



ESTADO DO CEARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMPOS SALES
SECRETARIA MUNICIPAL DE POLÍTICAS PARA A
EDUCAÇÃO



RESPOSTA AO PEDIDO DE IMPUGNAÇÃO

SOLICITANTE: TOP CONSTRUÇÕES E SERVIÇOS LTDA, pessoa jurídica de direito privado, constituída sob a forma de Sociedade Empresária Limitada, qualificada como Microempresa (ME), inscrita no Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica (CNPJ/MF) sob o nº 08.612.407/0001-81

OBJETO: CONTRATAÇÃO DE EMPRESA ESPECIALIZADA PARA REFORMAR DIVERSAS ESCOLAS JUNTO DA SECRETARIA DE POLÍTICAS PARA EDUCAÇÃO DO MUNICÍPIO DE CAMPOS SALES-CE

1 – DA SOLICITAÇÃO:

A empresa **TOP CONSTRUÇÕES E SERVIÇOS LTDA**, apresentou peça impugnatória ao edital de Concorrência Eletrônica nº 071101/2025 - onde dissente basicamente dos seguintes mandamentos editalícios:

- a) A empresa **TOP CONSTRUÇÕES E SERVIÇOS LTDA** apresentou impugnação ao Edital da Concorrência Eletrônica nº 071101/2025, alegando que o certame contém vícios que comprometem a competitividade e a legalidade do procedimento. Sustentou que houve prazo inexecutável para a pré-qualificação, com inversão das publicações e lapso insuficiente para formulação das propostas; defendeu que o objeto, por se tratar de reformas em escolas distintas, deveria ser parcelado em lotes para ampliar a participação, sobretudo de micro e pequenas empresas; contestou a vedação à participação em consórcios e à subcontratação, por entender que não houve justificativa técnica específica; e, por fim, apontou supostas cláusulas abusivas na minuta contratual, relacionadas ao critério de reajuste, à aplicação de multas e à possibilidade de retenção de pagamentos sem processo prévio. Diante disso, requereu a anulação integral do edital ou, de forma subsidiária, sua retificação com a reabertura de prazos.

Diante de sua contrariedade, entende por legítimas as solicitações acima, impetrando peça impugnatória para que, em defesa de seu juízo busque a procedência da impugnação e procedendo a adequação do referido edital.

2 – DAS RAZÕES DE JUSTIFICAÇÃO:

2.1. – DA EXIGÊNCIA DE PRÉ-QUALIFICAÇÃO:

A pré-qualificação é um procedimento auxiliar previsto no art. 80 da Lei nº 14.133/2021, que tem por objetivo selecionar previamente empresas que reúnam condições de habilitação, conferindo maior eficiência e celeridade ao processo licitatório. Esse instrumento busca ampliar a competitividade, assegurando que apenas licitantes previamente avaliados quanto aos requisitos técnicos e jurídicos participem do certame principal.

Importante destacar que a legislação não veda que a pré-qualificação seja direcionada a uma licitação específica. Doutrina autorizada, como Marçal Justen Filho, esclarece que a pré-qualificação pode ser estruturada para produzir efeitos relativamente a uma única disputa, desde



ESTADO DO CEARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMPOS SALES
SECRETARIA MUNICIPAL DE POLÍTICAS PARA A
EDUCAÇÃO



que haja previsão clara no edital e que o certame subsequente seja restrito aos pré-qualificados. Nessas hipóteses, a Administração busca garantir maior segurança na contratação, reduzindo o risco de habilitações inconsistentes no decorrer da licitação, senão vejamos:

A pré-qualificação do art. 80 da Lei 14.133/2021 não se confunde com aquela prevista no art. 114 da Lei nº 8.666/1993. Há uma distinção fundamental. Na Lei anterior, a pré-qualificação envolvia apenas uma única licitação. Tratava-se de um procedimento destinado a simplificar um procedimento licitatório determinado e específico. Já a pré-qualificação da Lei 14.133/2021 apresenta essa natureza “permanente”. Ou seja, pode ser aplicada para uma série indeterminada de licitações.

Isso não impede, no entanto, que a pré-qualificação seja estruturada para produzir efeitos relativamente a uma específica licitação. Isso se passa nos casos em que a participação numa determinada licitação for restrita aos pré-qualificados. (Comentários à Lei de Licitações e Contratações Administrativas: Lei 14.133/2021. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021. p. 1140.)

