

ILUSTRÍSSIMO(A) SENHOR(A) PREGOEIRO(A) OFICIAL, RESPONSÁVEL PELO PREGÃO ELETRÔNICO Nº 20250038 DA SECRETARIA DA EDUCAÇÃO DO ESTADO DO CEARÁ.

IMPUGNAÇÃO AO EDITAL

REF.: PREGÃO ELETRÔNICO Nº 20250038 – SEDUC/CODIP

PROC nº 22001.043475/2025-80

UASG: 943001

NÚMERO COMPRASNET: 90385/2025

PRIORIDADE SEGURANÇA LTDA, pessoa jurídica de direito privado, inscrita no CNPJ nº **44.343.328/0001-86**, com sede à Rua **Professor Eládio Magalhães**, nº **33**, **Edson Queiroz**, CEP: **60.811-460**, Fortaleza/CE, por meio de seu representante legal, vem, perante Vossa Ilustre presença, apresentar **IMPUGNAÇÃO AO EDITAL DO PREGÃO ELETRÔNICO Nº 20250038 – SEDUC/CODIP**, nos termos dos itens 10.1 e seguintes do ato convocatório em epígrafe, pelos fatos e fundamentos adiante esposados:

Inicialmente, é cabível alegar que as razões aqui formuladas sejam processadas e, caso não sejam acolhidas, devem ser motivadamente respondidas, com a apreciação da Douta Autoridade Superior, consoante o que rege o Princípio Constitucional que fundamenta o direito de petição (art. 5º, LV da Constituição Federal de 1988).

Nesse espeque, aborda José Afonso da Silva: *“É importante frisar que o direito de petição não pode ser destituído de eficácia. Não pode a autoridade a quem é dirigido escusar-se de pronunciar sobre a petição, quer para acolhê-la quer para desacolhê-la com a devida motivação”*¹.

Diante do exposto, vem a empresa **PRIORIDADE SEGURANÇA LTDA**, ora Impugnante, requerer o devido recebimento e processamento da presente impugnação, com posterior resposta motivada.

¹ DA SILVA, José Afonso. Direito Constitucional Positivo. São Paulo: Malheiros, 2008, pág. 82.

1.0. DA TEMPESTIVIDADE E DA LEGITIMIDADE ATIVA

Nos ditames dispostos no item 10.1 do ato convocatório em comento, é atribuído a qualquer pessoa o poder de impugnar o edital no prazo em **até 03 (três) dias úteis** antes da data fixada para a abertura da sessão pública, conforme se verifica na transcrição do dispositivo, *in verbis*:

10.1. 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 subitem 10.3 abaixo.

10.2. 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.

(...)

10.3. A impugnação e o pedido de esclarecimento deverão ser realizados exclusivamente por meio eletrônico, no endereço licitacao@pge.ce.gov.br, até às 23h59min, com a informação do nº do pregão, o órgão ou entidade promotor da licitação e o pregoeiro responsável.

(...)

10.5. **Acolhida a impugnação, será definida e publicada nova data para a realização do certame**, exceto quando a alteração não comprometer a formulação das propostas. (Grifos nossos);

Nessa esteira, uma vez que a abertura das propostas ocorrerá às 9h, do dia 29/05/2025 (quinta-feira), **a data-limite para protocolo da impugnação será no dia 26/05/2025 (segunda-feira)**, de modo que resta plenamente **tempestiva** a peça impugnatória em destaque.

2.0. DA SINOPSE FÁTICA

Prima facie, é imprescindível salientar que a **empresa PRIORIDADE SEGURANÇA LTDA**, ora peticionante, está devidamente de posse do edital do **PREGÃO ELETRÔNICO Nº 20250038 – SEDUC/CODIP** do Tipo Menor Preço, em Regime de Execução Indireta de Empreitada por Preço Global, a ser realizado pela Secretaria da Educação - SEDUC, por intermédio do pregoeiro e do membro da equipe de apoio designados por ato da Governador do Estado do Ceará.

Convém asseverar que as propostas para o aludido torneio serão abertas eletronicamente no dia 29/05/2025, às 9h, tendo como objeto a contratação de empresa para prestação de serviços contínuos a serem executados com dedicação exclusiva de mão de obra terceirizada, regidos

pela Consolidação da Leis Trabalhistas (CLT) para as categorias, condições e quantidades estabelecidas no edital e seus anexos e na proposta do contratado.

