

A ILMA SRA. PREGOEIRA OFICIAL DO MUNICÍPIO DE VENDA NOVA DO IMIGRANTE

Referência: 02/2026

Proc.: 4030/2025

FHE CONSULTORIA LTDA, pessoa jurídica de direito privado, inscrita no CNPJ sob nº 47.131.549/0001-89, com sede na ROD DO SOL, nº 1528, APT 1007;EDIF ITAPARICA PREVILEGE, PRAIA DE ITAPARICA, VILA VELHA/ES, CEP: 29.102-020, com endereço eletrônico FHESTEVAM@GMAIL.COM, telefone para contato (27) 99625-0509, por seu representante legal, **FELIPE HENRIQUE ESTEVAM**, inscrito(a) no CPF nº 084.127.716-80, ao final assinado, com a devida vênia, vem, à presença de Vossa Senhoria, tempestivamente, apresentar:

IMPUGNAÇÃO

em face do edital em epígrafe, pelos motivos de fato e de direito que abaixo seguem:

I – DA TEMPESTIVIDADE

O art. 164, da Lei nº 14.133/2021 dispõe que o qualquer cidadão é parte legítima para impugnar o edital de licitação por irregularidade na aplicação da Lei.

No instrumento convocatório foi fixado que o prazo para impugnação do edital é de 03 (três) dias úteis anteriores a data para abertura da sessão.

A sessão pública estava marcada para o dia 26 de janeiro de 2026, a presente impugnação é tempestiva até as 23:59 do dia 21/01/2026.

II – DOS FATOS

O Município de Venda Nova do Imigrante publicou o Edital de Pregão Eletrônico nº 000002/2026, cujo objeto consiste na contratação de empresa ou cooperativa para execução dos serviços de transporte escolar destinados ao atendimento de alunos matriculados nas redes pública estadual e municipal de ensino.

Trata-se de contratação de elevada relevância pública e social, uma vez que o transporte escolar integra diretamente a política pública de garantia do direito fundamental à educação, assegurando que crianças e adolescentes tenham acesso regular, seguro e contínuo às unidades de ensino. Além disso, envolve atividade de risco, exigindo elevado grau de planejamento, controle, padronização técnica, previsibilidade operacional e rigor quanto às condições de segurança, manutenção dos veículos, qualificação dos condutores e gestão da execução contratual, sob pena de comprometimento da integridade física dos usuários e da própria continuidade do serviço público essencial.

O certame foi estruturado sob a égide da Lei Federal nº 14.133/2021, da Lei Complementar nº 123/2006, bem como dos decretos municipais aplicáveis, prevendo a realização da disputa em ambiente eletrônico, com critério de julgamento pelo menor preço, em modo de disputa aberto, conforme disciplinado no instrumento convocatório.

O edital estabelece regras detalhadas acerca das condições de participação, credenciamento, apresentação de propostas, habilitação jurídica, fiscal, trabalhista, técnica e econômico-financeira, execução contratual, fiscalização, aplicação de sanções e demais procedimentos inerentes à condução da licitação e à futura contratação administrativa.

Entretanto, após análise técnica do instrumento convocatório e de seus anexos, constata-se a existência de critérios excessivamente abertos, genéricos ou imprecisos, que acabam por gerar elevado grau de discricionariedade na interpretação e aplicação das regras do certame,

impactando diretamente a previsibilidade jurídica, a segurança dos licitantes e a adequada formação das propostas.

Esse cenário tende a afastar potenciais interessados que normalmente participariam do certame, reduzindo o universo concorrencial e enfraquecendo a competitividade, o que compromete a efetiva obtenção da proposta mais vantajosa para a Administração. Em contrapartida, a ausência de parâmetros claros e objetivos também estimula a formulação de propostas artificiais, subdimensionadas ou economicamente inviáveis, elevando o risco de apresentação de preços inexequíveis, com reflexos diretos na qualidade da execução contratual e na continuidade do serviço público.

Em contratos de natureza sensível e essencial, como o transporte escolar, tal fragilidade regulatória assume gravidade ainda maior, pois a busca por preços artificialmente reduzidos, dissociados de uma estrutura mínima de custos compatível com a segurança e a regularidade do serviço, pode comprometer diretamente a integridade dos usuários, a confiabilidade da operação e a sustentabilidade contratual.

Diante desse contexto, a Impugnante apresenta a presente impugnação com o objetivo de provocar a Administração Pública à revisão crítica do instrumento convocatório, visando ao aperfeiçoamento das regras editalícias, ao fortalecimento da segurança jurídica, à ampliação da competitividade saudável e à mitigação dos riscos de contratação de propostas inexequíveis ou operacionalmente frágeis.

Os vícios identificados serão expostos de forma individualizada e fundamentada no tópico próprio, permitindo análise objetiva, técnica e motivada por parte da Administração.

III – DOS FUNDAMENTOS

a) DA RESTRIÇÃO INDEVIDA AO DIREITO DE PETIÇÃO E À AMPLA PARTICIPAÇÃO EM RAZÃO DA EXIGÊNCIA DE PROTOCOLO EXCLUSIVAMENTE ELETRÔNICO

O edital estabelece, em seu item 7.2.2, que as razões de recurso e o encaminhamento de manifestações deverão ser apresentados exclusivamente por meio do sistema eletrônico do provedor, vedando expressamente qualquer outra forma de protocolo, inclusive físico ou presencial.

Tal previsão, embora inspirada na modernização dos procedimentos administrativos e na busca por maior celeridade, não pode ser interpretada de forma absoluta, sob pena de violação direta a princípios constitucionais e administrativos basilares, especialmente o direito de petição, o acesso universal à Administração Pública, a ampla participação, a isonomia, a razoabilidade e a eficiência em sua dimensão material.

Nos termos do art. 5º, inciso XXXIV, alínea “a”, da Constituição Federal, é assegurado a todos, independentemente de pagamento de taxas, o direito de petição aos Poderes Públicos em defesa de direitos ou contra ilegalidades ou abusos de poder. Trata-se de garantia fundamental de aplicação imediata, que não pode ser restringida por ato administrativo infralegal, tampouco condicionada à adesão compulsória a plataformas digitais específicas.

A imposição de que toda e qualquer manifestação, recurso ou entrega de documentos somente possa ocorrer por meio eletrônico, mediante cadastro obrigatório em sistema privado de provedor, cria barreiras concretas de acesso para cidadãos, empresas, cooperativas, associações e interessados que não disponham de acesso adequado à internet, de recursos tecnológicos compatíveis, de domínio técnico-operacional ou que, por legítima opção, não desejem se submeter a cadastro em plataformas privadas para exercício de um direito constitucional.

Tal restrição compromete o caráter universal do controle social e da participação administrativa, transformando um direito público subjetivo em prerrogativa condicionada à capacidade tecnológica do interessado, o que

afronta diretamente os princípios da impessoalidade, da igualdade material, da publicidade, da participação social e da ampla defesa administrativa.

Ressalte-se que a informatização dos procedimentos administrativos deve ser instrumento de facilitação do acesso e não mecanismo de exclusão ou restrição indireta de direitos. A Administração Pública, ao optar por meios eletrônicos como regra, deve preservar canais alternativos minimamente acessíveis, sobretudo quando se trata do exercício de direitos fundamentais, como a formulação de impugnações, recursos administrativos e petições em geral.

Ademais, a vedação absoluta de protocolo por outros meios impede, inclusive, que eventuais falhas sistêmicas, instabilidades da plataforma, indisponibilidades técnicas ou dificuldades de autenticação sejam adequadamente superadas, transferindo integralmente ao administrado o risco operacional de sistemas que não estão sob seu controle direto, o que viola os princípios da segurança jurídica, da boa-fé objetiva e da proteção da confiança legítima.

Dessa forma, a cláusula editalícia que impõe o encaminhamento exclusivo de manifestações e documentos por meio eletrônico revela-se desproporcional, restritiva e juridicamente vulnerável, devendo ser revista para assegurar a efetividade do direito de petição, a ampliação do acesso aos mecanismos de controle e a preservação da igualdade de oportunidades entre todos os interessados.

b) DA AUSÊNCIA DE OBJETIVIDADE E DA DISCRICIONARIEDADE INDEVIDA NA POSSIBILIDADE DE REABERTURA DA FASE DE LANCES (ITEM 9.14.4 DO EDITAL)

O item 9.14.4 do edital dispõe que, definida a melhor proposta, “se a diferença em relação à proposta classificada em segundo lugar for de pelo menos 5% (cinco por cento), a Pregoeira, auxiliada pela equipe de apoio, poderá admitir o reinício da sessão pública de lances”.

A redação do dispositivo revela-se juridicamente problemática por dois aspectos centrais: (i) a ausência de critérios objetivos para a sua aplicação; e (ii) a abertura de margem excessiva de discricionariedade à autoridade condutora do certame, com potencial comprometimento da isonomia entre os licitantes e da segurança jurídica do procedimento.

Inicialmente, observa-se que o edital não esclarece se o eventual reinício da sessão pública de lances se aplicaria apenas a lances intermediários, a lances finais, ou se alcançaria indistintamente toda a dinâmica competitiva já encerrada. A imprecisão normativa gera insegurança quanto ao alcance, às condições e aos limites da regra, dificultando a adequada compreensão dos riscos do certame e a própria formulação estratégica das propostas pelos licitantes.

Mais grave, contudo, é o fato de o dispositivo atribuir à Pregoeira e à equipe de apoio a faculdade de reabrir a fase competitiva sem qualquer critério objetivo previamente delimitado, condicionando a medida a uma avaliação discricionária não vinculada a parâmetros técnicos, econômicos ou procedimentais claramente definidos.

Tal construção normativa afronta diretamente o princípio do julgamento objetivo, consagrado na Lei nº 14.133/2021, segundo o qual os critérios decisórios devem ser previamente estabelecidos, transparentes, verificáveis e aplicáveis de forma uniforme a todos os participantes. A atuação administrativa no âmbito licitatório deve ser predominantemente vinculada, não se admitindo margens amplas de subjetividade que possam interferir no resultado da competição.

Além disso, a possibilidade de reabertura da sessão de lances por decisão discricionária gera potencial violação ao princípio da isonomia, na medida em que pode favorecer determinados licitantes em detrimento daquele que legitimamente alcançou a melhor classificação ao final da etapa competitiva regularmente encerrada. A empresa melhor classificada passa a suportar risco

adicional não previsto de forma clara no edital, com prejuízo à previsibilidade e à estabilidade do procedimento.

Há, ainda, evidente comprometimento da segurança jurídica e da confiança legítima, uma vez que os licitantes estruturam suas propostas e estratégias competitivas com base nas regras previamente divulgadas. A reabertura discricionária da fase de lances, sem critérios objetivos, quebra a expectativa legítima de encerramento regular da disputa, gerando instabilidade procedimental e potencial litigiosidade.

Importante destacar que a Administração Pública somente pode estabelecer mecanismos de reinício, prorrogação ou reabertura de fases quando estes estiverem claramente delimitados no edital, com parâmetros objetivos, automáticos ou vinculados a hipóteses previamente definidas, de modo a impedir decisões casuísticas, assimetrias competitivas e interferências subjetivas no resultado do certame.

Dessa forma, o item 9.14.4, ao permitir a reabertura da sessão pública de lances de forma genérica e discricionária, sem delimitação objetiva de critérios, revela-se incompatível com os princípios da legalidade, isonomia, julgamento objetivo, segurança jurídica e vinculação ao instrumento convocatório, devendo ser suprimido ou adequadamente reformulado.

c) DA PRORROGAÇÃO DISCRICIONÁRIA DE PRAZOS SEM CRITÉRIOS OBJETIVOS E DA POTENCIAL VIOLAÇÃO À ISONOMIA ENTRE OS LICITANTES (ITEM 11.1.8 DO EDITAL)

O item 11.1.8 do edital dispõe que é facultado à Pregoeira prorrogar o prazo para apresentação da proposta comercial definitiva e dos documentos de habilitação, desde que haja solicitação fundamentada do licitante, apresentada antes do término do prazo originalmente fixado.