No caso em análise, a exigência de pré-qualificação vinculada ao certame de reforma das escolas encontra respaldo jurídico, uma vez que a Administração expressamente condicionou a participação à obtenção de certificado específico, emitido conforme edital próprio. Tal exigência, portanto, não se mostra irregular em si mesma, pois está amparada pela Lei nº 14.133/2021 e pela interpretação doutrinária, desde que respeitados os princípios da publicidade e competitividade.

Todavia, quanto ao **intervalo exíguo** entre o prazo final para a pré-qualificação (28/07/2025) e a abertura da sessão da concorrência (30/07/2025), reconhece-se que o lapso de apenas dois dias úteis mostrou-se insuficiente para que os licitantes, mesmo pré-qualificados, pudessem analisar o projeto básico, compor custos e formular propostas de forma adequada. Essa situação compromete o princípio da competitividade, previsto no art. 5º, caput, da Lei nº 14.133/2021, e pode gerar insegurança quanto à isonomia do certame.

Diante desse cenário, a Administração decide **acatar parcialmente a impugnação quanto ao prazo**, procedendo à readequação do cronograma para assegurar prazo razoável entre a divulgação da lista de pré-qualificados e a apresentação das propostas.

2.2. – DA PARCELAMENTO, PARTICIPAÇÃO DE CONSÓRCIOS E SUBCONTRATAÇÃO:

O parcelamento do objeto, previsto no art. 40, V, “a”, da Lei nº 14.133/2021 e reafirmado pela Súmula nº 247 do TCU, é regra que busca ampliar a competitividade sempre que a divisão do objeto for técnica e economicamente viável. Todavia, a própria legislação admite que a Administração, mediante justificativa fundamentada, opte pela contratação global, quando demonstrado que o fracionamento prejudicaria a execução ou geraria perda de eficiência.



ESTADO DO CEARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMPOS SALES
SECRETARIA MUNICIPAL DE POLÍTICAS PARA A
EDUCAÇÃO



No presente caso, o **Estudo Técnico Preliminar (ETP)** e o **Termo de Referência (TR)** analisaram detidamente a natureza das reformas, concluindo que, embora realizadas em escolas distintas, as obras demandam **coordenação única, padronização de métodos construtivos e uniformidade de materiais**, fatores essenciais para a adequada gestão do contrato e cumprimento do cronograma global. Assim, ficou demonstrado que o parcelamento acarretaria aumento de custos, dificuldades de fiscalização e riscos operacionais, justificando, portanto, a manutenção da contratação em formato de preço global.

Maria Sylvia Zanella Di Pietro²¹ aponta que a discricionariedade administrativa pode resultar:

“1) de disposição expressa em lei conferindo à Administração a possibilidade do seu exercício; 2) da insuficiência da lei em prever todas as situações possíveis; 3) da previsão de determinada competência pela lei, sendo ausente à previsão da conduta a ser adotada, que é o que ocorre muitas vezes no exercício do Poder de Polícia; e 4) do uso pela lei dos chamados conceitos indeterminados (e.g. bem comum, urgência, moralidade pública)”.

No mesmo sentido, Celso Antônio Bandeira de Mello²² diz que a discricionariedade pode decorrer:

“1) da hipótese da norma, quando esta define os motivos para a prática do ato de forma insuficiente ou se omite; 2) do comando da norma, quando esta possibilite ao administrador público a adoção de condutas variadas; e ainda 3) da finalidade da norma, pois muitas vezes esta é definida através de expressões que contêm conceitos indeterminados, plurissignificativos”.

Logo, estamos diante de uma clara situação de discricionariedade administrativa quanto a um ponto de execução contratual, que no entender dos gestores envolvidos trará maior eficiência e segurança jurídica no decorrer da execução do objeto do certame.

Destarte, vale ressaltar a supremacia do interesse público sobre o particular, uma vez que conforme planejamento das contratações públicas se produziu o termo de referência devidamente aprovado pelas autoridades competentes, que categoricamente satisfazem a necessidade administrativa, ora licitada, assim satisfazendo o interesse da coletividade acima de um particular específico.