Acontece que, após uma análise minuciosa do instrumento convocatório e de suas cláusulas, a impugnante constatou afronta às normas que regem as aquisições públicas, pelos seguintes motivos:

O documento licitatório **proibiu expressamente a participação de consórcios de empresas, sem apresentar justificativa** clara e fundamentada, violando o princípio da motivação dos atos administrativos e da legalidade.

Diante desses fatos e por entender ilegais as falhas apontadas no instrumento convocatório em análise, a empresa **PRIORIDADE SEGURANÇA LTDA**, na qualidade de Impugnante, vem exhibir a peça impugnatória em tela, com o fito de regularizar o presente certame, consoante passa a expor adiante.

3.0. DA IMPOSSIBILIDADE DE VEDAÇÃO À PARTICIPAÇÃO DE CONSÓRCIO DE EMPRESAS. DA INEXISTÊNCIA DE JUSTIFICATIVA. DA ANÁLISE DA VANTAJOSIDADE DO CERTAME

Por fim, cabe trazer à tona trecho dos requisitos de participação aos quais as empresas licitantes devem preencher para que possam concorrer ao presente certame:

9.4. Não poderão disputar esta licitação:

(...)

9.4.12. A participação de consórcio, qualquer que seja sua constituição.

Como se vê do trecho supratranscrito, o instrumento convocatório expressamente **proíbe** a participação de **empresas reunidas em Consórcio**. No entanto, parece-nos impossível a mencionada vedação, SEM A APRESENTAÇÃO DA DEVIDA JUSTIFICATIVA PARA TANTO, que simplesmente inexistente no edital e seus anexos.

Poder-se-ia dizer, a uma primeira vista, que a cláusula do edital a qual veda a participação dos consórcios encontra-se albergada no limite de legalidade estabelecido pelo art. 15 da Lei nº 14.133/2021; artigo este que cria a possibilidade de a Administração Pública, **consideradas as peculiaridades do objeto licitado**, quando da produção da lei do certame, excluir a participação dos consórcios:

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

Faz-se mister, no entanto, salientar que a legalidade da supracitada cláusula editalícia é apenas **aparente**, não resistindo a uma análise mais profunda e técnica, na qual cabe estudar o objeto da competição, bem como a real situação em que será executada a obra relativa à mesma.

É cediço que, atualmente, vem sendo considerada dentro do poder discricionário da Administração a aceitação, ou não, da participação de empresas em consórcio nos certames. É de se considerar, no entanto, que tal discricionariedade não se encontra livre de lastros, podendo, e devendo, ser exercido sobre tais decisões discricionárias certo controle, com o intuito de evitar prejuízos à própria Administração Pública e, principalmente, aos administrados.

Dessa forma, verifica-se que na Cláusula Editalícia tratada em tablado, a Administração não se utiliza de **NENHUMA JUSTIFICATIVA TÉCNICA** para explicitar os benefícios ou razões em restringir consorciadas de participar do certame, de modo que a previsão imposta em instrumento convocatório não supre a necessidade requisitada por meio de dispositivo legal, nem muito menos respeita costume já entendido dentro da prática licitatória.

Ora, uma vez que não é disposto nenhum arrazoadado técnico explicitando as motivações que restringem as consorciadas de participarem da licitação tratada em epígrafe, e ainda, nem mesmo é esmiuçado as condições de mercado ou as características específicas do objeto licitado que impossibilitam a referida participação desta categoria empresarial, resta claro que tal disposição fere o princípio basilar de todo procedimento licitatório, sendo ele o Princípio Vantajosidade, ou seja, da busca pela proposta mais vantajosa do certame.

Vale citar as palavras de Celso Antônio Bandeira de Mello:

*Assim, a discricionariedade existe, por definição, única e tão-somente para proporcionar em cada caso a escolha da providência ótima, isto é, daquela que realize superiormente o interesse público almejado pela lei aplicada. **Não se trata, portanto, de uma liberdade para a Administração decidir a seu talante, mas para decidir-se do modo que torne possível o alcance perfeito do desiderato normativo.** Logo, para verificar-se se o ato administrativo se conteve dentro do campo em que realmente havia discricção, isto é, no interior da esfera de opções legítimas, **é preciso atentar para o caso concreto.** Esta esfera de decisão legítima compreende apenas e tão somente o campo dentro do qual ninguém poderá dizer com indisputável objetividade qual é a providência ótima, pois mais de uma seria igualmente defensável. Fora daí não há discricção.*(MELLO, Celso A B de. Curso de Direito Administrativo, 22ª ed., São Paulo: Malheiros, 2007, p. 374)

