

**AO AGENTE DE CONTRATAÇÃO DA SECRETARIA ESTADUAL DE EDUCAÇÃO
DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO - SEDU/ES**

CONCORRÊNCIA N° 006/2025

COMPRASGOV N° 90005/2025

ID CIDADES TCE/ES: 2025.500E0600020.01.0031

Processo E-Docs n° 2025-4Q9X9

ROBERTA BRAVIN FABELO, brasileira, casada, advogada inscrita na OAB/ES n° 27.681, com endereço profissional na Rua 25 de Março, n° 146, Bairro Centro, Município de Cachoeiro de Itapemirim/ES, vem, respeitosamente, à presença de V. Senhoria, com fulcro no artigo 164, da Lei Federal n° 14.133/2021, apresentar

IMPUGNAÇÃO ADMINISTRATIVA

em face do Edital de **Concorrência Eletrônica n° 006/2025** (COMPRASGOV N° 90005/2025), cujo objeto é a **CONTRATAÇÃO DE EMPRESA PARA EXECUÇÃO DA OBRA DE CONSTRUÇÃO DA NOVA SEDE DA EEEFM JOSÉ PINTO COELHO, LOCALIZADA NO MUNICÍPIO DE SANTA TERESA/ES, COM FORNECIMENTO DE MÃO DE OBRA E MATERIAIS**, pelas razões de fato e de direito a seguir expostas.

1. DA TEMPESTIVIDADE

De acordo com o artigo 164 da Lei Federal 14.133/2021, fundamento do presente edital, decai em três dias úteis, antes do edital, o direito de impugnar o presente instrumento convocatório, portanto, sendo a presente impugnação protocolada até o dia 01 de setembro de 2025, até às 23h59, esta será **TEMPESTIVA**.

2. DOS FATOS

Foi disponibilizado no sítio eletrônico da Secretaria Estadual de Educação do Estado do Espírito Santo o edital de Concorrência Eletrônica n° 006/2025 (COMPRASGOV N° 90005/2025), cujo objeto, acima já discriminado, é passível de impugnação, conforme os pontos que serão mais bem analisados a seguir.

Dito isto, no uso dos direitos conferidos no edital, através da **Cláusula 13**, a Impugnante vem apresentar seus argumentos visando à nulidade parcial do edital licitatório.

3. DAS RAZÕES DE IMPUGNAR

3.1.DA IRREGULARIDADE NA APLICAÇÃO DAS INFRAÇÕES E SANÇÕES PREVISTAS NA LEI GERAL DE LICITAÇÕES

Inicialmente, tem-se no edital a enumeração de infrações **NÃO PREVISTAS EM LEI**, ampliando, injustificada e ilegalmente, o rol de sanções previstas na Lei Federal nº 14.133/2021.

É imperioso esclarecer a esta Administração Pública que **o artigo 155 da Lei Federal nº 14.133/2021, que elenca as infrações administrativas no âmbito da licitação, possui ROL TAXATIVO.**

Ou seja: os incisos elencados no artigo citado trazem uma lista **limitativa** de quais os atos passíveis de sanção, **não havendo nenhuma menção de que ele poderá ser ampliado, vejamos:**

Art. 155. O licitante ou o contratado será responsabilizado administrativamente pelas seguintes infrações:

- I - dar causa à inexecução parcial do contrato;
- II - dar causa à inexecução parcial do contrato que cause grave dano à Administração, ao funcionamento dos serviços públicos ou ao interesse coletivo;
- III - dar causa à inexecução total do contrato;
- IV - deixar de entregar a documentação exigida para o certame;
- V - não manter a proposta, salvo em decorrência de fato superveniente devidamente justificado;
- VI - não celebrar o contrato ou não entregar a documentação exigida para a contratação, quando convocado dentro do prazo de validade de sua proposta;
- VII - ensejar o retardamento da execução ou da entrega do objeto da licitação sem motivo justificado;
- VIII - apresentar declaração ou documentação falsa exigida para o certame ou prestar declaração falsa durante a licitação ou a execução do contrato;
- IX - fraudar a licitação ou praticar ato fraudulento na execução do contrato;
- X - comportar-se de modo inidôneo ou cometer fraude de qualquer natureza;
- XI - praticar atos ilícitos com vistas a frustrar os objetivos da licitação;
- XII - praticar ato lesivo previsto no art. 5º da Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013.

