

**ILUSTRÍSSIMO(A) SENHOR(A) PRESIDENTE DA COMISSÃO ESPECIAL DE
SELEÇÃO DA SECRETARIA MUNICIPAL DE SEGURANÇA PÚBLICA,
TRÂNSITO E TRANSPORTES DO MUNICÍPIO DE PIRACICABA/SP**

**EDITAL DE CHAMAMENTO PÚBLICO Nº 01/2026 – SEGTRANS
PROCESSO ADMINISTRATIVO Nº 139.586/2026**

SABRINA MENDES SOCIEDADE INDIVIDUAL DE ADVOCACIA, pessoa jurídica de direito privado, inscrita no CNPJ sob o nº 62.010.511/0001-41, com sede na Q CLN 7, Bloco A (Comércio), Lote 01, Salas 301 e 302, Riacho Fundo I, Brasília/DF, CEP 71.805-541, neste ato representada por sua sócia e advogada SABRINA MENDES DE SOUZA, inscrita na OAB/DF sob o nº 74.123, com endereço profissional na sede acima indicada e endereço eletrônico sabrinamendes@advdf.com.br, vem, respeitosamente, à presença dessa Comissão Especial de Seleção, com fundamento no item 4 do Edital de Chamamento Público nº 01/2026 – SEGTRANS, no art. 164 da Lei Federal nº 14.133/2021, nos arts. 222 a 233 da Lei Municipal nº 6.246/2008 e nos princípios dos arts. 30, 37 e 175 da Constituição Federal, apresentar a presente

IMPUGNAÇÃO AO EDITAL

em razão de vícios que atingem o próprio enquadramento jurídico da parceria pretendida, a definição prévia das obrigações econômicas e contratuais, a objetividade do julgamento, a competitividade e a segurança jurídica do procedimento, pelas razões a seguir expostas.

I. DA TEMPESTIVIDADE E DO CABIMENTO

O Edital estabelece, nos itens 3.2 e 4.1, que pedidos de esclarecimento e impugnações podem ser apresentados até 3 (três) dias úteis antes da data final de apresentação dos documentos. O cronograma informa publicação em 26/08/2026 e

prazo de 30 (trinta) dias corridos para entrega das propostas. Considerada a contagem mais conservadora e a aplicação subsidiária da Lei nº 14.133/2021, a presente impugnação é tempestiva, conforme o art. 164 do referido diploma normativo:

“Qualquer pessoa é parte legítima para impugnar edital de licitação por irregularidade na aplicação desta Lei ou para solicitar esclarecimento sobre os seus termos, devendo protocolar o pedido até 3 (três) dias úteis antes da data de abertura do certame.”

Dessa forma, demonstradas a tempestividade da presente impugnação e a legitimidade da Impugnante para suscitar irregularidades constantes do instrumento convocatório, impõe-se o seu conhecimento, com a consequente análise das questões de mérito a seguir expostas.

II. SÍNTESE DO PROCESSO ADMINISTRATIVO

O Município de Piracicaba publicou o Edital de Chamamento Público nº 01/2026 – SEGTRANS para selecionar uma única Organização Social destinada a celebrar contrato de gestão e assumir, por 120 (cento e vinte) meses, a administração, operação, manutenção e fiscalização do Terminal Rodoviário Intermunicipal de Piracicaba – TRI. A entidade selecionada administrará receitas provenientes de taxas de embarque e desembarque, locações de lojas e quichês, publicidade e estacionamento, além de contratar pessoal e adquirir materiais e equipamentos necessários à operação.

A modelagem contém questões anteriores à própria comparação das propostas. O Edital parte da premissa de que entidade qualificada como Organização Social pode ser contratada para a gestão de atividade ligada ao transporte de passageiros; aplica, simultaneamente, a Lei Federal nº 9.637/1998, a Lei Municipal nº 6.246/2008, o Decreto Municipal nº 17.093/2017 e, subsidiariamente, a Lei nº 14.133/2021; deixa a minuta do contrato de gestão para elaboração posterior com a vencedora; posterga para depois da assinatura a definição do Plano de Investimentos; exige 60 meses de experiência e estabelece pontuação técnica com gradações genéricas.

Há, ainda, uma questão de enquadramento que precisa ser enfrentada de forma expressa. Embora a Lei Municipal nº 6.246/2008 inclua o "transporte de passageiros" entre as áreas passíveis de atuação de Organização Social, a Lei

Federal nº 9.637/1998 não contempla essa atividade no rol do art. 1º e foi reconhecida pelo Supremo Tribunal Federal como marco normativo geral do instituto em temas estruturais. Não se pretende, nesta sede administrativa, afastar abstratamente a lei municipal; pretende-se exigir que a Administração demonstre, antes de selecionar a entidade, por que a modelagem adotada é juridicamente adequada ao objeto concreto e como se compatibiliza com o marco federal e com a jurisprudência aplicável.

III. PREMISSA NORMATIVA: A LEI MUNICIPAL Nº 6.246/2008 E A SUA APLICAÇÃO DEVEM RESPEITAR O MARCO FEDERAL DAS ORGANIZAÇÕES SOCIAIS

A Lei Municipal nº 6.246/2008, em seus arts. 222 a 233 regula, no âmbito municipal, a atuação das Organizações Sociais (OS). O art. 222 apresenta os requisitos para a qualificação das organizações, bem como as áreas as quais suas atividades podem ser direcionadas:

“Art. 222. Poderão ser qualificadas, como organizações sociais, pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, cujas atividades sejam dirigidas [...] à cultura, à saúde, à filantropia e promoção social, ao transporte de passageiros, rádio e televisão educativa e ao interesse público em geral [...]”.

