



**MUNICÍPIO DE ASCURRA**  
**ESTADO DE SANTA CATARINA**

Rua Benjamin Constant, n. 221 – Centro – Ascurra/SC - CEP 89.132-000  
Telefone: (47) 3383 0222 - CNPJ: 83.102.772/0001-61  
procuradoria@ascurra.sc.gov.br / www.ascurra.sc.gov.br

**PARECER JURÍDICO n. 10/2024/PJ**

**EMENTA: IMPUGNAÇÃO AO EDITAL DE PREGÃO ELETRÔNICO PARA REGISTRO DE PREÇOS N. 01/2024. PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE TRANSPORTE ESCOLAR MUNICIPAL E UNIVERSITÁRIO.**

Trata-se de requerimento de parecer oriundo do setor de licitações referente a impugnação do Edital de Licitação da modalidade Pregão Eletrônico n. 01/2024 apresentada pela empresa **LDL TURISMO LTDA.**

A impugnação versa, em suma, acerca (1) da natureza eventual descrita no edital e ausência de divulgação de planilha de formação de custos, (2) de inconsistência no edital quanto ao número de motoristas e de veículos necessários para cumprimento do objeto, (3) vedação da utilização da “quilometragem improdutiva”, (4) da inadequação da utilização da modalidade de pregão para o objeto de transporte escolar, (5) inexecutabilidade dos preços indicados no termo de referência.

É o necessário relatório.

Inicialmente faz-se necessário apontar que o impugnante desrespeitou o previsto no edital ao apresentar sua impugnação por meio físico, quando a previsão era por e-mail:

**10. DA IMPUGNAÇÃO AO EDITAL**

10.1 A impugnação ao presente edital deverá ser feita por escrito, à Pregoeira, até 03 (três) dias úteis antes da data fixada para a abertura do certame, contendo todas as divergências, dúvidas ou erros porventura encontrados, para a devida análise, e se for o caso, a correção ou esclarecimentos necessários (art. 164 da lei 14.133/2021).

**10.2 As razões de impugnação deverão ser encaminhadas para o e-mail licitacao@ascurra.sc.gov.br.**

O processo licitatório tramita por meio digital, nos termos do art. 12 da Lei n. 14.133/2021:

Art. 12. No processo licitatório, observar-se-á o seguinte:  
[...]



## MUNICÍPIO DE ASCURRA ESTADO DE SANTA CATARINA

Rua Benjamin Constant, n. 221 – Centro – Ascurra/SC - CEP 89.132-000  
Telefone: (47) 3383 0222 - CNPJ: 83.102.772/0001-61  
procuradoria@ascurra.sc.gov.br / www.ascurra.sc.gov.br

VI - os atos serão preferencialmente digitais, de forma a permitir que sejam produzidos, comunicados, armazenados e validados por meio eletrônico;

O Decreto Municipal n. 4595/2023 igualmente prevê a preferência pelo formato eletrônico:

Art. 24. As licitações serão realizadas de forma eletrônica, sendo somente admitida a sessão presencial para análise de propostas e de documentos quando o sistema eletrônico não dispuser de funcionalidades específicas para determinado rito ou critério de julgamento.

Tal imposição legal visa dar maior transparência ao processo, uma vez que o arquivo digital da impugnação deve ser inserido no portal no qual se dará a disputa de lances e o encaminhamento da documentação de habilitação, disponível aos demais licitantes. Deste modo, indica-se o não recebimento de outras impugnações e recursos por meio físico.

Passa-se a opinar em resposta a argumentação apresentada na impugnação.

A licitação deve atender, dentre outros princípios, o da competitividade, eficácia e segurança jurídica, de modo que as exigências de comprovação técnica para habilitação sejam compatíveis com o objeto. A Lei n. 14.133/2021 assim preconiza:

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).

Não obstante a impugnante ter fundamentado seus pedidos com fulcro na Lei n. 8.666/93, considerando que a Lei n. 14.133/2021 que a revogou é utilizada como norteadora do presente processo licitatório, fundamentar-se-á o presente parecer na nova legislação.