Basta uma simples leitura da norma para vermos que ela não possibilita à Administração a aplicação de infrações além daquelas ali elencadas, dando ao legislador pátrio o poder de definir o que é passível ou não de sanção.

Para complementar, o Tribunal de Contas da União tem atribuído às sanções administrativas alguns princípios oriundos do Direito Penal: **Tendo em vista as características comuns das sanções administrativas e penais, igualmente destinadas a servir como instrumento de prevenção geral e de retribuição por um mal infligido a um bem jurídico, a doutrina costuma transplantar determinados princípios do Direito Penal para o Direito Administrativo Sancionador. (Acórdão 1.214/2018, Plenário, rel. Min. Benjamin Zymler).**

Seguindo isso, há a máxima basilar do Direito Penal: *nenhuma penalidade pode ser imposta se não em virtude da lei*, daí a aplicação do princípio da legalidade!

Trata-se de uma premissa **constitucional**:

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

(...)

II - ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei;

Assim como no Direito Penal, o Direito Administrativo Sancionador também deve observar este princípio, até porque em ambos os casos o que se protege é a segurança jurídica em permitir a todo sujeito o conhecimento prévio dos ilícitos para, assim, escolher entre praticar o ato ilícito ou o lícito.

RECURSO ESPECIAL. AÇÃO DE COBRANÇA. BOLSAS DE RESIDÊNCIA MÉDICA. RESIDENTES DESCADASTRADOS E CADASTRADOS EM OUTRO PROGRAMA DE RESIDÊNCIA. RESPONSABILIDADE DA ENTIDADE ORIGINAL PELO PAGAMENTO DAS BOLSAS ATÉ O CADASTRAMENTO DEFINITIVO JUNTO À NOVA INSTITUIÇÃO. AUSÊNCIA. RESOLUÇÃO DA CNRM QUE INOVOU NA ORDEM JURÍDICA. 1. Ação de cobrança ajuizada em 05/08/2019, da qual foi extraído o presente recurso especial interposto em 13/08/2021 e concluso ao gabinete em 01/12/2021. 2. O propósito recursal é dizer acerca da possibilidade de se atribuir à recorrente a obrigação de pagar aos recorridos bolsas de residência médica relativas ao período em que foram descadastrados do programa de residência por ela oferecido até serem incluídos em novo programa de residência. 3. **Nos termos da jurisprudência desta Corte, decretos, portarias, circulares e resoluções não estão compreendidos no conceito de lei federal, não permitindo a abertura da instância especial. Precedentes.** 4. **Um dos poderes atribuídos à Administração Pública consiste no Poder Regulamentar, o qual é exercido pelo Chefe do Poder Executivo. Por meio dele, são editadas normas visando à fiel execução das leis (art. 84, IV, da CF). Mas essa não é a única forma de manifestação do poder normativo da Administração, que também compreende a edição de outros atos normativos, como é o caso, por exemplo, das resoluções. Em todas essas hipóteses, o ato normativo não pode inovar no ordenamento jurídico. Isto é, não pode, por exemplo, impor obrigações ou penalidades não previstas em lei, sob pena de violação ao art. 5º, II e 37, caput, da CF.** 5. A Comissão Nacional de Residência Médica (CNRM) trata-se de um órgão