Destaca-se o art. 222, que autoriza expressamente a atuação da OS na área de transporte de passageiros. A lei local explica a opção administrativa adotada no Edital, mas também evidencia o ponto de tensão: o modelo federal de Organizações Sociais é delimitado por áreas específicas e associa o contrato de gestão diretamente a esse rol. A seguir, demonstra-se porque essa divergência precisa ser enfrentada antes do prosseguimento do certame.

IV. DOS VÍCIOS DO EDITAL

IV.1. NECESSIDADE DE COMPATIBILIZAÇÃO ENTRE A PREVISÃO MUNICIPAL DE "TRANSPORTE DE PASSAGEIROS" E O MARCO FEDERAL DAS ORGANIZAÇÕES SOCIAIS

O art. 1º da Lei Federal nº 9.637/1998 delimita as áreas em que, para os efeitos do regime federal, pessoas jurídicas privadas sem fins lucrativos podem ser

qualificadas como Organizações Sociais. O rol compreende ensino, pesquisa científica, desenvolvimento tecnológico, proteção e preservação do meio ambiente, cultura e saúde. Transporte não aparece entre as atividades enumeradas. O art. 5º reforça a delimitação ao definir o contrato de gestão como parceria destinada ao fomento e à execução das atividades “relativas às áreas relacionadas no art. 1º”.

“Art. 1º O Poder Executivo poderá qualificar como organizações sociais pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, cujas atividades sejam dirigidas ao ensino, à pesquisa científica, ao desenvolvimento tecnológico, à proteção e preservação do meio ambiente, à cultura e à saúde [...]”.

“Art. 5º Para os efeitos desta Lei, entende-se por contrato de gestão o instrumento firmado entre o Poder Público e a entidade qualificada como organização social, com vistas à formação de parceria entre as partes para fomento e execução de atividades relativas às áreas relacionadas no art. 1º.”

A divergência não pode ser resolvida pela simples afirmação de autonomia municipal. No RE 1.318.552 AgR/RJ, a Segunda Turma do Supremo Tribunal Federal examinou lei municipal de Angra dos Reis que alterava requisitos estruturais de qualificação das Organizações Sociais em relação à Lei nº 9.637/1998. O STF assentou que a lei federal é o “marco legal das organizações sociais”, responsável por estabelecer normas gerais para o reconhecimento dessas entidades, e concluiu que a competência municipal para legislar sobre interesse local e suplementar a legislação federal não autoriza contrariar a norma geral federal.

AGRAVO REGIMENTAL EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO. CONSTITUCIONAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE NO TRIBUNAL DE JUSTIÇA. TERCEIRO SETOR. LEI FEDERAL 9.637/98. COMPOSIÇÃO DO CONSELHO CONSULTIVO DAS ORGANIZAÇÕES SOCIAIS. DESACORDO COM A NORMA FEDERAL. USURPAÇÃO COMPETÊNCIA DA UNIÃO. ART. 22, XXVII, CRFB. DESPROVIMENTO DO AGRAVO REGIMENTAL. 1. **A Lei federal nº 9.637/1998 é o marco legal das organizações sociais, responsável por estabelecer as normas gerais para que uma organização social seja reconhecida como tal, tendo tratado, inclusive, das regras para estruturação de seu Conselho de Administração.** 2. **Conforme a repartição constitucional de competências, cabe aos Municípios legislar sobre assuntos de interesse local, bem como suplementar a legislação federal e a estadual no que couber (art. 30, I e II), desde que não contrarie a norma geral federal.** 3. Agravo regimental a que se nega provimento.

(STF - RE: 1318552 RJ 0027534-55.2016.8.19 .0000, Relator.: EDSON FACHIN, Data de Julgamento: 15/09/2021, Segunda Turma, Data de Publicação: 22/09/2021)

A mesma orientação foi aplicada em São Paulo. Na ADI nº 2172856-67.2022.8.26.0000, relativa à Lei Municipal nº 7.034/2018 de Bauru, o Órgão Especial do TJSP declarou inconstitucionais dispositivos municipais que se afastavam do padrão federal de qualificação e governança das Organizações Sociais.

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Art. 3º da Lei Municipal n. 7.034, de 02 de março de 2018, do Município de Bauru, que "dispõe sobre a qualificação de entidades como Organizações Sociais e dá outras providências". a) Pedido de aditamento à inicial formulado pelo i. Procurador-geral de Justiça apontando, em acréscimo e dado o caráter aberto da ação, a inconstitucionalidade dos arts. 2º, d; 3º, I, c, II, V, VIII e parágrafo único; 4º, VI; 5º, §§ 1º, 2º e 3º; 7º, III e IV, 8º, §§ 1º e 3º; 11; 12; 13, caput e § 3º; 15; 18; 19 e 22 da Lei Municipal n. 7.034/2018. Deferimento, mesmo após a requisição de informações à autoridade requerida, desde que haja identidade quanto ao fundamento jurídico invocado na alegação de inconstitucionalidade, o que se verifica na hipótese dos autos, observada a intimação das partes para manifestação; b) Quanto ao mérito, configurada invasão à competência privativa da União. Legislador ordinário federal que editou, no exercício constitucional da União para legislar privativamente sobre normas gerais de licitação e contratação, em todas as modalidades, prevista no artigo 22, inciso XXVII, da Constituição da República, a Lei nº 9.637/1998, que representa o marco legal das Organizações Sociais estabelecendo normas gerais referentes à matéria, o que inclui a estruturação de seu Conselho de Administração, entre outros assuntos. Lei nº 9.637/1998 de observância obrigatória por todos os entes federados, sendo permitido, todavia, **que sejam editadas normas específicas, de forma complementar, sem que isso contrarie as normas gerais estabelecidas pela União, uma vez que "não é dado ao Município dispor em sentido que frustre o objetivo buscado pelas leis editadas no plano federal ou estadual"**. Dispositivos da lei municipal atacada que suprimiram ou acrescentaram regras não previstas na norma geral, de observância obrigatória aos Municípios, por força do art. 144 da Carta Estadual. Configurada violação, igualmente, ao art. 111 da citada Carta Bandeirante. Precedentes da Corte Suprema e deste C. Órgão Especial. Ação procedente, com modulação.