**MUNICÍPIO DE ASCURRA**  
**ESTADO DE SANTA CATARINA**

Rua Benjamin Constant, n. 221 – Centro – Ascurra/SC - CEP 89.132-000  
Telefone: (47) 3383 0222 - CNPJ: 83.102.772/0001-61  
procuradoria@ascurra.sc.gov.br / www.ascurra.sc.gov.br

**(1) Da natureza eventual da prestação de serviços e pertinência da utilização do Sistema de Registro de Preços e ausência de divulgação de planilha de formação de custos e da (4) da inadequação da utilização da modalidade de pregão para o objeto de transporte escolar**

Os itens descritos no edital são os seguintes:

1. PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE TRANSPORTE ESCOLAR MUNICIPAL – DISPONIBILIDADE DE NO MÍNIMO 4 VEÍCULOS (LINHAS CABRAS, ILZE, TAMANDUÁ, GUARICANAS, EJA E VILA NOVA). OBS.: UMA PREVISÃO INICIAL DE USO PARA OS TURNOS MATUTINO E VESPERTIVO É DE APROXIMADAMENTE 250 KM DIÁRIOS EM QUATRO LINHAS, ENQUANTO QUE, PARA O TURNO NOTURNO A PREVISÃO É DE 100 KM DIÁRIOS COM A UTILIZAÇÃO DE TRÊS LINHAS.
2. PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE TRANSPORTE UNIVERSITÁRIO DE ASCURRA ATÉ BLUMENAU (IDA E VOLTA) NO TURNO NOTURNO, VEÍCULO COM NO MÍNIMO 42 LUGARES.
3. PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE TRANSPORTE UNIVERSITÁRIO DE ASCURRA ATÉ BLUMENAU (IDA E VOLTA) NO TURNO MATUTINO, VEÍCULO COM NO MÍNIMO 25 LUGARES.
4. PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE TRANSPORTE MUNICIPAL E INTERMUNICIPAL PARA FINALIDADES DIVERSAS, VEÍCULO COM NO MÍNIMO 42 LUGARES.
5. PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE TRANSPORTE MUNICIPAL E INTERMUNICIPAL PARA FINALIDADES DIVERSAS, VEÍCULO COM NO MÍNIMO 25 LUGARES.
6. PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE TRANSPORTE ESCOLAR MUNICIPAL – DISPONIBILIDADE DE 1 VEÍCULO (LINHA EXTRA ILSE VEÍCULO MÉDIO).

A licitação foi subscrita pelo Secretário de Administração e Finanças e pela Secretária Municipal de Saúde, o que indica a necessidade de múltiplos setores da administração municipal para o transporte coletivo, de tal modo que o DFD assim explicita:

Ainda, considerando a constante necessidade de diversas secretarias em realizar transportes diversos e eventuais, como por exemplo o transporte de idosos junto a Secretaria de Assistência Social (com dotações orçamentárias previstas no Gabinete do Prefeito), o transporte de atletas junto a Secretaria de Cultura e o transporte de alunos e professores junto a Secretaria de Educação. Desta forma, neste último item estão inclusos serviços de transporte municipal e intermunicipal, necessária a contratação destes serviços via empresa terceirizada, visto que o Município nem sempre dispõe de motorista e veículo disponível para realizar estes serviços, conforme experiência de anos anteriores, os quais podem ocorrer inclusive em finais de semana.

Deste modo, ainda que um dos itens seja uma necessidade contínua, como o transporte escolar, a quantidade de linhas pode variar, uma vez que o no descrito do item 1 consta 4 veículos no mínimo para 6 linhas. Há no município veículos e motoristas que realizam



## MUNICÍPIO DE ASCURRA ESTADO DE SANTA CATARINA

Rua Benjamin Constant, n. 221 – Centro – Ascurra/SC - CEP 89.132-000  
Telefone: (47) 3383 0222 - CNPJ: 83.102.772/0001-61  
procuradoria@ascurra.sc.gov.br / www.ascurra.sc.gov.br

o transporte escolar, no entanto, em quantidade insuficiente para suprir toda a demanda que é variável de acordo com a quantidade de alunos matriculados, o que dificulta a quantificação precisa de quilometragem a ser licitada. Todo este contexto denota o caráter variável, e por vezes eventual, do transporte coletivo. Neste sentido, leciona Marçal Justen Filho<sup>1</sup>:

“As hipóteses de cabimento do SRS encontram-se adiante indicadas, se modo sumário.

