PARECER

Processo Administrativo 003/2026-1Doc

Requerente: Joshua P.F de Almeida

Direito Administrativo. Licitação Pública. Pregão Eletrônico nº 001/2026. Transporte Escolar. Inabilitação da Licitante Detentora da Menor Proposta. Ausência de Autorização Municipal Prévia. Recurso Administrativo. Lei Federal nº 14.133/2021 (NLLC). Código de Trânsito Brasileiro (CTB). Lei Complementar Municipal nº 925/2025. Princípios do Formalismo Moderado, Eficiência e Seleção da Proposta mais vantajosa. Impossibilidade Material de Exigência Prévia. Natureza Declaratória e Pós-Contratual do Documento. Risco de Quebra de Sigilo e Identificação Antecipada das Licitantes. Provimento Recomendado. Inabilitação da Licitante. Ausência de documentação. Concessão de prazo para apresentação. Não atendimento. Inabilitação mantida.

1. Relatório

Trata-se de análise jurídica acerca do recurso administrativo interposto pela empresa TR Capistrano LTDA, inscrita no CNPJ nº 52.334.731/0001-77, em face de sua inabilitação no Pregão Eletrônico nº 001/2026, cujo objeto consiste na contratação de

Assinado por 1 pessoa: GUSTAVO JOSE BARBOSA
Para verificar a validade das assinaturas, acesse https://cerronegro.1doc.com.br/verificacao/8DCE-54D7-750E-536A e informe o código 8DCE-54D7-750E-536A

empresa especializada para a prestação de serviços de transporte escolar, em regime de fretamento, para atender aos alunos da rede municipal de ensino deste Município.

A licitante recorrente sagrou-se detentora do menor preço durante a etapa competitiva do certame. Contudo, ao submeter-se à análise da documentação de habilitação, foi inabilitada pelo Pregoeiro sob o fundamento exclusivo de não ter apresentado, de forma prévia, a autorização municipal para transporte escolar expedida pela própria Municipalidade de Cerro Negro e validada pelo órgão estadual de trânsito (DETRAN/SC).

Em suas razões recursais, a TR Capistrano LTDA sustenta, em apertada síntese: a) a natureza meramente formal e declaratória do documento exigido, que não constituiria requisito essencial de capacidade técnica; b) a impossibilidade material de emissão prévia do documento, visto que a Lei Complementar Municipal nº 925/2025 condiciona sua expedição ao cumprimento de exigências contratuais, o que pressupõe a existência de um vínculo já formalizado; c) a violação ao sigilo das propostas, uma vez que a exigência de documento local obriga a identificação da licitante perante a Administração antes da fase de lances; e d) a necessidade de aplicação do princípio do formalismo moderado, conforme o artigo 64 da Lei nº 14.133/2021, permitindo o saneamento da falha por meio da apresentação posterior do documento, já anexado ao recurso.

Ainda, a analise do recurso da empresa Auto Viação Transviola LTDA, a qual foi inabilitada, argumentando que apresentou o documento solicitado pelo pregoeiro, ficando apenas a autorização da prefeitura para posterior apresentação. Assim, pede o provimento do recurso.

O processo foi encaminhado a esta Procuradoria Municipal para emissão de parecer jurídico, considerando a complexidade da matéria e a necessidade de harmonização entre as normas federais, o Código de Trânsito Brasileiro e a legislação local específica.

Assinado por 1 pessoa: GUSTAVO JOSE BARBOSA
Para verificar a validade das assinaturas, acesse https://cerronegro.1doc.com.br/verificacao/8DCE-54D7-750E-536A e informe o código 8DCE-54D7-750E-536A

Breve é o relatório.

2. Preliminarmente

A presente manifestação se limita as dúvidas estritamente jurídicas, abstendo-se quanto aos aspectos técnicos, administrativos, econômico e os financeiros. Além de outras questões não ventiladas ou que exijam o exercício de conveniência e discricionariedade da Administração, **conforme recomendação da Consultoria-Geral da União, por meio das Boas Práticas Consultivas – BCP nº 07.**

Toda manifestação que será aqui discorrida expressa posição meramente opinativa, **não representando prática de ato de gestão**, mas sim uma aferição técnico-jurídica, que se restringe a análise dos aspectos de legalidade, aferição que inclusive não abrange o conteúdo de escolhas gerenciais específicas ou mesmo elementos que fundamentaram a decisão contratual do administrador.