Embora, em tese, a possibilidade de flexibilização de prazos possa atender a situações excepcionais e contribuir para a ampliação da

competitividade, a forma como o dispositivo foi redigido revela fragilidade jurídica relevante, na medida em que não estabelece qualquer critério objetivo, parâmetro mínimo ou condição verificável para o deferimento ou indeferimento do pedido de prorrogação.

A ausência de balizas normativas claras transfere à autoridade condutora do certame ampla margem de discricionariedade decisória, permitindo avaliações subjetivas, casuísticas ou assimétricas entre os licitantes, o que compromete diretamente o princípio da isonomia, na medida em que concorrentes submetidos à mesma regra podem receber tratamentos distintos sem fundamento objetivo previamente conhecido.

Além disso, tal construção normativa afronta o princípio do julgamento objetivo, uma vez que decisões administrativas no âmbito licitatório devem ser orientadas por critérios previamente definidos no instrumento convocatório, com previsibilidade, transparência e possibilidade de controle pelos interessados e pelos órgãos de fiscalização.

A inexistência de critérios objetivos para prorrogação de prazo também fragiliza a segurança jurídica e a proteção da confiança legítima, pois os licitantes organizam seus fluxos operacionais, cronogramas internos e estratégias de participação com base nas regras temporais estabelecidas no edital. A possibilidade de flexibilização discricionária, sem parâmetros claros, gera instabilidade procedimental e risco de favorecimento indevido.

Ademais, em contextos competitivos, a concessão assimétrica de prorrogações de prazo pode representar vantagem competitiva artificial, permitindo que determinados licitantes tenham tempo adicional para regularização documental, ajustes de proposta ou recomposição de condições que não foram oportunamente atendidas dentro do prazo originalmente estabelecido, em prejuízo daqueles que cumpriram rigorosamente as regras do certame.

Nesse cenário, ainda que a Administração disponha de margem de gestão procedimental, tal atuação deve permanecer vinculada a critérios objetivos, previamente estabelecidos e aplicáveis de forma uniforme, sob

pena de violação aos princípios da legalidade, impessoalidade, isonomia, vinculação ao instrumento convocatório, julgamento objetivo e moralidade administrativa.

Dessa forma, o item 11.1.8, ao permitir a prorrogação de prazo sem qualquer delimitação objetiva de critérios, revela-se juridicamente vulnerável e incompatível com a lógica de competição isonômica que deve reger os procedimentos licitatórios, impondo-se sua revisão, adequação ou supressão.

d) DA TRANSFERÊNCIA INDEVIDA DE RISCOS AO CONTRATADO, DA POSSIBILIDADE DE DUPLA INTERPRETAÇÃO CONTRATUAL E DA AFRONTA AO EQUILÍBRIO ECONÔMICO-FINANCEIRO (ITEM 11.2.6 DO EDITAL)

O item 11.2.6 do edital estabelece expressamente:

“Quaisquer tributos, custos e despesas diretos ou indiretos omitidos da proposta ou incorretamente cotados, serão considerados como inclusos nos preços, não sendo considerados pleitos de acréscimos, a esse ou a qualquer título, devendo o objeto ser entregue para a Prefeitura Municipal de Venda Nova do Imigrante sem ônus adicionais.”

A redação do dispositivo, embora busque assegurar previsibilidade orçamentária a Administração, apresenta relevante fragilidade jurídica ao atribuir integralmente ao contratado todos os riscos econômicos da contratação, inclusive aqueles decorrentes de fatos supervenientes, imprevisíveis ou alheios a sua esfera de controle, o que afronta diretamente a lógica do equilíbrio econômico financeiro dos contratos administrativos.

E imprescindível distinguir situações ordinárias de erro de formação de proposta, cuja responsabilidade de fato recai sobre o licitante, das hipóteses extraordinárias e imprevisíveis, que rompem a equação econômico-financeira originalmente pactuada. Entre essas hipóteses, destaca-se o denominado fato do príncipe, instituto jurídico caracterizado por ato geral, unilateral e imprevisível do próprio Poder Público, estranho ao contrato específico,

que impacta de forma direta e relevante a execução contratual, onerando excessivamente o contratado, como por exemplo a criação ou majoração abrupta de tributos, restrições administrativas supervenientes, alterações regulatórias imprevistas ou restrições de circulação.

Nessas situações, não é juridicamente razoável nem proporcional transferir integralmente ao particular o ônus financeiro decorrente de decisões estatais supervenientes, sob pena de violação aos princípios da equidade contratual, da boa fé objetiva, da proporcionalidade e da vedação ao enriquecimento sem causa da Administração Pública.

Ainda que se reconheça que eventos dessa natureza, em tese, possam ser objeto de pedido de reequilíbrio econômico financeiro, a forma absoluta e genérica como o item 11.2.6 foi redigido induz a uma interpretação restritiva, sugerindo que qualquer ônus adicional, independentemente de sua causa, estaria automaticamente absorvido pelo contratado, afastando na prática a efetividade do direito ao reequilíbrio.

Essa ambiguidade normativa gera dupla interpretação potencialmente lesiva:

uma interpretação mais rigorosa, pela qual o Município poderia sustentar que todos os custos supervenientes estariam definitivamente incorporados ao risco do contratado; e

uma interpretação sistemática, alinhada ao regime jurídico administrativo, que reconhece a preservação do equilíbrio econômico-financeiro em hipóteses excepcionais.

Tal ambiguidade compromete a segurança jurídica, cria assimetria interpretativa entre as partes e amplia o risco de conflitos na fase de execução contratual, além de desestimular a participação de licitantes mais estruturados e tecnicamente responsáveis, que precificam adequadamente seus riscos.

Ademais, a manutenção de cláusula com esse grau de generalidade pode conduzir, na prática, a enriquecimento ilícito da Administração, na medida em que transfere ao particular custos extraordinários que não integravam a equação econômico-financeira originalmente contratada, gerando desequilíbrio econômico artificial em favor do ente público e onerando de forma desproporcional o licitante.

Em contratos sensíveis e de execução continuada, como o transporte escolar, essa distorção assume gravidade ainda maior, pois compromete a sustentabilidade operacional do serviço, a qualidade da execução e a própria continuidade da política pública envolvida.

Dessa forma, o item 11.2.6, ao estabelecer de forma absoluta a assunção integral de riscos pelo contratado, sem ressalvas expressas para hipóteses de fatos imprevisíveis, fato do príncipe, força maior ou alea extraordinária, revela-se juridicamente inadequado, devendo ser reformulado para preservar o equilíbrio econômico-financeiro do contrato, a segurança jurídica e a proporcionalidade na distribuição de riscos.

e) DA EXIGÊNCIA ILEGAL DE CERTIDÃO DA FAZENDA DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO PARA EMPRESAS DE OUTRAS UNIDADES FEDERATIVAS E DA AFRONTA AO ROL TAXATIVO DO ARTIGO 68, II, DA LEI 14.133 DE 2021

O item 11.4.3, alínea d, do edital estabelece a exigência de apresentação de prova de regularidade com a Fazenda Estadual, inclusive do Estado do Espírito Santo, quando a empresa não possuir sede naquele ente federativo.

Tal exigência revela manifesta ilegalidade, na medida em que amplia indevidamente o rol de documentos de habilitação fiscal previstos na legislação federal, violando diretamente o disposto no artigo 68, inciso II, da Lei 14.133/2021, que estabelece de forma taxativa quais documentos podem ser exigidos para fins de regularidade fiscal.

O referido dispositivo legal autoriza a exigência de comprovação de regularidade perante a Fazenda do domicílio ou sede do licitante, não contemplando a possibilidade de imposição de certidões de entes federativos estranhos à sua base tributária natural. A Administração Pública não detém competência normativa para ampliar, por mera discricionariedade administrativa, o elenco de documentos legalmente exigíveis, sob pena de violação ao princípio da legalidade estrita.

Em matéria de habilitação, o regime jurídico é de vinculação absoluta a lei, sendo vedada a criação de exigências adicionais, restritivas ou não previstas expressamente na norma geral de licitações. A Administração somente pode exigir aquilo que a legislação autoriza de forma clara e objetiva, não sendo legítima a imposição de obrigações documentais que extrapolem o comando legal.

A exigência de certidão da Fazenda do Estado do Espírito Santo para empresas sediadas em outros Estados, além de não possuir respaldo legal, impõe ônus desnecessário, burocrático e potencialmente inviabilizador da participação de licitantes, afetando diretamente os princípios da competitividade, isonomia, razoabilidade e ampla participação.

Mais grave ainda é o fato de que tal exigência aparece combinada com outros dispositivos do edital, de forma pouco clara e sem a devida uniformidade redacional, criando verdadeiro risco de interpretação equivocada por parte dos interessados. Essa técnica redacional induz o licitante a erro, podendo leva-lo a acreditar que estaria regularmente habilitado quando, na realidade, poderá ser surpreendido com inabilitação por descumprimento de requisito ilegal e não previsto na legislação.

Tal circunstância configura verdadeiro potencial de ludibriação indireta dos interessados, comprometendo a transparência do certame e ampliando indevidamente o risco de exclusão de concorrentes aptos, situação que não se verifica de forma clara e uniforme em outros trechos do próprio edital.

A manutenção dessa exigência não apenas afronta a Lei 14.133 de 2021, como também compromete a validade do instrumento

convocatório, uma vez que introduz requisito restritivo de competitividade sem respaldo legal, com potencial de macular a isonomia do procedimento e ensejar nulidade do certame.

Dessa forma, impõe-se a imediata supressão ou adequação do item 11.4.3, alínea d, para que a exigência de regularidade fiscal observe estritamente o rol legalmente previsto, afastando imposições indevidas, evitando interpretações ambíguas e preservando a integridade jurídica do procedimento licitatório.

f) DA FLEXIBILIZAÇÃO INDEVIDA DA QUALIFICAÇÃO TÉCNICA, DA AFRONTA AO ARTIGO 67 DA LEI 14.133 DE 2021, DA INSEGURANÇA JURÍDICA NA DEFINIÇÃO DOS ATESTADOS E DO COMPROMETIMENTO DA SELEÇÃO DA MELHOR PROPOSTA EM SERVIÇO ESSENCIAL A CRIANÇAS E AO DIREITO FUNDAMENTAL A EDUCAÇÃO

A qualificação técnica não constitui mera formalidade procedimental. Trata-se de etapa nuclear do processo licitatório, destinada a assegurar que o futuro contratado possua capacidade operacional real, experiência comprovada e estrutura adequada para executar, com segurança, regularidade e eficiência, o objeto contratado.

Esse dever de cautela se intensifica quando o serviço envolve risco elevado, impacto social direto e proteção de direitos fundamentais, como ocorre no transporte escolar, atividade que não se confunde com transporte coletivo comum de passageiros. Aqui, o usuário final não é um adulto autônomo, mas sim crianças e adolescentes, muitas vezes desacompanhados, sujeitos a vulnerabilidades próprias da idade, impondo a necessidade de controles mais rigorosos, gestão de pessoal especializada, protocolos de segurança, monitoramento permanente, frota adequada e histórico comprovado de execução segura.

O transporte escolar não se destina apenas a deslocamento físico, mas a garantir o efetivo acesso a educação básica, obrigação constitucional do Município, vinculada ao direito fundamental a educação, a proteção integral da criança e do adolescente e a continuidade do serviço público essencial.

Por essa razão, a habilitação técnica deve ser estruturada para selecionar não apenas a proposta mais barata, mas a melhor proposta em seu conceito pleno, isto é, aquela que conjuga preço, capacidade técnica, segurança operacional, sustentabilidade da execução e mitigação de riscos. A proposta artificialmente mais barata, sem lastro técnico adequado, tende a gerar inadimplementos, interrupções contratuais, pedidos reiterados de reequilíbrio, precarização da frota e, em última instância, exposição direta das crianças a situações de risco.

A Lei 14.133 de 2021 tratou essa matéria com rigor normativo. O artigo 67 estabelece rol taxativo dos documentos que podem ser exigidos para fins de qualificação técnica, vedando ampliações arbitrárias ou flexibilizações incompatíveis com a natureza do objeto.