do Ministério da Educação, tendo sido criada pelo Decreto nº 80.281/77, o qual também regulamenta a residência médica. Por sua vez, a Lei nº 6.932/81, que dispõe sobre as atividades do médico residente e dá outras providências, prevê, em seu art. 3º, alínea d, que o médico residente admitido no programa terá anotado no contrato padrão "o valor da bolsa paga pela instituição responsável pelo programa". Desse dispositivo legal, não é possível extrair a obrigação da instituição responsável pelo programa de residência de continuar realizando o pagamento da bolsa após o descredenciamento do residente. Assim, o art. 3º, § 4º, da Resolução CNRM nº 01/2018, inovou no ordenamento jurídico ao criar obrigação não prevista em lei. 6. Recurso especial parcialmente conhecido e, nessa parte, e provido. (STJ - REsp: 1969812 MG 2021/0337472-0, Relator: Ministra NANCY ANDRIGHI, Data de Julgamento: 15/03/2022, T3 - TERCEIRA TURMA, Data de Publicação: DJe 21/03/2022) (g.n.)

Ainda sobre isso, a doutrina diz: *É inconstitucional a previsão legal que remeter ao administrador a competência discricionária para determinar o conteúdo da ilicitude ou a sanção aplicável. Poderá definir-se a ilicitude através de cláusulas gerais, que retratem a natureza genérica dos deveres e restrições impostos ao sujeito. Admite-se discricionariedade na gradação da sanção, tendo em vista a gravidade da conduta praticada. Mas essa margem de autonomia não pode abranger inclusive a qualificação de determinada conduta como lícita, segundo a vontade do agente. Nem é admissível que a sanção a ser aplicada seja concebida ou escolhida livremente pela autoridade.*¹

O edital, ao listar situações passíveis de sanção administrativa (**Cláusula 10**), que não estavam previstas na lei (**10.1.2.1, 10.1.2.2, 10.1.2.3, 10.1.2.4, 10.1.6.1 e 10.1.6.2**), comete uma ilegalidade que pode resultar em nulidade e em responsabilidade administrativa para seu agente.

Diante do exposto, requer-se a retificação da cláusula referente às infrações e sanções do edital, considerando a imprescindibilidade da estrita observância às normas legais, a fim de assegurar a legalidade de todo o procedimento licitatório.

3.2.ONEROSIDADE À CONTRATADA

Verifica-se que o edital impugnado, por meio das cláusulas 4.1.3, 5.2, 9.3.1, e 16.1.15.1 do Termo de Referência, **atribui à contratada a responsabilidade pela elaboração do cronograma físico-financeiro. Referida imposição é juridicamente indevida, uma vez que transfere ao particular obrigação típica da Administração Pública, sem previsão de remuneração correspondente e em descompasso com o regime de execução adotado no certame.**

¹ JUSTEN FILHO, Marçal. COMENTÁRIOS À LEI DE LICITAÇÕES E CONTRATAÇÕES ADMINISTRATIVAS. 2 ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2023, p. 1646.

Nos termos do art. 6º, inciso XXIII, da Lei Federal nº 14.133/2021, o cronograma físico-financeiro integra o planejamento orçamentário da contratação e deve ser elaborado previamente pela Administração, como parte do projeto básico e do orçamento detalhado. A ele compete estabelecer, de forma articulada, o avanço físico da execução do objeto com os respectivos desembolsos públicos, sendo, portanto, uma ferramenta essencial tanto para o acompanhamento da execução quanto para o controle financeiro e contábil da despesa pública.

A jurisprudência e a doutrina são uníssonas ao afirmar que não se pode exigir do contratado a assunção de encargos que não foram definidos previamente no edital nem remunerados no orçamento. A ausência de previsão de qualquer item na planilha orçamentária que contemple a elaboração do cronograma físico-financeiro evidencia violação ao princípio do equilíbrio econômico-financeiro do contrato (art. 92 da Lei nº 14.133/2021), bem como ao princípio da legalidade e à vinculação ao instrumento convocatório.