(TJ-SP - Direta de Inconstitucionalidade: 2172856-67.2022.8.26.0000
São Paulo, Relator.: Xavier de Aquino, Data de Julgamento: 26/04/2023,
Órgão Especial, Data de Publicação: 27/04/2023)

O caso chegou ao STF no RE 1.453.854/SP, em controvérsia fundada justamente na competência da União para normas gerais de contratação administrativa. Embora o objeto daquele processo não fosse transporte, o precedente é relevante porque confirma que o modelo local de OS não constitui espaço normativo inteiramente autônomo.

A aplicabilidade dos precedentes no presente edital se dá na medida em que a jurisprudência reconhece que a norma federal das Organizações Sociais foi

elaborada pelo legislador federal no âmbito da competência privativa conferida pelo art. 22 da Constituição Federal, conforme os incisos XI e XXVII:

Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:

XI - trânsito e transporte;

XXVII - normas gerais de licitação e contratação, em todas as modalidades, para as administrações públicas diretas, autárquicas e fundacionais da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, obedecido o disposto no art. 37, XXI, e para as empresas públicas e sociedades de economia mista, nos termos do art. 173, § 1º, III;

Os precedentes citados não decidiram especificamente sobre a inclusão de transporte de passageiros no rol material de uma lei municipal de Organizações Sociais. Demonstram, contudo, que o regime local de OS não se desenvolve em espaço normativo inteiramente autônomo e que a suplementação municipal deve permanecer compatível com as normas gerais federais. Essa premissa torna indispensável motivação jurídica específica para a utilização do contrato de gestão neste objeto concreto.

A questão, portanto, não deve ser reduzida à afirmação abstrata de autonomia municipal nem à conclusão automática de invalidade do art. 222. O ponto decisivo é outro: diante da diferença entre o campo material previsto na Lei nº 9.637/1998 e a ampliação promovida pela legislação local, compete à Administração explicitar os fundamentos jurídicos que autorizam a utilização do regime de OS para a exploração integral do TRI, sobretudo porque o próprio Edital invoca a lei federal como fundamento da seleção.

Sem esse enfrentamento, permanece indefinida a própria base normativa da contratação. A seleção não pode avançar por dez anos de vigência apoiada apenas na justaposição de diplomas distintos, sem que se demonstre por que o contrato de gestão é instrumento adequado às atribuições, receitas, riscos e investimentos que serão transferidos à futura gestora.

O art. 15 da própria Lei nº 9.637/1998 reforça a necessidade de compatibilidade ao condicionar determinados efeitos federais das qualificações estaduais, distritais e municipais à inexistência de contrariedade entre a legislação local e os preceitos da lei federal.

Embora esse dispositivo tenha objeto próprio e não resolva sozinho a validade do art. 222 municipal, ele confirma que o legislador federal não tratou os regimes locais como inteiramente desvinculados do marco nacional.

“Art. 15. São extensíveis, no âmbito da União, os efeitos dos arts. 11 e 12, § 3º, para as entidades qualificadas como organizações sociais pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios, quando houver reciprocidade e desde que a legislação local não contrarie os preceitos desta Lei e a legislação específica de âmbito federal.”

A jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça também descreve o contrato de gestão como instrumento voltado às áreas especificadas na Lei nº 9.637/1998.

No MS 10.527/DF, a Primeira Seção examinou o regime das Organizações Sociais a partir das atividades enumeradas na lei federal. O precedente não enfrentou transporte nem declarou taxativo o rol para todos os entes federativos, mas reforça que a figura jurídica federal está funcionalmente vinculada às áreas legalmente definidas.

DIREITO ADMINISTRATIVO - MANDADO DE SEGURANÇA - LEI 9.637/98 - ORGANIZAÇÃO SOCIAL - DESCUMPRIMENTO DE CONTRATO DE GESTÃO - DESQUALIFICAÇÃO DA ENTIDADE IMPETRANTE - ATO DA MINISTRA DE ESTADO DO MEIO AMBIENTE - AUSÊNCIA DE VIOLAÇÃO DOS PRINCÍPIOS DA AMPLA DEFESA, CONTRADITÓRIO E DEVIDO PROCESSO LEGAL - ANÁLISE DA SUBSTANCIOSA DEFESA APRESENTADA PELA IMPETRANTE - LEGALIDADE E CONSTITUCIONALIDADE DO PROCESSO ADMINISTRATIVO QUE CULMINOU COM O ATO IMPETRADO - AUSÊNCIA DE DIREITO LÍQUIDO E CERTO A SER PROTEGIDO PELA VIA ELEITA - DENEGAÇÃO DA ORDEM - PREJUDICADO O EXAME DO AGRAVO REGIMENTAL. 1. O presente mandamus é dirigido contra ato praticado pela Excelentíssima Senhora Ministra de Estado do Meio Ambiente, que, analisando o processo administrativo n. 02000.001704/2001-14, acolheu o relatório da Comissão Processante e aprovou o parecer n. 346/CONJUR/MMA/2004, por seus jurídicos fundamentos, determinando a desqualificação da Organização Social impetrante. [...] 8. **Registre-se que as alegações da impetrante são contrárias aos princípios que regem a Administração Pública e as atividades do chamado "terceiro setor", pois a qualificação de entidades como organizações sociais e a celebração de contratos de gestão tiveram origem na necessidade de se desburocratizar e otimizar a prestação de serviços à coletividade, bem como viabilizar o fomento e a execução de atividades relativas às áreas especificadas na Lei 9.637/98 (ensino, pesquisa científica, desenvolvimento tecnológico, proteção e preservação do meio ambiente, cultura e saúde).** Assim, apesar de, na espécie, competir ao Ministério do Meio Ambiente a fiscalização, a avaliação e o acompanhamento dos resultados do contrato de gestão, essas providências não afastam a responsabilidade do impetrante de cumprir as metas acordadas com o Poder Público. 9. Infere-se, portanto, que inexistente ilegalidade ou inconstitucionalidade no ato motivadamente praticado pela autoridade apontada como coatora, não havendo direito líquido e certo da impetrante a ser protegido pela via eleita. 10. Segurança denegada, restando prejudicado o exame do agravo regimental interposto pela impetrante.