3. Análise Jurídica – Recurso da Empresa TR Capistrano LTDA

A análise da controvérsia deve iniciar-se pela compreensão do novo regime jurídico instituído pela Lei Federal nº 14.133/2021. A Nova Lei de Licitações e Contratos (NLLC) não é apenas uma compilação de normas anteriores, mas uma mudança de cultura na gestão das contratações públicas, que agora prioriza o resultado sobre o rito, e a eficiência sobre a burocracia desprovida de finalidade.

O artigo 12, inciso III, da NLLC, é o pilar do princípio do formalismo moderado, estabelecendo que o desatendimento de exigências meramente formais que não comprometam a aferição da qualificação do licitante ou a compreensão do conteúdo de sua proposta não deve ensejar a sua inabilitação. No caso vertente, a questão central é se a posse de um papel timbrado municipal no momento da abertura da sessão é

Assinado por 1 pessoa: GUSTAVO JOSE BARBOSA
Para verificar a validade das assinaturas, acesse https://cerronegro.1doc.com.br/verificacao/8DCE-54D7-750E-536A e informe o código 8DCE-54D7-750E-536A

essencial para comprovar que a empresa tem capacidade técnica para transportar crianças, ou se tal capacidade é demonstrada pela frota, pelos condutores habilitados e pela regularidade operacional de seus veículos.

O saneamento de falhas, previsto no artigo 64 da Lei nº 14.133/2021, autoriza o pregoeiro a realizar diligências para complementar informações ou esclarecer fatos existentes à época da abertura do certame. A jurisprudência consolidada do Tribunal de Contas da União (TCU) e do Tribunal de Contas de Santa Catarina (TCE/SC) aponta que a vedação de inclusão de "documento novo" não impede a apresentação de documentos que apenas comprovem condições de habilitação preexistentes. Se a empresa já possuía os veículos e os motoristas habilitados, a autorização municipal é apenas a formalização administrativa de uma aptidão técnica que a empresa já detinha.

3.1. Análise sob do Código de Trânsito Brasileiro

O transporte de escolares é atividade de alta responsabilidade, regulamentada de forma exaustiva pelo Capítulo XIII do Código de Trânsito Brasileiro, especificamente nos artigos 136 a 139. O artigo 136 prescreve que os veículos especialmente destinados à condução coletiva de escolares somente poderão circular nas vias com autorização emitida pelo órgão ou entidade executivos de trânsito dos Estados e do Distrito Federal.

Para a obtenção dessa autorização, o CTB impõe requisitos técnicos e de segurança rigorosos, que devem ser objeto de fiscalização constante:

1. **Registro como veículo de passageiros**.
2. **Inspeção semestral** para verificação de equipamentos obrigatórios e de segurança.
3. **Caracterização visual específica**: faixa amarela com o dístico "ESCOLAR".
4. **Equipamentos de controle**: registrador instantâneo inalterável de velocidade e tempo (cronotacógrafo).

Assinado por 1 pessoa: GUSTAVO JOSE BARBOSA
Para verificar a validade das assinaturas, acesse https://cerronegro.1doc.com.br/verificacao/8DCE-54D7-750E-536A e informe o código 8DCE-54D7-750E-536A

5. **Segurança dos passageiros**: cintos de segurança em número igual à lotação.
6. **Requisitos para condutores**: idade superior a 21 anos, habilitação categoria D ou E, e aprovação em curso especializado (Art. 138 e 145 do CTB).

É imperativo observar que a autorização municipal, mencionada no edital licitatório, atua como um desdobramento dessa fiscalização nacional de trânsito. Contudo, o artigo 137 do CTB estabelece que tal autorização deve ser afixada na parte interna do veículo, em local visível. Isso indica que o documento está vinculado à operação efetiva e ao veículo específico que executará o serviço.

Em termos de licitação, exigir que essa autorização local seja apresentada na fase de habilitação técnica distorce a lógica do CTB. A empresa licitante demonstra sua capacidade técnica ao comprovar que possui (ou possuirá no momento do contrato) a frota e os condutores que atendem a esses requisitos. A autorização municipal é o ato administrativo final que atesta a vistoria de tais itens pela prefeitura local. Exigir esse documento antes da definição da vencedora cria um óbice intransponível para empresas de outros municípios, gerando o que a doutrina chama de reserva de mercado, vedada pelo princípio da isonomia.

3.2. A LCm n. 925/2025 e a exigência prévia

A Lei Complementar municipal n. 925/2025 disciplina o transporte escolar municipal e estabelece em seu artigo 19: "*Verificado o cumprimento de todas as exigências legais e contratuais, o Município emitirá uma Autorização para o Transporte Escolar Municipal*...".

