



PREFEITURA MUNICIPAL DE ARARAQUARA  
SECRETARIA MUNICIPAL DE ADMINISTRAÇÃO  
GERÊNCIA DE LICITAÇÃO

Paço Municipal: Rua São Bento, 840 – Centro – CEP: 14.801.901 – Fone: (16) 3301-5143  
Site: [www.araraquara.sp.gov.br](http://www.araraquara.sp.gov.br) E-mail: [edital@araraquara.sp.gov.br](mailto:edital@araraquara.sp.gov.br)

# IMPUGNAÇÃO

**"EDITAL DE CONCORRÊNCIA Nº 002/2022".**  
**"PROCESSO LICITATÓRIO Nº 366/2022".**  
**"DE: 18 de FEVEREIRO de 2022"**

Vimos, através deste, em relação ao Edital de Concorrência Pública nº 002/2022, cujo objeto visa à **CONTRATAÇÃO DE EMPRESA ESPECIALIZADA EM EXECUÇÃO DOS SERVIÇOS DE TRANSPORTE REGULAR DE ALUNOS MATRICULADOS NA REDE PÚBLICA DE ENSINO DE ARARAQUARA, ORIUNDOS DAS ZONAS RURAL E URBANA, TRANSPORTE DE FUNCIONÁRIOS QUE RESIDEM NA ZONA URBANA E TRABALHAM NAS ESCOLAS DA ZONA RURAL E VIAGENS EXTRACURRICULARES, POR UM PERÍODO DE 60 (SESSENTA) MESES, CONFORME DESCRITO NO TERMO DE REFERÊNCIA E DEMAIS ANEXOS QUE INTEGRAM ESTE EDITAL**, tendo em vista IMPUGNAÇÃO por parte de Leandro César Barbosa, expor o que segue:

## DOS ITENS IMPUGNADOS

### 1. SÍNTESE FÁTICA

A Municipalidade, objetivando a CONTRATAÇÃO DE EMPRESA ESPECIALIZADA EM EXECUÇÃO DOS SERVIÇOS PÚBLICOS DE TRANSPORTE REGULAR DE ALUNOS MATRICULADOS NA REDE PÚBLICA DE ENSINO DE ARARAQUARA, ORIUNDOS DAS ZONAS RURAL E URBANA, TRANSPORTE DE FUNCIONÁRIOS QUE RESIDEM NA ZONA URBANA E TRABALHAM NAS ESCOLAS DA ZONA RURAL E VIAGENS EXTRACURRICULARES, POR UM PERÍODO DE 60 (SESSENTA) MESES, CONFORME DESCRITO NO TERMO DE REFERÊNCIA E DEMAIS ANEXOS QUE INTEGRAM ESTE EDITAL, lançou do certame acima referenciado, estabelecendo como critério de julgamento o menor preço por quilometro rodado e tendo como regime de execução a empreitada por preço unitário.

Em seu termo de referência, traz a descrição de todas as linhas, dividindo-as entre transporte de alunos, viagens extracurriculares e monitores.

Pela sua análise tem-se a necessidade de transporte de alunos na zona rural e urbana em 555 linhas, sem prejuízo ao transporte de funcionários residentes na zona rural para outras 12 rotas, sem considerar a eventual necessidade de transporte extracurricular.

Contudo, conforme se observa no item XIII do Edital, bem como o modelo de proposta apresentado (anexo II do edital), tem-se que o licitante interessado deverá impreterivelmente apresentar proposta para todas as linhas objeto do presente certame, não lhe sendo possível apresentar, de forma individualizada, proposta para determinada linha, o que afronta a jurisprudência dominante dessa Egrégia Corte de Contas a qual, inclusive, nada mais reforma a imposição legislativa contida no artigo 23, 9º da Lei 8.666/93.

Pelo que se observa o termo de referência, cada percurso, apresenta quantidade distinta de quilometragem assim como quantidades divergentes de alunos, o que



PREFEITURA MUNICIPAL DE ARARAQUARA  
SECRETARIA MUNICIPAL DE ADMINISTRAÇÃO  
GERÊNCIA DE LICITAÇÃO

Paço Municipal: Rua São Bento, 840 – Centro – CEP: 14.801.901 – Fone: (16) 3301-5143  
Site: [www.araraquara.sp.gov.br](http://www.araraquara.sp.gov.br) E-mail: [edital@araraquara.sp.gov.br](mailto:edital@araraquara.sp.gov.br).

possibilita uma ampla disputa entre um rol infinito de interessados, desde que, conforme se insurge com a presente demanda, que a competição ocorra de forma individualizada.

