferentes licitações. Destarte, justifica-se a exigência legal de que ser realize licitação distinta para cada lote do serviço total almejado.”

(Acórdão nº 2.393/2006. Plenário)

“O parcelamento do objeto licitado deve ocorrer quando a opção se comprovar viável do ponto de vista técnico-econômico, nos termos do art. 23, § 1º, da Lei nº 8.666/1993. Não caracteriza cerceamento de competitividade a realização de uma só licitação com objetos múltiplos, se comprovado que o parcelamento implicaria perda de eficiência e prejuízo técnico à Administração.”

(Acórdão 3041/2008 Plenário)

Finalmente, o acórdão 2407/2006 do TCU prevê, em caso de prejuízo à Administração, a aquisição por lotes:

Como é sabido, a regra do fracionamento da contratação deve ser aplicada nas hipóteses em que isso for possível e representar vantagem para a Administração. Essa medida visa ampliar a competitividade, sob o pressuposto de que a redução do porte das aquisições ampliaria o universo de possíveis interessados na disputa. 60. Essa regra, contudo, poderá ser mitigada em face de limites de ordem técnica, ou seja, o fracionamento em lotes deverá respeitar a integridade qualitativa do objeto a ser executado. 61. Além disso, o fracionamento da contratação poderá também esbarrar em impedimentos de ordem econômica, os quais se relaciona com o risco de o fracionamento aumentar o preço unitário a ser pago pela Administração. Logo, nas situações em que pode ocorrer o aumento dos custos para o Poder

Público, não caberá falar em fracionamento, uma vez que a finalidade é a redução de despesas administrativas.

(Acórdão 2407/2006 – Plenário)”

Sobre o assunto, o Tribunal de Contas da União, já tem entendimento sumulado, conforme ***Súmula nº 247 – TCU, e nela está consolidado o entendimento que é obrigatória a admissão da adjudicação por item e não por global, desde que não haja prejuízo para o conjunto ou complexo ou perda de economia de escala.*** Nos termos da justificativa da Secretaria da Educação, está claro que ao organizar o objeto desta forma, busca-se principalmente a economia de escola, a padronização dos serviços e uma melhor gestão e fiscalização dos futuros contratos, sendo que, apesar do critério de julgamento ser pelo menor preço global por lote o regimento de execução é empreitada por preço unitário, ou seja, será levado em consideração o preço na execução do objeto contratual o preço unitário do quilômetro percorrido, havendo clara necessidade da padronização do preço do quilômetro por tipo de veículo, portanto, caso o critério de julgamento fosse o menor preço unitário por cada rota escolar, certamente ocasionaria disparidade do preço do quilômetro para o mesmo tipo de veículo, configurando risco de prejuízo da economia de escala.

Isto posto, optou-se por adotar um pregão do tipo menor preço global em lote, ao invés de um pregão com base no menor preço por item (por rota), por entender que a contratação dessa forma é mais conveniente, e aumentaria a uniformidade dos valores e da prestação do serviço, e reduziria os riscos de conflitos. Além disso, mesmo em se tratando de licitação de tipo menor preço por lote, os valores por item ainda assim deverão ser levados em consideração e verificada sua coerência com o mercado, evitando-se distorções nos valores para cada item em vistas a realidade mercadológica.

Vejamos o que entende o TCU acerca do assunto:

"a adjudicação pelo menor preço por grupo de itens ou por módulo escolar, quando deveria ser por item que compõe cada grupo ...". Em suas justificativas, a Amgesp defendeu que "individualizar a compra de cada item do kit sobrecarrega a administração pública e encarece o produto final, enquanto que, se o objeto é o próprio kit, os licitantes possuem margem de negociação maior por estarem comercializando grandes quantidades e variedades de material escolar". O relator, acolhendo essa tese, registrou que a "adjudicação por grupo ou lote não pode ser tida, em princípio, como irregular. É cediço que a Súmula nº 247 do TCU estabelece que as compras devam ser realizadas por item e não por preço global, sempre que não haja prejuízo para o conjunto ou perda da economia de escala. Mas a perspectiva de administrar inúmeros contratos por um corpo de servidores reduzido pode se enquadrar, em nossa visão, na exceção prevista na Súmula nº 247, de que haveria prejuízo para o conjunto dos bens a serem adquiridos". Acrescentou que "a Administração deve sopesar, no caso concreto, as consequências da multiplicação de contratos que poderiam estar resumidos em um só, optando, então, de acordo com suas necessidades administrativas e operacionais, pelo gerenciamento de um só contrato com todos os itens ou de um para cada fornecedor". Em relação ao alcance da Súmula 247 do TCU, destacou, amparado em deliberação do Tribunal, que ela pretendeu "consolidar o entendimento prevalecente nesta Casa, no sentido de que é condenável a adjudicação por preço global, por representar, no geral, restrição à competitividade. Não teve a referida Súmula a pretensão de condenar a adjudicação por lotes ...". Ponderou, contudo, que restou ausente nos autos a devida motivação para a opção eleita. O Tribunal, ao acolher o juízo de

mérito formulado pelo relator, julgou parcialmente procedente a Representação e, confirmando a medida cautelar previamente adotada no processo, determinou que a Secretaria de Educação e do Esporte do Estado de Alagoas, na condição de órgão participante da mencionada ata de registro de preço, se abstivesse “de realizar novas contratações com recursos federais, inclusive recursos do Fundeb, já que há complementação da União”. **Acórdão 2796/2013-Plenário, TC 006.235/2013-1, relator Ministro José Jorge, 16.10.2013.**

O critério de julgamento de menor preço por *lote* somente deve ser adotado quando for demonstrada inviabilidade de se promover a *adjudicação* por item e evidenciadas razões que demonstrem ser aquele o critério que conduzirá a contratações economicamente mais vantajosas.

Acórdão 1680/2015-Plenário | Relator: MARCOS BEMQUERER

Em licitação para registro de preços com critério de *adjudicação* pelo menor preço global por grupo (*lote*) de itens, não compete ao TCU prescrever como deverá a Administração proceder na necessidade momentânea de adquirir apenas alguns itens, pois tal decisão encontra-se na esfera discricionária do gestor, devendo ser avaliada caso a caso.

Acórdão 1347/2018-Plenário | Relator: BRUNO DANTAS

Ou seja, a realização de diversas contratações através do critério de julgamento pelo menor preço por item/rota para o objeto em tela, conforme justificativa da Secretaria da Educação, se torna inviável por diversos fatores como: falta de padronização, necessidades de muitos servidores para gerenciar e fiscalizar os diversos contratos, perda de economia de escala e inviabilidade técnica, além do número reduzido de servidores para gerenciar os diversos contratos possíveis.

Quanto à divisão técnica dos lotes, os itens foram agrupados tendo em vista os mesmos guardarem compatibilidade entre si, observando-se, inclusive as regras de mercado para o objeto licitado, de modo a manter a competitividade necessária à disputa e a fiel execução do contrato.

Ainda no prisma do entendimento da Secretaria da Educação, no que diz respeito ao princípio da economicidade e em contratar a proposta mais vantajosa, individualizar a contratação do aludido objeto sobrecarrega a administração pública e encarece o contrato final, haja vista também que os licitantes possuem margem de negociação maior por estarem comercializando uma maior parcela (lotes) do objeto licitado, dessa forma na divisão por lotes do objeto em tela há um grande ganho para a Administração na economia de escala, tendo em vista que implicaria em aumento de quantitativos e consequentemente, numa redução de preços a serem pagos pela Administração.

A opção por lote mitigará atrasos ou retrabalhos, inerentes das diferenças metodológicas, quando da existência de várias contratadas. Sob o ponto de vista econômico a contratação em lotes evita ônus administrativos e burocráticos consequentes à contratação concomitante de mais de várias empresas contratadas, e gera economia de escala, tempo, ganhos de eficiência e maior compromisso das contratadas.