O art. 67 dispõe, em síntese:

“Art. 67. A documentação relativa a qualificação técnica limitar-se-á a:

I comprovação de aptidão para desempenho de atividade pertinente e compatível em características, quantidades e prazos com o objeto da licitação, por meio de atestados fornecidos por pessoas jurídicas de direito público ou privado

II indicação das instalações, do aparelhamento e do pessoal técnico adequados e disponíveis para a realização do objeto da licitação, quando for o caso

III prova de atendimento de requisitos previstos em lei especial, quando o objeto assim o exigir

IV comprovação de que o licitante possui ou disponibilizara recursos humanos, materiais e tecnológicos suficientes para a execução do contrato, quando exigido pela natureza do objeto

Paragrafo primeiro. Poderão ser exigidos atestados relativos a parcelas de maior relevância ou valor significativo do objeto, assim consideradas aquelas que correspondam a, no mínimo, quatro por cento do valor total estimado da contratação.

Paragrafo segundo. A exigência de quantitativos mínimos para comprovação da capacidade técnica poderá alcançar, no máximo, cinquenta por cento da parcela de maior relevância.”

O comando legal é claro ao estabelecer que a qualificação técnica deve ser objetiva, vinculada a parcelas relevantes, tecnicamente justificadas e proporcionalmente delimitadas. Ao mesmo tempo, quando existe legislação especial aplicável ao objeto, a Administração não detém discricionariedade para relativizar ou flexibilizar tais exigências.

No caso do transporte escolar, existe arcabouço normativo específico que impõe padrões diferenciados de segurança, controle de frota, qualificação de motoristas, presença de monitores, inspeções regulares, rastreabilidade e responsabilidade objetiva ampliada, circunstâncias que tornam inadequada qualquer tentativa de equiparação simplificada com transporte ordinário de passageiros.

O que se observa no presente edital, especialmente no item 11.4.4, é uma flexibilização indevida da qualificação técnica, em afronta direta ao art. 67, inciso IV, da Lei 14.133 de 2021, ao admitir comprovações genéricas, abertas e pouco objetivas, incompatíveis com a criticidade do serviço.

O próprio edital, ao afirmar que o atestado deve comprovar prestação de serviço de complexidade semelhante, adota conceito excessivamente abstrato e indeterminado. A lei admite a utilização do conceito de

complexidade, mas exige que este seja objetivamente delimitado, vinculado a elementos técnicos verificáveis e mensuráveis. No instrumento convocatório, entretanto, a complexidade não é definida com clareza, abrindo margem para interpretações subjetivas, assimetrias decisórias e insegurança jurídica.

Ora, o próprio edital exige gestão de mão de obra especializada, envolvendo motoristas e monitores, responsabilidade direta sobre crianças desacompanhadas, controle operacional permanente, rotas múltiplas e continuidade absoluta do serviço. Nenhuma dessas características se confunde com transporte coletivo comum, fretamento ou transporte de cargas. A ausência de exigências técnicas mais rigorosas fragiliza a filtragem de capacidade real dos licitantes.

Outro ponto grave reside na incoerência interna do edital. O item 11.4.4, alínea a.2, exige que os atestados comprovem trinta por cento da quantidade de veículos exigida. Entretanto, o próprio instrumento contrata por rotas, e não por veículos. Ademais, o item 11.4.4.1, alínea a, elenca os dados que devem constar nos atestados, e não inclui qualquer referência a quantitativo de veículos, mas sim informações genéricas de identificação do contrato, local de execução, período e desempenho.

Essa contradição interna evidencia falha de planejamento e potencial direcionamento interpretativo posterior, pois os modelos usuais de atestados de capacidade técnica não trazem quantitativo de frota detalhado, tampouco o próprio Município historicamente exige tal informação para validação de atestados. Cria-se, assim, armadilha normativa capaz de induzir licitantes a erro e gerar inhabilitações artificiais.

Ainda mais grave é a previsão constante no item 11.4.4.4, que menciona exigência de atestados concomitantes, sem que haja qualquer detalhamento objetivo sobre como essa concomitância deve ser comprovada, nem previsão expressa de documentos habilitatórios correspondentes. Trata-se de cláusula aberta, sem lastro procedimental, que amplia indevidamente a margem de interpretação da Administração, violando os princípios da legalidade, impessoalidade, segurança jurídica e vinculação ao instrumento convocatório.

A jurisprudência dos Tribunais de Contas é absolutamente consolidada no sentido de que:

a) a qualificação técnica deve ser estritamente objetiva, proporcional e tecnicamente justificada

b) é vedada a inclusão de exigências genéricas, imprecisas ou que permitam interpretação discricionária

c) a Administração não pode flexibilizar exigências técnicas quando a natureza do objeto demanda rigor operacional

d) requisitos de execução devem ser comprovados na fase de habilitação quando a lei assim determina

O Tribunal de Contas da União possui reiterados precedentes afirmando que exigências técnicas devem guardar aderência direta com parcelas relevantes do objeto, não podendo ser nem excessivamente restritivas nem permissivas a ponto de comprometer a qualidade da contratação. O TCU também assenta que critérios vagos ou indeterminados violam o princípio do julgamento objetivo e fragilizam a segurança jurídica do certame.

Da mesma forma, Tribunais de Contas Estaduais reconhecem que, em serviços sensíveis como transporte escolar, saúde e

segurança, a Administração tem o dever de adotar postura preventiva e conservadora na qualificação técnica, sob pena de responsabilidade por falhas previsíveis.

Outro aspecto juridicamente relevante é que documentos exigidos para fins de execução, quando previstos em lei como requisitos de capacidade, devem ser exigidos na fase de habilitação, não podendo ser postergados para momento posterior, sob pena de burla ao controle prévio de aptidão técnica e violação ao art. 67 da Lei 14.133.

Ao permitir que elementos essenciais da capacidade operacional sejam tratados de forma genérica, subjetiva ou apenas verificados na execução, o edital compromete a própria finalidade da habilitação, que é filtrar previamente operadores aptos e proteger o interesse público primário.

Em síntese, o edital, ao flexibilizar indevidamente a qualificação técnica, compromete:

- a) a seleção da melhor proposta em seu sentido substancial
- b) a segurança das crianças usuárias do serviço
- c) a estabilidade da execução contratual
- d) a legalidade do procedimento
- e) a isonomia entre os licitantes
- f) a previsibilidade e a segurança jurídica

Com vidas e com o direito fundamental a educação não se pode brincar. A contratação de transporte escolar exige rigor técnico, planejamento

responsável e critérios objetivos. A flexibilização indevida não representa eficiência, mas sim risco institucional, jurídico e social.

Dessa forma, impõe-se a revisão profunda do item 11.4.4 e de seus desdobramentos, com adequação integral aos comandos do art. 67 da Lei 14.133 de 2021, eliminação de ambiguidades, definição objetiva de critérios de complexidade, correção das incoerências internas e fortalecimento da qualificação técnica como instrumento de proteção do interesse público e da segurança das crianças.

g) DA SELETIVIDADE INDEVIDA NA APLICAÇÃO DE LEGISLAÇÃO ESPECIAL, DA INCOERENCIA REGULATORIA E DA POTENCIAL RESPONSABILIZAÇÃO DOS AGENTES PUBLICOS NA EXIGENCIA DE REGISTRO NA OCB PARA COOPERATIVAS (ITEM 11.4.7.1, ALINEA G, DO EDITAL)

O item 11.4.7.1, alínea g, do edital estabelece, para fins de habilitação das cooperativas, a exigência de comprovação de registro na Organização das Cooperativas Brasileiras OCB ou entidade estadual correspondente, como requisito obrigatório para participação no certame.

Em si, a exigência encontra respaldo na legislação cooperativista, especialmente na Lei 5.764 de 1971, que disciplina o sistema cooperativo nacional. Todavia, o problema jurídico não reside isoladamente na legalidade do documento exigido, mas sim na conduta seletiva e incoerente da Administração ao aplicar normas especiais apenas para determinados aspectos da contratação, enquanto ignora outras exigências igualmente obrigatórias previstas em legislação específica para o próprio objeto licitado, que é o transporte escolar.

Como demonstrado no tópico anterior, a Administração reconhece expressamente a existência de normas especiais quando lhe convém, exigindo documentos previstos em legislação específica para cooperativas, mas simultaneamente flexibiliza, ignora ou relativiza exigências técnicas igualmente

previstas em legislação especial aplicável ao transporte escolar, cuja observância não se encontra na esfera de discricionariedade administrativa.

Essa conduta evidencia que os agentes públicos responsáveis pela elaboração do edital detêm conhecimento normativo suficiente para identificar regimes jurídicos especiais aplicáveis, mas optaram por aplicá-los de forma fragmentada, seletiva e assimétrica, o que compromete a coerência interna do instrumento convocatório e fragiliza a legalidade do procedimento.

Tal seletividade regulatória viola diretamente os princípios da legalidade, impessoalidade, isonomia, planejamento, segurança jurídica e eficiência administrativa. A Administração não pode escolher quais normas especiais cumprir e quais ignorar, especialmente quando se trata de proteção de direitos fundamentais, segurança operacional e interesse público primário.

Mais grave ainda é o fato de que essa incoerência normativa não foi sequer objeto de controle preventivo pelo setor jurídico do Município, que deixou de apontar a existência de regramento técnico específico aplicável ao transporte escolar, apesar de se tratar de atividade sensível, regulada por normas de trânsito, educação, segurança e proteção integral da criança e do adolescente.

A omissão do controle jurídico não afasta, mas ao contrário, reforça a possibilidade de responsabilização dos agentes envolvidos na fase de planejamento e elaboração do edital, nos termos da Lei 14.133 de 2021, especialmente quanto ao dever de observância da legalidade, da adequada instrução do processo e da gestão de riscos.

A seletividade na aplicação normativa cria ambiente propício a insegurança jurídica, direcionamentos indevidos, assimetria competitiva e fragilização do controle externo, além de comprometer a integridade do procedimento licitatório.

Quando a Administração reconhece a obrigatoriedade de determinados requisitos legais para uma categoria específica de licitantes, mas relativiza exigências igualmente obrigatórias para outra dimensão essencial do objeto, demonstra atuação incoerente, contraditória e juridicamente vulnerável.

No contexto do transporte escolar, essa postura se torna ainda mais sensível, pois não se trata de contratação ordinária, mas de serviço diretamente relacionado a segurança de crianças e ao acesso a educação básica, impondo elevado dever de cautela, rigor normativo e responsabilidade institucional.

Dessa forma, a exigência isolada de registro na OCB para cooperativas, combinada com a omissão quanto a observância integral das normas especiais aplicáveis ao transporte escolar, evidencia falha grave de planejamento, incoerência regulatória e potencial responsabilização dos agentes públicos, impondo a necessidade de revisão ampla do edital para restabelecimento da legalidade, coerência normativa e proteção efetiva do interesse público.

h) DA AUSENCIA DE TRANSPARENCIA QUANTO A MEMÓRIA DE CÁLCULO DOS TRIBUTOS E ENCARGOS, DA INDETERMINAÇÃO DO ITEM 17.19.1 E DA AFRONTA AO PRINCÍPIO DA PUBLICIDADE E AO JULGAMENTO OBJETIVO

O item 17.19.1 do edital estabelece a existência de tributos e encargos que deverão ser descontados ou considerados na execução contratual, independentemente de terem sido ou não inseridos na planilha de custos apresentada pelos licitantes. Todavia, a redação do dispositivo não especifica de forma clara e objetiva quais tributos, encargos ou incidências foram efetivamente considerados pela Administração, tampouco explicita os parâmetros utilizados para a formação da estimativa oficial.

Ocorre que a Administração não disponibilizou a respectiva memória de cálculo, nem os fundamentos técnicos que permitiriam aos licitantes compreender com precisão a composição dos custos considerados, as bases de incidência, os percentuais aplicados e as convenções coletivas de trabalho eventualmente utilizadas como referência.

Essa omissão compromete diretamente a possibilidade de aferição da exequibilidade das propostas, da coerência da estimativa

orçamentaria, da correta precificação dos riscos e da própria competitividade do certame, na medida em que os licitantes passam a formular suas propostas em ambiente de incerteza informacional, sem acesso aos dados essenciais que orientaram o planejamento da Administração.