A interpretação gramatical e teleológica desse dispositivo é clara: a emissão da autorização é um ato sucessivo à verificação de exigências contratuais. Ora, se o documento só pode ser emitido após o cumprimento de obrigações contratuais, é

Assinado por 1 pessoa: GUSTAVO JOSE BARBOSA
Para verificar a validade das assinaturas, acesse https://cerronegro.1doc.com.br/verificacao/8DCE-54D7-750E-536A e informe o código 8DCE-54D7-750E-536A

logicamente impossível que um licitante o possua na fase de habilitação, quando o contrato sequer existe.

Este cenário caracteriza a exigência de uma "prova diabólica" ou impossível. A Administração, através do seu edital, exigiu um documento que ela própria, por força de sua lei local (LCm 925/2025), só pode emitir para quem já possui um vínculo com o ente.

Esse "looping" jurídico prejudica a competitividade, pois apenas empresas que já prestam serviços no município (com contratos vigentes ou recém-encerrados) teriam facilidade em possuir tal documento de forma imediata.

O Estudo Técnico Preliminar (ETP) de Cerro Negro reforça essa visão ao estipular que a contratada deve apresentar cópias de documentos de cadastro e regularidade "antes do início da execução dos serviços". O termo "execução dos serviços" remete invariavelmente à fase contratual, e não à fase licitatória.

Dessa forma, a inabilitação da TR Capistrano LTDA por não possuir o documento no momento da sessão do pregão eletrônico ignora a própria sistemática da Lei Complementar nº 925/2025 e do Código de Trânsito Brasileiro.

3.3. O Princípio do Sigilo da Proposta e o Anonimato no Pregão Eletrônico

A essência do Pregão Eletrônico, como modalidade licitatória voltada à ampla disputa e à impessoalidade, reside no anonimato dos proponentes até o encerramento da fase competitiva de lances. O artigo 5º da Lei nº 14.133/2021 estabelece que a licitação será regida, entre outros, pelos princípios da impessoalidade e do julgamento objetivo.

A exigência de que uma licitante apresente um documento emitido especificamente pela Prefeitura de Cerro Negro para participar da licitação nesta mesma prefeitura acarreta um risco sistêmico de quebra de sigilo. Para obter a autorização

Assinado por 1 pessoa: GUSTAVO JOSE BARBOSA
Para verificar a validade das assinaturas, acesse https://cerronegro.1doc.com.br/verificacao/8DCE-54D7-750E-536A e informe o código 8DCE-54D7-750E-536A

municipal prévia, a empresa precisa protocolar um pedido, identificar seus veículos e seus representantes perante os órgãos da administração municipal antes mesmo de o pregão ocorrer.

A jurisprudência do STJ e do TCU é pacífica no sentido de que a identificação antecipada do licitante no sistema de pregão eletrônico é causa de desclassificação, visando evitar conluios ou o direcionamento do certame. Se a própria Administração exige um documento que a obriga a conhecer previamente quem são as interessadas, ela está, de forma transversa, fragilizando a integridade do anonimato.

3.4. Orientação do TCE/SC – Guia "Rumo à Escola"

O Tribunal de Contas de Santa Catarina (TCE/SC) tem orientado os gestores no sentido de que exigências de habilitação técnica não devem ser utilizadas como instrumentos de restrição ao mercado. No processo @REP 20/00322322, o Tribunal enfatizou a necessidade de obediência às normas de segurança, mas sempre sob o prisma da competitividade.

Um precedente extremamente relevante para o caso em tela é a decisão do TCE/SC que considerou irregular a exigência de licença ambiental de operação na fase de habilitação técnica, sob o argumento de que isso limita a participação a empresas que já as possuem, quando tal documentação deveria ser requerida apenas do vencedor do certame no momento da assinatura do contrato. Por analogia direta, a "autorização para transporte escolar" municipal é uma licença de operação específica para o serviço de transporte, devendo, portanto, seguir a mesma sorte jurídica: ser exigida como condição para contratar ou executar, mas nunca para habilitar.

Além disso, o Guia "Rumo à Escola" do TCE/SC destaca que a falta de menção a requisitos do CTB é uma falha, mas a forma de cobrar tais requisitos deve ser cuidadosa para não ferir o caráter competitivo do certame. O Tribunal de Contas do Paraná (TCE-

Assinado por 1 pessoa: GUSTAVO JOSE BARBOSA
Para verificar a validade das assinaturas, acesse https://cerronegro.1doc.com.br/verificacao/8DCE-54D7-750E-536A e informe o código 8DCE-54D7-750E-536A

PR), em julgamento de mérito em outubro de 2025, também reforçou que alvarás de funcionamento e autorizações específicas não podem ser exigidos como critério de habilitação, devendo o município estabelecer critérios alinhados aos princípios constitucionais.