Ademais, a obrigação atribuída à contratada confunde-se com a lógica da contratação integrada, prevista no art. 46, inciso V e § 3º da Lei nº 14.133/2021, que admite a elaboração do cronograma físico-financeiro pelo contratado apenas nos casos em que este também desenvolve o projeto básico. **Nesse regime específico, o cronograma é parte do conjunto de documentos técnicos elaborados após a assinatura do contrato, cuja adoção exige expressa previsão no edital, acompanhada de justificativa técnica, sem esquecer que tal serviço será arcado pela Administração Pública.** No caso em tela, não há qualquer menção à adoção do regime de contratação integrada, tampouco se verifica compatibilidade entre os elementos do edital e tal modelo de execução. Portanto, trata-se de regime ordinário, em que a Administração deve fornecer previamente o projeto básico completo, incluindo o cronograma físico-financeiro.

Ressalta-se, ainda, que a elaboração desse cronograma demanda o cruzamento entre etapas de execução física e a previsão de pagamentos por parte da Administração, os quais devem obedecer a parâmetros legais e orçamentários previamente definidos, como os limites da Lei Orçamentária Anual, da Lei de Diretrizes Orçamentárias e da Lei de Responsabilidade Fiscal.

A tentativa de delegar ao particular a definição das etapas de desembolso da Administração é manifestamente irregular, pois invade competência que é exclusiva do ente contratante. Não se mostra razoável, nem juridicamente

possível, exigir que o particular preveja como e quando a Administração irá pagar por determinada etapa da execução, sobretudo quando o próprio edital já estipula as previsões orçamentárias para os exercícios de 2025, 2026, 2027 e 2028: R\$ 858.592,21, R\$ R\$ 6.732.476,43 R\$ 5.888.535,97 e R\$ 1.172.139,53, respectivamente. Isso cria um conflito material entre a obrigação imposta ao particular e a limitação de pagamento imposta pela própria Administração, gerando insegurança jurídica e comprometendo a transparência do certame.

Em síntese, a imposição à contratada da responsabilidade pela elaboração do cronograma físico-financeiro, sem respaldo legal, sem previsão orçamentária e em regime que não admite essa delegação, configura vício substancial do edital, que compromete o equilíbrio contratual, a legalidade e a própria lógica do planejamento da despesa pública.

Por todo o exposto, requer-se a imediata **exclusão das cláusulas 5.2.1, 9.3.1 e 16.1.15.1 do Termo de Referência**, ou, alternativamente, caso mantida a obrigação, que o edital seja retificado para: (i) justificar tecnicamente a adoção do regime de contratação integrada, com previsão expressa e detalhamento do modelo de remuneração da elaboração do cronograma, ou (ii) incluir na planilha orçamentária item específico destinado à cobertura dos custos relativos à sua elaboração.

3.3.SUBSTITUIÇÃO DE PREPOSTO - INTERFERÊNCIA NAS ATIVIDADE EMPRESARIAIS

Outra situação em destaque é a possibilidade prevista para substituição do preposto da contratada, tratando-se de grave situação que afronta não só entendimento do Tribunal de Contas da União, como também a liberdade empresarial da empresa: *“19.5 - A Contratante poderá recusar, desde que justificadamente, a indicação ou a manutenção do preposto indicado, hipótese em que a Contratada designará outro para o exercício da atividade”*.

Ocorre que essa previsão de substituição dos empregados da contratada, seja por recomendação, ou, pior ainda, determinação da Administração Pública, como no caso da cláusula 19.5. do edital, viola jurisprudência do Tribunal de Contas da União o qual entende como intervenção indevida na gestão da empresa.

