



PREFEITURA DA CIDADE DA VITÓRIA DE SANTO ANTÃO

Palácio José Joaquim da Silva Filho

RESPOSTA ÀS IMPUGNAÇÕES

Processo licitatório nº 017/2025
Pregão eletrônico nº 017/2025

As empresas INOVA EMPREENDIMENTOS E SERVIÇOS EM GERAL LTDA e IPOJUCA TRANSPORTES EPP, apresentaram impugnação, praticamente idênticas, ao edital em referência, fustigando o seguinte:

- o tipo de julgamento deveria ser por item não por lote;
- é necessário admitir a participação de consórcios;
- nulidade da planilha de encargos sociais por erros;
- imprecisão na estimativa de custos tributários.

a) Licitação por lote

No que diz respeito ao tipo de julgamento, foi devidamente justificada sua adoção. No âmbito do presente Pregão Eletrônico na forma Aberta, cujo objeto é a contratação de serviço de transporte escolar e cujo critério de julgamento adotado é o menor valor global, justifica-se a inviabilidade técnica e econômica do parcelamento da contratação por rotas nos princípios da economicidade, eficiência e planejamento previstos na Lei nº 14.133/2021.

Embora o objeto contemple diversas rotas escolares, o parcelamento da contratação — ou seja, a divisão por trechos ou itinerários — não se mostra viável do ponto de vista da gestão contratual e do interesse público. A contratação global, com centralização da responsabilidade em um único prestador, representa a alternativa mais eficaz para assegurar a continuidade, a qualidade e a fiscalização do serviço.

Gestão contratual fragmentada por rota geraria inúmeras complicações administrativas, entre as quais destacam-se:

- Necessidade de celebrar diversos contratos individuais, cada qual com prazos, garantias, fiscalizações e medições próprios;
- Dificuldade na padronização do serviço prestado, especialmente quanto à segurança dos veículos, qualificação dos motoristas e cumprimento de horários;
- Riscos operacionais relacionados à responsabilização por falhas (ex.: atrasos, interrupções, acidentes), que seriam pulverizados entre fornecedores distintos;
- Aumento do ônus para a Administração quanto ao controle de documentos fiscais, pagamentos, vistorias e atendimento às normas do FNDE e demais órgãos de controle.



PREFEITURA DA CIDADE DA VITÓRIA DE SANTO ANTÃO

Palácio José Joaquim da Silva Filho

Ademais, sob a ótica da economicidade, o parcelamento comprometeria ganhos de escala, aumentando custos indiretos relacionados à coordenação logística, distribuição de veículos e rotas, e à própria administração contratual. Empresas que operam múltiplas rotas de forma integrada conseguem otimizar recursos — como veículos reservas, motoristas substitutos, manutenções preventivas e cobertura de imprevistos — o que resulta em preços mais competitivos no julgamento global da proposta.

Por fim, considerando a sensibilidade e relevância do transporte escolar como direito fundamental do estudante e a necessidade de garantir sua continuidade, segurança e confiabilidade, entende-se que a contratação global é a medida mais adequada, eficiente e vantajosa para a Administração Pública.

Assim, a centralização da contratação em um único fornecedor representa a solução mais segura e racional, evitando a pulverização de responsabilidades, reduzindo custos administrativos e garantindo maior controle da qualidade do serviço prestado.

O critério de julgamento “Menor Valor Global” em uma licitação proporciona que o licitante formule sua proposta considerando o custo total de execução de um conjunto de itens, esse critério favorece a otimização interna dos custos operacionais da empresa, que poderá alocar seus recursos de forma mais estratégica, equilibrando despesas entre diferentes rotas, conforme a necessidade de execução.

Aliado a isso foi que se previu a possibilidade de variação em até 20% nas parcelas de custos fixos ou variáveis. Como uma margem técnica de flexibilidade, e a assim, permitir que a licitante/proponente adeque sua composição de preços à realidade de execução, sem comprometer a legalidade do certame ou a economicidade do contrato.

A variação interna de composição de preços não configura simulação ou fraude (jogo de planilha), desde que não ultrapasse o valor global orçado. Não se presume má-fé ou desequilíbrio apenas por haver redistribuição de custos pela licitante.

A título de exemplo, se a empresa tiver interesse em usar em determinada rota um veículo mais novo, os custos fixo e variável serão elevados, desta forma a empresa poderá compensar esse aumento de custo com a utilização de veículos mais econômicos em outras rotas, mantendo a viabilidade econômica do contrato e dentro do valor global de referência.

b) Vedação à participação de consórcios

i. Fragmentação de Responsabilidades Inviabiliza a Gestão Contratual

O objeto da licitação — transporte escolar com diversas rotas — exige padronização de atendimento, unidade na prestação dos serviços e agilidade na resolução de falhas operacionais, como atrasos ou substituição emergencial de veículos. A participação de consórcios comprometeria isso, pois:

- Cria divisão operacional e indefinições sobre responsabilidade direta;
- Torna mais burocrático o monitoramento e fiscalização das rotas;



PREFEITURA DA CIDADE DA VITÓRIA DE SANTO ANTÃO

Palácio José Joaquim da Silva Filho

- Aumenta o tempo de resposta diante de problemas operacionais.