No que diz respeito, especificamente, ao caso em apreço, qual seja a aceitação da participação de consórcios no certame, Marçal Justen Filho, abordando a discricionariedade, estabelece o seguinte entendimento:

O ato convocatório admitirá ou não a participação de empresas em consórcio. Trata-se de escolha discricionária da Administração Pública, **o que evidentemente não significa autorização para decisões arbitrárias ou imotivadas. Admitir ou negar a participação de consórcio é o resultado de um processo de avaliação da realidade do mercado em face do objeto a ser licitado e da ponderação dos riscos inerentes à atuação de uma pluralidade de sujeitos associados para a execução do objeto.** Como toda a decisão exercitada em virtude de competência discricionária, **admite-se controle relativamente à compatibilidade entre os motivos e a realidade e no tocante à adequação proporcional entre os meios e os resultados pretendidos.**" (JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos. 12ª ed. São Paulo: Dialética, 2008, p. 465)

Percebe-se, assim, que, apesar de dentro do círculo de discricionariedade, caberá controle à lei do certame que, desconsiderando a realidade do mercado e do objeto, como é o presente caso, excluir, injustificadamente, da participação na competição os consórcios.

Chega-se, facilmente, à conclusão de que os consórcios acarretarão inúmeras vantagens ao certame, estimulando e garantindo os princípios tão caros ao perfeito desenrolar do processo licitatório, uma vez que amplia substancialmente a competitividade e vantajosidade do certame, benefícios esses plenamente eficazes e pretendidos para a instauração de qualquer licitação.

Tendo-se em mente os essenciais benefícios acima abordados, é forçoso notar que, ainda que a escolha pela participação dos consórcios esteja ligada ao âmbito de discricionariedade da Administração, demonstra-se imperativo garantir a adequação de tais atos da Administração Pública ao caso concreto em questão, por meio de rígido controle, garantindo-se a escolha da melhor opção.

Contudo, como se pode facilmente perceber, **não existe qualquer motivação ou justificativa válida e suficiente para não se permitir a participação das empresas em consórcio na licitação.** Inclusive, sobre a participação em consórcio, o próprio art. 15 da Lei nº 14.133/2021 dispõe pela possibilidade de utilização de tal modalidade, cabendo à Administração realizar a devida motivação válida para a não utilização deste regime.

Desse modo, **constitui condição essencial para a vedação à participação de empresas em consórcio a apresentação de justificativa técnica e econômica robusta, que demonstre de forma cabal o motivo que levou à referida proibição.** Sem essa justificativa completa e válida, destaque-se, estar-se-á incorrendo em manifesta irregularidade, dando ensejo à nulidade de todo o procedimento licitatório (desde a sua instauração até a fase externa).

É nesse sentido que se vem asseverando a necessidade de justificativa e motivação, por parte da autoridade administrativa, quando se trata da exclusão da participação dos consórcios em licitações. Vejamos o entendimento estabelecido na jurisprudência do TCU:

REPRESENTAÇÃO COM PEDIDO DE CAUTELAR. POSSÍVEIS IRREGULARIDADES EM LICITAÇÃO PARA CONSTRUÇÃO, RECUPERAÇÃO E ALARGAMENTO DE PONTES RODOVIÁRIAS NA BR 429/RO. ACATAMENTO DAS JUSTIFICATIVAS APRESENTADAS PELO DNIT. INDEFERIMENTO DA CAUTELAR. **NECESSIDADE DE APRESENTAÇÃO DE JUSTIFICATIVAS TÉCNICAS E ECONÔMICAS MAIS ROBUSTAS QUANDO DA INADMISSÃO DE CONSÓRCIO DE EMPRESA.** PROCEDÊNCIA PARCIAL. CIÊNCIA À AUTARQUIA.

[...]