Diante dessa questão jurídica concreta, não se mostra seguro prosseguir com certame destinado à celebração de ajuste de dez anos sem que a Administração exponha, em motivação jurídica específica, por que entende adequada a aplicação do art. 222 ao objeto e como compatibiliza essa opção com a Lei nº 9.637/1998, com os precedentes que a reconhecem como marco geral do instituto e com a natureza econômica da exploração pretendida.

A ausência desse enfrentamento compromete a transparência do enquadramento jurídico e repercute sobre todas as etapas subsequentes. Requer-se, portanto, que o procedimento seja suspenso para que a Administração motive expressamente a adequação da modelagem. Caso conclua pela inadequação do contrato de gestão ao objeto, deverá reestruturar o certame sob o regime jurídico cabível; se mantiver o modelo de OS, deverá demonstrar de forma objetiva as razões jurídicas e materiais que o sustentam.

IV.2. MESMO QUE SE ADMITA A VALIDADE DA LEI MUNICIPAL, O OBJETO CONCRETO EXIGE EXAME À LUZ DOS ARTS. 30, V, E 175 DA CONSTITUIÇÃO E DO REGIME DE CONCESSÕES

Há uma segunda questão. A ADI 1.923/DF, precedente central sobre a constitucionalidade do modelo das Organizações Sociais, validou a colaboração estatal com entidades privadas para a prestação de serviços públicos sociais não exclusivos, destacando as áreas previstas na Lei nº 9.637/1998.

“Diante, porém, de um cenário de escassez de bens, recursos e servidores públicos, no qual o contrato de gestão firmado com uma entidade privada termina por excluir, por consequência, a mesma pretensão veiculada pelos demais particulares em idêntica situação, todos almejando a posição subjetiva de parceiro privado, **impõe-se que o Poder Público conduza a celebração do contrato de gestão por um procedimento público impessoal e pautado por critérios objetivos**, por força da incidência direta dos princípios constitucionais da impessoalidade, da publicidade e da eficiência na Administração Pública (CF, art. 37, caput).” (STF, ADI nº 1.923/DF, Tribunal Pleno, Red. p/ acórdão Min. Luiz Fux, j. 16.04.2015)

Nessa lógica, a parceria por contrato de gestão não se confunde com concessão porque incide sobre atividades que também podem ser desempenhadas

por particulares por direito próprio e que o Estado fomenta ou executa de maneira não exclusiva.

O transporte, porém, recebe disciplina constitucional própria. O art. 30, V, atribui ao Município a organização e prestação, direta ou mediante concessão ou permissão, dos serviços públicos de interesse local, incluído o transporte coletivo. O art. 175, por sua vez, determina que a prestação de serviços públicos, quando delegada, ocorra sob regime de concessão ou permissão e mediante licitação.

“Art. 30. Compete aos Municípios: [...] V - organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial.”

“Art. 175. Incumbe ao Poder Público, na forma da lei, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação, a prestação de serviços públicos.”

O objeto do Edital não é simplesmente uma atividade acessória ou pontual de apoio administrativo. A entidade gestora assumirá por dez anos a administração, operação, manutenção e fiscalização integral do Terminal Rodoviário Intermunicipal, explorará receitas de embarque e desembarque, lojas, guichês, publicidade e estacionamento, contratará pessoal, adquirirá materiais e executará investimentos, sem repasse municipal de custeio. A remuneração, portanto, está vinculada à exploração econômica do próprio terminal e de suas receitas.

Esse desenho apresenta traços que se aproximam de uma outorga econômica de serviço ou equipamento público. A própria regulamentação municipal do TRI admite administração indireta por concessão ou contrato de gestão, o que torna indispensável demonstrar porque, diante das características concretas do arranjo, foi escolhido o contrato de gestão e não o regime de concessão da Lei nº 8.987/1995, conforme o seu art. 14:

“Art. 14. Toda concessão de serviço público, precedida ou não da execução de obra pública, será objeto de prévia licitação, nos termos da legislação própria e com observância dos princípios da legalidade, moralidade, publicidade, igualdade, do julgamento por critérios objetivos e da vinculação ao instrumento convocatório.”

O rótulo dado ao instrumento não pode substituir a análise de sua substância: fonte de remuneração, alocação de riscos, investimentos, prerrogativas públicas, duração e reversibilidade.

A modelagem adotada pelo Edital apresenta características que exigem fundamentação jurídica específica e prévia, especialmente em razão da duração do ajuste, da exploração das receitas vinculadas ao terminal, da assunção de encargos operacionais e da obrigação de realização de investimentos. Não há, contudo, demonstração suficiente das razões pelas quais esse conjunto de atribuições foi juridicamente enquadrado como contrato de gestão.

Mostra-se, portanto, necessária a explicitação dos fundamentos que afastam a incidência do regime próprio das concessões e de outras formas de delegação de serviço público. Caso se reconheça que as características do ajuste o submetem ao art. 175 da Constituição Federal, o procedimento deverá ser adequado ao regime jurídico correspondente. Em sentido diverso, mantida a opção pelo contrato de gestão, caberá à Administração demonstrar, de forma objetiva, os elementos que distinguem a parceria pretendida de uma concessão de serviço público e evidenciam sua compatibilidade com a orientação firmada pelo Supremo Tribunal Federal na ADI nº 1.923 e com a disciplina constitucional aplicável ao setor de transporte.