[...]

### 5.2) A conveniência de fornecimentos fracionados

Outra situação se verifica quando a prestação pertinente será executada de modo fracionado ou as dificuldades imporão que a pactuação do preço seja feita por unidade. Se não fosse adotado o registro de preços, a entidade seria constrangida a estimar um quantitativo global, sujeitando-se a problemas no tocante à execução ou a cálculo do preço apropriado.

### 5.3) A comunhão de interesses entre entidades distintas

As situações acima podem ocorrer relativamente a um único e mesmo órgão administrativo. Mas a sua ocorrência poderá ser caracterizada também quando existirem diversos órgãos administrativos com necessidades específicas.

[...]

### 5.4) A impossibilidade de estimativa precisa de quantitativos

A quarta alternativa se aproxima da segunda acima exposta. A diferença reside em que não se trata de conveniência em promover o fornecimento parcelado, mas da impossibilidade de prever com exatidão o quantitativo total a ser fornecido.”

As hipóteses de cabimento do sistema de registro de preços ensinada pelo doutrinador se enquadram perfeitamente no presente certame. Isto porque há a comunhão de interesses de secretarias diversas, há o transporte de atletas e pacientes, cuja distância e a frequência podem variar de acordo com a demanda e a disponibilidade de profissionais do município, e até mesmo a variação do número de estudantes matriculados na rede pública de ensino pode variar, o que impossibilita a previsão com exatidão do quantitativo total de quilometragem a ser prestada de transporte.

Quanto a classificação do objeto, a Lei n. 14.133/2021 assim dispõe:

Art. 5º [...]

<sup>1</sup> JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratações Administrativas: Lei 14.133/2021. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021. P. 1162 e 1163.



## MUNICÍPIO DE ASCURRA ESTADO DE SANTA CATARINA

Rua Benjamin Constant, n. 221 – Centro – Ascurra/SC - CEP 89.132-000  
Telefone: (47) 3383 0222 - CNPJ: 83.102.772/0001-61  
procuradoria@ascurra.sc.gov.br / www.ascurra.sc.gov.br

XIII - bens e serviços comuns: aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade podem ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais de mercado;

Considerando que não foi localizado prejulgado acerca do tema junto ao TCE/SC, apurou-se que o Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco já elucidou acerca da natureza do serviço de transporte escolar:

“À luz do entendimento do TCU e desta própria Corte de Contas, o transporte escolar se enquadra no conceito de serviço comum, contemplado no art. 1º, parágrafo único, da Lei Federal nº 10.520/02, podendo, em consequência, ser licitado através de Pregão, preferencialmente eletrônico, em ordem a assegurar máxima competitividade.” (Processo n. 1402939-0, julgado em 02/07/2014)

Apesar do alegado pelo impugnante, não há qualquer fundamentação ou demonstração de especialidade do serviço de transporte coletivo. Considerando que já foi objeto de outras licitações anteriores, inclusive em que o impugnante se sagrou vencedor, na modalidade de pregão, não se vislumbra qualquer indício de especialidade do objeto, o que autoriza a utilização, tanto do Pregão Eletrônico, quanto do Sistema de Registro de Preços.

Quanto a ausência de planilha de formação de custos, o Município não apresenta porque não há no processo licitatório. A exigência contida no edital é para que após a adjudicação, de posse dos valores finais, as empresas ganhadoras do certame apresentem a planilha de modo que fique claro os seus custos dentro do preço ofertado (item 8.22).

### **(2) de inconsistência no edital quanto ao número de motoristas e de veículos necessários para cumprimento do objeto**

Analisando de maneira pormenorizada o edital, nota-se que o argumento quanto a insuficiência de motoristas alegado pelo impugnante possui fundamento. Isto porque a quantidade de profissionais indicado como mínimo pode pressupor que a licitante observe apenas esta quantidade, ignorando a legislação trabalhista. Deste modo, a fim de evitar interpretações equivocadas, opino pela supressão da quantidade mínima de motoristas, sendo ônus da licitante demonstrar que possui vínculo com motoristas em quantitativo suficiente para cumprimento do objeto desta licitação.