A restrição, além das próprias características técnicas de execução, considerando o critério de julgamento adotado, as quais norteiam à participação do certame apenas de empresas com enorme capacidade operacional ou ainda, consórcios, e ainda com grande capacidade de recurso, uma vez que deverá ser demonstrada, para efeitos de habilitação a comprovação de possuir, no mínimo, 10% (dez por cento) de patrimônio líquido do valor estimado da contratação, perfazendo a monta de R\$ 372.750,12 (trezentos e setenta e dois mil, setecentos e cinquenta reais e trinta e dois centavos).

Assim, não há a menor chance de empresas prestadoras deste serviço, mas que não tenham a estrutura necessária para suportar toda a demanda da Municipalidade possam, ao menos, serem suas propostas analisadas.

Isso, sem sombra de dúvidas, viola o princípio da obtenção da proposta mais vantajosa para a administração, visto que restringe, drasticamente, o número de interessados ao certame, impossibilitando uma enorme gama de empresas especializadas em participar da disputa de preços.

## 2. DOS FUNDAMENTOS JURÍDICOS

A infeliz iniciativa do Município em promover a contratação nos moldes apresentados no Edital objeto da presente impugnação, viola a legislação em vigor, prejudicando o acesso de interessados à disputa, em expressa oposição ao estabelecido no artigo 23, parágrafo 1º da Lei 8.666/93.

*"Art. 23. As modalidades de licitação a que se referem os incisos I a III do artigo anterior serão determinadas em função dos seguintes limites, tendo em vista o valor estimado da contratação: § 1º As obras, serviços e compras efetuadas pela Administração serão divididas em tantas parcelas quantas se comprovarem técnica e economicamente viáveis, procedendo-se à licitação com vistas ao melhor aproveitamento dos recursos disponíveis no mercado e à ampliação da competitividade sem perda da economia de escala".*

Não há, portanto, como prosperar o Edital objeto da Concorrência Pública n.º 002/2022 promovida pela Prefeitura do Município de Araraquara, por não prestigiar, ao máximo, o potencial de mercado no atendimento de seus objetivos, não podendo se falar em perda na economia de escala, visto que, pelo vasto rol de competidores possíveis a execução do serviço, se permitido a apresentação de propostas de forma individualizada por linhas de alunos.

Há de se observar ainda, que a regra de fracionamento é obrigatória, assim retratando a vontade legislativa de ampliar a competitividade e o universo de possíveis interessados, conforme os ensinamentos do ilustre Marçal Justen Filho.



PREFEITURA MUNICIPAL DE ARARAQUARA  
SECRETARIA MUNICIPAL DE ADMINISTRAÇÃO  
GERÊNCIA DE LICITAÇÃO

Paço Municipal: Rua São Bento, 840 – Centro – CEP: 14.801.901 – Fone: (16) 3301-5143  
Site: [www.araraquara.sp.gov.br](http://www.araraquara.sp.gov.br) E-mail: [edital@araraquara.sp.gov.br](mailto:edital@araraquara.sp.gov.br)

*"A regra retrata a vontade legislativa de ampliar a competitividade o universo de possíveis interessados. O fracionamento conduz à licitação e contratação de objetos de menor dimensão qualitativa, qualitativa e econômica. Isso aumenta o número de pessoas em condições de disputar a contratação, inclusive pela redução dos requisitos de habilitação (que serão proporcionados a dimensão dos lotes). Trata-se não apenas de realizar o princípio da isonomia, mas da própria eficiência. A competição produz redução de preços e se supõe que a Administração desembolsará menos, em montantes globais, através da realização de uma multiplicidade de contratos de valor inferior do que pela pactuação de contratação única.*