Em contratos que envolvem intensivamente mão de obra, como o transporte escolar, a correta identificação de tributos, encargos sociais, benefícios trabalhistas, adicionais legais e obrigações convencionais possui impacto direto na viabilidade econômica da execução, não sendo admissível que tais elementos sejam tratados de forma opaca, genérica ou presumida.

A ausência de divulgação da memória de cálculo também impede o efetivo controle social, o controle pelos órgãos de fiscalização e a validação técnica da estimativa de custos, esvaziando a função do princípio da publicidade, que não se limita a mera publicação formal de atos, mas exige transparência material, inteligibilidade e possibilidade real de fiscalização.

Ademais, a indeterminação do item 17.19.1 gera margem para interpretações divergentes, tanto por parte da Administração quanto dos licitantes, potencializando conflitos na fase de execução contratual, glosas indevidas, questionamentos sobre descontos e desequilíbrios econômicos posteriores.

A insegurança se agrava diante da inexistência de clareza sobre quais convenções coletivas de trabalho foram consideradas pela Administração na formação dos custos, elemento absolutamente essencial para contratos que envolvem motoristas, monitores e demais profissionais vinculados a categorias específicas.

Tal omissão viola diretamente os princípios da publicidade, da transparência, da motivação, do julgamento objetivo, da segurança jurídica e da isonomia, uma vez que impede tratamento equitativo entre os concorrentes e fragiliza a previsibilidade do certame.

A Administração Pública tem o dever jurídico de disponibilizar, de forma clara e acessível, todos os elementos que fundamentam a

formação do orçamento estimado e das regras de incidência tributária e trabalhista, permitindo que os licitantes formulem propostas consistentes, verificáveis e juridicamente seguras.

Dessa forma, a manutenção do item 17.19.1 sem a correspondente divulgação da memória de cálculo, dos tributos considerados e das convenções coletivas adotadas compromete a validade do procedimento licitatório e impõe sua imediata revisão, com plena transparência dos critérios utilizados pela Administração.

i) DA INDETERMINAÇÃO DOS LIMITES DA SUBCONTRATAÇÃO, DA POSSIBILIDADE DE BURLA A QUALIFICAÇÃO TÉCNICA E DA AFRONTA AO JULGAMENTO OBJETIVO E A LEGALIDADE (ITEM 20 DO EDITAL)

O item 20 do edital trata da possibilidade de subcontratação, limitando quantitativamente a sua utilização a vinte e cinco por cento do objeto, porém não define de forma objetiva quais parcelas do objeto podem ou não ser subcontratadas, tampouco delimita quais atividades constituem itens essenciais para fins de comprovação de capacidade técnica operacional.

Tal omissão normativa compromete diretamente a coerência entre a fase de habilitação e a fase de execução contratual, abrindo margem para que o licitante comprove capacidade técnica sobre atividades que, na prática, poderão ser posteriormente transferidas a terceiros por meio de subcontratação.

É juridicamente pacífico que parcelas do objeto utilizadas para fins de comprovação de capacidade técnica não podem ser subcontratadas, sob pena de esvaziamento da finalidade da habilitação, burla ao controle prévio de aptidão e violação ao princípio da vinculação ao instrumento convocatório.

Ocorre que o edital não apenas deixa de identificar quais seriam as parcelas relevantes do objeto para fins de capacidade técnica, como também permite, de forma genérica, a subcontratação de até vinte e cinco por

cento do objeto, sem qualquer distinção qualitativa entre atividades acessórias e atividades essenciais.

Essa construção normativa permite situação juridicamente inadmissível: a empresa pode apresentar atestado de capacidade técnica para determinada atividade relevante e, posteriormente, subcontratar exatamente essa parcela, transferindo a execução para terceiro que não foi submetido ao crivo da habilitação, o que compromete a segurança, a qualidade da execução e a própria legalidade do certame.

Ainda que a limitação percentual de vinte e cinco por cento aparente, isoladamente, medida de controle, ela se revela insuficiente quando dissociada da definição objetiva das atividades subcontratáveis. Percentual, por si só, não substitui critério qualitativo. A ausência de delimitação material permite que atividades nucleares do contrato sejam subcontratadas, inclusive aquelas diretamente relacionadas a segurança das crianças, a operação das rotas, a gestão da mão de obra e a continuidade do serviço.

Não se trata de vedação absoluta a subcontratação, que pode ser admitida em atividades acessórias, complementares ou altamente especializadas, como por exemplo fornecimento de equipamentos específicos, adaptações pontuais de veículos para atendimento a pessoas com necessidades especiais, ou serviços técnicos especializados que não integram o núcleo operacional do contrato.

O problema reside no fato de que o edital não estabelece qualquer distinção objetiva, permitindo interpretação ampla e discricionária por parte da Administração e dos licitantes, o que viola os princípios da legalidade, isonomia, julgamento objetivo, segurança jurídica e vinculação ao instrumento convocatório.

Mais grave ainda é o efeito sistêmico dessa omissão quando conjugada com a fragilidade das exigências de qualificação técnica anteriormente apontadas. A combinação de habilitação flexibilizada com subcontratação indeterminada cria ambiente propício a contratação de operadores sem

capacidade real, terceirizando atividades essenciais sem controle adequado, o que se mostra absolutamente incompatível com a natureza sensível do transporte escolar.

Tal estrutura normativa é incoerente, desarrazoada e ilegal, pois permite que a Administração selecione formalmente um licitante com base em atestados que não necessariamente refletirão sua capacidade real de execução, ao mesmo tempo em que admite a transferência posterior dessas mesmas atividades para terceiros não habilitados.

Essa dinâmica compromete o interesse público, fragiliza a segurança das crianças, amplia o risco de inadimplemento e dificulta a responsabilização efetiva em caso de falhas operacionais.

Dessa forma, impõe-se a revisão do item 20 do edital para que:

a) sejam claramente identificadas as parcelas essenciais do objeto que não podem ser subcontratadas, especialmente aquelas utilizadas para fins de comprovação de capacidade técnica operacional

b) sejam delimitadas, de forma objetiva, apenas as atividades acessórias ou especializadas passíveis de subcontratação

c) seja preservada a coerência entre habilitação e execução contratual

d) seja eliminada qualquer margem de interpretação discricionária

A manutenção da redação atual compromete a legalidade do procedimento e fragiliza a proteção do interesse público, especialmente quando se trata de serviço essencial prestado a crianças.

j) DA EXIGÊNCIA DE SUBSTITUIÇÃO DE VEÍCULO EM PRAZO EXÍGUO SEM PREVISÃO DE REMUNERAÇÃO, DO ENRIQUECIMENTO ILÍCITO DA

ADMINISTRAÇÃO E DA AUSÊNCIA DE PUBLICIDADE NA COMPOSIÇÃO DOS CUSTOS (ITEM 24.15 DO EDITAL)

O item 24.15 do edital estabelece que, em qualquer situação de falha, pane, sinistro ou indisponibilidade operacional de veículo, a contratada deverá providenciar a substituição do veículo no prazo máximo de até uma hora.

A exigência, sob o ponto de vista da continuidade do serviço e da proteção dos usuários, especialmente crianças, revela justificativa plausível e finalidade legítima, pois busca assegurar que eventuais imprevistos não interrompam o transporte escolar e não exponham os alunos a situações de risco ou atraso.

Todavia, a forma como tal obrigação foi estruturada no edital apresenta graves distorções jurídicas, econômicas e operacionais.

É de conhecimento notório a distância geográfica do Município de Venda Nova, as características regionais, a extensão das rotas, as condições de deslocamento e a imprevisibilidade inerente a ocorrências mecânicas ou viárias. Para que seja possível cumprir a exigência de substituição em até uma hora, a contratada necessariamente deverá manter veículo reserva permanentemente disponível nas proximidades da cidade, acompanhado de motorista em regime de sobreaviso ou prontidão, apto a deslocar imediatamente o veículo substituto até o local da ocorrência.

Trata se, portanto, de estrutura operacional permanente, que gera custos contínuos relevantes, envolvendo imobilização de capital em frota ociosa, custos de manutenção preventiva, seguro, licenciamento, depreciação, além de custo trabalhista do motorista em regime de disponibilidade.

Ocorre que o edital não apresenta qualquer previsão de remuneração específica para essa estrutura de contingência, tampouco demonstra que tais custos foram considerados na memória de cálculo da Administração, nem na planilha de formação de preços.

Na prática, impõe-se ao contratado a obrigação de manter ativo um ativo operacional que não pode ser utilizado para nenhuma outra finalidade econômica regular, estando exclusivamente à disposição do interesse público, sem contrapartida financeira correspondente, o que caracteriza transferência indevida de custos ao particular e enriquecimento ilícito da Administração.

A imposição de obrigações desproporcionais e não remuneradas viola diretamente os princípios da proporcionalidade, razoabilidade, equilíbrio econômico financeiro, boa fé objetiva, publicidade e vedação ao enriquecimento sem causa.

Ademais, a ausência de transparência quanto à incorporação desses custos na formação do preço compromete o julgamento objetivo e a exequibilidade das propostas, pois os licitantes não dispõem de parâmetros claros para precificar adequadamente tal obrigação, abrindo espaço para propostas artificialmente reduzidas, incapazes de sustentar a estrutura exigida.

O risco prático é evidente: empresas podem apresentar propostas inexecutáveis, não manter efetivamente veículo reserva disponível, comprometer a segurança operacional e transferir o risco da inexecução para a Administração e para os usuários do serviço.

Tal cenário fragiliza a proteção das crianças, compromete a continuidade do serviço público essencial e amplia a probabilidade de litígios contratuais e pedidos de reequilíbrio posteriores.

Ainda mais grave é o fato de que a Administração exige disponibilidade operacional permanente sem explicitar critérios de fiscalização, sem definir quantitativos mínimos de veículos reserva por rota ou por frota, sem indicar local de permanência desses veículos e sem demonstrar o impacto financeiro dessa obrigação no orçamento estimado.

A exigência, da forma como se encontra redigida, gera ilegalidade material, desequilíbrio contratual e violação ao princípio da

publicidade, uma vez que os custos reais do contrato não foram claramente explicitados e publicizados.

Dessa forma, embora a finalidade da exigência seja legítima, sua estrutura normativa é economicamente inadequada, impondo-se a necessidade de:

- a) explicitação objetiva da obrigação operacional
- b) demonstração da memória de cálculo dos custos correspondentes
- c) previsão de remuneração compatível
- d) adequação ao equilíbrio econômico financeiro
- e) preservação da publicidade e da transparência

Sem tais correções, a manutenção do item 24.15 compromete a legalidade do edital e a sustentabilidade da futura contratação.

k) DA TRANSFERÊNCIA INDEVIDA DE ATRIBUIÇÕES ADMINISTRATIVAS À CONTRATADA, DA DESFIGURAÇÃO DO OBJETO CONTRATUAL E DA AUSÊNCIA DE PREVISÃO DE CUSTOS ESPECÍFICOS (ITEM 24.28 DO EDITAL)

O item 24.28 do edital impõe à empresa contratada a obrigação de realizar o cadastro, a alimentação e a atualização de todas as informações técnicas e administrativas relativas ao controle do contrato no sistema informatizado da contratante.

Tal exigência extrapola de forma evidente o núcleo do objeto licitado, que consiste na prestação de serviço de transporte escolar, caracterizando verdadeira transfiguração do objeto contratual, ao transferir à contratada atividades típicas de gestão administrativa interna da Administração Pública.

O regime jurídico aplicável à presente contratação é o da terceirização de serviço, e não o da concessão de serviço público. Na terceirização, a contratada executa a atividade fim contratada, enquanto as atividades de controle, fiscalização, gestão contratual, alimentação de sistemas institucionais, registro administrativo e governança permanecem sob responsabilidade exclusiva do ente público, por meio do fiscal e do gestor do contrato, conforme expressamente previsto na Lei 14.133/2021.

A legislação é clara ao atribuir ao fiscal e ao gestor do contrato a responsabilidade pelo acompanhamento da execução, pelo controle documental, pela validação de medições, pela gestão de informações e pela alimentação dos sistemas administrativos da Administração. A transferência dessas atribuições para o particular representa violação direta ao regime legal da contratação pública e compromete a segregação de funções, a rastreabilidade administrativa e a responsabilização institucional.