Quanto ao número de veículos para o item 1 da lista de itens a serem licitados, considerando o caráter eventual exposto anteriormente, verifica-se que não há impedimento para exigência mínima de 04 (quatro) veículos, uma vez que foi a própria



**MUNICÍPIO DE ASCURRA**  
**ESTADO DE SANTA CATARINA**

Rua Benjamin Constant, n. 221 – Centro – Ascurra/SC - CEP 89.132-000  
Telefone: (47) 3383 0222 - CNPJ: 83.102.772/0001-61  
procuradoria@ascurra.sc.gov.br / www.ascurra.sc.gov.br

Secretaria Municipal de Educação que indicou esta necessidade preliminar. A inserção da expressão “no mínimo” permite a ampliação da quantidade de linhas, desde que respeitadas as indicadas no item 1. Deste modo, entendo não haver vício no quantitativo de veículos indicados.

**(3) vedação da utilização da “quilometragem improdutiva”**

Argumenta o impugnante que deveria ser considerado um percentual de quilometragem improdutiva, a exemplo das planilhas do GEIPOT e da ANTP. Mesmo sem indicar qual a pertinências destas planilhas, tampouco como são utilizadas, onde podem ser acessadas ou sequer um arquivo sobre estas, priorizando a análise do mérito da argumentação, buscou-se na internet o que seriam. De acordo com o portal oficial da Empresa Brasileira de Planejamento de Transportes<sup>2</sup>, O GEIPOT foi criado pelo Decreto nº 57.003, de 11 de outubro de 1965, com a denominação de Grupo Executivo de Integração da Política de Transportes e **foi extinto pela Medida Provisória nº 427, de 9 de maio de 2008** (convertida na Lei nº 11.772/2008). Não há, portanto, qualquer informação atualizada a respeito de tabelas utilizadas em 2024. Não obstante, no site da ANTP, Associação Nacional de Transportes Públicos, verificou-se a existência de um caderno explicativo de 1983<sup>3</sup> do GEIPOT sobre cálculo tarifário, do qual se presume que seja a fonte da argumentação do impugnante. Referido caderno assim introduz:

Neste anexo são apresentadas algumas considerações sobre os itens componentes do cálculo tarifário.

Os valores dos coeficientes adotados nestas instruções, para o cálculo dos custos, devem ser considerados como limites, devendo ser desprezados, caso se disponha de valores inferiores a estes, obtidos através de informações das empresas operadoras ou de pesquisa do próprio poder concedente.

O impugnante, portanto, tenta utilizar método de cálculo cabível para concessões de transporte público, no qual os valores são fixados por agências reguladoras ou pelo entende concedente, o que não guarda qualquer similaridade com o presente certame. Ressalta-se que no pregão eletrônico, quem apresenta os preços são os próprios concorrentes, sem qualquer interferência da administração, estando livres para a formulação de suas propostas de acordo com a sua realidade operacional. Deste modo, caso o impugnante ache necessário a inclusão do custo de “quilometragem morta” no cálculo do valor de proposta, é livre para assim o fazer. Não obstante esta liberdade, cabe ressaltar que as empresas que apresentaram orçamento para elaboração do mapa de preços possuem distâncias diversas do ponto inicial do transporte (prefeitura):

<sup>2</sup> <http://geipot.gov.br/>

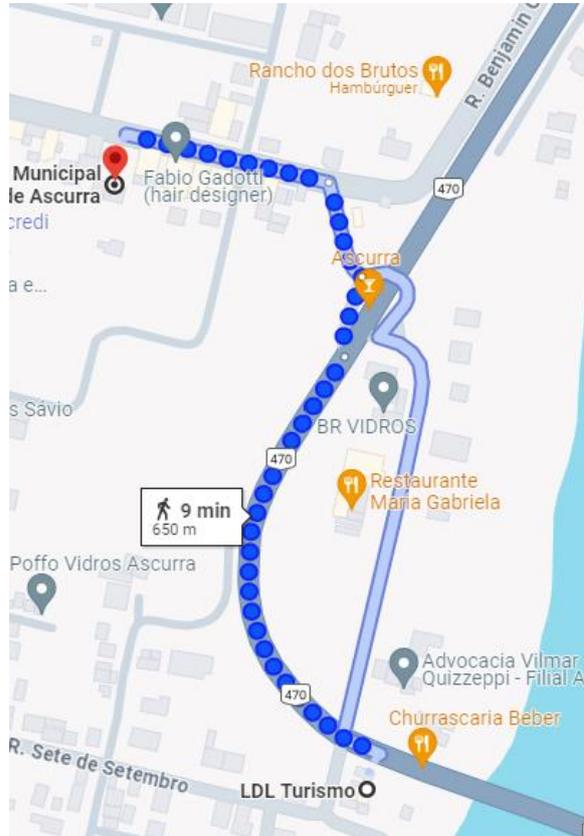
<sup>3</sup> <https://files.antp.org.br/2022/4/10/planilha-geipot-instrucoes--1983.pdf>