*A obrigatoriedade do fracionamento respeita os limites de ordem técnica e econômica. Não se admite o fracionamento quando tecnicamente isso não for viável ou, mesmo, recomendável. O fracionamento em lotes deve respeitar a integridade qualitativa do objeto a ser executado. Não é possível desnaturar um certo objeto fragmentando-o em contratações diversas e que importam o risco de impossibilidade de execução satisfatória. Se a Administração necessitar adquirir um veículo, não teria sentido licitar a compra por partes (pneus, chassis, motor, etc). Mas seria possível realizar a compra fracionada de uma pluralidade de veículos. Em suma, o impedimento de ordem técnica significa que a unidade do objeto a ser executado não pode ser destruída através do fracionamento. Já o impedimento de ordem econômica se relaciona com o risco de o fracionamento aumentar o preço unitário a ser pago pela Administração. Em economia de escala o aumento de quantitativos produz a redução dos preços. Por isso, não teria cabimento a Administração fracionar as contratações se isso acarretar aumento de custos. Como se extrai, o fundamento jurídico consiste na ampliação das vantagens econômicas para a Administração. Adota-se o fracionamento como instrumento de redução de despesas administrativas. A possibilidade de participação de maior número de interessados não é o objetivo imediato e primordial, mas via instrumental para obter melhores ofertas ( em virtude do aumento da competitividade). Logo a Administração não pode justificar um fracionamento que acarretar elevação de custos através do argumento de benefício a um número maior de particulares. "(Filho, Marçal Justen, Comentários a Lei de Licitações e Contratos 8.666/93, pag. 366, 2014, Revista dos Tribunais).*

Não há no presente caso, qualquer demonstração que seja vantajosamente viável a contratação de todo do objeto por apenas uma empresa, de modo que o seu fracionamento em lotes ou itens, assim prestigiando a maior participação de interessados, ensejará ao resultado, maior economia ao erário público.

No Tribunal de Contas da União, o entendimento pró ampliação da disputa é uníssono, de modo que a exceção de unificação é tomada com sérias cautelas e mediante eficaz demonstração de ser economicamente viável.



PREFEITURA MUNICIPAL DE ARARAQUARA  
SECRETARIA MUNICIPAL DE ADMINISTRAÇÃO  
GERÊNCIA DE LICITAÇÃO

Paço Municipal: Rua São Bento, 840 – Centro – CEP: 14.801.901 – Fone: (16) 3301-5143  
Site: [www.araraquara.sp.gov.br](http://www.araraquara.sp.gov.br) E-mail: [edital@araraquara.sp.gov.br](mailto:edital@araraquara.sp.gov.br).

*"A falta de parcelamento do objeto, quando este é técnica e economicamente viável, contraria a legislação em vigor (arts. 15, IV e 23, §1-º da Lei 8.666/93) e a jurisprudência consolidada no Tribunal (Súmula 247), restringe a competitividade do licitação e prejudica a obtenção da proposta mais vantajosa para a Administração, ao impedir que os fabricantes dos produtos possam participar diretamente da competição". (Acórdão 1.913/2013, Plenário, rel. Min. José Múcio Monteiro)*

*"A jurisprudência do Tribunal tem sido no sentido de que a adoção da adjudicação do menor preço global por grupo/Tate, concomitantemente com disputa por itens, pode ser excepcionalmente admissível se estiver embasada em fundamentada justificativa, capaz de demonstrar o <sup>e robusta</sup> vantagem dessa escolha comparativamente ao critério usualmente requerido de adjudicação por menor preço por Item, em cumprimento às disposições dos arts. 3º, §1-º, 1, 15, IV, e 23, §§ 1-º e 29, todos da Lei 8.666/93" {Acórdão 2.695/2013, Plenário, rel. Min. Marcos Bemquerer}.*

*"Da leitura do parágrafo 1º do art. 23, extraiu-se a compreensão de que o parcelamento é um instrumento de que se deve valer o ente contratante para trazer à competição empresas dos segmentos de merenda aptos a operar com cada uma das parcelas que compõem o objeto licitado. Nas situações em que o objeto abarca um único segmento de mercado, a finalidade do parcelamento é permitir que empresas desse segmento, conquanto não tenham condições de fazer frente ao objeto em toda a sua integralidade, possam atender a demandas menores, resultantes da sua divisão em parcelas. Em ambas as hipóteses, a consequência natural é a ampliação do disputa e, como regram a contratação por preços mais vantajosos" {Acórdão 1.151/2011, 2ª C., rel. Min. José Jorge} (... ) a competitividade via parcelamento do objeto constitui-se em regra e não em exceção, cuja impossibilidade deve Min. Walton Alencar Rodrigues)*

Importante destacar que o Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, acompanha o posicionamento da Corte de Contas da União.