Proposta de encaminhamento
400. Dar ciência ao Dnit que:

a) o item 10.2.c, constante do Edital 217/2008, contendo obrigatoriedade de vistoria prévia às instalações onde os serviços serão prestados como condição de habilitação afronta o art. 3º, § 1º, inciso I, da Lei 8.666/1993;

b) o item 15.2.2, constante do Edital 217/2008, contendo exigência de que a contratada deve submeter previamente a relação dos empregados ao exame da contratante, podendo esta recomendar a substituição daqueles que, a seu juízo, não preencham as condições de idoneidade e de capacidade exigível para o serviço, constitui-se intervenção indevida na gestão da contratada, e afronta o princípio da eficiência e da impessoalidade, além de contrariar a jurisprudência desta Corte sobre o tema, contida no Acórdão 2938/2010-TCU-Plenário. (Acórdão 2746/2015 – Plenário, rel. Augusto Sherman). (g.n.).

A autonomia empresarial é um importante princípio das pessoas jurídicas, de modo que a cláusula em questão atribui uma intervenção indevida do Estado sobre a empresa, tornando a ordem, além de nula, totalmente arbitrária.

Sendo assim, com antecedentes do TCU, necessária a nulidade e exclusão da cláusula citada.

3.4.AUSÊNCIA DE PRAZO DE RESPOSTA DE PEDIDO DE REEQUILÍBRIO

A Lei Federal nº 14.133/21, em seu art. 92, inciso X, estabelece que é cláusula necessária nos contratos administrativos, quando for o caso, a definição de prazo para resposta ao pedido de repactuação de preços, conforme segue:

Art. 92. São necessárias em todo contrato cláusulas que estabeleçam:

(...)

X - o prazo para resposta ao pedido de repactuação de preços, quando for o caso.

XI- o prazo para resposta ao pedido de restabelecimento do equilíbrio econômico- financeiro, quando for o caso; (g.n.)

O mesmo diploma legislativo determina, no art. 92, §6º, que *“nos contratos para serviços contínuos com regime de dedicação exclusiva de mão de obra ou com predominância de mão de obra, o prazo para resposta ao pedido de repactuação de preços será preferencialmente de 1 (um) mês”*.

A contagem do prazo para resposta ao pedido de repactuação tem início com o fornecimento da planilha de custos e formação de preços, ou com a disponibilização do novo acordo, convenção coletiva ou sentença normativa que fundamenta a repactuação, nos termos da Lei Federal nº 14.133/2021, especialmente o disposto no art. 135, §6º.

Diante do exposto, requer-se a imediata retificação contratual para inclusão expressa de cláusula que estabeleça prazo para resposta ao pedido de repactuação e de

restabelecimento do equilíbrio econômico-financeiro, conforme exigido em lei.

3.5.DA ILEGALIDADE DO PRAZO PARA DEFESA

A cláusula 17.9.3 do Termo de Referência estabelece prazos distintos para a apresentação de defesa prévia em caso de aplicação de sanções, dispondo que: *“O prazo para apresentação de defesa prévia para a penalidade de advertência será de 05 (cinco) dias úteis e de 15 (quinze) dias úteis para as demais penalidades, e serão contados na forma do art. 183 da Lei Federal nº 14.133/2021.”*

Tal disposição mostra-se em desacordo com a Lei nº 14.133/2021, visto que a legislação não autoriza a estipulação de prazos diferenciados de defesa em razão da natureza da sanção aplicada. Pelo contrário, **o art. 158 da referida lei é expresso ao assegurar à contratada o prazo mínimo de 15 (quinze) dias úteis para apresentação de defesa prévia**, independentemente da penalidade imposta.

Assim, a cláusula 17.9.3 incorre em manifesta ilegalidade por contrariar disposição expressa da Lei nº 14.133/2021, devendo ser corrigida para assegurar à contratada o prazo mínimo de 15 (quinze) dias úteis para apresentação de defesa em qualquer hipótese sancionatória.