IV.3. AUSÊNCIA DE DEFINIÇÃO PRÉVIA DAS OBRIGAÇÕES ESSENCIAIS, DA MINUTA CONTRATUAL E DO PLANO DE INVESTIMENTOS

Este é um vício autônomo e de especial gravidade. O item 2.3 estabelece que o contrato de gestão será elaborado "em comum acordo" entre o Município e a entidade vencedora, enquanto o item 2.4 prevê que o Plano de Investimentos será elaborado e definido em conjunto com a Secretaria e apresentado somente até 60 dias após a assinatura. Em outras palavras, a Administração pretende primeiro selecionar a entidade e apenas depois consolidar parcela relevante das obrigações, riscos e investimentos do vínculo de dez anos.

A indefinição repercute diretamente sobre a competição. O item 6.5 exige que cada candidata apresente Plano Financeiro com projeção de arrecadação e cronograma de desembolso. Não é possível exigir propostas econômico-financeiras comparáveis se obrigações relevantes de investimento, responsabilidades contratuais e mecanismos de alocação de riscos ainda serão definidos com a própria vencedora. A etapa posterior de negociação pode alterar justamente os elementos que deveriam ter sido conhecidos de forma uniforme por todas as participantes antes da apresentação das propostas.

A seleção pública deve ocorrer sobre bases previamente determinadas. A futura vencedora não pode receber vantagem comercial para conformar, após a

classificação, cláusulas essenciais que influenciam custos, responsabilidades e sustentabilidade econômica do ajuste. A falta de minuta contratual e de parâmetros mínimos do Plano de Investimentos compromete a isonomia, a transparência, a comparabilidade das propostas e o próprio julgamento objetivo.

Requer-se, por isso, a prévia publicação da minuta do contrato de gestão e a definição, antes da retomada do certame, das obrigações mínimas de investimento, critérios de revisão, matriz de responsabilidades, receitas, riscos, garantias e demais elementos econômicos essenciais. Como essas informações afetam diretamente a decisão de participar e a elaboração dos Planos de Trabalho e Financeiro, sua inclusão exige republicação do Edital e reabertura integral do prazo.

IV.4. SOBREPOSIÇÃO INCOERENTE ENTRE O REGIME DE OS, O MROSC E A LEI Nº 14.133/2021

O preâmbulo do Edital combina a Lei nº 9.637/1998, a Lei Municipal nº 6.246/2008, o Capítulo II do Decreto Municipal nº 17.093/2017 e, subsidiariamente, a Lei nº 14.133/2021. O problema não é a existência de normas complementares, mas a ausência de regra clara sobre qual diploma rege cada etapa e qual fundamento autoriza a combinação.

O Decreto nº 17.093/2017 foi editado no contexto municipal de regulamentação da Lei nº 13.019/2014. Essa lei, entretanto, exclui de seu âmbito os contratos de gestão celebrados com Organizações Sociais, desde que cumpridos os requisitos da Lei nº 9.637/1998. A exclusão é expressa:

“Art. 3º Não se aplicam as exigências desta Lei: [...] III - aos contratos de gestão celebrados com organizações sociais, desde que cumpridos os requisitos previstos na Lei nº 9.637, de 15 de maio de 1998.”

Assim, se o Decreto nº 17.093/2017 não incide materialmente sobre contrato de gestão com OS, sua menção no preâmbulo deve ser retirada ou delimitada. Se a Administração pretende incorporar determinadas regras do Decreto como disciplina procedimental própria, deve indicar quais são e por quê. Isso também é válido para a Lei nº 14.133/2021: a referência genérica à aplicação “subsidiária” não pode servir para utilizar um prazo em determinada fase, dispensar uma garantia em outra e adotar regime sancionatório diverso sem critério normativo previamente estabelecido.

A clareza é especialmente necessária porque a própria validade do chamamento depende da compatibilização entre esses regimes. A Administração deve explicitar em uma matriz normativa simples e inequívoca: qual diploma rege qualificação, habilitação, seleção, pontuação, recurso, sanções, contratação e execução. Sem isso, os interessados em participar do certame acabam por não conhecerem plenamente as regras do procedimento e a Comissão fica exposta a aplicar normas de modo casuístico.

IV.5. CRITÉRIOS DE PONTUAÇÃO EXCESSIVAMENTE SUBJETIVOS E AUSÊNCIA DE RÉGUA AUDITÁVEL

O item 8 atribui a cada um dos cinco quesitos técnicos notas de 0 a 3, utilizando sempre as expressões “não atende”, “atende parcialmente”, “atende satisfatoriamente” e “atende plenamente”. O Edital não define, porém, qual elemento objetivo separa um nível do outro, não apresenta subcritérios, percentuais, indicadores, entregáveis mínimos ou matriz de aderência. Na prática, a Comissão somente descobrirá a régua de avaliação no momento de julgar as propostas.

A falha é ainda mais relevante porque a seleção será definida exclusivamente pela pontuação técnica. Quanto maior o peso da avaliação qualitativa na escolha da vencedora, maior deve ser o esforço de densificação dos critérios. A lei municipal e a lei federal exigem critérios objetivos de avaliação, e a ADI 1.923 condiciona a validade do regime das OS à observância de procedimentos públicos, objetivos e impessoais.

A própria Lei Municipal nº 6.246/2008 exige a observância dos princípios administrativos e a previsão expressa de critérios objetivos de avaliação de desempenho:

“Art. 226. Na elaboração do contrato de gestão, devem ser observados os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, economicidade e, também, o seguinte: I - [...] previsão expressa dos critérios objetivos de avaliação de desempenho a serem utilizados, mediante indicadores de qualidade e produtividade.”