*"O desinteresse da Municipalidade em prestar esclarecimentos e justificativas, apesar de notificada para tanto, facilita o reconhecimento **de Imprópria** aglutinado de todas as 27 rotas de transporte de alunos, incluindo áreas urbanas e rurais, em lote único, em ofensa ao comando do artigo 23, §1-º da Lei 8.666/93. Portanto, deverá a Municipalidade promover o fracionamento do objeto em lotes ou adjudica-lo por itens, a fim de permitir o incremento à disputa e, especialmente, o aproveitamento mais eficiente dos recursos disponíveis no mercado." (TC. 1112.989.17-3 rel. Cons. Dimas Eduardo Ramalho, Sessão 31/05/2017)*

Como bem demonstrado e pelo que se observa do edital que apresenta em anexo a presente peça, não há demonstração que a escolha por adjudicar o objeto a um único fornecedor é economicamente mais viável, pelo contrário, uma vez que, observadas as regras estabelecidas pelo Instrumento Convocatório, não serão admitidas propostas superiores ao valor estimado e assim, quanto maior o número de licitantes, melhor sergo



PREFEITURA MUNICIPAL DE ARARAQUARA  
SECRETARIA MUNICIPAL DE ADMINISTRAÇÃO  
GERÊNCIA DE LICITAÇÃO

Paço Municipal: Rua São Bento, 840 – Centro – CEP: 14.801.901 – Fone: (16) 3301-5143  
Site: [www.araraquara.sp.gov.br](http://www.araraquara.sp.gov.br) E-mail: [edital@araraquara.sp.gov.br](mailto:edital@araraquara.sp.gov.br).

as propostas encaminhadas, isso se for possível sua participação, sendo, para tanto, necessariamente, obrigatório o fracionamento do objeto, nos moldes que passará a requerer.

### 3. DO PEDIDO

Nesses termos, requer de Vossa Excelência que:

- a) Suspenda imediatamente o processo licitatório na modalidade Concorrência Pública n.º- 002/2022, promovido pela Prefeitura Municipal de Araraquara até o julgamento do presente e ainda;
- b) Conceda prazo para a Municipalidade apresentar suas razões, sendo ao fim;
- c) Acolhida a presente impugnação, determinando ao Município que:
  - c.1) promova a revisão do Edital, de modo a fracionar o objeto licitado, em linhas individualizadas, urbanas e rurais, manhã e tarde e por percurso;
  - c.2) Permita a participação de empresas por linhas limitadas, bem como se restrinja a exigir patrimônio líquido de 10% (dez por cento) apenas com relação as linhas em que houver participado o licitante.
- d) Ao fim, buscando maximizar a amplitude de competição e, em observância à possibilidade de demonstração de qualificação econômica suficiente ao atendimento às regras edilícias, inviável pela modalidade licitatória adotada, altere-a para a modalidade de Pregão Presencial ou Eletrônico, nos moldes da Lei 10.520/2002 ou 14.133/2021, possibilitando assim, primeiramente a aferição do interesse na disputa das licitantes e, posteriormente à demonstração de patrimônio suficiente à assegurar o cumprimento das linhas onde apresentou melhor proposta.

Termos em que, pede e espera deferimento.

**RESPOSTAS:** O impugnante Leandro Cesar Barbosa interpôs a presente impugnação em relação ao edital da CC002/2022 alegando, em apertada síntese, que o critério adotado pela Administração, no sentido de ser um lote único, ou seja, uma empresa realizará os serviços do edital é restritivo. Afirma que o fracionamento do objeto em lotes, tais como, linhas urbanas e rurais, manhã e tarde e por percurso traria maior economia para o Município, pois ampliaria o rol de participantes. Requer também, seja determinada a comprovação do patrimônio líquido na porcentagem de 10% apenas em relação às linhas que tiver participado. Pleiteia, ainda, a alteração da modalidade licitatória de Concorrência para Pregão, a fim de realizar a disputa e após a





PREFEITURA MUNICIPAL DE ARARAQUARA  
SECRETARIA MUNICIPAL DE ADMINISTRAÇÃO  
GERÊNCIA DE LICITAÇÃO

Paço Municipal: Rua São Bento, 840 – Centro – CEP: 14.801.901 – Fone: (16) 3301-5143  
Site: [www.araraquara.sp.gov.br](http://www.araraquara.sp.gov.br) E-mail: [edital@araraquara.sp.gov.br](mailto:edital@araraquara.sp.gov.br).

comprovação do patrimônio líquido suficiente para assegurar o cumprimento das linhas que participou.

Diante disto, a Comissão Permanente de Licitações recebe a impugnação, haja vista ser tempestiva.

Pois bem, *a priori*, cumpra-se tecer alguns comentários em relação à modalidade licitatória adotada. A Administração, além de seus direitos e deveres, possui seu poder discricionário que é aquele conferido por lei ao administrador público para que, nos limites nela previstos e com certa parcela de liberdade, adote, no caso concreto, a solução mais adequada satisfazer o interesse público.