Não se trata de mera atividade acessória vinculada à execução do serviço, mas de função típica de administração contratual, que envolve inserção de dados oficiais, controle de informações sensíveis, gestão de registros administrativos e produção de evidências formais para fins de controle interno e externo.

Ao impor tal obrigação à contratada, o edital cria, na prática, uma forma indireta de terceirização de atividade administrativa, o que é juridicamente inadequado, especialmente quando não há qualquer previsão de capacitação, governança da informação, controle de acesso, responsabilidade por dados, nem definição de critérios de auditoria.

Além disso, caso a Administração entenda, mediante justificativa técnica concreta, que há necessidade operacional de apoio da contratada na alimentação do sistema, tal obrigação somente poderia ser admitida mediante:

- a) expressa redefinição do objeto contratual
- b) previsão clara das atividades específicas

c) demonstração de compatibilidade legal

d) inclusão dos respectivos custos na planilha de composição de preços

e) preservação da responsabilidade final do gestor e do fiscal do contrato

Ocorre que o edital não apresenta qualquer memória de cálculo, dimensionamento de mão de obra, carga horária estimada ou impacto financeiro dessa obrigação, transferindo ao particular um custo adicional relevante, sem contraprestação correspondente, o que viola os princípios do equilíbrio econômico-financeiro, da transparência, da publicidade e da vedação ao enriquecimento sem causa.

A imposição dessa obrigação também compromete a própria eficiência administrativa, pois desloca para o contratado atividades que exigem controle institucional, conhecimento normativo e responsabilidade funcional, ampliando riscos de inconsistências, falhas de registro, conflitos de informação e fragilidade na fiscalização.

Dessa forma, o item 24.28, ao transferir à contratada atribuições típicas de gestão administrativa do contrato, revela-se ilegal, desproporcional e incompatível com o regime jurídico da contratação pública, impondo-se sua supressão ou reformulação, com a devida correção do objeto e a adequada previsão de custos, caso se entenda absolutamente indispensável a participação operacional do particular.

l) DA AUSÊNCIA DE OBJETIVIDADE NA FIXAÇÃO DE PRAZOS PARA ESCLARECIMENTOS, DA DISCRICIONARIEDADE INDEVIDA E DA VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA ISONOMIA (ITEM 25.26 DO EDITAL)

O item 25.26 do edital consigna que os licitantes intimados para prestar quaisquer esclarecimentos adicionais deverão observar o prazo estabelecido pela Pregoeira.

A redação do dispositivo, contudo, não estabelece qualquer parâmetro objetivo, critério mínimo, limite temporal ou regra uniforme para a definição desses prazos, atribuindo à autoridade condutora do certame ampla margem de discricionariedade para fixá-los de forma casuística.

Tal construção normativa compromete diretamente o princípio da isonomia, uma vez que permite, em tese, que licitantes em situações equivalentes sejam submetidos a prazos distintos, sem justificativa técnica previamente definida no instrumento convocatório.

A inexistência de critérios objetivos para a fixação de prazos também afronta o princípio do julgamento objetivo, pois decisões administrativas relevantes para o exercício do contraditório e da ampla defesa passam a depender de avaliação subjetiva da Pregoeira, sem balizas normativas claras, transparentes e verificáveis.

Além disso, a ausência de uniformidade procedimental fragiliza a segurança jurídica e a proteção da confiança legítima, pois os licitantes não conseguem prever, com razoável certeza, os tempos disponíveis para organização documental, coleta de informações, manifestação técnica e resposta às diligências, o que interfere diretamente na estratégia de participação e no equilíbrio competitivo.

Em procedimentos licitatórios, a definição de prazos deve obedecer a critérios objetivos, previamente conhecidos por todos os participantes, compatíveis com a complexidade da exigência, com a natureza dos documentos solicitados e com a garantia de tratamento isonômico entre os concorrentes.

A possibilidade de fixação discricionária de prazos, sem parâmetros mínimos, permite situações de favorecimento indireto, ainda que não intencional, além de potencializar questionamentos, impugnações e judicializações futuras, em prejuízo da eficiência administrativa.

O dispositivo, da forma como redigido, também compromete o princípio da impessoalidade, pois a ausência de critérios normativos objetivos dificulta o controle externo e a verificação de eventuais assimetrias de tratamento.

Dessa forma, o item 25.26 revela se juridicamente inadequado, impondo se sua revisão para que sejam estabelecidos critérios objetivos, uniformes e transparentes para a fixação de prazos de esclarecimentos, assegurando igualdade de tratamento, previsibilidade procedimental e segurança jurídica a todos os licitantes.

m) DA AFRONTA À VINCULAÇÃO AO INSTRUMENTO CONVOCATÓRIO, DA AUSÊNCIA DE OBJETIVIDADE NA DEFINIÇÃO DE EXIGÊNCIAS ESSENCIAIS E NÃO ESSENCIAIS E DO RISCO DE TRATAMENTO DESIGUAL ENTRE OS LICITANTES (ITEM 25.28 DO EDITAL)

O item 25.28 do edital dispõe expressamente:

“O desatendimento às exigências formais e não essenciais não importará no afastamento da licitante, desde que seja possível aproveitar o ato.”

A redação do dispositivo, embora inspirada no princípio do formalismo moderado e na busca pelo aproveitamento dos atos administrativos, revela fragilidade jurídica relevante ao não estabelecer, de forma objetiva e taxativa, quais exigências são consideradas essenciais e quais são consideradas não essenciais, transferindo para a fase de julgamento uma definição que deveria estar previamente delimitada no instrumento convocatório.

Tal omissão compromete diretamente o princípio da vinculação ao instrumento convocatório, uma vez que as regras do certame devem ser claras, previamente conhecidas, objetivamente aplicáveis e igualmente vinculantes para todos os participantes e para a própria Administração.

A inexistência de definição objetiva permite que, na prática, a Administração classifique determinadas exigências como essenciais ou não essenciais de forma casuística, conforme o contexto concreto, abrindo margem para interpretações subjetivas, assimétricas e potencialmente desiguais entre os licitantes.

Além disso, a ausência de taxatividade na definição das exigências passíveis de saneamento viola o princípio do julgamento objetivo, pois decisões relevantes para habilitação e classificação passam a depender de critérios não previamente estabelecidos, reduzindo a previsibilidade e a controlabilidade do procedimento.

O formalismo moderado não autoriza a flexibilização ilimitada das regras do edital, nem a relativização de requisitos que influenciam diretamente a competitividade, a segurança jurídica e a igualdade de condições entre os participantes. O saneamento de falhas deve ocorrer dentro de limites claros, previamente definidos e estritamente compatíveis com a preservação da isonomia.

Quando o edital não define objetivamente quais exigências são essenciais, cria-se ambiente propício a tratamentos diferenciados para situações semelhantes, ainda que involuntariamente, comprometendo a isonomia, a impessoalidade e a transparência do certame.

A própria jurisprudência dos Tribunais de Contas é firme no sentido de que o saneamento de falhas não pode implicar alteração substancial da proposta, da documentação essencial ou da condição de habilitação, sendo indispensável que os limites estejam claramente definidos no instrumento convocatório, sob pena de violação à legalidade e à vinculação ao edital.

Dessa forma, a cláusula constante do item 25.28, ao permitir genericamente o aproveitamento de atos sem delimitar objetivamente o que se considera exigência essencial ou não essencial, revela-se juridicamente inadequada, devendo ser revista para que:

a) sejam definidas, de forma taxativa, as exigências consideradas essenciais

b) sejam delimitadas expressamente as hipóteses de saneamento admitidas

c) seja assegurada a aplicação uniforme das regras a todos os licitantes

d) seja preservada a vinculação ao instrumento convocatório e o julgamento objetivo

A manutenção da redação atual compromete a segurança jurídica do procedimento e amplia o risco de questionamentos administrativos e de controle externo.

n) DA INDEVIDA CLÁUSULA DE NÃO VINCULAÇÃO À CONTRATAÇÃO, DO RISCO DE DIRECIONAMENTO DO CERTAME E DA AFRONTA À FINALIDADE DA LICITAÇÃO (ITEM 25.15 DO EDITAL)

O item 25.15 do edital estabelece que a homologação do certame não implica, necessariamente, direito à contratação por parte do licitante vencedor.

Tal disposição, quando analisada no contexto específico do presente procedimento, revela grave inadequação jurídica e potencial desvio de finalidade.

Não se está diante de procedimento auxiliar de Sistema de Registro de Preços, em que a própria legislação admite, em caráter excepcional, a não obrigatoriedade imediata da contratação. Trata-se, ao contrário, de licitação destinada diretamente à contratação de serviço essencial de transporte escolar, cuja finalidade precípua é selecionar o fornecedor apto e formalizar o respectivo vínculo contratual.

Nesse contexto, não há justificativa legítima para que a Administração conduza todo o procedimento licitatório, declare vencedor, homologue o resultado e, simultaneamente, se reserve, de forma genérica e abstrata, o direito de não contratar, sem necessidade de motivação específica superveniente.

Tal cláusula fragiliza a segurança jurídica, esvazia a confiança legítima dos licitantes, compromete a previsibilidade do procedimento e abre

margem para comportamentos administrativos incompatíveis com a boa fé objetiva e com a finalidade pública da licitação.

Mais grave ainda é o risco concreto de utilização dessa cláusula como mecanismo indireto de direcionamento do certame, permitindo que, diante de resultado indesejado pela Administração, o procedimento seja simplesmente descartado e eventualmente republicado, na expectativa de obtenção de resultado diverso, sem a existência de fato superveniente juridicamente relevante.

O ordenamento jurídico já disciplina de forma clara as hipóteses em que a Administração pode deixar de prosseguir com a contratação, não havendo espaço para cláusulas genéricas que ampliem indevidamente essa margem decisória.

Nesse sentido, a Súmula 473 do Supremo Tribunal Federal dispõe expressamente:

“A Administração pode anular seus próprios atos, quando eivados de vícios que os tornam ilegais, porque deles não se originam direitos; ou revogá-los, por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos, e ressalvada, em todos os casos, a apreciação judicial.”

A distinção é fundamental. A anulação decorre de ilegalidade, vício jurídico objetivo que torna o ato inválido desde a sua origem. Já a revogação decorre de juízo de mérito administrativo, fundado em razões supervenientes de conveniência e oportunidade, que não se confundem com mera insatisfação com o resultado do certame.

Ambas as hipóteses exigem motivação concreta, demonstração de interesse público superveniente, respeito ao contraditório quando aplicável e observância dos princípios da proporcionalidade, da boa fé e da segurança jurídica.

Não é juridicamente admissível que a Administração utilize cláusula genérica de não vinculação à contratação como instrumento para afastar,

sem fundamento concreto, o resultado legítimo de um procedimento competitivo regularmente concluído.

O dispositivo constante do item 25.15, ao sugerir que a homologação não gera qualquer expectativa jurídica de contratação, distorce o regime legal da licitação e fragiliza o controle da legalidade, pois normaliza comportamento potencialmente abusivo, incompatível com o dever de motivação e com o princípio da finalidade pública.

Tal redação induz a compreensão equivocada de que a Administração poderia simplesmente não contratar por conveniência subjetiva, inclusive para afastar determinado licitante vencedor, o que representa risco concreto de direcionamento, violação da isonomia e esvaziamento da competitividade.

A licitação não é procedimento meramente exploratório ou consultivo. Trata-se de processo administrativo finalístico, orientado à contratação efetiva, salvo ocorrência de motivo superveniente juridicamente relevante, devidamente motivado e comprovado.

Dessa forma, o item 25.15, ao estabelecer cláusula genérica de não vinculação à contratação, revela-se incompatível com os princípios da legalidade, finalidade, segurança jurídica, boa fé administrativa, motivação dos atos administrativos e proteção da confiança legítima, impondo-se sua supressão ou reformulação, com adequação estrita ao regime jurídico da anulação e da revogação.

o) DO POSSÍVEL SOBREPREÇO DECORRENTE DA DILUIÇÃO ARTIFICIAL DE CUSTOS, DA AFRONTA À ECONOMICIDADE E DA ILEGALIDADE NA FORMAÇÃO DO PREÇO CONTRATUAL (ITEM 8.14 DA MINUTA DE CONTRATO)

O item 8.14 da minuta de contrato, anexa ao edital, estabelece que o custo referente ao mês de janeiro foi embutido nos demais meses

de execução contratual, condicionando o pagamento à efetiva prestação dos serviços.