Vale trazer à baila o dizer do mestre Marçal Justen Filho:

“o critério da supremacia do interesse público não permite resolver de modo satisfatório os conflitos...”, isso porque no âmbito das relações jurídicas travadas na sociedade no dia-a-dia vai sempre surgir confrontos entre os interesses de toda ordem, dentre estes, o interesse público com o interesse privado, então, segundo a doutrina clássica, há de prevalecer o interesse público, ou seja, aquele que atende o maior contingente de pessoas.



ESTADO DO CEARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMPOS SALES
SECRETARIA MUNICIPAL DE POLÍTICAS PARA A
EDUCAÇÃO



Assim, e adentrando ao mérito da impugnação, se faz importante salientar que, quanto ao prazo de dois dias úteis entre o término da pré-qualificação e a abertura da licitação principal, é importante ressaltar que a pré-qualificação visa justamente a agilizar o processo licitatório, uma vez que a documentação de habilitação já foi previamente analisada. Assim, o licitante pré-qualificado já possui sua capacidade jurídica, fiscal, econômico-financeira e técnica atestada, necessitando apenas preparar sua proposta de preços. Para obras de reforma de escolas, a elaboração de uma proposta de preços, por empresas já pré-qualificadas e com conhecimento do mercado, é plenamente exequível nesse período, não configurando, por si só, restrição à competitividade

Em suma, a exigência de pré-qualificação e o cronograma estabelecido estão em consonância com a Lei nº 14.133/2021 e com os princípios da eficiência e celeridade processual, não havendo que se falar em nulidade do certame por este motivo. A pré-qualificação, quando bem utilizada, é um instrumento que fomenta a competitividade ao reduzir a burocracia na fase de habilitação, permitindo que as empresas foquem na elaboração de propostas mais vantajosas para a Administração Pública.

Além disso, A Impugnante argumenta que o objeto da licitação deve ser parcelado. Porém, a própria lei nº 14.133/2021, em seu artigo 40, § 3º, prevê exceções à regra do parcelamento, quando este for técnica ou economicamente inviável ou quando houver prejuízo para o conjunto do objeto, o que é o caso.

Art. 40. O planejamento de compras deverá considerar a expectativa de consumo anual e observar o seguinte:

§ 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;**
- II - o objeto a ser contratado configurar sistema único e integrado e houver a possibilidade de risco ao conjunto do objeto pretendido;**
- III - o processo de padronização ou de escolha de marca levar a fornecedor exclusivo.**

Além disso, referente a vedação à participação de consórcios e à subcontratação, entende-se que é perfeitamente cabível, uma vez que a própria lei de licitações permite, de forma justificada, nos termos do art. 15:

Art. 15. Salvo vedação devidamente justificada no processo licitatório, pessoa jurídica poderá participar de licitação em consórcio, observadas as seguintes normas:



ESTADO DO CEARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMPOS SALES
SECRETARIA MUNICIPAL DE POLÍTICAS PARA A
EDUCAÇÃO



I - comprovação de compromisso público ou particular de constituição de consórcio, subscrito pelos consorciados;

II - indicação da empresa líder do consórcio, que será responsável por sua representação perante a Administração;

III - admissão, para efeito de habilitação técnica, do somatório dos quantitativos de cada consorciado e, para efeito de habilitação econômico-financeira, do somatório dos valores de cada consorciado;

IV - impedimento de a empresa consorciada participar, na mesma licitação, de mais de um consórcio ou de forma isolada;

V - responsabilidade solidária dos integrantes pelos atos praticados em consórcio, tanto na fase de licitação quanto na de execução do contrato.

E a vedação foi devidamente justificada no presente certame, no APÊNDICE I – TERMO DE REFERÊNCIA:

1. DAS JUSTIFICATIVAS 1.1. Da Vedação à Participação de Consórcios A vedação à participação de consórcios no presente procedimento licitatório está fundamentada na Lei nº 14.133/2021, bem como em entendimentos doutrinários e jurisprudenciais. A seguir, apresentam-se os principais fundamentos: a) Princípios da Competitividade e da Eficiência A restrição visa assegurar a ampla competição entre os licitantes e evitar agrupamentos que possam reduzir a diversidade de propostas. Além disso, a execução integral por uma única empresa promove maior eficiência administrativa e contratual, conforme preceitua o art. 37, caput, da Constituição Federal. b) Especificidades Técnicas do Objeto Conforme o art. 29 da Lei nº 14.133/2021, a vedação ao consórcio pode ser aplicada quando a natureza do objeto exige qualificação técnica específica e individualizada, não comportando a divisão entre empresas. Doutrina: O jurista Marçal Justen Filho, em Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos, afirma que “a vedação à formação de consórcios pode ser justificada quando as características do objeto demandam especialização ou capacidade técnica que não pode ser pulverizada entre diferentes empresas”. c) Jurisprudência Aplicável • Acórdão TCU nº 190/2017 – Plenário: O Tribunal entende que a formação de consórcios deve ser exceção, admitida apenas quando devidamente justificada pela alta complexidade do objeto ou necessidade de controle rigoroso da execução contratual. • Acórdão TCU nº 2105/2019 – Plenário: Reforça que a vedação pode ser válida quando