Sob o prisma administrativo da Secretaria da Educação, optar pelo parcelamento da presente demanda resultaria em um sério equívoco, pois, dessa forma, demandaria diversas contratações, instrumentalização, gestão e fiscalização dos contratos, resultando, ainda, em maior gasto de tempo e de pessoal envolvido, aumentando a ocorrência de possíveis sanções administrativas quando da execução contratual, o que geraria maiores incertezas na definição das responsabilidades em razão da multiplicidade de empresas prestadoras de serviço.

Essa possibilidade gera vantagens quanto ao maior nível de controle do gestor contratual, uma maior interação entre as diversas fases dos serviços, maior facilidade no cumprimento do cronograma de execução e fiel observância aos prazos, bem como a concentração da responsabilidade em um gestor único gera maior eficiência, e consequentemente a garantia dos resultados.

É prerrogativa da administração pública definir os critérios de exigência editalícia, com vistas a atender de forma hábil e eficaz a necessidade descrita no estudo técnico preliminar, obedecendo os limites definidos na lei, bem como é expressamente vedado o favorecimento a particulares, devendo agir sob a ótica do interesse público, probidade e impessoalidade.

Quanto a suposta restrição à competitividade, no Termo de Referência (Anexo A do Edital) estão previstos os benefícios às microempresas, empresas de pequeno porte e outras que se enquadrarem nos termos da Lei Complementar nº 123/2006, tais como:

2.2. Para os Lotes 1, 2 e 3 a participação é de ampla disputa. Será garantida às licitantes microempresas, empresas de pequeno porte e cooperativas que se enquadrem nos termos do art. 34 da Lei Federal nº 11.488/2007, como critério de desempate, preferência de contratação nos termos previsto na Seção I do Capítulo V da Lei Complementar nº 123/2006 e alterações introduzidas pela lei complementar 147/2014.

10.3.2.11. As microempresas e empresas de pequeno porte deverão encaminhar a documentação de habilitação, ainda que haja alguma restrição de regularidade fiscal e trabalhista, nos termos do art. 43, § 1º da Lei Complementar nº 123, de 2006.

10.3.2.11.1. Havendo restrição quanto à regularidade fiscal e trabalhista da microempresa, da empresa de pequeno porte ou da cooperativa que se enquadre nos termos do art. 34, da Lei Federal nº 11.488/2007, será assegurado o prazo de 5 (cinco) dias úteis, contados a partir de declarado o vencedor, para a regularização do(s) documento(s), podendo tal prazo ser prorrogado por igual período, conforme dispõe a Lei Complementar nº 123/2006.

10.3.2.11.2. A não comprovação da regularidade fiscal e trabalhista, até o final do prazo estabelecido, implicará a decadência do direito, sem prejuízo das sanções cabíveis, sendo facultado ao pregoeiro convocar os licitantes remanescentes, por ordem de classificação.

Conforme se vê, no Termo de Referência, a Secretaria da Educação prevê o tratamento diferenciado previsto na Lei Complementar nº 123/2006, valendo lembrar que só podem participar do presente certame as licitantes previamente qualificadas nos termos do Edital de Pré-Qualificação nº 001/2025-SME, conforme § 10, Art. 80 da Lei nº 14.133/2021, veja: “§ 10. A licitação que se seguir ao procedimento da pré-qualificação poderá ser restrita a licitantes ou bens pré-qualificados.”

Portanto, a Secretaria promovente já exige previamente que para participar do presente certame, a licitante deva ter a capacidade necessária para execução dos serviços, e o referido edital de pré-qualificação já está publicado desde 22/05/2025, no diário oficial da união, jornal o povo (grande circulação), diário oficial do município, diário oficial do estado, Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP), Portal de Licitações no site do Tribunal de Contas do Estado do Ceará, site da

Prefeitura de Sobral-CE e plataforma Licita Mais Brasil, sendo que o edital fica permanentemente aberto para novas solicitações de qualificação.

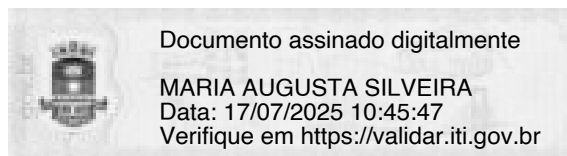
Dessa forma, a Secretaria promovente entende que não há restrição a competitividade, sendo que as condições de qualificação já são conhecidas e amplamente divulgadas, não havendo nenhum impedimento para participação de qualquer tipo de empresa, garantidos os benefícios da Lei Complementar nº 123/2006, conforme já demonstrado no Termo de Referência.