“Art. 7º [...] I - [...] previsão expressa dos critérios objetivos de avaliação de desempenho a serem utilizados, mediante indicadores de qualidade e produtividade.”

Os critérios de avaliação devem ser previamente definidos de forma objetiva, com indicação clara dos elementos exigidos em cada quesito e dos parâmetros

correspondentes a cada faixa de pontuação. A metodologia de avaliação deve permitir distinguir, de maneira verificável, o atendimento parcial, satisfatório ou pleno, inclusive quanto à metodologia proposta, às metas, aos indicadores e à experiência apresentada.

Além disso, a atribuição das notas deve ser devidamente fundamentada pela Comissão, de modo a permitir o controle do julgamento. Como a alteração desses critérios repercute diretamente na elaboração do Plano de Trabalho, eventual retificação do Edital deve ser acompanhada da reabertura do prazo para apresentação das propostas.

IV.6. EXIGÊNCIA DE 60 MESES DE EXPERIÊNCIA: AUSÊNCIA DE MOTIVAÇÃO TÉCNICA E INCOMPATIBILIDADE COM O PARÂMETRO SUBSIDIARIAMENTE ADOTADO PELO PRÓPRIO EDITAL

O item 5.1, II, exige experiência comprovada por período mínimo de 60 meses na gestão de terminais de passageiros ou na representação e gestão operacional de transporte intermunicipal. A exigência restringe de modo relevante o universo de interessados e não vem acompanhada, nos documentos publicados, de justificativa técnica individualizada que demonstre por que exatamente cinco anos seriam indispensáveis à adequada execução do objeto.

“§ 5º Em se tratando de serviços contínuos, o edital poderá exigir certidão ou atestado que demonstre que o licitante tenha executado serviços similares ao objeto da licitação, em períodos sucessivos ou não, por um prazo mínimo, que não poderá ser superior a 3 (três) anos.”

A Administração possui legitimidade para exigir qualificação técnica compatível com a relevância e a complexidade do objeto, sobretudo em se tratando da gestão de equipamento público de grande porte e de prestação continuada. Essa prerrogativa, contudo, não afasta a necessidade de que as exigências de habilitação guardem proporção com os riscos efetivamente envolvidos na execução contratual e sejam acompanhadas de motivação técnica suficiente.

Nesse contexto, a exigência de experiência mínima de cinco anos mostra-se especialmente sensível, pois representa **restrição significativa** ao universo de potenciais interessados e, tal como redigida, não vem acompanhada de justificativa concreta que demonstre porque esse período seria indispensável à adequada execução do objeto.

A incidência direta do art. 67, § 5º, sobre contrato de gestão pode ser discutida em razão da natureza específica do ajuste. Isso, porém, não elimina o problema. O próprio Edital escolheu a Lei nº 14.133/2021 como parâmetro subsidiário e, para serviços contínuos, esse diploma limita a exigência temporal de experiência a três anos. Assim, a adoção de lapso superior a 36 meses exige, no mínimo, fundamentação jurídica e técnica específica, com indicação das razões concretas que justificariam o afastamento do parâmetro subsidiariamente eleito pela própria Administração.

A duração contratual de dez anos, por si só, não constitui justificativa suficiente para exigir cinco anos de experiência pretérita. O prazo de vigência do futuro ajuste e o período mínimo de atuação anterior da entidade são elementos distintos e somente podem ser relacionados mediante demonstração objetiva de que a experiência adicional possui pertinência direta com a complexidade, a escala e os riscos próprios da gestão do terminal.

Sem essa demonstração, a exigência corre o risco de produzir restrição desnecessária à competitividade.

IV.7. HABILITAÇÃO E QUALIFICAÇÃO COMO OS: MOMENTO INDEFINIDO, RESTRIÇÃO À FORMA ASSOCIATIVA E INCONSISTÊNCIAS DOCUMENTAIS

O Edital denomina as participantes como Organizações Sociais, mas não define com clareza em que momento a qualificação municipal deve existir. A Lei nº 6.246/2008 conceitua contrato de gestão como instrumento firmado com entidade “declarada como organização social” e determina que as entidades qualificadas sejam declaradas por Decreto do Poder Executivo. O rol de habilitação, entretanto, não exige de modo inequívoco o decreto de qualificação nem estabelece procedimento, prazo e efeitos de pedido ainda pendente.

“Art. 224. Para os efeitos deste Capítulo, entende-se por contrato de gestão o instrumento firmado entre o Poder Público Municipal e a entidade declarada como organização social [...]”.

“Art. 231. As entidades qualificadas como organizações sociais serão assim declaradas mediante Decreto do Poder Executivo.”

A indefinição pode converter a qualificação em barreira de entrada. O TJSP já reconheceu, em chamamento de OS, que prazo incompatível com a obtenção da qualificação municipal restringe indevidamente a competitividade. O TCE-SP, no precedente de Sertãozinho, igualmente ressaltou a necessidade de prazo razoável para que entidades interessadas obtenham a qualificação.

MANDADO DE SEGURANÇA. Chamamento Público. Prazo fixado no edital impede que entidade interessada se qualifique como organização social. Restrição ao caráter competitivo do certame. Impossibilidade. Edital deve se compatibilizar com os prazos fixados no Decreto Municipal nº 2.168/2018. Violação à competitividade da licitação. Observância do art. 3º, § 3º, I, da Lei nº 8.666/93 e art. 24, § 2º, da Lei nº 13.019/14. Vício do ato administrativo configurado. Sentença de procedência mantida. Reexame necessário improvido.

Também há inconsistência quanto à forma jurídica. O item 5.1 restringe a participação a associação civil sem fins lucrativos, enquanto o art. 222 utiliza a expressão mais ampla de “pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos” e o art. 223 contém regra específica “no caso de associação civil”, indicando que a lei não necessariamente limita a qualificação à forma associativa.

