

RESPOSTA À IMPUGNAÇÃO AO EDITAL DE PREGÃO ELETRÔNICO Nº 26/2025
Processo Administrativo nº 2004/2025

Objeto: Contratação de empresa especializada para prestação de serviços de transporte escolar por quilômetro rodado.

I – RELATÓRIO

Trata-se de pedido de impugnação apresentado pela empresa **JR Projetos e Viagens Ltda**, no qual se alegam supostas ilegalidades no edital e na metodologia da planilha de custos, notadamente quanto: à exigência de veículo reserva sem previsão específica de custos; e à previsão de adaptação de veículo para transporte de aluno cadeirante e eventual variação de rota sem reajuste contratual.

A Administração passa à análise técnica e jurídica das alegações, demonstrando a regularidade do instrumento convocatório, da planilha de custos e da condução do certame.

II – DA LEGALIDADE DA METODOLOGIA DA PLANILHA DE CUSTOS

A planilha de custos que acompanha o edital foi elaborada com base em metodologia técnica detalhada, contemplando todos os custos diretos e indiretos ordinariamente envolvidos na prestação do serviço, tais como: mão de obra (motorista e monitor), encargos sociais, combustível, manutenção, depreciação, tributos, seguros e demais despesas operacionais.

Cumprе esclarecer que a planilha não tem caráter vinculante, servindo apenas como **referência para estimativa do valor máximo aceitável**, nos termos do art. 23 da Lei nº 14.133/2021. A legislação vigente não exige que a Administração antecipe, em rubrica individualizada, todos os modelos possíveis de organização empresarial, mas apenas que estime valores compatíveis com o mercado.

Cada licitante possui estrutura operacional própria, escala de frota, custo de capital, política de manutenção e gestão de riscos distintos, razão pela qual é indevida a pretensão de transformar a planilha referencial em um modelo fechado e exaustivo, sob pena de violação à competitividade e à isonomia.

III – DO VEÍCULO RESERVA: AUSÊNCIA DE ILEGALIDADE OU VÍCIO NA PLANILHA

A exigência de manutenção de veículo reserva constitui medida legítima, proporcional e necessária para assegurar a continuidade de um serviço público essencial, qual seja, o transporte escolar, em consonância com os princípios da eficiência e da supremacia do interesse público.

Não procede a alegação de que haveria obrigação sem previsão de custos. Os custos relacionados à disponibilidade de frota, depreciação, seguro, licenciamento e manutenção integram o custo global da atividade de transporte, sendo inerentes ao risco empresarial do contratado.

A Lei nº 14.133/2021 **não impõe à Administração o dever de individualizar, em sua planilha estimativa, todos os custos internos da empresa**, mas sim de permitir que o particular formule sua proposta de forma livre e responsável, conforme dispõe o art. 63, §1º, inciso II, ao atribuir ao licitante a responsabilidade integral pela composição de seus preços.

Portanto, inexistente violação ao art. 23 da Lei nº 14.133/2021 ou à jurisprudência dos Tribunais de Contas, pois a planilha contempla os custos médios do serviço e não impede que o licitante inclua, em sua proposta, os valores que entender necessários à sua realidade operacional.

IV – DO TRANSPORTE DE ALUNO CADEIRANTE E DA ADAPTAÇÃO DO VEÍCULO

A cláusula que prevê a adaptação do veículo em caso de necessidade de transporte de aluno cadeirante decorre diretamente do **dever constitucional de garantia do direito à educação inclusiva**, bem como do princípio da dignidade da pessoa humana.

Tal exigência não configura cláusula leonina, mas condição acessória vinculada à própria natureza do serviço contratado. Empresas que atuam no ramo de transporte escolar devem estar aptas a atender situações previsíveis e socialmente relevantes, como a inclusão de alunos com deficiência.

Ressalta-se que o edital **não afasta o direito ao reequilíbrio econômico-financeiro em hipóteses efetivamente comprovadas**, nos termos do art. 124 da Lei nº 14.133/2021. A cláusula apenas impede reajustes automáticos e genéricos, preservando a necessidade de demonstração objetiva do desequilíbrio, o que é plenamente legal.