Por fim, não há qualquer irregularidade nas exigências estabelecidas, tampouco afronta à competitividade ou aos demais princípios que regem a licitação. A manutenção do edital, tal como publicado, é medida que se impõe para garantir a celeridade, a eficiência e o atendimento efetivo às necessidades da Secretaria demandante, não sendo cabível o acolhimento da impugnação apresentada.

DECISÃO:

Isto posto, após análise, sem nada mais evocar, as razões impugnadas apresentadas pela empresa **R3 CONSTRUTORA E LOCAÇÃO LTDA**, inscrita no CNPJ nº 53.470.642/0001-10, RESOLVO: **CONHECER** da impugnação para, no mérito, **NEGAR-LHE PROVIMENTO**, julgando **IMPROCEDENTES** os pedidos formulados.

Sobral – CE, data da última assinatura eletrônica.



MARIA AUGUSTA SILVEIRA
Pregoeira da Central de Licitações do Município de Sobral



Augusta Silveira <augustasilveira@sobral.ce.gov.br>



Impugnação ao edital de licitação nº PE25004 - SME

Rafael Melo <rafael.melo@edu.sobral.ce.gov.br>
Para: Augusta Silveira <augustasilveira@sobral.ce.gov.br>
Cc: HIURY MACHADO MELO <hiury.melo@edu.sobral.ce.gov.br>


15 de julho de 2025 às 15:55

Boa tarde,

Segue, em anexo, a resposta da impugnação.

Atenciosamente,

[Texto das mensagens anteriores oculto]

	José Rafael Melo Nascimento Advogado - OAB/CE nº 40.288 Gerente da Célula de Processos Licitatórios - Coordenadoria Jurídica - COJUR/SME (88) 3677-1233 rafael.melo@edu.sobral.ce.gov.br	Prefeitura de Sobral Secretaria Municipal da Educação R. Viriato de Medeiros, 1250 - Centro CEP.: 62.011.060 - Sobral - CE (88) 3677-1100 www.sobral.ce.gov.br
---	--	---

 **RESPOSTA IMPUGNAÇÃO - 15-07-2025.pdf**
2222K

ANÁLISE DE IMPUGNAÇÃO AO EDITAL

PROCESSO Nº P382622/2025

IMPUGNANTE: R3 ENGENHARIA E LOCAÇÃO LTDA

CNPJ: 53.470.642/0001-10

PREGÃO ELETRÔNICO Nº PE25004-SME

ÓRGÃO DE ORIGEM: Secretaria Municipal da Educação- SME

OBJETO: Contratação de empresa para executar os serviços de locação de veículos destinados ao transporte escolar incluindo motorista, combustível, manutenção preventiva e corretiva, a serem utilizados nos distritos e localidades do Município de Sobral.

I - DAS CONDIÇÕES DE ADMISSIBILIDADE

Preliminarmente, destaca-se que foram atendidas às condições de admissibilidade da impugnação interposta pela requerente, nos autos do presente processo licitatório. A cláusula nona do instrumento convocatório em epígrafe define os prazos a serem seguidos pelos licitantes nas impugnações e pedidos de esclarecimento. Vejamos:

9. DA IMPUGNAÇÃO AO EDITAL E DO PEDIDO DE ESCLARECIMENTO

9.1. Qualquer pessoa é parte legítima para impugnar este edital por irregularidade na aplicação da Lei nº 14.133/2021, ou para solicitar esclarecimento sobre seus termos, devendo encaminhar o pedido até 3 (três) dias úteis antes da data da abertura do certame, no endereço eletrônico citado no item 9.3 abaixo.