Portanto, a adoção da Concorrência Pública para o caso em tela, em nada macula o certame, visto que a concorrência é a modalidade licitatória que pode ser adotada para qualquer objeto. Não faz qualquer sentido a Administração, pelo simples fato da impugnante não concordar com algumas cláusulas do edital, alterar a modalidade para satisfazer o interesse particular sem ao menos haver um motivo plausível para tanto.

No tocante ao valor global, analisando o objeto em questão, pode-se concluir que a melhor solução para a licitação do objeto pretendido é a adoção deste critério de julgamento e não a divisão por lotes, pois a licitação por lote único é mais satisfatória do ponto de vista da eficiência técnica, por manter a qualidade dos serviços, haja vista que o gerenciamento permanece todo o tempo a cargo de um mesmo administrador. Nesse ponto, as vantagens seriam o maior nível de controle pela Administração na execução dos serviços, a maior interação entre as diferentes fases do empreendimento, a maior facilidade no cumprimento do cronograma preestabelecido e na observância dos prazos, concentração da responsabilidade pela execução do empreendimento em uma só pessoa e concentração da garantia dos resultados.

Ademais, os argumentos do impugnante de que o fracionamento do objeto traria economia à Administração é mera especulação, pois sequer comprova o alegado. Também não merece sorte nas alegações de restritividade, pois o edital permite claramente a participação em consócio, em seu item 07.01.01, alínea “e”: **Para efeito de qualificação econômico-financeira, será admitido o somatório dos valores de cada consorciado, na proporção de sua respectiva participação.** Ou seja, não há qualquer óbice para que as interessadas participem da licitação.

Quanto à exigência do patrimônio líquido, equivoca-se o impugnante Leandro Cesar Barbosa, pois o valor exigido é de R\$3.727.503,02 (três milhões, setecentos e vinte e sete mil, quinhentos e três reais e dois centavos) e não R\$ 372.750,32 como expõe no seu recurso.

Os serviços objeto do edital são extremamente importantes e imprescindíveis para a Administração, pois se trata de transporte escolar, cujo valor estimado anual é de R\$ 37.275.030,20, ou seja, um valor vultoso, motivo pelo qual a Administração tem o dever de cercar-se de todas as maneiras possíveis, sempre dentro dos ditames legais, para que não corra o risco de contratar uma empresa que, por não ter condições técnicas e financeiras, possa comprometer os serviços, uma vez que também será disponibilizado 11 veículos para alunos com mobilidade reduzida



PREFEITURA MUNICIPAL DE ARARAQUARA  
SECRETARIA MUNICIPAL DE ADMINISTRAÇÃO  
GERÊNCIA DE LICITAÇÃO

Paço Municipal: Rua São Bento, 840 – Centro – CEP: 14.801.901 – Fone: (16) 3301-5143  
Site: [www.araraquara.sp.gov.br](http://www.araraquara.sp.gov.br) E-mail: [edital@araraquara.sp.gov.br](mailto:edital@araraquara.sp.gov.br).

(cadeirantes). O edital está perfeitamente de acordo com todos os dispositivos legais, não havendo qualquer exigência que extrapole a legislação.

Neste sentido já podemos justificar a exigência de patrimônio líquido no patamar do edital. O artigo 31, § 3º da Lei 8.666/93 permite que a Administração exija tal comprovação para verificar a saúde financeira das empresas que porventura participem do certame. Ora, face ao valor estimado para a contratação, não há que se cogitar outra porcentagem a não ser o limite previsto por lei. Apenas para reiterarmos, não se trata de uma compra ou serviço de baixo valor, ou sequer produtos de prateleira, uma vez que serão transportados aproximadamente 8.407 alunos por dia. O caso em tela exige uma boa condição financeira, visto o alto valor da futura contratação.

Por derradeiro, importante salientar que a Municipalidade sempre contratou os serviços objeto do certame da maneira global e todos os editais e contratos oriundos destes foram matéria de análise pelo TCE/SP, inclusive o contrato em vigor, sendo sequer questionado em relação à forma de contratação.

Ademais, em momento algum o edital caracteriza-se como restritivo, pois foram dadas todas as oportunidades de participação de empresas interessadas, podendo, inclusive, reunirem-se em consórcios, sem contar com a adoção dos benefícios da Lei 123/06 no caso de desempate.

Face ao exposto, nega-se provimento a impugnação impetrada, mantendo o edital em todos os seus termos.

Araraquara, 21 de março de 2022.

*Assinado no Original*

**JANSEM CAMARGO MERCALDI**

Sub Comissão de Licitação da Administração Geral

Presidente