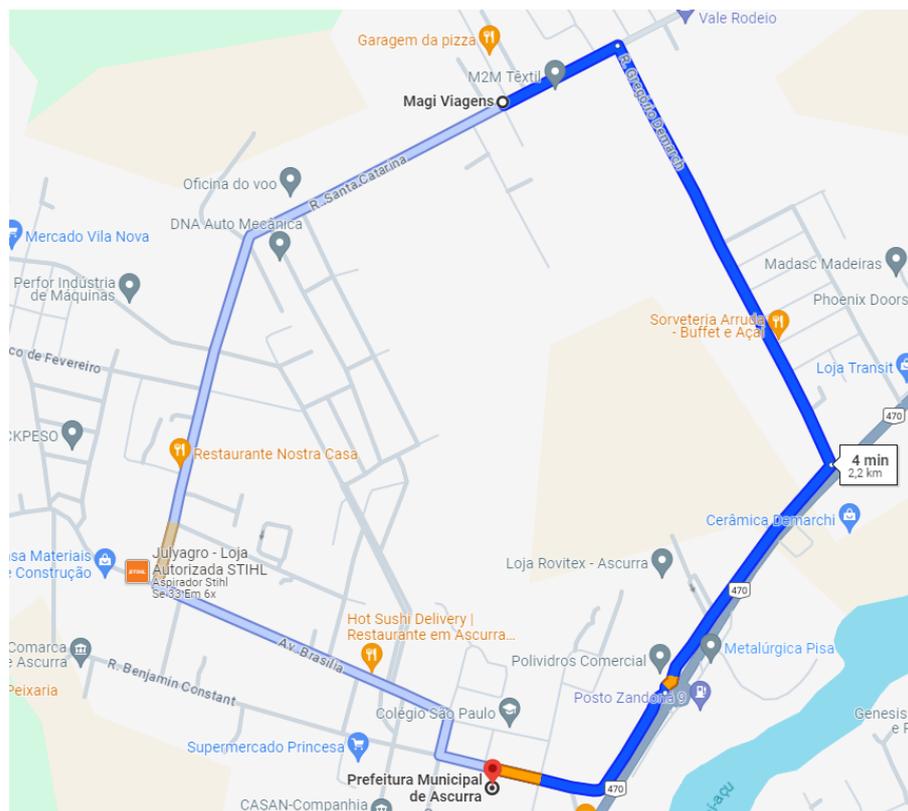
## MUNICÍPIO DE ASCURRA ESTADO DE SANTA CATARINA

Rua Benjamin Constant, n. 221 – Centro – Ascurra/SC - CEP 89.132-000  
Telefone: (47) 3383 0222 - CNPJ: 83.102.772/0001-61  
procuradoria@ascurra.sc.gov.br / www.ascurra.sc.gov.br