9.3. dar ciência ao Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes – Dnit da necessidade de, em futuros procedimentos licitatórios, **apresentar justificativas técnicas e econômicas robustas para a inadmissão de consórcio de empresas, de forma a afastar quaisquer questionamentos acerca da decisão adotada.**” (TCU, Acórdão 2.831/2012-Plenário, Relator: Min. Ana Arraes)

A decisão pela vedação de participação de consórcio de empresas em licitação é discricionária, porém deve ser devidamente motivada no processo administrativo. (TCU, Acórdão 3.654/2012-Segunda Câmara, Relator: Min. Marcos Bemquerer)

O impedimento de participação de consórcios de empresas em licitações públicas requer a fundamentação do ato, à luz do princípio da motivação. (TCU, Acórdão 1.305/2013-Plenário, Relator: Min. Valmir Campelo)

A vedação da participação em licitações de empresas em consórcio deve ser justificada, sob pena de restrição à competitividade. (TCU, Acórdão 11.196/2011-Segunda Câmara, Relator: Min. Augusto Sherman)

A permissão ou proibição de participação de empresas em consórcio deverá ser sempre justificada pelo Poder Público, de modo a evitar restrição à competitividade do certame.” (TCU, Acórdão 963/2011-Segunda Câmara, Relator: Min. Augusto Sherman)

Cabe ao administrador a opção de permitir ou não a associação de licitantes em consórcio, **devendo justificar técnica e economicamente a decisão.** (TCU, Acórdão 2.303/2015-Plenário, Relator: Min. José Mucio Monteiro)

“A Administração pode optar por permitir ou não a participação de consórcios em licitações públicas, **devendo a decisão ser motivada, o que é especialmente importante se a opção for vedar a participação, que, em regra, restringe a competitividade do certame.**” (TCU, Acórdão 2.447/2014-Plenário, Relator: Min. Aroldo Cedraz)

A aceitação de empresas em consórcio na disputa licitatória situa-se no âmbito do poder discricionário da Administração contratante, conforme o art. 33, caput, da Lei nº 8.666/93, **requerendo-se, porém,**

que a sua vedação seja sempre justificada. (TCU, Acórdão 1.678/2006-Plenário, Relator: Min. Augusto Nardes)

[...] caso seja feita a opção por não permitir, no edital do certame, a participação de empresas na forma de consórcios, considerando a faculdade constante do art. 33, caput, da Lei nº. 8.666/1993, justifique formalmente tal escolha no respectivo processo administrativo da licitação. (TCU, Acórdão 1.316/2010-Primeira Câmara, Relator: Min. Augusto Nardes)

Pelo que se verifica da ampla jurisprudência colacionada, o TCU é unânime ao entender que a participação de consórcio de empresas amplia a competitividade da licitação, sendo compatível com o princípio primordial da vantajosidade.

Sendo assim, qualquer decisão em sentido contrário, para vedar a participação de consórcios, demandaria uma justificativa técnica no processo administrativo da licitação.

No presente caso, em que o edital expressamente vedou a participação dos consórcios de empresas, faz-se claramente necessária a perfeita justificativa e motivação de tal decisão, devendo, ainda, ser demonstrada a realização do estudo do mercado das empresas participantes, bem como do objeto do certame, o que não foi feito, razão pela qual a referida cláusula é visivelmente ilegal.

4.0. DA CONCLUSÃO E DOS PEDIDOS

Diante do exposto, por intermédio da fundamentação fático-jurídica esposada, a empresa **PRIORIDADE SEGURANÇA LTDA**, ora Impugnante, requer que seja **TOTALMENTE ACOLHIDA A IMPUGNAÇÃO AO EDITAL DO PREGÃO ELETRÔNICO Nº 20250038 – SEDUC/CODIP**, por este Ilustre Pregoeiro e pela Douta Comissão de Licitação da Secretaria da Educação do Estado do Ceará - SEDUC, com a anuência da Autoridade Superior, com vistas a modificar a redação editalícia nos termos a seguir dispostos:

a) Considerando que o edital expressamente vedou a participação de consórcios de empresas, torna-se indispensável uma justificativa clara e bem fundamentada para tal restrição.

Roga-se enfim pela republicação do Edital, a ser prontamente escoimado dos vícios apontados, com a designação de nova data para a realização do certame, devendo ser publicado o aviso respectivo no Diário Oficial do Estado do Ceará e reaberto o prazo inicialmente previsto.

Nestes termos,
Pede e espera deferimento.
Fortaleza/CE, 26 de maio de 2025.

IZAMARE DE MOURA
FERREIRA:068002123
00

Assinado de forma digital por
IZAMARE DE MOURA
FERREIRA:06800212300
Dados: 2025.05.26 18:34:55
-03'00'

PRIORIDADE SEGURANÇA LTDA
CNPJ Nº 44.343.328/0001-86