3.5. Economicidade e o dever de buscar propostas mais vantajosas para o Município

O princípio da economicidade, insculpido no artigo 70 da Constituição Federal e reafirmado no artigo 5º da Lei nº 14.133/2021, impõe à Administração o dever de buscar o melhor custo-benefício. No caso concreto, a TR Capistrano LTDA apresentou a proposta de menor preço.

Inabilitar a empresa que oferece o serviço mais barato por uma formalidade que ela comprovou poder cumprir (tanto que anexou o documento ao recurso) geraria um prejuízo financeiro direto ao erário, uma vez que o custo com uma nova licitação é muito superior ao valor apresentado pela empresa recorrente.

4. Análise Jurídica – Recurso empresa Auto Viação Transviola LTDA

Aduz a empresa Auto Viação Transviola, que apresentou todos os documentos, de forma tempestiva e, mesmo assim, foi inabilitada.

Alega que o item 12.33.1 se refere a apresentação de documento do veículo, e no subitem "c" a autorização para trânsito de veiculo de transporte escolar, a qual foi apresentada, ficando, apenas a autorização por parte do ente municipal.

Todavia, conforme se denota do processo licitatório, sua inabilitação deu-se por ausência dos seguintes documentos:

Assinado por 1 pessoa: GUSTAVO JOSE BARBOSA
Para verificar a validade das assinaturas, acesse https://cerronegro.1doc.com.br/verificacao/8DCE-54D7-750E-536A e informe o código 8DCE-54D7-750E-536A

- Anexar a documentação referente ao item 12.33.1, inciso I, alínea "C" ou seja, Autorização para trânsito de veículo de transporte escolar. Autorização esta emitida pela DETRAN em vigência, na qual corresponde ao veículo e condutor apresentado. Foi anexado somente print do site no tocante à vistoria realizada e não autorização em si.

- Anexar também documentação referente ao item 12.33.3, alínea "a", ou seja, documento com foto do monitor.

- E, ainda, anexar documentação referente ao item 12.33.2, inciso II, ou seja, documento comprovando vínculo do motorista com a contratada. A documentação anexada refere-se ao mês de dezembro, não comprovando que atualmente o motorista faz parte do quadro.

Nesse rumo, colhe-se da ata da sessão, que o recorrente Auto Viação Transviola foi inabilitado por não anexar toda a documentação necessária em fase de diligência.

Assim, por mais que a recorrente, tente justificar a entrega da documentação, a ausência é comprovada através da ata da sessão a qual, claramente, atesta que o recorrente não apresentou a documentação.

Assim, não merece guarida o recurso interposto.

5. Conclusão

Diante do exposto, e conforme fundamento na NLLC, no CTB e na LCm n. 925/2025, manifesto-me pelo **PROVIMENTO do recurso** interposto pela empresa TR Capistrano LTDA, e pelo **DESPROVIMENTO do recurso** interposto pela empresa AUTO VIAÇÃO TRANSVIOLA.

Ressalte-se, todavia, que a presente manifestação apresenta natureza meramente opinativa, e por tal motivo, as orientações estabelecidas não se tornam vinculantes para o gestor público, que pode, de forma justificada, adotar orientação contrária ou diversa daquela emanada por esta Consultoria Jurídica.

Assinado por 1 pessoa: GUSTAVO JOSE BARBOSA
Para verificar a validade das assinaturas, acesse https://cerronegro.1doc.com.br/verificacao/8DCE-54D7-750E-536A e informe o código 8DCE-54D7-750E-536A

É o parecer, salvo melhor juízo.

Cerro Negro – SC, 27 de fevereiro de 2026.

Gustavo J. Barbosa
Consultor Juridico

Assinado por 1 pessoa: GUSTAVO JOSE BARBOSA
Para verificar a validade das assinaturas, acesse https://cerronegro.1doc.com.br/verificacao/8DCE-54D7-750E-536A e informe o código 8DCE-54D7-750E-536A

VERIFICAÇÃO DAS ASSINATURAS

Código para verificação: 8DCE-54D7-750E-536A

Este documento foi assinado digitalmente pelos seguintes signatários nas datas indicadas:

GUSTAVO JOSE BARBOSA (CPF 058.XXX.XXX-41) em 27/02/2026 08:05:33 GMT-03:00
Papel: Parte
Emitido por: AC SAFEWEB RFB v5 << AC Secretaria da Receita Federal do Brasil v4 << Autoridade Certificadora Raiz Brasileira v5 (Assinatura ICP-Brasil)

Para verificar a validade das assinaturas, acesse a Central de Verificação por meio do link:

https://cerronegro.1doc.com.br/verificacao/8DCE-54D7-750E-536A