9.2. A resposta à impugnação ou ao pedido de esclarecimento será divulgada por meio do sistema utilizado na realização do certame, no prazo de até 3 (três) dias úteis contado da data de recebimento do pedido, limitado ao último dia útil anterior à data da sessão pública. As respostas divulgadas vincularão os participantes e a Administração

Compulsando os autos do presente processo, constata-se que, considerando que o certame está marcado para o dia **25 de julho de 2025**, e a empresa supramencionada ter encaminhado sua petição no dia **14 de julho de 2025**, tem-se por **tempestiva** a impugnação.

II – DO RELATÓRIO

Em suma, alega a impugnante o seguinte:

EMPRESA IMPUGNANTE	RAZÕES DA IMPUGNAÇÃO
R3 ENGENHARIA E LOCAÇÃO LTDA	Relata, em síntese, que a licitação ter como critério de julgamento o menor preço por lote afronta a competitividade do certame, solicitando que o edital seja retificado para “menor preço por item”.

É o que basta para relatar. Passa-se à análise.

III – DA ANÁLISE DA IMPUGNAÇÃO INTERPOSTA PELA LICITANTE

Ab initio, importa destacar que a Administração Pública se rege pelos princípios expressos na Constituição Federal e na Legislação infraconstitucional correlata, figurando estes como diretrizes fundamentais que norteiam toda a conduta da Administração Pública.

Em vista disso, a Constituição Federal estabeleceu, em homenagem aos princípios suso referenciados, a obrigatoriedade de realização de licitação pelos órgãos e entidades do Poder Público, conforme previsão contida no inciso XXI, art. 37, da nossa Carta Magna, senão vejamos:

Art. 37. *omissis*.

XXI - ressalvados os casos especificados na legislação, **as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes**, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações. (Grifos nossos)

Nesta senda, a Lei nº 14.133/2021, aplicada subsidiariamente ao presente certame, elenca em seu art. 5º os princípios norteadores das licitações, tais como 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, dentre outros. Vejamos:

Art. 5º 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).

Tais princípios visam garantir que a administração não sobreporá sua vontade pessoal em detrimento do interesse público, impondo que molde sua conduta nos ditames legais e editalícios.

Dessa feita, surge para a Administração, pelo princípio da legalidade, a obrigatoriedade da fiel observância do procedimento estabelecido pela Lei de Licitações; pelo princípio da isonomia, a imputação de tratamento isonômico e igualdade de oportunidade na disputa a quaisquer interessados; bem como, pelo princípio da probidade administrativa, uma atuação honesta com todos os licitantes.

Imperioso destacar, ainda, os princípios da vinculação ao instrumento convocatório e do julgamento objetivo, porquanto estabelecem que as regras traçadas para o procedimento licitatório devem ser fielmente observadas por todos, evitando-se alterações de critérios de julgamento, bem como impõem à administração a obrigação de respeitar estritamente as regras que tenha previamente estabelecido para disciplinar o certame licitatório.

Com isso, vejamos abaixo o julgamento dos pontos impugnados do instrumento convocatório:

A impugnante alega que há indícios de restrição à competitividade ao estabelecer como critério de julgamento da licitação o “menor preço por lote” e não por item, conforme informado no item 1 do instrumento convocatório.

A contratação em questão trata da **locação de veículos para transporte escolar da rede pública municipal**, distribuídos em **rotas previamente definidas**, com remuneração por quilômetro rodado, utilizando-se **diferentes tipos de veículos**: vans, micro-ônibus e ônibus. Diante disso, a Administração optou por **agrupar as rotas conforme o tipo de veículo a ser utilizado, estruturando a licitação por LOTE**, e não por item individual.

Essa decisão **não tem por objetivo restringir a competitividade**, mas sim **preservar a integridade qualitativa do objeto** e garantir a **gestão eficaz e centralizada da execução contratual**, aspectos essenciais para assegurar a

continuidade e a qualidade do serviço público essencial prestado — o transporte escolar de alunos.

O art. 40, parágrafo terceiro, da Lei nº 14.133/2021 dispõe que:

§ 3º 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;

No caso em tela, a divisão da licitação em lotes estruturados conforme o tipo de veículo a ser utilizado (van, micro-ônibus e ônibus) revela-se a solução mais vantajosa para a Administração, na medida em que permite a concentração da execução, do controle e da fiscalização de cada categoria de veículo sob a responsabilidade de um único contratado, o que favorece a eficiência operacional, a padronização dos serviços e a racionalização da gestão contratual.