Exemplo prático: Em caso de quebra de veículo em uma rota operada por uma das empresas consorciadas, pode haver demora na substituição se a gestão da frota for descentralizada entre os consorciados.

ii. Objeto Não Requer Integração Técnica Complexa

A prestação de transporte escolar, ainda que envolva múltiplas rotas, não demanda especializações técnicas diversas, que justifiquem a união de empresas com competências complementares. Trata-se de atividade homogênea, com requisitos operacionais padronizados (veículos, motoristas habilitados, rotas predefinidas).

Portanto, a formação de consórcios não traz ganhos técnicos concretos, mas sim complexidade desnecessária à execução do contrato.

iii. Facilitação da Fiscalização e Aplicação de Penalidades

A vedação ao consórcio permite à Administração:

- Responsabilizar diretamente uma única empresa contratada;
- Fiscalizar rotas, veículos e motoristas de maneira centralizada e eficiente;
- Evitar disputas internas entre consorciados sobre obrigações e penalidades.

iv. Garantia da Continuidade do Serviço Escolar

O transporte escolar é um serviço sensível e essencial à política pública de educação básica. A fragmentação contratual entre consorciados compromete a previsibilidade e a continuidade da prestação, em especial em localidades rurais ou de difícil acesso.

A interdependência entre rotas e horários exige coordenação centralizada, o que é dificultado por empresas com estruturas distintas, localizações diferentes e capacidade operacional assimétrica.

v. Incentivo à Competitividade Individual e Fomento a MPMEs

Permitir consórcios poderia favorecer agrupamentos artificiais entre grandes empresas, reduzindo a competitividade e dificultando o acesso de empresas locais ou regionais com plena capacidade de atender rotas específicas.

Vedando os consórcios, o edital:



PREFEITURA DA CIDADE DA VITÓRIA DE SANTO ANTÃO

Palácio José Joaquim da Silva Filho

- Estimula a disputa individual por rotas específicas;
- Amplia a participação de micro e pequenas empresas locais;
- Distribui economicamente os contratos de forma mais equitativa, favorecendo o desenvolvimento regional.

Diante do exposto, a vedação à participação de consórcios na licitação para o transporte escolar com diversas rotas é:

- c) Legal, conforme art. 15 da Lei nº 14.133/2021;
- d) Técnica, diante da necessidade de centralização, continuidade e padronização dos serviços;
- e) Econômica, ao evitar burocracias, reduzir custos indiretos e estimular a competitividade.

A medida resguarda os princípios da eficiência, economicidade, interesse público e continuidade do serviço público, sendo plenamente justificada no contexto do objeto em questão.

c) Da Alegação de Nulidade da Planilha de Encargos Sociais por Erro Material Essencial

As impugnantes sustentam a existência de erro material relevante na planilha de encargos sociais anexa ao edital, utilizada como base para o cálculo do preço de referência da contratação. Em específico, apontam que o item B.01 – Férias, inserido no Grupo B – Custo de Reposição do Profissional Ausente, foi indevidamente zerado (0,00%).

Quanto ao ponto em questão, é importante destacar que o Manual do Transporte Escolar, publicado pelo Tribunal de Contas do Estado da Paraíba (TCE-PB) em dezembro de 2021, orienta que os encargos sociais e benefícios trabalhistas compreendem os custos incidentes sobre a folha de pagamento, originados na CLT, na Constituição Federal de 1988, em legislações específicas e em convenções coletivas de trabalho.

O referido manual, as fls. 161, apresenta uma composição de custos aplicada à contratação de serviços de motoristas pelo Governo do Estado de Pernambuco, na qual se observa que os itens relativos ao provisionamento de férias e licença maternidade foram expressamente zerados na planilha de encargos sociais, conforme excerto reproduzido.



PREFEITURA DA CIDADE DA VITÓRIA DE SANTO ANTÃO

Palácio José Joaquim da Silva Filho

Por sua vez, os **Encargos Sociais e Benefícios Trabalhistas** fazem referência aos custos incidentes sobre a folha de pagamentos de salários (insumos classificados como mão de obra assalariada) e têm sua origem na CLT, na Constituição Federal de 1988, em leis específicas e nas Convenções Coletivas de Trabalho⁴⁰.

Para composição deste item de custos, o GTI adaptou a tabela de composição de custos de uma das Atas de Registro de Preços elaborada pela Secretaria de Administração (SAD) do Governo do Estado de Pernambuco para a contratação de “prestação de serviços de motoristas, mediante a disponibilização de profissionais devidamente habilitados nas categorias “B”, “C” e “D”, com vistas a atender às demandas dos órgãos e entidades que integram o Poder Executivo do Estado de Pernambuco”⁴¹. Nesta adaptação, foram zerados: o provisionamento de férias⁴² e o provisionamento de licença maternidade⁴³.