Tal previsão revela grave distorção na formação do preço contratual e potencial violação ao princípio da economicidade, uma vez que a remuneração do contratado deve guardar correspondência direta, objetiva e proporcional com a efetiva prestação do serviço.

No regime jurídico das contratações públicas, o pagamento somente é devido quando há execução do objeto. A inexistência de prestação em determinado período não autoriza qualquer forma de remuneração indireta, compensatória ou diluída em meses subsequentes, sob pena de quebra da lógica da causalidade entre serviço prestado e pagamento realizado.

Ao admitir expressamente que os custos do mês de janeiro foram “camuflados” ou diluídos nos demais meses, a própria Administração reconhece que o preço mensal não reflete apenas a execução daquele período, mas incorpora custos de um intervalo em que não há prestação efetiva do serviço.

Essa prática gera sobrepreço estrutural no procedimento licitatório, pois eleva artificialmente o valor unitário dos meses efetivamente executados, transferindo à Administração o pagamento indireto de período sem contraprestação concreta.

O efeito prático é a majoração indevida do preço contratual médio, comprometendo a racionalidade econômica da contratação e violando o dever de eficiência na aplicação dos recursos públicos.

Além disso, tal modelagem prejudica a transparência da formação de preços, impede a correta aferição da vantajosidade da proposta, dificulta a comparação entre propostas concorrentes e compromete a fiscalização futura do contrato, uma vez que os valores pagos não correspondem de forma direta à execução mensal do serviço.

O princípio da economicidade exige que a Administração busque a melhor relação entre custo e benefício, vedando estruturas artificiais de composição de preços que mascaram custos, distorcem a base de cálculo e dificultam o controle do gasto público.

Não é juridicamente admissível que a Administração organize o preço contratual de modo a remunerar indiretamente período de não execução, ainda que sob a justificativa de equalização financeira do contrato. A ausência de prestação deve necessariamente implicar ausência de pagamento, sem qualquer mecanismo compensatório oculto.

Ademais, tal prática pode gerar impacto direto na competitividade do certame, pois licitantes mais rigorosos tecnicamente podem precificar corretamente apenas os meses efetivamente executados, enquanto outros podem absorver artificialmente a diluição de custos, distorcendo a isonomia da competição.

A própria confissão administrativa de que o custo de janeiro foi incorporado aos demais meses evidencia falha de planejamento, deficiência na modelagem econômico financeira e potencial irregularidade no orçamento estimado da contratação.

Tal cenário compromete a legalidade do procedimento licitatório, afronta diretamente os princípios da economicidade, da transparência, da eficiência, da moralidade administrativa e do julgamento objetivo, além de potencialmente caracterizar dano ao erário.

Dessa forma, impõe-se a imediata revisão do item 8.14 da minuta contratual, com a correção da modelagem financeira, a eliminação de qualquer mecanismo de diluição de custos sem prestação correspondente e a recomposição transparente da estrutura de preços, sob pena de nulidade do procedimento.

p) DA INDETERMINAÇÃO DA FONTE DE RECURSOS, DA AUSÊNCIA DE TRANSPARÊNCIA QUANTO À FORMA DE REPASSE E DO IMPACTO DIRETO NA COMPOSIÇÃO DE CUSTOS E NA EXEQUIBILIDADE DAS PROPOSTAS (ITEM 9.2 DO TERMO DE REFERÊNCIA)

O item 9.2 do Termo de Referência, anexo ao edital, indica que a contratação será custeada por duas fontes de recursos distintas, a saber: recursos próprios da educação MDE e recursos estaduais.

Todavia, o instrumento não esclarece de forma objetiva qual a natureza jurídica do repasse estadual, se decorrente de convênio, transferência voluntária, repasse fundo a fundo, programa estadual específico ou outro instrumento de cooperação financeira.

Tal omissão compromete significativamente a previsibilidade financeira da contratação, pois cada modalidade de repasse possui regime próprio de liberação, cronograma de desembolso, condicionantes administrativas, exigências de prestação de contas, riscos de contingenciamento e prazos distintos de efetivação do crédito.

Não se trata de mera formalidade contábil. A identificação clara da origem e da forma de repasse dos recursos impacta diretamente a gestão

do fluxo de caixa do contrato, o planejamento financeiro do contratado e a composição dos custos da proposta, especialmente no que se refere a capital de giro, custos financeiros, necessidade de antecipação de despesas operacionais, encargos bancários e exposição a atrasos de pagamento.

Em contratos intensivos em mão de obra e com elevada regularidade operacional, como o transporte escolar, eventuais atrasos no repasse dos recursos podem gerar impacto direto na capacidade de pagamento de salários, encargos trabalhistas, combustível, manutenção de frota e seguros, exigindo do contratado estrutura financeira compatível para suportar tais riscos.

A ausência de clareza sobre a natureza do repasse impede que os licitantes precifiquem adequadamente esses riscos financeiros, o que pode resultar tanto em propostas artificialmente subestimadas, com risco de inadimplemento, quanto em sobreprecificação defensiva, em prejuízo da economicidade.

Além disso, a indefinição da fonte e da forma de repasse compromete a própria transparência orçamentária, dificultando o controle externo, a fiscalização da execução financeira e a verificação da regularidade dos pagamentos.

A Administração tem o dever de fornecer aos licitantes todas as informações relevantes para a correta formação da proposta, especialmente aquelas que impactam diretamente o risco financeiro do contrato, em observância aos princípios da publicidade, da transparência, do planejamento, da eficiência e da segurança jurídica.

Dessa forma, impõe-se que o edital e seus anexos esclareçam expressamente:

a) se o recurso estadual decorre de convênio, transferência fundo a fundo ou outro instrumento jurídico

b) o cronograma estimado de repasse

c) eventuais condicionantes administrativas para liberação dos valores

d) os riscos de contingenciamento ou atraso

e) a responsabilidade financeira do Município em caso de atraso no repasse

A manutenção da omissão compromete a formação adequada das propostas, fragiliza a competitividade, amplia o risco contratual e compromete a higidez do procedimento licitatório.

q) DA INDETERMINAÇÃO DAS NORMAS APLICÁVEIS AO TRANSPORTE ESCOLAR, DA AUSÊNCIA DE CRITÉRIOS OBJETIVOS NO ANEXO III E DA FRAGILIDADE DO PLANEJAMENTO LICITATÓRIO

O item 1 do Anexo III do edital relaciona diversas regulamentações supostamente afetas ao transporte escolar, sem, contudo, indicar de forma clara, objetiva e vinculante quais exigências concretas devem ser observadas pelos licitantes, tampouco quais documentos efetivamente devem ser apresentados para fins de habilitação e comprovação de regularidade.

A simples enumeração genérica de normas legais e infralegais, desacompanhada da indicação precisa dos requisitos aplicáveis ao objeto, transfere aos licitantes a responsabilidade de interpretar, selecionar e presumir quais obrigações serão exigidas pela Administração, criando cenário de elevada insegurança jurídica e incerteza procedimental.

Tal técnica normativa confere margem excessiva de discricionariedade ao agente público responsável pela análise da documentação, permitindo interpretações variáveis, assimétricas e potencialmente contraditórias, o que compromete diretamente os princípios da legalidade, da impessoalidade, da isonomia, da vinculação ao instrumento convocatório, da segurança jurídica e do julgamento objetivo.

Além disso, a ausência de definição objetiva frustra a capacidade das licitantes de compreender, de forma segura e antecipada, quais documentos são efetivamente necessários para participação no certame, impactando negativamente o planejamento documental, a organização operacional e a formulação adequada das propostas.

A Administração Pública, no exercício do dever de planejamento, deve identificar previamente todas as normas legais e infralegais aplicáveis ao objeto da contratação e traduzir essas exigências em critérios claros, objetivos e expressamente previstos no edital, de modo a eliminar dúvidas interpretativas, reduzir riscos de inhabilitações indevidas e assegurar tratamento isonômico entre todos os participantes.

Não é juridicamente admissível que a Administração delegue implicitamente ao licitante o ônus de interpretar o ordenamento jurídico para descobrir quais documentos serão considerados suficientes ou exigíveis, tampouco que reserve para si margem de interpretação posterior, a ser exercida de forma discricionária.

O procedimento licitatório deve operar sob o princípio da previsibilidade normativa, no qual todos os requisitos de participação estejam previamente delimitados, permitindo controle, transparência e igualdade de condições.

A manutenção do item 1 do Anexo III na forma genérica como foi redigido fragiliza a integridade do certame, amplia o risco de decisões contraditórias, potencializa litigiosidade administrativa e compromete a competitividade.

Dessa forma, impõe-se que a Administração, no exercício de seu dever de planejamento, revise o Anexo III para:

a) identificar expressamente as normas legais e infralegais aplicáveis ao transporte escolar

b) extrair dessas normas os requisitos objetivos exigíveis

c) indicar de forma clara quais documentos deverão ser apresentados

d) eliminar margens de interpretação subjetiva

e) assegurar tratamento isonômico e previsibilidade procedimental

Sem tais correções, o edital permanece juridicamente vulnerável e incompatível com os princípios que regem as contratações públicas.

r) DA DEFASAGEM TECNOLÓGICA DO CRITÉRIO DE IDADE MÁXIMA DOS VEÍCULOS, DA AUSÊNCIA DE CRITÉRIOS OBJETIVOS DE SEGURANÇA E VISTORIA E DA USURPAÇÃO DE COMPETÊNCIA DO DETRAN (ITEM 1.6.1 DO ANEXO III DO EDITAL)

O item 1.6.1 do Anexo III do edital estabelece que os veículos destinados à execução do transporte escolar poderão possuir até vinte anos de fabricação.

Tal exigência, embora aparentemente permissiva sob o argumento de ampliação da competitividade, revela-se tecnicamente inadequada, juridicamente frágil e desconectada da realidade tecnológica atual dos veículos automotores, especialmente quando se trata de transporte de crianças e adolescentes.

A evolução tecnológica da indústria automotiva nas últimas décadas trouxe avanços substanciais em sistemas de segurança ativa e passiva, tais como freios ABS, controle eletrônico de estabilidade, controle de tração, estruturas reforçadas de absorção de impacto, sistemas de monitoramento eletrônico, eficiência energética, redução de emissões, conforto ergonômico e confiabilidade mecânica.

Veículos mais modernos, ainda que com menor tempo de uso, apresentam padrões de segurança significativamente superiores aos veículos

fabricados há vinte anos, mesmo quando estes se encontram formalmente regulares. A simples fixação de critério etário amplo, sem qualquer correlação objetiva com padrões mínimos de segurança, qualidade e desempenho, não atende ao dever de proteção integral das crianças e ao princípio da eficiência na prestação do serviço público.

Mais grave ainda é o fato de que o edital não estabelece qualquer critério técnico complementar de avaliação das condições de segurança dos veículos, tampouco prevê de forma clara e objetiva a obrigatoriedade de vistorias periódicas, parâmetros de inspeção, certificações mínimas ou exigências operacionais compatíveis com a criticidade do serviço.

A ausência de critérios objetivos transfere indevidamente para a fase de execução ou para avaliações discricionárias posteriores a verificação da aptidão da frota, fragilizando o controle preventivo, a segurança jurídica e a isonomia entre os licitantes.

A matéria, inclusive, já foi objeto de enfrentamento pelo Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo no Acórdão 1631/2019 da Segunda Câmara, que reconheceu expressamente que a competência para fiscalização das condições de segurança, vistoria, inspeção e regularidade dos veículos destinados ao transporte escolar é do DETRAN estadual, nos termos do Código de Trânsito Brasileiro.