Ademais, conforme jurisprudência pacífica do Tribunal de Contas da União:

“A adjudicação por grupo ou lote não é, em princípio, irregular, devendo a Administração, nesses casos, justificar de forma fundamentada, no respectivo processo administrativo, a vantagem dessa opção.”
(Acórdão nº 5134/2014 – Segunda Câmara)

“O parcelamento do objeto licitado deve ocorrer quando a opção se comprovar viável do ponto de vista técnico-econômico. Não caracteriza cerceamento de competitividade a realização de uma só licitação com objetos múltiplos, se comprovado que o parcelamento implicaria perda de eficiência e prejuízo técnico à Administração.”
(Acórdão nº 3041/2008 – Plenário)

“O fracionamento em lotes deverá respeitar a integridade qualitativa do objeto a ser executado.”
(Acórdão nº 2407/2006 – Plenário)

No mesmo sentido, já houveram decisões judiciais as quais negaram o pedido de alteração do critério de julgamento por esse motivo. Vejamos:

“DIREITO ADMINISTRATIVO E DIREITO PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO DE INSTRUMENTO. LICITAÇÃO EM LOTE ÚNICO. ALEGADA RESTRIÇÃO À CONCORRÊNCIA. NÃO VERIFICADA. MÉRITO ADMINISTRATIVO. AGRAVO DE INSTRUMENTO CONHECIDO E DESPROVIDO.

I. Caso em exame¹. Agravo de Instrumento interposto por empresa em face de decisão interlocutória que indeferiu pedido liminar de tutela antecipada em Mandado de Segurança, sob a alegação de vícios na licitação realizada pelo Município, que unificou a aquisição de produtos distintos em lote único, restringindo a concorrência e dificultando a participação de licitantes. A empresa requer a suspensão do certame e a anulação da licitação, com o desmembramento dos itens licitados.

II. Questão em discussão. A questão em discussão consiste em saber se a decisão que indeferiu o pedido liminar de tutela antecipada em mandado de segurança, relacionado à licitação em lote único de produtos distintos, foi correta diante da alegação de violação ao princípio da ampla concorrência e da competitividade.

III. Razões de decidir³. A parte agravante sustenta nulidade na própria licitação, caracterizando vício insanável que afeta a licitação independentemente de seu encerramento.

4. A decisão que indeferiu a tutela de urgência foi mantida por ausência de probabilidade do direito, conforme entendimento do juízo a quo.

5. A licitação em lote único de produtos distintos não configura ilegalidade, pois a Administração Pública possui discricionariedade para definir a forma de agrupamento dos itens a serem licitados.

6. Não foram apresentados fundamentos suficientes que comprovassem a ilegalidade do ato administrativo impugnado. IV. Dispositivo e tese. Agravo de Instrumento conhecido e desprovido. Tese de julgamento: A decisão administrativa que define a forma de agrupamento dos itens em licitação, incluindo a opção por lote único, está inserida na discricionariedade da Administração Pública e não é passível de controle judicial, salvo em casos de flagrante ilegalidade. Dispositivos relevantes citados: Lei nº 14.133/2021, arts. 40, I, II, III, IV, V, § 3º, I e II; CPC/2015, art. 300”. Link: <https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/tj-pr/3178456766>. Acesso em 15. Jul. 2025.

“AGRAVO DE INSTRUMENTO – MANDADO DE SEGURANÇA – DIREITO ADMINISTRATIVO – LICITAÇÃO – PEDIDO DE SOBRESTAMENTO DO CERTAME – IMPUGNAÇÃO AO EDITAL – INSURGÊNCIA QUANTO AO AGRUPAMENTO DO SERVIÇO EM UM ÚNICO LOTE –