“Art. 223. São requisitos específicos [...] I - registro de seu ato constitutivo, dispondo sobre: [...] d) no caso de associação civil, a aceitação de novos associados, na forma de seu estatuto.”

A exclusão de fundações ou outras pessoas jurídicas sem fins lucrativos exige motivação específica de pertinência com o objeto.

Por fim, o item 5.2 proíbe a participação de entidade com débitos perante as Fazendas Federal, Estadual ou Municipal, enquanto o item 6.4 não exige de maneira correspondente a certidão estadual. A própria lei municipal exige regularidade perante as três Fazendas. A documentação deve ser harmonizada para eliminar risco de inabilitações contraditórias.

“Art. 223. [...] II - prova de regularidade para com as Fazendas Federal, Estadual e Municipal, bem como certidões negativas relativas à Seguridade Social (INSS) e Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS).”

Requer-se que o Edital defina o momento e o procedimento da qualificação como OS, assegure prazo materialmente hábil para sua obtenção, justifique ou

suprima a limitação exclusiva à forma associativa e harmonize a documentação de regularidade fiscal.

IV.8. REGIME SANCIONATÓRIO E “FISCALIZAÇÃO”: NECESSIDADE DE COMPATIBILIZAÇÃO COM A LEGISLAÇÃO VIGENTE E DE DELIMITAÇÃO DO PODER DE POLÍCIA

O longo prazo contratual torna especialmente importante que sanções, competências e garantias procedimentais estejam definidas antes da assinatura. O ponto central não é afirmar, de modo automático, a incidência integral da Lei nº 14.133/2021, mas exigir coerência do próprio Edital: o Anexo A IV remete expressamente ao art. 156 da nova lei e, ao mesmo tempo, prevê prazos e categorias sancionatórias que não se harmonizam com os arts. 157 e 158. Se a Administração pretende adotar esse regime por remissão subsidiária, não pode selecionar apenas as sanções e afastar, sem fundamento explícito, as correspondentes garantias procedimentais.

“Art. 156. Serão aplicadas ao responsável pelas infrações administrativas previstas nesta Lei as seguintes sanções: I - advertência; II - multa; III - impedimento de licitar e contratar; IV - declaração de inidoneidade para licitar ou contratar.”

De modo correlato, o Edital atribui à futura gestora funções de “fiscalização”. A expressão deve ser delimitada. Fiscalização operacional do terminal — organização das plataformas, controle material, registro de ocorrências e comunicação de irregularidades — não se confunde com exercício coercitivo de poder de polícia ou aplicação de sanções administrativas a transportadores, usuários ou terceiros.

No Tema 532, o STF admitiu delegação de poder de polícia a pessoa jurídica de direito privado em hipótese institucional específica, vinculada a entidade da Administração indireta, capital majoritariamente público, serviço público estatal e regime não concorrencial.

Tema 532 do STF: É constitucional a delegação do poder de polícia, por meio de lei, a pessoas jurídicas de direito privado integrantes da Administração Pública indireta de capital social majoritariamente público que prestem exclusivamente serviço público de atuação própria do Estado e em regime não concorrencial.

Uma associação privada qualificada como OS não se enquadra, em princípio, nessa moldura. A minuta e os anexos devem, portanto, deixar claro que decisões coercitivas ou sancionatórias permanecem com a autoridade pública competente, salvo base legal específica compatível com a tese do STF.

Requer-se, assim, a revisão do Anexo A IV e das cláusulas de fiscalização para definir tipificação, competência, procedimento, prazos de defesa e limites da atuação da gestora, afastando referências superadas e eventual transferência indevida de poder de polícia.

IV.9. ALTERAÇÕES MATERIAIS EXIGEM REPUBLICAÇÃO DO EDITAL E REABERTURA INTEGRAL DO PRAZO

Os vícios apontados não podem ser solucionados por respostas informais ou simples esclarecimentos sem impacto no cronograma. Definir o regime jurídico do objeto, publicar minuta contratual, estabelecer investimentos, rever a exigência temporal, criar matriz objetiva de pontuação, esclarecer a qualificação como OS e ajustar a habilitação alteram diretamente a decisão de participar e a forma de estruturar os Planos de Trabalho e Financeiro.

“Art. 55, § 1º Eventuais modificações no edital implicarão nova divulgação na mesma forma de sua divulgação inicial, além do cumprimento dos mesmos prazos dos atos e procedimentos originais, exceto quando a alteração não comprometer a formulação das propostas.”

A finalidade da norma é assegurar que todos os interessados concorram a partir das mesmas informações e disponham de período equivalente para avaliar as condições do certame e preparar sua documentação. Trata-se de consequência direta dos princípios da isonomia, da publicidade, da segurança jurídica, da competitividade e da vinculação ao instrumento convocatório. Não seria suficiente assegurar formalmente o mesmo prazo aos participantes se parte relevante desse período tivesse transcorrido sob condições posteriormente modificadas pela própria Administração.

O Tribunal de Contas do Estado de São Paulo adota o mesmo entendimento, admitindo a dispensa da republicação somente quando a alteração for irrelevante e, de forma inequívoca, não repercutir sobre a elaboração das propostas:

“Em regra, qualquer modificação no edital exige divulgação e reabertura de prazo pela mesma forma que se deu o texto original, estando a Administração desobrigada apenas no caso de alterações irrelevantes que inquestionavelmente não afetem a formulação de propostas.” (TCE-SP, TC-004953/026/10, Rel. Cons. Sidney Estanislau Beraldo, sessão de 23.07.2013)

No caso concreto, eventual correção dos pontos impugnados repercutirá diretamente sobre o conteúdo das propostas. A publicação da minuta do contrato poderá revelar obrigações, riscos e responsabilidades até então desconhecidos; a prévia definição do Plano de Investimentos interferirá nas projeções de custos e na sustentabilidade econômico-financeira da gestão; a alteração do período mínimo de experiência poderá ampliar o universo de entidades aptas a participar; e a adoção de critérios objetivos de pontuação exigirá que os interessados estruturem seus Planos de Trabalho de acordo com parâmetros que não estavam originalmente previstos de maneira suficientemente determinada.