A Administração Pública defende a manutenção da cláusula, observando as salvaguardas contratuais:

Garantia do Equilíbrio e Fato da Administração: A alegação de que a exigência de adaptação sem reajuste configura renúncia antecipada ao reequilíbrio e viola o Art. 124 da Lei nº 14.133/2021 é mitigada pelo próprio Edital. A Cláusula Décima do contrato (Minuta do Contrato - Anexo II) prevê expressamente o Reequilíbrio Econômico-Financeiro em decorrência de "Fato imprevisível," "Força maior," "Caso fortuito," e, notadamente, "Fato da Administração" (ato ou fato praticado pela Administração Pública que altere as condições contratuais originais). A inclusão superveniente de um aluno com necessidades especiais que

demande adaptação veicular, sendo um ato da Administração (matrícula), autoriza o reequilíbrio contratual (Art. 124 da Lei 14.133/2021).

V – DA ALEGAÇÃO DE “PEQUENA VARIAÇÃO DE ROTA”

A previsão de manutenção do valor do quilômetro rodado em casos de pequena variação de rota não implica indeterminação do objeto nem enriquecimento ilícito da Administração.

Trata-se de adequação operacional mínima, inerente à dinâmica do transporte escolar rural, que não altera substancialmente o percurso contratado, tampouco compromete a equação econômico-financeira do contrato.

Eventuais alterações significativas de quilometragem, caso ocorram, serão objeto de medição, fiscalização e eventual revisão, conforme previsto na legislação e no próprio contrato, inexistindo qualquer vedação absoluta ao reequilíbrio.

A interpretação pretendida pela impugnante, ao exigir pagamento por qualquer variação mínima e cotidiana de rota, conduziria à inviabilização do serviço e à quebra da eficiência administrativa.

Remuneração por Quilômetro Rodado e Controle por GPS: O objeto do pregão é a prestação de serviços de transporte escolar **por quilômetro rodado**. O Termo de Referência e o Modelo de Execução do Objeto exigem que todas as rotas sejam registradas via GPS, permitindo a emissão de relatórios detalhados de controle de quilometragem, horários e trajeto. Desta forma, qualquer quilômetro adicional percorrido para buscar o aluno em sua residência, mesmo que rotulado como "pequena variação de rota", será medido, documentado e remunerado de acordo com a tarifa por quilômetro estabelecida no contrato. O pagamento, sendo a contrapartida fiel do que foi executado e medido por GPS, impede o enriquecimento ilícito da Administração.

VI - DA REMUNERAÇÃO DO MONITOR INFERIOR AO MÍNIMO LEGAL

A impugnante alega que a planilha de custos prevê uma remuneração para o monitor abaixo do salário mínimo legal, citando um valor que resultaria em inexecutabilidade.

A Administração esclarece que o valor apresentado na metodologia é um referencial calculado de forma legal:

Cálculo Proporcional Legal: A metodologia da planilha de custos estabelece um referencial para o Monitor de Transporte Escolar em R\$ 1.704,56, *calculado com base no salário mínimo nacional (R\$ 1.518,00) acrescido de 12,29%*, para uma carga horária de 22 horas e 30 minutos semanais. Este cálculo indica a utilização de uma base salarial proporcional à jornada parcial de trabalho,

conforme permitido pela Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), desde que a hora trabalhada não seja inferior à do salário mínimo.

Obrigatoriedade Legal e Inexequibilidade: O Edital exige que o licitante declare que sua proposta econômica compreende a integralidade dos custos para atendimento dos direitos trabalhistas assegurados na Constituição Federal, nas leis trabalhistas, nas normas infralegais e nas convenções coletivas de trabalho (CCT). A Planilha da Administração serve como *referencial* para a estimativa de custos (Art. 23, § 1º, da Lei nº 14.133/2021). É responsabilidade legal da Contratada cumprir o piso salarial aplicável (seja o mínimo constitucional ou o piso da categoria). Propostas que, mesmo baseadas no referencial da Administração, se revelem **manifestamente inexequíveis** por não cobrirem os custos trabalhistas obrigatórios, serão passíveis de desclassificação (Art. 59 da Lei nº 14.133/2021). A Administração não induz ao ilícito, mas fornece um referencial, exigindo a declaração de cumprimento legal dos direitos trabalhistas pela licitante.

VII - DA PREMISSE DE 200 DIAS LETIVOS E O DESEQUILÍBRIO ESTRUTURAL

A impugnante critica o cálculo do orçamento baseado na premissa de 200 (duzentos) dias letivos, alegando que o calendário efetivo é menor, o que destrói o lucro ao transferir o risco administrativo (custos fixos não cobertos) para o contratado.