ALEGAÇÃO DE RESTRIÇÃO AO CARÁTER COMPETITIVO DO PROCEDIMENTO LICITATÓRIO – LIMINAR INDEFERIDA – VANTAJOSIDADE PARA A ADMINISTRAÇÃO NA CONCENTRAÇÃO DOS ITENS – PRESTACAO DE SERVIÇOS MÉDICOS CORRELATOS – LIMINAR INDEFERIDA – AUSENCIA DE APARENCIA DE ABUSIVIDADE OU ILEGITIMIDADE DO ATO IMPUGNADO – DECISAO MANTIDA – RECURSO DESPROVIDO. Não prospera, em sede de cognição sumária, a tese de ilegitimidade na realização de procedimento licitatório com lote único, desde que os itens que o compõe apresentem correlação e exista fundamentação acerca da conveniência da concentração da prestação do serviço por um único fornecedor. A licitação destina-se a selecionar a proposta mais vantajosa para a Administração, de modo que os serviços contratados serão fracionados, desde que tecnicamente e economicamente viáveis. Inteligência dos artigos 3º e 21, § 1º, da Lei nº 8.666/93. Demonstrada a vantajosidade para a Administração na concentração dos serviços objeto do pregão em um único lote, não há falar, in initio litis, em abusividade da decisão que rejeitou a impugnação ao edital” Link: <https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/tj-mt/1284964092>. Acesso em 15. Jul. 2025.

Conforme o setor demandante justificou nos autos do processo licitatório, precisamente no item 9 do Estudo Técnico Preliminar (ETP), a decisão de adotar o critério por lote baseia-se em aspectos técnicos, operacionais e de gestão contratual, conforme segue:

1. **Homogeneidade das rotas por tipo de veículo:** os lotes foram organizados conforme a necessidade de uso de vans, micro-ônibus ou ônibus, em função da quantidade de alunos e da natureza geográfica das rotas. Esses serviços guardam entre si **relação de continuidade, logística e operacionalidade**, o que torna mais eficaz sua contratação conjunta.
2. **Padronização e integridade do serviço:** a contratação por lote evita a fragmentação do serviço, o que poderia comprometer a **padronização na qualidade, regularidade e eficiência do transporte**, prejudicando o público-alvo, que são os alunos.
3. **Gestão centralizada e fiscalização mais eficaz:** a contratação por lote permite **melhor controle e fiscalização da execução contratual, com redução dos**

riscos de falhas e conflitos na operação decorrentes de múltiplos prestadores em rotas interligadas.

4. **Economia de escala:** a divisão em lotes reduz os custos operacionais e evita o aumento do preço unitário do quilômetro rodado, o que poderia ocorrer caso o serviço fosse pulverizado por itens.
5. **Celeridade e racionalidade administrativa:** a divisão por item resultaria em **diversos processos de disputa simultâneos**, aumentando a burocracia, dificultando a gestão dos contratos e prejudicando a celeridade na contratação e execução dos serviços, o que contraria os princípios da eficiência e economicidade.
6. **Vantagem para a Administração Pública:** como orienta o TCU, o fracionamento só se justifica se for técnica e economicamente vantajoso. No presente caso, a **contratação por lote atende melhor ao interesse público**, pois garante a **melhor prestação do serviço**, com maior controle, eficiência e menor risco de descontinuidade.

IV – DA CONCLUSÃO

Dessa forma, diante de todo o exposto, decido **CONHECER** a presente impugnação, eis que tempestiva, e, no mérito, **INDEFIRO** os pedidos constantes na exordial, devendo o processo de licitação ocorrer da forma que se encontra.

Sobral (CE), data da assinatura eletrônica.

HIURY MACHADO MELO
Coordenador Jurídico da SME
OAB/CE nº 46.698

HIURY
MACHADO
MELO:0542328
4376

Assinado de forma
digital por HIURY
MACHADO
MELO:05423284376
Dados: 2025.07.15
15:51:05 -03'00'

CIBELLE CONCEIÇÃO RODRIGUES SOUSA
Secretária Executiva da Educação

CIBELLE
CONCEICAO
RODRIGUES
SOUSA:043854983
00

Assinado de forma digital
por CIBELLE CONCEICAO
RODRIGUES
SOUSA:04385498300
Dados: 2025.07.15
15:51:19 -03'00'