ESTADO DO CEARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMPOS SALES
SECRETARIA MUNICIPAL DE POLÍTICAS PARA A
EDUCAÇÃO



o objeto demandar maior especialização e controle individualizado. • Acórdão STF nº 554.004/2021: O Supremo Tribunal Federal entendeu que o consórcio não é regra, mas sim uma exceção, sendo legítima sua vedação pela Administração quando o objeto demandar agilidade, controle e responsabilização direta. d) Responsabilidade e Garantias Contratuais Ao exigir a execução por um único licitante, a Administração assegura maior controle sobre o cumprimento das obrigações, facilitando a responsabilização integral do contratado por eventuais falhas na execução do contrato. Prefeitura Municipal de Campos Sales – CE | CNPJ: 07.416.704/0001-99 Tv Sul, nº 440, Centro, Campos Sales, Ceará, Brasil www.campossales.ce.gov.br Conclusão: A vedação à participação de consórcios neste procedimento é medida legítima e justificada, visando maior controle, eficiência, especialização e responsabilidade na execução contratual, conforme autorizado pela legislação vigente e respaldado por doutrina e jurisprudência.

Além disso, temos que, por todo o exposto, não se vislumbra no presente caso uma hipótese de restrição a competitividade. Nessa feita, deve o procedimento possibilitar a disputa e o confronto entre os licitantes, para que a seleção se aperfeiçoe da melhor forma possível, o que se traduz na seleção mais vantajosa para a Administração Pública. Como bem ensina José dos Santos Carvalho Filho (2010) “Fácil é verificar que, sem a competição, estaria comprometido o próprio princípio da igualdade, já que alguns se beneficiariam à custa do prejuízo de outros”

Neste sentido, cabe citar o pronunciamento do Tribunal de Justiça de Santa Catarina:

“A licitação, procedimento anterior ao contrato administrativo, tem como princípio basilar a vinculação ao instrumento convocatório, que é lei interna do próprio certame e, por isso, deve ser cumprido em sua totalidade, é através dele que ficam estabelecidas as regras para o posterior cumprimento do contrato, faltante um item exigido pelo edital, inabilita-se o proponente. (...) o princípio da isonomia deve ser interpretado de forma sistêmica ao princípio da vinculação do edital, pois este estabelece as regras do certame e aquele garante, dentro da própria licitação, a justa competição entre os concorrentes, **a isonomia não deve ser tratada única e exclusivamente como direito dos licitantes, mas também como um conjunto de deveres e limitações impostas pelo próprio edital.** (Tribunal de Justiça de Santa Catarina, MS n.º 98.008136-0, Rel. Des. Volnei Carlin, j. 14.08.02)(grifo nosso).

Portanto, entendemos que não é lícito à Administração Pública, “em nenhuma hipótese, fazer exigências que frustrem o caráter competitivo do certame, mas sim garantir ampla participação na disputa licitatória, possibilitando o maior número possível de concorrentes, **desde**



ESTADO DO CEARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMPOS SALES
SECRETARIA MUNICIPAL DE POLÍTICAS PARA A
EDUCAÇÃO



que tenham qualificação técnica e econômica para garantir o cumprimento das obrigações.” (STJ, Segunda Turma, REsp 474.781/DF, Rel. Ministro Franciulli Netto, DJ de 12/05/2003, p. 297).

Por oportuno, destacamos que a Administração Pública possui discricionariedade na prática de seus atos, com análise em cada caso concreto com conveniência e oportunidade.

