

Ilmo. Senhor Prefeito da cidade de Leme, em São Paulo - SP.

REFERENTE EDITAL -PREGÃO ELETRÔNICO N. 064/2025

PROCESSO ADM. 1DOC N. 5.623/2023

INÍCIO DE RECEBIMENTO DAS PROPOSTAS: 08/07/2025 – 08:00

TÉRMINO DO RECEBIMENTO DE PROPOSTAS: 23/07/2025 – 08:00

ABERTURA E ANÁLISE DE PROPOSTA: 23/07/2025 – 08:01

INÍCIO DA ETAPA DE LANCES: 23/07/2025 – 09:00

**LMP TRANSPORTES DE PASSAGEIRO E  
LOCACAO DE VEICULOS LTDA**, pessoa jurídica de direito privado, regularmente inscrita no CNPJ sob o nº 26.939.693/0001-76, estabelecida na Rua Atucuri, nº 214, cj 04, Chácara Santo Antônio, São Paulo – SP, CEP 03411-000, neste ato representada por sua sócia administradora **LUCIANA MARTINS PINTO**, brasileira, casada, empresária, portadora do RG nº 33.994.309-9 SSP/SP e inscrita no CPF sob o nº 329.926.038-30, vem, respeitosamente, apresentar **IMPUGNAÇÃO AO EDITAL** em epígrafe, com fulcro no artigo 165, § 1º da Lei n.º 14.133/2021, diante dos fundamentos que passa a expor:

A Prefeitura de Leme publicou edital de licitação, em referência, para “contratação de empresa para prestação de serviços de locação de veículos automotores, sem motorista, em caráter não eventual, com quilometragem livre, em condições de trafegar dentro e fora do município, incluídas as despesas com lubrificantes, pneus e os serviços de manutenções corretivas e preventivas, para atender as necessidades das secretarias municipais de

leme”, pelo valor estimado da contratação em R\$ 2.467.915,32 (dois milhões quatrocentos e sessenta e sete mil novecentos e quinze reais e trinta e dois centavos).

Analisando o edital notamos que ele não seguiu a lei geral de licitações e muito menos respeitou os requisitos para manter o equilíbrio econômico do contrato etc., motivo pelo qual apresentamos a presente impugnação, para levar ao conhecimento desta autoridade licitante e, após, seja o mesmo suspenso de imediato para correção das flagrantes nulidades.

## DO EQUILÍBRIO ECONÔMICO FINANCEIRO

Visa a prefeitura contratar empresa para locar veículos ***“com quilometragem livre”***. Porém, o edital, seu termo de referência e seu estudo técnico preliminar não definem com clareza o plano para manter o equilíbrio econômico do contrato, conforme dispõe o artigo 6º., XX, da Lei 14133/21 ao impor que o edital deve trazer a ***“Definição clara de equilíbrio econômico-financeiro”***.

Portanto, o edital é omissivo ao deixar de detalhar dois itens importantes, a saber:

- Como indenizar a contratada nos períodos de excesso de quilometragem (acima da média de 10 mil km/mês), já que ela é livre e impactará em custos para manter os veículos revisados e outros insumos de responsabilidade da contratada.
- Impacto econômico: Risco de onerosidade excessiva à contratada, sem garantia de reequilíbrio.

É recomendável que o edital regule o equilíbrio econômico-financeiro no caso de locação com quilometragem livre, pois a quilometragem efetivamente rodada pode ultrapassar a previsão inicial, gerando custos adicionais para o contratado que não estavam previstos na proposta original.

**Fundamentação:**

- A Lei 14.133/21 prevê que o equilíbrio econômico-financeiro dos contratos deve ser mantido, podendo ser restabelecido mediante acordo entre as partes quando ocorrerem fatos imprevisíveis ou previsíveis com consequências incalculáveis que impactem a execução do contrato (art. 65, inc. II, "d", e princípios gerais do reequilíbrio).
- Em contratos de locação com quilometragem livre, o uso efetivo pode ultrapassar a estimativa inicial, acarretando aumento de custos para o contratado (manutenção, combustível, desgaste, etc.), o que justifica a previsão clara no edital para garantir a possibilidade de revisão ou reequilíbrio.
- A ausência dessa previsão pode gerar desequilíbrio contratual, onerando excessivamente uma das partes e comprometendo a execução adequada do contrato.
- Portanto, o edital deve prever cláusulas que tratem do reequilíbrio econômico-financeiro, especialmente em situações como quilometragem livre, para permitir ajustes caso o uso ultrapasse o previsto.