O referido acórdão destacou que:

- a) compete aos DETRANs fiscalizar o cumprimento da legislação e das normas de trânsito, bem como vistoriar e inspecionar as condições de segurança dos veículos, conforme art. 20, incisos I, III e V, do CTB
- b) o DETRAN também fiscaliza o cumprimento das exigências da Resolução CONTRAN 277 de 2008, que estabelece condições mínimas de segurança para transporte de passageiros com idade inferior a dez anos
- c) o art. 136 do CTB impõe a necessidade de autorização especial para veículos destinados ao transporte escolar, além da realização de vistorias específicas e periódicas

O próprio Tribunal consignou que eventual apuração de irregularidades relacionadas à frota deve ser encaminhada ao órgão de trânsito competente, reconhecendo a especialização técnica e legal do DETRAN para essa atribuição.

Diante desse marco normativo e jurisprudencial, não é juridicamente adequado que o edital substitua, fragmente ou omita os critérios técnicos legalmente estabelecidos, limitando-se a fixar isoladamente um critério etário genérico, sem exigir de forma expressa:

- a) comprovação de autorização específica para transporte escolar
- b) realização de vistorias periódicas obrigatórias
- c) atendimento às resoluções do CONTRAN aplicáveis
- d) critérios mínimos objetivos de segurança veicular
- e) comprovação documental dessas condições na fase de habilitação

A omissão desses requisitos compromete o planejamento da contratação, amplia a margem de subjetividade na fiscalização, fragiliza a proteção dos usuários e permite interpretações divergentes quanto às condições mínimas aceitáveis da frota.

Além disso, ao admitir veículos com até vinte anos de fabricação sem critérios técnicos complementares, o edital cria risco concreto de utilização de frota tecnologicamente obsoleta, menos eficiente, com maior propensão a falhas mecânicas, maior custo de manutenção, maior consumo de combustível e menor nível de segurança estrutural.

A proteção das crianças e a garantia do acesso seguro à educação não podem ser subordinadas a critérios genéricos, desatualizados ou desprovidos de fundamentação técnica.

Outro ponto relevante é a inexistência, no edital, de previsão objetiva de vistoria dos veículos, periodicidade, autoridade responsável, documentação comprobatória e consequências pelo descumprimento, o que fragiliza a fiscalização e compromete a rastreabilidade administrativa.

A Administração, no dever de planejamento, deveria ter incorporado expressamente ao instrumento convocatório os requisitos técnicos previstos na legislação de trânsito e nas normas do CONTRAN, delimitando critérios objetivos e verificáveis, evitando margem de discricionariedade e assegurando tratamento isonômico aos licitantes.

Dessa forma, o item 1.6.1 do Anexo III, ao adotar critério etário isolado, sem atualização tecnológica, sem critérios objetivos de segurança e sem previsão clara de vistorias, revela-se juridicamente inadequado, tecnicamente insuficiente e incompatível com o dever de proteção integral das crianças, impondo-se sua revisão para adequação às normas técnicas, legais e jurisprudenciais aplicáveis.

Com segurança, educação e integridade física de crianças não se pode relativizar padrões nem improvisar critérios.

s) DA POSSIBILIDADE LEGAL DE INVERSÃO DE FASES E DA EXIGÊNCIA DE GARANTIA DA PROPOSTA COMO INSTRUMENTOS DE MITIGAÇÃO DE RISCOS EM CONTRATAÇÃO DE ALTA COMPLEXIDADE OPERACIONAL

A Lei 14.133 de 2021 conferiu à Administração Pública maior flexibilidade procedimental para estruturar os certames de acordo com a natureza, a complexidade, o risco e a criticidade do objeto, desde que preservados os princípios da legalidade, da isonomia, da eficiência, do julgamento objetivo e da seleção da proposta mais vantajosa.

Entre os instrumentos expressamente admitidos pela legislação estão a inversão de fases e a exigência de garantia da proposta,

mecanismos que não possuem caráter meramente formal, mas finalidade concreta de qualificação do ambiente competitivo e mitigação de riscos contratuais.

A inversão de fases consiste na possibilidade de a Administração analisar primeiramente as propostas e, somente em relação ao licitante melhor classificado, proceder à verificação da habilitação, racionalizando o procedimento, ampliando a eficiência administrativa e evitando a análise exaustiva de documentação de licitantes que não possuem real competitividade econômica.

Além da eficiência procedimental, a inversão de fases também permite maior controle da exequibilidade da proposta, pois concentra o exame técnico e documental na proposta que efetivamente poderá ser contratada, possibilitando análise mais aprofundada e criteriosa da capacidade operacional, financeira e técnica do vencedor potencial.

Já a garantia da proposta possui natureza preventiva e econômica, destinada a assegurar que o licitante possua capacidade mínima de estrutura financeira, seriedade na participação e compromisso real com a futura contratação. A garantia da proposta atua como mecanismo de filtragem de propostas aventureiras, artificialmente reduzidas ou formuladas sem lastro econômico suficiente para sustentar a execução do contrato.

Em contratações de baixa complexidade e baixo risco, a exigência de garantia da proposta pode ser dispensável. Contudo, em contratações de alta criticidade operacional, impacto social relevante e risco sistêmico, sua utilização revela-se plenamente justificada e compatível com o princípio da proporcionalidade.

O transporte escolar enquadra-se precisamente nesse segundo cenário. Trata-se de serviço:

- a) essencial e contínuo
- b) diretamente relacionado ao direito fundamental à educação

c) prestado a público hiper vulnerável crianças e adolescentes

d) com elevada responsabilidade civil e administrativa

e) dependente de frota adequada, manutenção permanente, gestão de mão de obra especializada, logística complexa e regularidade absoluta

f) com impacto direto em segurança, integridade física e continuidade de políticas públicas

Não se trata de serviço padronizado, simples ou de baixa exposição ao risco. Qualquer falha operacional pode gerar interrupção do serviço, prejuízo educacional, riscos à integridade física dos usuários, responsabilização administrativa e judicial da Administração e instabilidade institucional.

Nesse contexto, a adoção de instrumentos de mitigação de risco, como a inversão de fases combinada com a exigência de garantia da proposta, não representa restrição indevida à competitividade, mas sim medida legítima de proteção do interesse público primário, voltada à seleção de operadores economicamente sólidos, tecnicamente estruturados e capazes de sustentar a execução ao longo do contrato.

A ausência desses mecanismos, especialmente quando conjugada com flexibilizações indevidas de qualificação técnica, ausência de critérios objetivos, fragilidades na modelagem de custos e indefinições operacionais, amplia significativamente o risco de contratação de empresas sem capacidade real de entrega, com posterior inadimplemento, pedidos reiterados de reequilíbrio, paralisações e judicializações.

A legislação não apenas autoriza, como estimula que a Administração module o procedimento conforme a criticidade do objeto, adotando salvaguardas proporcionais ao risco envolvido. O dever de planejamento não se limita à descrição do objeto, mas envolve a construção de um arranjo procedimental que reduza incertezas, preserve a continuidade do serviço e proteja o usuário final.

Em síntese, diante da complexidade operacional, do elevado impacto social e dos riscos associados ao transporte escolar, mostra-se juridicamente recomendável que a Administração avalie:

a) a adoção estruturada da inversão de fases, com análise técnica aprofundada do vencedor potencial

b) a exigência proporcional de garantia da proposta, como filtro de capacidade econômica e seriedade competitiva

c) a compatibilização desses instrumentos com critérios objetivos de habilitação e julgamento

d) o fortalecimento do ambiente de segurança jurídica e previsibilidade do certame

A ausência de tais salvaguardas, em contexto de contratação sensível, fragiliza a proteção do interesse público e amplia o risco institucional da contratação.

IV – DOS PEDIDOS

Diante de todo o exposto, requer:

1 - O recebimento e conhecimento da presente impugnação, por sua regularidade formal e tempestividade.

2 - A suspensão imediata do certame até o julgamento definitivo da presente impugnação, como medida de cautela administrativa.

3 - O reconhecimento das ilegalidades apontadas, com a consequente anulação das cláusulas e dispositivos viciados do edital, do termo de referência e da minuta contratual.

4 - A adequação do instrumento convocatório aos princípios da legalidade, isonomia, julgamento objetivo, vinculação ao edital, segurança

jurídica, publicidade, transparência, eficiência, economicidade e proteção do interesse público.

5 - A correção da modelagem técnica, operacional e econômico-financeira da contratação, com revisão dos critérios de habilitação, execução, fiscalização, composição de custos e riscos.

6 - A eliminação de cláusulas genéricas, indeterminadas ou que permitam interpretação discricionária por parte da Administração.

7 - A republicação do edital, com reabertura integral dos prazos legais, caso promovidas alterações no instrumento convocatório.

8 - A motivação expressa, clara e individualizada de eventual decisão de indeferimento da presente impugnação, bem como encaminhamento do presente para a autoridade superior conforme autoriza a Lei.

9 - O reconhecimento de que a homologação do certame gera expectativa legítima de contratação, ressalvadas exclusivamente as hipóteses legais de anulação ou revogação devidamente motivadas.

Por fim informamos que a presente impugnação será encaminhada ao Ministério Público e ao Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo para acompanhamento e adoção das providências que entenderem cabíveis.

Vila Velha/ES, 21 de janeiro de 2026.

FELIPE HENRIQUE ESTEVAM

SÓCIO ADMINISTRADOR



Documento assinado digitalmente

FELIPE HENRIQUE ESTEVAM

Data: 21/01/2026 23:42:45-0300

Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

 	REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL MINISTÉRIO DOS TRANSPORTES SECRETARIA NACIONAL DE TRÂNSITO		
	CARTEIRA NACIONAL DE HABILITAÇÃO / DRIVER LICENSE / PERMISO DE CONDUCCIÓN		
2ª 1ª NOME E SOBRENOME FELIPE HENRIQUE ESTEVAM		1ª HABILITAÇÃO 17/06/2022	
		3 DATA, LOCAL E UF DE NASCIMENTO 14/06/1988, SETE LAGOAS, MG	
		4a DATA EMISSÃO 19/06/2023	4b VALIDADE 19/02/2026
		4c DOC IDENTIDADE / ÓRG EMISSOR / UF 4513747 SPTC ES	
		4d CPF 084.127.716-80	5 Nº REGISTRO 07848454069
		6 CAT HAB B	
NACIONALIDADE BRASILEIRO		FILIAÇÃO EDNA MARIA ESTEVAM	
7 ASSINATURA DO PORTADOR 			

2669904252

9101112

ACC			
A			
A1			
B		19/02/2026	
B1			
C			
C1			

9101112

D			
D1			
BE			
CE			
C1E			
DE			
D1E			

12 OBSERVAÇÕES

LOCAL
VITORIA, ES

ASSINADO DIGITALMENTE

DEPARTAMENTO ESTADUAL DE TRÂNSITO

S2668116044

ES371893704

ESPÍRITO SANTO

QR-CODE



Documento assinado com certificado digital em conformidade com a Medida Provisória nº 2200-2/2001. Sua validade poderá ser confirmada por meio do programa Assinador Serpro.

As orientações para instalar o Assinador Serpro e realizar a validação do documento digital estão disponíveis em:
<https://www.serpro.gov.br/assinador-digital>.

SERPRO / SENATRAM

2. 2. 1. Nome e Sobrenome / Name / Surname / Nome e Apellidos - Primeira Habilitação / First Driver License / Primera Licencia de Conducir - 3. Data de Nascimento / Date and Place of Birth DD/MM/YYYY / Fecha y Lugar de Nacimiento - 4a. Data de Emissão / Issuing Date DD/MM/YYYY / Fecha de Emisión - 4b. Data de Validade / Expiration Date DD/MM/YYYY / Valido Hasta - ACC - 4c. Documento Identidade - Órgão emissor / Identity Document - Issuing Authority / Documento de Identificación - Autoridad Expedidora - 4d. CPF - 5. Número de registro da CNH / Driver License Number / Número de Permiso de Conducir - 9. Categoria de Veículos da Carteira de Habilitação / Driver license Class / Categoría de Permisos de Conducir - Nacionalidade / Nationality / Nacionalidad - Filiação / Filiação - 12. Observações / Observations / Observaciones - Local / Place / Lugar

I<BRA078484540<691<<<<<<<<<
8806149M2602198BRA<<<<<<<<<O
FELIPE<<HENRIQUE<ESTEVAM<<<<<

**ALTERAÇÃO Nº 01
TRANSFORMAÇÃO
FELIPE HENRIQUE ESTEVAM 08412771680
CNPJ: 47.131.549/0001-89**

FELIPE HENRIQUE ESTEVAM, brasileiro, solteiro, Publicitário, nascido em 14/06/1988, filho de Edna Maria Estevam, registrado no CPF sob o nº 084.127.716-80, e no CI sob o nº 4513747 SPTC-ES, residente e domiciliado na Rodovia do Sol, nº 1528, apto 1007, Bairro Praia de Itaparica, Vila Velha/ES CEP: 29102-020.