Assim, a opção pela **vedação à participação em consórcios e à subcontratação**, com base no interesse público e na análise técnica que apontou que a execução direta pela contratada é essencial para garantir a responsabilidade única pelo resultado, evitar dispersão de responsabilidades e assegurar maior controle pela fiscalização. A vedação, portanto, não é arbitrária, mas decorre de critérios objetivos e alinhados ao princípio da eficiência, atendendo ao disposto no art. 122 da Lei nº 14.133/2021, que confere à Administração a prerrogativa de definir limites e condições para a subcontratação.

Assim, a impugnação **não merece acolhimento** neste ponto, permanecendo válidas as disposições editalícias que preveem a adjudicação por preço global, a vedação de consórcios e a proibição de subcontratação, uma vez que tais exigências encontram-se devidamente justificadas no ETP e TR, em consonância com a legislação aplicável e os princípios que regem as contratações públicas.

2.3. – DAS CLAÚSULAS ABUSIVAS:

Quanto à **Cláusula Sexta (Do Reajuste)**, observa-se que o edital definiu como marco para a contagem do prazo de um ano a **data do orçamento constante no processo administrativo**. O próprio impugnante, ao citar jurisprudência do TCU, reconhece que o reajuste deve considerar a **data do orçamento ao qual a proposta se refere**, entendimento que converge com o critério adotado no edital. Dessa forma, não há que se falar em abusividade, pois a Administração observou o parâmetro técnico-jurídico aceito pelos órgãos de controle, garantindo o equilíbrio econômico-financeiro do contrato.

Além disso, tal definição assegura tratamento isonômico entre os licitantes, uma vez que todos formularam suas propostas considerando a mesma data-base. O critério adotado não amplia indevidamente o período sem reajuste, tampouco impõe ônus além do previsto em lei, estando plenamente alinhado à legislação nacional e à orientação consolidada pelos órgãos de controle externo.

No tocante às **sanções previstas na Cláusula Décima Segunda**, destaca-se que as multas estipuladas possuem respaldo legal, sendo proporcionais e compatíveis com a gravidade das infrações que visam coibir. A Lei nº 14.133/2021, em seus arts. 155 e seguintes, confere à Administração a prerrogativa de estabelecer penalidades contratuais, desde que razoáveis, e neste caso foram fixados percentuais que refletem parâmetros usualmente aceitos pela jurisprudência e pela doutrina, afastando qualquer alegação de caráter confiscatório.



ESTADO DO CEARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMPOS SALES
SECRETARIA MUNICIPAL DE POLÍTICAS PARA A
EDUCAÇÃO



Quanto à **retenção de pagamentos**, ressalta-se que o dispositivo não autoriza sua aplicação arbitrária. A retenção somente ocorreria em situações graves, devidamente apuradas em **procedimento administrativo próprio**, com garantia do contraditório e ampla defesa, jamais por ato unilateral desprovido de fundamentação. Assim, as cláusulas impugnadas atendem aos princípios da legalidade, proporcionalidade e devido processo legal, não configurando qualquer abuso que comprometa a validade do edital.

Assim, verifica-se que as disposições contratuais questionadas pela impugnante não apresentam qualquer traço de abusividade. O critério adotado para o reajuste segue a orientação legal e jurisprudencial vigente, enquanto o regime sancionatório e a retenção de pagamentos estão em conformidade com a Lei nº 14.133/2021, resguardando o devido processo legal e a proporcionalidade das penalidades. Dessa forma, não há razão para alteração das referidas cláusulas, que permanecem válidas e adequadas para assegurar o equilíbrio e a boa execução contratual.

3 – CONCLUSÃO:

Considerando a importância das questões suscitadas, a supremacia do Interesse Público, bem como dos princípios basilares da Administração Pública aprecio a presente impugnação, como tempestiva, para no mérito, **acatar parcialmente a impugnação quanto ao prazo**.

Determino, ainda, que seja **providenciado o devido Termo de Adendo ao Edital da Concorrência Eletrônica nº 071101/2025**, com a devida reprogramação da sessão pública, garantindo-se a ampla divulgação no Portal Nacional de Contratações Públicas – PNCP e nos demais meios oficiais de publicidade, a fim de assegurar a transparência e a observância dos prazos legais.

Dê ciência à empresa, após divulgue-se esta decisão para surtir seus efeitos.

Campos Sales-CE, 31 de julho de 2025.

HILDEFRAN ALENCAR JURUMENHA RIBEIRO
SECRETÁRIO DE POLÍTICAS PARA A EDUCAÇÃO