Para evitar riscos e garantir a justa remuneração do contratado, o edital deve disciplinar o equilíbrio econômico-financeiro diante da possibilidade de quilometragem livre ultrapassar o previsto inicialmente.

## **DA OBRIGATORIEDADE DE PLANEJAMENTO DETALHADO**

O artigo 18 da Lei de Licitação estabelece que o órgão público licitante deve seguir os requisitos nele constantes previamente a publicação do edital, de maneira a detalhar obrigatoriamente o planejamento e principalmente o seu cálculo, com objetivo de deixar claro os custos para execução do objeto licitado.

É requisito prévio para licitar:

- Justificativa individualizada por secretaria.
- Cálculo detalhado de demanda.
- Simulação de custo real com 10 mil km/mês.
- Critérios de dimensionamento.

O edital carece de detalhamento do custo, ou seja, traz valores aleatórios e genéricos, contrariando a lei. A ausência de robustez no planejamento pode comprometer a economicidade e a legalidade da contratação.

Para uma licitação de locação de veículos, o planejamento detalhado incluiria:

- Orçamento estimado com preços unitários por veículo, custos de manutenção, seguros e outros encargos.
  
- Análise de riscos, como variações no preço do combustível ou necessidade de aumento da frota.

Estabelece a Lei 14133/21:

*“Art. 18. A fase preparatória do processo licitatório é caracterizada pelo planejamento e deve compatibilizar-se com o plano de contratações anual de que trata o inciso VII do caput do art. 12 desta*

Lei, sempre que elaborado, e com as leis orçamentárias, bem como abordar todas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação, compreendidos:

I - a descrição da necessidade da contratação fundamentada em estudo técnico preliminar que caracterize o interesse público envolvido;

(...)

§ 1º O estudo técnico preliminar a que se refere o inciso I do caput deste artigo deverá evidenciar o problema a ser resolvido e a sua melhor solução, de modo a permitir a avaliação da viabilidade técnica e econômica da contratação, e conterá os seguintes elementos:

I - descrição da necessidade da contratação, considerado o problema a ser resolvido sob a perspectiva do interesse público;

(...)

IV - estimativas das quantidades para a contratação, acompanhadas das memórias de cálculo e dos documentos que lhes dão suporte, que considerem interdependências com outras contratações, de modo a possibilitar economia de escala;

(...)

VI - estimativa do valor da contratação, acompanhada dos preços unitários referenciais, das memórias de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte, que poderão constar de anexo classificado, se a Administração optar por preservar o seu sigilo até a conclusão da licitação;" (grifamos)

Esse detalhamento assegura transparência, eficiência e segurança jurídica ao processo licitatório, garantindo que a contratação atenda adequadamente ao interesse público.

## DA ANÁLISE DE RISCOS E MATRIZ DE RISCOS

Não há na matriz de risco cláusula de alocação de responsabilidades por fatos supervenientes como alta quilometragem (lembrando que ela é livre), aumento de custos com manutenção e insumos, indisponibilidade de peças no mercado nacional e internacional, já que o mercado de comércio de carros atualmente não trabalham com estocagem de peças, e sim com compras programadas a partir da demanda ofertada às oficinas etc.

O impacto desta omissão no edital de licitação é alto e grave em contratos desta natureza de prestação contínua de alta quilometragem. Se faz, portanto, inserir cláusula para regular conduta na matriz de risco voltado a este tema.

Conforme previsto nos artigos 20 e 22 da Lei 14.133/2021, a matriz de riscos deve conter cláusulas claras de alocação de responsabilidades para fatos supervenientes, especialmente em contratos de locação de veículos com quilometragem livre, onde riscos como alta quilometragem, aumento de custos com manutenção, indisponibilidade de peças, entre outros, são relevantes.