A Administração responde:

- Estimativa Baseada no Calendário Oficial: A metodologia adota 20 dias letivos/mês como média, baseada no Calendário Escolar das EMEF Miguel Burnier e E.E.E.M. Coronel Barros. A estimativa é uma projeção fundamentada para a elaboração do preço inicial.

- Mecanismo de Reequilíbrio Contratual Previsto: O risco de uma variação significativa no número de dias letivos efetivamente trabalhados, que impacte de forma estrutural a equação financeira, é expressamente coberto pelo mecanismo de Reequilíbrio Econômico-Financeiro. Conforme a Cláusula Décima do contrato, o desequilíbrio pode ser solicitado a qualquer tempo mediante comprovação de eventos imprevisíveis, como o Fato da Administração ou Variação de preços de mercado. Se a diferença entre os 200 dias estimados e os dias efetivamente trabalhados for um "Fato da Administração" ou uma variação de custos que comprove a quebra do equilíbrio inicial, a contratada tem o direito de requerer a revisão do preço.

- Remuneração Variável e Risco de Demanda: O contrato é de serviço remunerado por **quilômetro rodado**. O risco de demanda ou flutuação operacional, dentro de limites razoáveis, é inerente ao risco empresarial (álea ordinária). Entretanto, a ferramenta legal para lidar com variações que excedam o

razoável (como o alegado impacto dos custos fixos sobre a receita de quilômetros não rodados) é a revisão contratual prevista, não a anulação do edital.

VIII - DA AUSÊNCIA DE PREVISÃO DE "PRO LABORE"

A impugnante argumenta que a ausência de rubrica específica para o *pro labore* (custo de gestão) artificialmente reduz o valor de referência e confunde custo com lucro.

A Administração sustenta que o custo de gestão está devidamente contemplado na estrutura orçamentária:

- **Administração Central no BDI:** A Metodologia – Planilha de Custos (Seção 3. BDI) detalha que o BDI inclui diversas parcelas, entre elas a Administração Central. A Administração Central é definida como o custo indireto relativo às atividades de direção da empresa, incluindo as áreas administrativa, financeira e de recursos humanos, que são rateadas entre os contratos.

- **Natureza do Pro Labore:** O *pro labore*, sendo a remuneração dos administradores, é reconhecido tecnicamente como um componente legítimo da Administração Central (custos indiretos) e, portanto, já está inserido no cálculo do BDI da Administração.

- **Conformidade com a Técnica de Orçamentação:** A metodologia de BDI utilizada no Edital cita o Acórdão nº 2.622/2013-Plenário do TCU, que consolida a importância da composição correta dos custos, incluindo os indiretos. Assim, a Planilha não suprime o custo, mas o aloca sob a rubrica técnica e consolidada de Administração Central dentro do BDI, cabendo ao licitante preencher sua proposta respeitando essa estrutura e garantindo a exequibilidade

IX – DA PRESERVAÇÃO DA ISONOMIA E DA COMPETITIVIDADE

Ao contrário do alegado, o edital não restringe a competitividade, nem favorece propostas inexequíveis. Todos os licitantes recebem as mesmas informações, submetem-se às mesmas regras e possuem liberdade para estruturar seus custos conforme sua realidade empresarial.

Não cabe à Administração moldar o edital para atender modelo de negócio específico de determinado licitante, sob pena de violação ao princípio da impessoalidade.

X – CONCLUSÃO

Diante do exposto, conclui-se que:

- a metodologia da planilha de custos é técnica, lícita e compatível com a Lei nº 14.133/2021;

- a exigência de veículo reserva é legítima e não exige rubrica específica na planilha estimativa;
- a previsão de adaptação de veículo para aluno cadeirante atende ao interesse público e não afasta o direito ao reequilíbrio quando juridicamente cabível;
- a cláusula relativa à pequena variação de rota não configura enriquecimento ilícito nem indeterminação do objeto;
- inexistem vícios capazes de macular a legalidade do certame.

Opina-se, portanto, pelo INDEFERIMENTO INTEGRAL do pedido de impugnação, com a manutenção do edital e do cronograma do Pregão Eletrônico nº 26/2025, mantendo inalterados os termos do Edital e seus Anexos.