3.6.REAJUSTE SUBORDINAÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA AO PRINCÍPIO DA LEGALIDADE

O instrumento convocatório prevê a seguinte disposição: ***“3.10 - Os atrasos na execução do objeto segundo os prazos estabelecidos no contrato não poderão ensejar o reajuste de preços, caso sejam atribuíveis à CONTRATADA, conforme apurado em procedimento próprio, assegurada ampla defesa e contraditório, podendo, ainda, nesta hipótese, resultar na aplicação das penalidades previstas no contrato.”***. Ocorre que o direito ao reajuste de preços constitui prerrogativa legal e constitucionalmente garantida, sendo essencial para a preservação do equilíbrio econômico-financeiro do contrato e continuidade dos serviços.

A Lei Federal nº 14.133/2021, em seu artigo 92, e o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, asseguram que os contratos administrativos devem prever mecanismos para a manutenção das condições efetivas da proposta. O reajuste não é uma recompensa pela pontualidade, mas sim um instrumento de compensação pela desvalorização da moeda e pela inflação, permitindo a continuidade do serviço público.

A restrição a esse direito viola diretamente o Princípio da Legalidade, uma vez que a Administração Pública só pode fazer o que a lei expressamente autoriza. A Lei nº 14.133/2021 não condiciona o reajuste à ausência de atrasos por parte da contratada, nem prevê a perda desse direito como sanção.

As penalidades por eventuais atrasos por "culpa" da contratada já estão previstas em lei e no próprio edital, como as sanções administrativas (advertências, multas, etc.). A perda do reajuste, que visa garantir a viabilidade econômica da execução contratual, não é uma sanção prevista para essa finalidade. Ao criar uma restrição não amparada pela lei, o edital não apenas comete uma ilegalidade, mas também cria uma insegurança jurídica que pode afastar potenciais licitantes, prejudicando a competitividade e a busca pela proposta mais vantajosa para a Administração.

Diante do exposto, solicitamos a retificação do edital para que a cláusula em questão seja retirada, de forma a se adequar aos preceitos da Lei nº 14.133/2021 e da Constituição Federal. A manutenção dessa cláusula configura uma violação do Princípio da Legalidade e compromete a isonomia entre os licitantes e a própria higidez do certame.

Salientamos que, caso a Administração Pública não exerça seu dever de autotutela para retificar as previsões ilegais supramencionadas, não restará alternativa senão submeter a contratação à apreciação dos órgãos de controle, tendo em vista que a referida cláusula configura manifesta ilegalidade e abuso de poder.

4. ESCLARECIMENTO

Solicito esclarecimentos acerca do erro material constante no item 3.4 do edital, uma vez que não há indicação expressa da data base do reajuste, conforme se observa:

3.4 - Os preços inicialmente contratados são fixos e irrevogáveis no prazo de um ano considerando a **data-base** do orçamento elaborado pela Administração, qual seja: XXXXX/202X.

5. CONCLUSÃO

Isto posto, encaminhamos a presente Impugnação para **visar a alteração e nulidade parcial do edital, quanto às exigências elencadas.**

Nestes termos, pede deferimento.

Cachoeiro de Itapemirim/ES, 01 de setembro de 2025.

ROBERTA
BRAVIN FABELO
PRADO ANY

Assinado de forma digital
por ROBERTA BRAVIN
FABELO PRADO ANY
Dados: 2025.09.01
09:41:41 -03'00'

ROBERTA BRAVIN FABELO
OAB/ES nº 27.681



INFORMAÇÕES DO DOCUMENTO

Documento capturado em 01/09/2025 14:54:03 (HORÁRIO DE BRASÍLIA - UTC-3)
por JAMILE BORGES DE MATTOS (AGENTE DE CONTRATAÇÃO - SUCOM - SEDU - GOVES)
Valor Legal: CÓPIA SIMPLES | Natureza: DOCUMENTO NATO-DIGITAL

A disponibilidade do documento pode ser conferida pelo link: <https://e-docs.es.gov.br/d/2025-384PDD>