Como resultado das considerações supramencionadas, o Método TCE-PE considera como aceitável uma taxa total de encargos sociais de 59,59%. Esse valor é multiplicado pelo valor referente à remuneração do motorista, resultando no valor (em R\$) referente aos encargos sociais do posto de trabalho.

Por último, adiciona-se os possíveis benefícios inerentes à convenção coletiva de trabalho utilizada como referência pelo usuário da planilha de composição de custos.

O somatório de todos esses valores (remuneração, encargos sociais e benefícios trabalhistas) compõem o valor final referente à mão de obra operacional do serviço.

$$\text{Mão de Obra da Operação} = \text{Remuneração} + \text{Encargos Sociais} + \text{Benefícios Trabalhistas}$$

⁴⁰ A apropriação dos percentuais de encargos sociais varia de acordo com o regime de contratação do empregado – horistas ou mensalistas – e a localidade em que será prestado o serviço, devido a diversos fatores externos, tais como: rotatividade da mão de obra, acordos locais e incidência de feriados.

⁴¹ Processo Licitatório N° 0152.2018.CCPL-PE. PE.0097.SAD. Páginas 78 - 81.

⁴² Tendo em vista o fato de que tal motorista goza de férias no mesmo período de férias escolares. Portanto, não precisa ser substituído.

⁴³ Tendo em vista a característica observada na folha salarial das empresas do ramo que foram pesquisadas.

Dessa forma, considerando que o modelo adotado segue diretriz consolidada por órgão de controle externo, não se verifica irregularidade na planilha de custos do edital. Assim, **não se impõe correção nos valores estimativos de referência.**

d) Da Suposta Imprecisão na Estimativa de Custos Tributários (SAT/FAP)

As impugnantes também questionam a alíquota de 3,00% prevista na planilha de encargos sociais referente ao item SAT/FAP (Seguro de Acidente de Trabalho / Fator Acidentário de Prevenção), constante do Grupo A – Obrigações Sociais.

Nos termos do art. 22, II, da Lei nº 8.212/91, e dos arts. 57 e 58 da Lei nº 8.213/91, a alíquota de contribuição para o seguro contra acidentes de trabalho é de 1%, 2% ou 3%, conforme o grau de risco da atividade, podendo ser ajustada de acordo com o Fator Acidentário de Prevenção (FAP), que varia entre 0,5 e 2,0.

Importa ressaltar que, conforme entendimento consolidado no âmbito jurídico e na Súmula nº 351 do Superior Tribunal de Justiça (STJ)¹, a alíquota efetiva do

SAT/FAP deve ser apurada com base no grau de risco individual de cada empresa, vinculado ao seu CNPJ ou à atividade preponderante, quando houver apenas um registro.

¹ <https://scon.stj.jus.br/SCON/pesquisar.jsp?b=SUMU&sumula=351>



PREFEITURA DA CIDADE DA VITÓRIA DE SANTO ANTÃO

Palácio José Joaquim da Silva Filho

Portanto, a definição da alíquota exata a ser aplicada ao SAT/FAP é responsabilidade da própria licitante quando da elaboração de sua proposta, a partir de sua realidade operacional, localização e histórico de acidentes.

Ressalte-se, ainda, que o percentual global de 59,59% de encargos previdenciários e trabalhistas sobre a remuneração dos motoristas foi adotado com base no Manual do Transporte Escolar – TCE-PE (dezembro/2021), representando um parâmetro técnico aceito para orçamentação pública nesse segmento.

Diante do exposto, as alegações apresentadas pelas empresas impugnantes **não apresentam argumentos justos de acolhimento e impugnação sobre o certame**, uma vez que os parâmetros utilizados pelo edital encontram respaldo em normativos legais e orientações técnicas de órgão de controle externo.

Por fim, a enorme semelhança entre as solicitações de impugnação pelas empresas mencionadas no teor desse ofício, sugerem a possibilidade de um mesmo autor, camuflado em dois CNPJs diferentes e pode atestar um interesse isolado de problematização de um processo lícito para contratações de serviços, que caso revogado beneficiaria inclusive, uma dessas empresas requerentes de impugnação. Esta consideração final apenas pontua uma percepção da equipe técnica que acompanha o serviço a ser ofertado sobre parâmetros atualizados por meio da contratação prevista pelo Processo Licitatório 017/2025 e sugere à equipe da Comissão Permanente de Licitação averiguações sobre possível interesse de autor, ou autores dessas impugnações na revogação de novo processo licitatório para Serviços de Transporte Escolar.

Assim, sem mais a informar, fica evidente que não há absolutamente nada que justifique a alteração do edital e de seus anexos.

Atenciosamente,

Carmelo Souza da Silva
Secretário Municipal de Educação
Portaria 010/2025



PREFEITURA DA CIDADE DA VITÓRIA DE SANTO ANTÃO
Palácio José Joaquim da Silva Filho