### LDL Turismo:



### Magi Viagens:

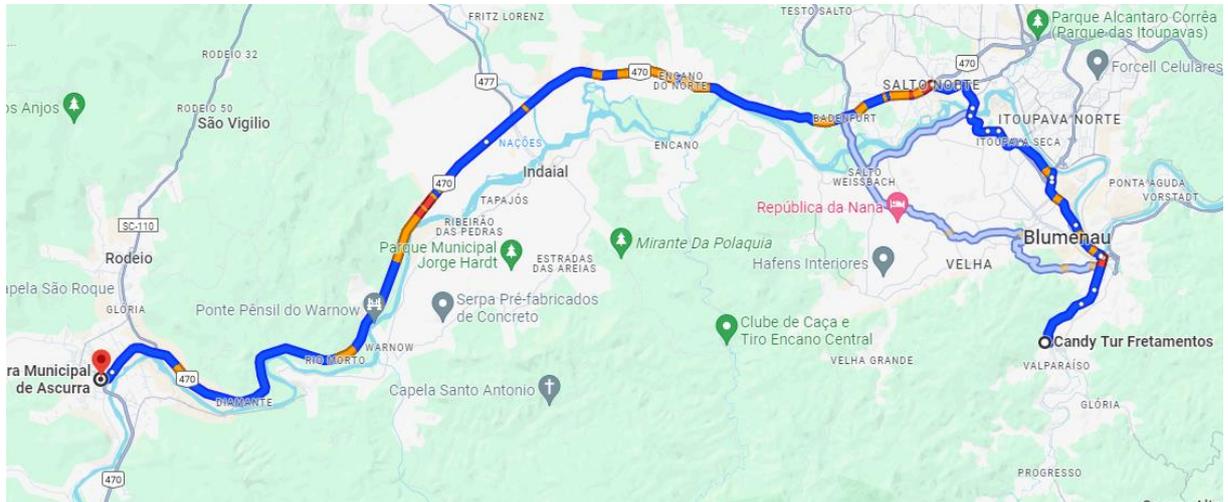




## MUNICÍPIO DE ASCURRA ESTADO DE SANTA CATARINA

Rua Benjamin Constant, n. 221 – Centro – Ascurra/SC - CEP 89.132-000  
Telefone: (47) 3383 0222 - CNPJ: 83.102.772/0001-61  
procuradoria@ascurra.sc.gov.br / www.ascurra.sc.gov.br

### Candy Tur Fretamentos:



A distância da sede do impugnante até a Prefeitura Municipal é inferior a 1 quilômetro, sendo a menor dentre todos os orçamentos, razão pela qual não se verifica a necessidade de aumento de preços por conta da “quilometragem morta”. Nota-se que a ressalva de contagem da distância percorrida iniciaria com o embarque do primeiro passageiro já constava na solicitação de orçamentos, razão pela qual entende-se que a “quilometragem morta” já foi considerada pelos interessados no cálculo dos valores propostos. Não há, portanto, fundamento para alteração dos preços estabelecidos no Termo de Referência.

#### **(5) inexecuibilidade dos preços indicados no termo de referência**

Novamente o impugnante tenta aumentar os valores previstos no termo de referência, desta vez alegando a inexecuibilidade dos itens 1 e 5. Inicialmente cabe comparar os valores previstos no Termo de Referência desta licitação e os constantes no edital do ano de 2023:

#### **Edital n. 01/2024:**

ITEM/DESCRIÇÃO	UNID.	QUANT.	VALOR UNIT. MÁX.	VALOR TOTAL MÁX.
1. PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE TRANSPORTE ESCOLAR MUNICIPAL – DISPONIBILIDADE DE NO MÍNIMO 4 VEÍCULOS (LINHAS CABRAS, ILZE, TAMANDUÁ, GUARICANAS, EJA E VILA NOVA). OBS.: UMA PREVISÃO INICIAL DE USO PARA OS TURNOS MATUTINO E VESPERTIVO É DE APROXIMADAMENTE 250 KM DIÁRIOS EM QUATRO LINHAS, ENQUANTO QUE, PARA O TURNO NOTURNO A PREVISÃO É DE 100 KM DIÁRIOS COM A UTILIZAÇÃO DE TRÊS LINHAS.	KM	100.000	R\$ 9,50	R\$ 950.000,00



**MUNICÍPIO DE ASCURRA**  
**ESTADO DE SANTA CATARINA**

Rua Benjamin Constant, n. 221 – Centro – Ascurra/SC - CEP 89.132-000  
Telefone: (47) 3383 0222 - CNPJ: 83.102.772/0001-61  
procuradoria@ascurra.sc.gov.br / www.ascurra.sc.gov.br

5. PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE TRANSPORTE MUNICIPAL E INTERMUNICIPAL PARA FINALIDADES DIVERSAS, VEÍCULO COM NO MÍNIMO 25 LUGARES.	KM	20.000	R\$ 9,50	R\$ 190.000,00
--	----	--------	----------	----------------

**Edital n. 55/2023:**

ITEM/DESCRIÇÃO	UNID.	QUANT.	VALOR UNIT. MÁX.	VALOR TOTAL MAX.
1. PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE TRANSPORTE ESCOLAR MUNICIPAL – DISPONIBILIDADE DE NO MÍNIMO 4 VEÍCULOS (LINHAS CABRAS, ILZE, TAMANDUÁ, GUARICANAS, EJA E VILA NOVA). OBS.: UMA PREVISÃO INICIAL DE USO PARA OS TURNOS MATUTINO E VESPERTIVO É DE APROXIMADAMENTE 250 KM DIÁRIOS EM QUATRO LINHAS, ENQUANTO QUE, PARA O TURNO NOTURNO A PREVISÃO É DE 100 KM DIÁRIOS COM A UTILIZAÇÃO DE TRÊS LINHAS.	KM	100.000	R\$ 7,47	R\$ 747.000,00
5. PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE TRANSPORTE MUNICIPAL E INTERMUNICIPAL PARA FINALIDADES DIVERSAS, VEÍCULO COM NO MÍNIMO 25 LUGARES.	KM	20.000	R\$ 6,25	R\$ 125.000,00

Por meio de simples conferência percebe-se que o valor máximo do item 1 neste edital ficou 27,17% superior ao edital anterior, e o item 5 ficou 52% superior. Diante disto, não é plausível a argumentação de inexequibilidade do preço. Ressalta-se que os valores praticados no ano de 2023 foram ainda menores, uma vez que passaram pela fase de disputa de lances do pregão.

**DA REVISÃO DA IMPUGNAÇÃO APRESENTADA PELO IMPUGNANTE**

Na data de hoje (07/02/2024) o impugnante tentou apresentar por duas vezes, presencialmente, uma edição revisada da impugnação. O representante legal do impugnante ainda foi advertido quanto à intempestividade, no entanto, insistiu no protocolo do documento. Após a advertência de que deveria ser realizada por meio eletrônico, assim o fez.

**Não será analisado eventuais discrepâncias ou argumentos novos trazidos pelo impugnante, em razão da flagrante intempestividade.**

A atuação do impugnante neste certame vem denotando uma coação, visto que apesar dos autos tramitarem por meio eletrônico, insiste em comparecer pessoalmente no setor de licitações para perturbar o processo licitatório e a equipe de licitação, sendo necessário inclusive a intervenção desta subscritora nas duas últimas situações a fim de resguardar a ordem no recinto público.

Destaca-se que, conforme informações do setor de licitações, nenhuma outra empresa interessada neste certame compareceu ao setor, e o edital prevê que as consultas e impugnações devem ser enviados por e-mail. Não é crime algum comparecer ao setor para questionamentos e esclarecimentos, no entanto, a atuação intensiva



**MUNICÍPIO DE ASCURRA**  
**ESTADO DE SANTA CATARINA**

Rua Benjamin Constant, n. 221 – Centro – Ascurra/SC - CEP 89.132-000  
Telefone: (47) 3383 0222 - CNPJ: 83.102.772/0001-61  
procuradoria@ascurra.sc.gov.br / www.ascurra.sc.gov.br

pessoalmente, com pedidos que contrariam o edital denotam a perturbação. A teor da impugnação apresentada, o impugnante tenta obstar o andamento do processo licitatório, razão pela qual recomenda-se o encaminhamento de notícia crime à Promotoria de Justiça da Comarca de Ascurra.

**CONCLUSÃO**

Portanto, diante dos argumentos acima apresentados, opinamos no sentido de **negar provimento** à impugnação apresentada e indicar a retirada do quantitativo mínimo de motoristas no item 6.5.1, permanecendo a exigência de apresentação de motoristas em quantidade suficiente para cumprimento do objeto da licitação.

Ascurra/SC, 07 de fevereiro de 2024.

**LUISE PETRY VAHLICK**  
OAB/SC 50.681  
Procuradora Municipal