Dispõe a Lei 14133/21:

*“Art. 20 determina que a Administração deve realizar análise de riscos na fase preparatória, identificando, avaliando e propondo medidas para mitigar riscos que possam afetar a execução do contrato”.*

*“Art. 22 exige que a matriz de riscos contenha a identificação dos riscos, sua probabilidade, impacto, causas, consequências e, principalmente, a alocação clara das responsabilidades entre as partes”. (grifamos)*

Exemplificando os riscos neste modelo de contratação com quilometragem livre, a saber:

- Quilometragem efetiva superior à estimada, gerando desgaste e custos adicionais;
- Aumento inesperado de custos com manutenção corretiva e preventiva;
- Indisponibilidade ou demora na reposição de peças;
- Sinistros ou eventos que impactem a frota;

Estes elementos acima devem estar previstos na matriz de risco, com definição clara de quem arcará com cada custo ou responsabilidade.

A análise de riscos deve prever mecanismos para reequilíbrio econômico-financeiro caso a quilometragem ultrapasse significativamente a estimativa inicial, evitando prejuízos ao contratado e garantindo a continuidade do serviço.

Para garantir a segurança jurídica e o equilíbrio do contrato, a matriz de riscos deve conter cláusulas específicas que alocam responsabilidades por fatos supervenientes típicos da locação com quilometragem livre, como alta quilometragem, custos extras de manutenção e indisponibilidade de peças, conforme exigido pelos artigos 20 e 22 da Lei 14.133/2021.

#### **DA QUILOMETRAGEM LIVRE E O SEU IMPACTO AO ATINGIR O LIMITE DE QUILOMETRAGEM MÉDIA PREVISTA NO EDITAL**

Mais uma vez, nota-se que a autoridade licitante deixou de considerar que o edital traz uma média de rodagem do veículo em 10.000 quilômetros, mas exige na execução quilometragem livre, o que, com certeza, obrigará a contratada a trocar sua frota muito antes do vencimento do contrato, violando assim o inciso V, do artigo 92, da Lei 14133/21, que exige preservação do equilíbrio econômico-financeiro.

O artigo 92, inciso V, da Lei 14.133/2021 exige que todo contrato contenha cláusulas que estabeleçam, entre outros aspectos, o preço, as condições de

pagamento, os critérios, a data-base e a periodicidade do reajustamento de preços e os critérios de atualização monetária.

No entanto, o dispositivo não menciona expressamente a obrigatoriedade de previsão no edital ou estudo técnico preliminar sobre reequilíbrio decorrente de aumento da quilometragem real ou troca de frota por atingimento de limite de quilômetros.

Porém, considerando o princípio do equilíbrio econômico-financeiro dos contratos administrativos, previsto na própria Lei 14.133/21 (artigos 6º, inciso LVIII, e 124), e a necessidade de garantir a justa remuneração do contratado diante de fatos supervenientes imprevisíveis ou previsíveis com consequências incalculáveis, é recomendável que o edital e o estudo técnico preliminar contenham previsão específica para reequilíbrio em casos como aumento da quilometragem efetiva ou troca de frota por limite atingido.

#### **CRITÉRIO DE JULGAMENTO: MENOR PREÇO GLOBAL POR LOTE**

Optou a licitante em dividir o objeto em 02 lotes com diferentes modelos para cada um. Esta divisão em lotes visa tão somente restringir a participação de empresas de pequeno e médio porte, direcionando-o à um público exclusivo de interesse pessoal da administração pública, com desvio do princípio da impessoalidade da Administração Pública. O fracionamento por item ampliaria a disputa e possibilitaria maior vantagem para a licitante.

Por infringir a Lei, deve a licitante alterar o critério de julgamento para menor preço por item.

A Lei 14.133/2021 privilegia o princípio do parcelamento, ou seja, recomenda que a administração divida o objeto da licitação em tantas partes quantas tecnicamente e economicamente viáveis, seja por itens ou por lotes. Essa divisão visa ampliar a

competitividade, facilitar a participação de pequenas empresas e buscar melhores propostas para o interesse público.

Diferença entre Lote e Item:

- Por Itens: Cada modelo de veículo seria um item distinto. O fornecedor pode concorrer a quantos itens desejar, havendo maior possibilidade de participação de diferentes empresas para cada modelo.
- Por Lotes: Um lote pode agrupar mais de um item como uma única unidade de disputa. O vencedor é quem fornece todos os itens do lote, o que pode restringir a competitividade, pois exige maior capacidade do fornecedor.