Empresário da firma individual **FELIPE HENRIQUE ESTEVAM 08412771680**, localizada na Rodovia do Sol, nº 1528, apto 1007, Edifício Itaparica Previlège, Bairro Praia de Itaparica, Vila Velha/ES, CEP: 29.102-020, inscrita no CNPJ sob o Nº 47.131.549/0001-89, inscrita na JUCEES sob o Nº 32805948054, resolve alterar pelo art. 10 da lei complementar n 128/2008, transforma o seu registro de **EMPRESÁRIO** em **SOCIEDADE LIMITADA** nas seguintes condições:

1ª - Fica transformada de firma individual em empresa de sociedade limitada, passa a ser **FHE CONSULTORIA LTDA**, tendo como nome fantasia **FHE CONSULTORIA** com sub-rogação de todos os direitos e obrigações.

2ª - Alteração do Objeto Social:

- Atividades de consultoria em gestão empresarial, exceto consultoria técnica específica – (**CNAE 7020-4/00**);
- Promoção de vendas – (**CNAE 73.19-0-02**);
- Agências de publicidade – (**CNAE 73.11-4/00**);
- Marketing direto – (**CNAE 73.19-0/03**).

3ª - O valor do capital passa a ser R\$ 5.000,00 (Cinco mil reais), dividido em 5.000 (Cinco mil) cotas no valor unitário de R\$1,00 (Um Real), cada uma totalmente integralizada em moeda corrente do país e distribuída da seguinte forma:

NOME	COTAS	%	VALOR R\$
FELIPE HENRIQUE ESTEVAM	5.000	100	5.000,00
TOTAL:	5.000	100	5.000,00

4ª - ADMINISTRAÇÃO - A administração da sociedade caberá ao sócio **FELIPE HENRIQUE ESTEVAM** que assinará isoladamente com poderes e atribuições gerais de gestão podendo abrir, encerrar e movimentar contas bancárias, assinar contratos, comprar materiais e equipamentos, admitir e demitir pessoal, contratar e destratar, autorizado o uso do nome empresarial, vedado, no entanto, em atividades estranhas ao interesse social ou assumir obrigações seja em favor de qualquer dos quotistas ou de terceiros, bem como onerar ou alienar bens móveis e ou imóveis da sociedade, sem autorização do outro sócio.

5ª - (Os) Administrador (ES) declara(m), sob as penas da lei, de que não estão impedidos de exercer a administração da sociedade, por lei especial, ou em virtude de

**ALTERAÇÃO Nº 01
TRANSFORMAÇÃO
FELIPE HENRIQUE ESTEVAM 08412771680
CNPJ: 47.131.549/0001-89**

condenação criminal, ou por se encontrar (em) sob os efeitos dela, a pena que vede, ainda que temporariamente, o acesso a cargos públicos; ou por crime falimentar, de prevaricação, peita ou suborno, concussão, peculato, ou contra a economia popular, contra o sistema financeiro nacional, contra normas de defesa da concorrência, contra as relações de consumo, fé pública, ou a propriedade.

CONTRATO SOCIAL POR TRANSFORMAÇÃO DE EMPRESÁRIO EM SOCIEDADE LIMITADA

1ª - A sociedade girará sob o nome **FHE CONSULTORIA LTDA** tendo como nome fantasia **FHE CONSULTORIA**.

2ª - Tem sua sede na **Rodovia do Sol, nº 1528, apto 1007, Edifício Itaparica Privilege, Bairro Praia de Itaparica, Vila Velha/ES CEP: 29.102-020**.

3ª - Objeto Social:

- Atividades de consultoria em gestão empresarial, exceto consultoria técnica específica – **(CNAE 7020-4/00)**;
- Promoção de vendas – **(CNAE 73.19-0-02)**;
- Agências de publicidade – **(CNAE 73.11-4/00)**;
- Marketing direto – **(CNAE 73.19-0/03)**.

4ª - O valor do capital é de R\$ 5.000,00 (Cinco mil reais), dividido em 5.000 (Cinco mil) cotas no valor unitário de R\$1,00 (Um Real), cada uma totalmente integralizada em moeda corrente do país e distribuída da seguinte forma:

NOME	COTAS	%	VALOR R\$
FELIPE HENRIQUE ESTEVAM	5.000	100	5.000,00
TOTAL:	5.000	100	5.000,00

5ª - A sociedade iniciou suas atividades em 13 de julho de 2022 e seu prazo é indeterminado.

6ª - As quotas são indivisíveis e não poderão ser cedidas ou transferidas a terceiros sem o consentimento do outro sócio, a quem fica assegurado, em igualdade de condições e preço direito de preferência para a sua aquisição se postas à venda, formalizando, se realizada a cessão delas, a alteração contratual pertinente. **(Art. 1.056, art. 1.057, CC/2002)**.

7ª - A responsabilidade de cada sócio é restrita ao valor de suas quotas, mas todos respondem solidariamente pela integralização do capital social. **(Art. 1.052, CC/2002)**.

**ALTERAÇÃO Nº 01
TRANSFORMAÇÃO
FELIPE HENRIQUE ESTEVAM 08412771680
CNPJ: 47.131.549/0001-89**

8º - ADMINISTRAÇÃO - A administração da sociedade caberá ao sócio **FELIPE HENRIQUE ESTEVAM** que assinará isoladamente com poderes e atribuições gerais de gestão podendo abrir, encerrar e movimentar contas bancárias, assinar contratos, comprar materiais e equipamentos, admitir e demitir pessoal, contratar e destratar, autorizado o uso do nome empresarial, vedado, no entanto, em atividades estranhas ao interesse social ou assumir obrigações seja em favor de qualquer dos quotistas ou de terceiros, bem como onerar ou alienar bens móveis e ou imóveis da sociedade, sem autorização do outro sócio.

9ª - Ao término do cada exercício social, em 31 de dezembro, o administrador prestará contas justificadas de sua administração, procedendo à elaboração do inventário, do balanço patrimonial e do balanço de resultado econômico, cabendo aos sócios, na proporção de suas quotas, os lucros ou perdas apuradas. (**Art. 1.065, CC/2002**).

§ 1º Por deliberação dos sócios a distribuição de lucros poderá ser em qualquer período do ano a partir de resultados do período apurado.

§ 2º A distribuição dos lucros poderá não obedecer a participação do sócio desde que aprovada pelos sócios cotistas.

10ª - Nos quatro meses seguintes ao término do exercício social, os sócios deliberarão sobre as contas e designarão administrador (ES) quando for o caso. (**Arts. 1.071 e 1.072, § 2º e art. 1.078, CC/2002**).

11ª - A sociedade poderá a qualquer tempo, abrir ou fechar filial ou outra dependência, mediante alteração contratual assinada por todos os sócios.

12ª - Os sócios poderão, de comum acordo, fixar uma retirada mensal, a título de “pro labore”, observadas as disposições regulamentares pertinentes.

13ª - Falecendo ou interditado qualquer sócio, a sociedade continuará suas atividades com os herdeiros, sucessores e o incapaz. Não sendo possível ou inexistindo interesse destes ou do(s) sócio(s) remanescente(s), o valor de seus haveres será apurado e liquidado com base na situação patrimonial da sociedade, à data da resolução, verificada em balanço especialmente levantado.

Parágrafo único - O mesmo procedimento será adotado em outros casos em que a sociedade se resolva em relação a seu sócio. (**Art. 1.028 e art. 1.031, CC/2002**).

14ª - (Os) Administrador (ES) declara(m), sob as penas da lei, de que não estão impedidos de exercer a administração da sociedade, por lei especial, ou em virtude de condenação criminal, ou por se encontrar (em) sob os efeitos dela, a pena que vede, ainda que temporariamente, o acesso a cargos públicos; ou por crime falimentar, de prevaricação, peita ou suborno, concussão, peculato, ou contra a economia popular,

**ALTERAÇÃO Nº 01
TRANSFORMAÇÃO
FELIPE HENRIQUE ESTEVAM 08412771680
CNPJ: 47.131.549/0001-89**

contra o sistema financeiro nacional, contra normas de defesa da concorrência, contra as relações de consumo, fé pública, ou a propriedade. (**Art. 1.011, § 1º, CC/2002**).

15ª - Porte Empresarial - Os sócios declaram que a sociedade se enquadra como Microempresa - ME, nos termos da Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006, e que não se enquadra em qualquer das hipóteses de exclusão relacionadas no § 4º do art. 3º da mencionada lei. (**Art. 3º, I, LC nº 123, de 2006**).

16ª - Fica eleito o foro de Vila Velha - ES para o cumprimento dos direitos e obrigações resultantes deste contrato.

E por estarem assim justos e contratados assinam a presente alteração em 01 (Uma) via.

Vila Velha/ES, 31 de janeiro de 2023.

FELIPE HENRIQUE ESTEVAM



ASSINATURA ELETRÔNICA

Certificamos que o ato da empresa FHE CONSULTORIA LTDA consta assinado digitalmente por:

IDENTIFICAÇÃO DO(S) ASSINANTE(S)	
CPF/CNPJ	Nome
08412771680	FELIPE HENRIQUE ESTEVAM



CERTIFICO O REGISTRO EM 02/02/2023 13:07 SOB N° 32203067106.
PROTOCOLO: 230172903 DE 02/02/2023.
CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 12301507532. CNPJ DA SEDE: 47131549000189.
NIRE: 32203067106. COM EFEITOS DO REGISTRO EM: 31/01/2023.
FHE CONSULTORIA LTDA

PAULO CEZAR JUFFO
SECRETÁRIO-GERAL
www.simplifica.es.gov.br



REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL

CADASTRO NACIONAL DA PESSOA JURÍDICA

NÚMERO DE INSCRIÇÃO 47.131.549/0001-89 MATRIZ	COMPROVANTE DE INSCRIÇÃO E DE SITUAÇÃO CADASTRAL	DATA DE ABERTURA 13/07/2022
NOME EMPRESARIAL FHE CONSULTORIA LTDA		
TÍTULO DO ESTABELECIMENTO (NOME DE FANTASIA) FHE CONSULTORIA		PORTE ME
CÓDIGO E DESCRIÇÃO DA ATIVIDADE ECONÔMICA PRINCIPAL 70.20-4-00 - Atividades de consultoria em gestão empresarial, exceto consultoria técnica específica		
CÓDIGO E DESCRIÇÃO DAS ATIVIDADES ECONÔMICAS SECUNDÁRIAS 73.11-4-00 - Agências de publicidade 73.19-0-02 - Promoção de vendas 73.19-0-03 - Marketing direto		
CÓDIGO E DESCRIÇÃO DA NATUREZA JURÍDICA 206-2 - Sociedade Empresária Limitada		
LOGRADOURO ROD DO SOL	NÚMERO 1528	COMPLEMENTO APT 1007;EDIF ITAPARICA PRIVILEGE
CEP 29.102-020	BAIRRO/DISTRITO PRAIA DE ITAPARICA	MUNICÍPIO VILA VELHA
UF ES		
ENDEREÇO ELETRÔNICO FHESTEAM@GMAIL.COM	TELEFONE (27) 9625-0509	
ENTE FEDERATIVO RESPONSÁVEL (EFR) *****		
SITUAÇÃO CADASTRAL ATIVA	DATA DA SITUAÇÃO CADASTRAL 13/07/2022	
MOTIVO DE SITUAÇÃO CADASTRAL		
SITUAÇÃO ESPECIAL *****	DATA DA SITUAÇÃO ESPECIAL *****	

Aprovado pela Instrução Normativa RFB nº 2.119, de 06 de dezembro de 2022.

Emitido no dia **21/01/2026** às **23:39:44** (data e hora de Brasília).

Página: 1/1