*A licitação por item é a regra, devendo ser adotada sempre que não houver prejuízo para a administração em termos de escala ou operacionalização, o que se aplica ao caso em questão.*

Desde que haja justificativa técnica e econômica no processo (e não há), demonstrando que, para o caso concreto, agrupar os modelos de veículos em lotes (ex: para facilitar a gestão, padronização etc.) é mais vantajoso. ***A adoção do sistema por lotes exige motivação, pois pode restringir a participação, conforme entendimento dos Tribunais de Contas e normativos.***

Jurisprudência e Diretriz dos Órgãos de Controle:

***Súmula 247 do TCU:***

***“Adjudicação por item deve ser adotada salvo quando houver perda de economia de escala ou prejuízo para o conjunto do objeto.***

*O parcelamento não é obrigatório quando comprovada inviabilidade técnica ou econômica, ou quando a natureza do objeto exige unidade de fornecimento para garantir a eficiência da contratação". (grifamos)*

Ainda, com o objetivo único de direcionar o objeto licitado, consta no Termo de Referência que a licitante agrupou nos dois lotes veículos de categorias e tipos diferentes. No **lote 01** consta locação de **veículo tipo passeio**, com 5 lugares. Já no item 02 deste lote visa contratar locação de **veículo tipo pick-up** com 02 lugares.

No **lote 02** consta no item 01 contratação de locação de **veículo tipo van, com 15 + 1 lugares**. No item 02 deste lote locação de **veículo tipo van furgão para transporte de cargas, movida a diesel**.

A junção de veículos de tipos diversos no mesmo lote visa tão somente excluir participantes da licitação, e, conseqüentemente direcionar o objeto para empresas específicas e conhecidas da administração pública, porque raríssimas são as empresas de locação séria, compromissadas com a impessoalidade e moralidade administrativa, que tenham em seu inventário todos os tipos de carros alugados nos dois lotes acima.

Por este motivo, a regra legal é licitar por item e não por grupo de lotes. Poderia a licitante licitar sim em grupos, mas desde que fosse grupos formados com veículos do mesmo tipo e não diverso, caso deste edital.

## EXIGÊNCIA DE AR-CONDICIONADO NO COMPARTIMENTO DE CARGA NÃO PREVISTO NO EDITAL

A administração pública deve respeitar rigorosamente o princípio da **vinculação ao instrumento convocatório** (o edital) e o princípio da **isonomia** entre os participantes.

Isso significa que Todas as exigências técnicas, características, requisitos e condições para o objeto de licitação devem estar claramente detalhadas no edital.

Qualquer especificação técnica não prevista no edital não pode ser cobrada nem exigida dos licitantes ou do futuro contratado após a realização da disputa.

A administração não pode exigir, após o início da licitação, a instalação de ar-condicionado no compartimento de carga se isso não estava previsto no edital. Tal exigência configuraria ilegalidade por violar a vinculação ao edital (art. 18 e art. 20 da Lei 14.133/2021), e os princípios da publicidade, transparência e igualdade entre os concorrentes.

Se a exigência de ar-condicionado no compartimento de carga é relevante para a contratação, deveria constar detalhadamente nas especificações técnicas do edital e termo de referência, permitindo que os fornecedores se planejassem e precisassem corretamente.

Se a administração constatar que o ar-condicionado no compartimento de carga é essencial e foi omitido, o correto é suspender o processo licitatório e republicar o edital com a devida retificação, garantindo amplo conhecimento aos interessados.

Não é permitido exigir do vencedor ou dos licitantes algo que não estava claramente estabelecido como requisito obrigatório.

## CONCLUSÃO

Diante dos fundamentos acima, requer o acolhimento da presente impugnação, com a consequente suspensão do certame e retificação do Edital, nos termos sugeridos, fundamentados nos princípios da legalidade, competitividade, isonomia, economicidade, equilíbrio econômico-financeiro, e vantajosidade para a Administração Pública.

Termos em que pede deferimento.

São Paulo, 18 de julho de 2025.

---

**LMP TRANSPORTES DE PASSAGEIRO E  
LOCACAO DE VEICULOS LTDA**