O mesmo raciocínio se aplica à definição do regime jurídico da contratação. Caso a Administração reconheça a necessidade de adequar o procedimento às exigências da legislação municipal, da Lei nº 14.133/2021 ou, eventualmente, de outro regime jurídico aplicável ao objeto, não se estará diante de mera alteração terminológica. A definição das normas que disciplinam a seleção influencia diretamente as condições de habilitação, os critérios de julgamento, o regime recursal, as sanções, as obrigações contratuais e as garantias conferidas aos participantes. Trata-se, portanto, de matéria capaz de alterar substancialmente a forma como os interessados avaliam e estruturam sua participação.

A reabertura do prazo também se mostra necessária para preservar a própria competitividade. Entidades que tenham deixado de participar em razão de determinada exigência restritiva podem passar a preencher as condições do certame após sua retificação. Permitir apenas aos participantes já mobilizados a adaptação de suas propostas significaria impedir que a correção da ilegalidade produzisse plenamente seus efeitos, mantendo, na prática, parte da restrição originalmente existente.

Por essa razão, uma vez reconhecida a necessidade de alteração de qualquer cláusula que interfira nas condições de participação, habilitação, julgamento, execução contratual, investimentos ou estrutura econômico-financeira da proposta, a providência juridicamente adequada é a **republicação do**

instrumento convocatório, acompanhada da reabertura integral do prazo para apresentação das propostas.

Somente dessa forma será assegurado que todos os potenciais interessados disponham das mesmas informações, pelo mesmo período, e possam participar da seleção em condições efetivamente isonômicas.

V. CONCLUSÃO

A análise do Edital de Chamamento Público nº 01/2026 – SEGTRANS evidencia vícios que atingem elementos essenciais da seleção e não podem ser tratados como simples dúvidas interpretativas. A Administração pretende escolher a futura gestora de um equipamento público por dez anos antes de publicar a minuta definitiva do ajuste e antes de definir o Plano de Investimentos, ao mesmo tempo em que exige das candidatas proposta financeira e plano de trabalho completos.

A isso se somam a necessidade de motivação específica para a utilização do regime de Organização Social no objeto concreto, a combinação pouco delimitada de regimes jurídicos distintos, a ausência de régua objetiva para a pontuação, a exigência de 60 meses de experiência sem justificativa técnica publicada, as indefinições sobre qualificação como OS, as inconsistências documentais e a disciplina sancionatória híbrida.

Esses vícios convergem para um mesmo resultado: os interessados não conhecem, antes de apresentar suas propostas, todas as condições materiais e jurídicas que definirão a relação contratual e a própria comparação entre as candidatas. Em procedimento orientado pelos princípios da impessoalidade, publicidade, isonomia e julgamento objetivo, essa assimetria não pode ser transferida para momento posterior à seleção.

A providência adequada é a suspensão do cronograma, a consolidação prévia do regime jurídico e das obrigações essenciais, a correção das cláusulas restritivas ou subjetivas e, em seguida, a republicação do instrumento com prazo integral. Apenas assim a competição poderá ocorrer sobre regras estáveis, conhecidas e igualmente aplicáveis a todos os potenciais interessados.

A solução proposta não impede o Município de estruturar a gestão do TRI pelo modelo que reputar juridicamente adequado; exige apenas que essa escolha seja motivada, que as obrigações sejam definidas antes da seleção e que a disputa ocorra segundo critérios objetivos e previamente conhecidos.

Por essa razão, eventual acolhimento da impugnação não pode se limitar a esclarecimentos pontuais. As modificações necessárias repercutem sobre participação, habilitação, julgamento, investimentos e estrutura econômico-financeira das propostas, impondo retificação material do Edital, republicação e reabertura integral do prazo.

VI. DOS PEDIDOS

Diante do exposto, requer-se:

1. o conhecimento e acolhimento da presente impugnação, reconhecendo-se sua tempestividade e determinando-se, cautelarmente, a suspensão do cronograma do Chamamento Público nº 01/2026 – SEGTRANS até que os vícios apontados sejam apreciados de forma expressa e motivada, evitando-se a consolidação de seleção fundada em regras que poderão ser substancialmente alteradas;
2. a revisão do enquadramento jurídico adotado para a contratação, com motivação específica sobre a adequação do contrato de gestão ao objeto concreto, a compatibilidade do art. 222 da Lei Municipal nº 6.246/2008 com o marco federal das Organizações Sociais e a distinção material entre a parceria pretendida e eventual delegação submetida aos arts. 30, V, e 175 da Constituição Federal e à Lei nº 8.987/1995;
3. subsidiariamente, caso seja mantida a utilização do regime municipal das Organizações Sociais, que sejam previamente publicadas a minuta do contrato de gestão e as obrigações mínimas do Plano de Investimentos, com definição das responsabilidades, riscos, receitas, critérios de revisão e demais elementos econômicos essenciais, vedada sua conformação substancial apenas após a escolha da vencedora;
4. a retificação das cláusulas materiais do Edital para: (i) estabelecer subcritérios objetivos e verificáveis de pontuação, inclusive regra prévia de desempate; (ii) adequar ou justificar tecnicamente a exigência de 60 meses de experiência; (iii) definir o momento, a forma e o prazo para comprovação

da qualificação como Organização Social; (iv) justificar ou afastar a limitação exclusiva à forma associativa e à representatividade setorial; (v) harmonizar a documentação de regularidade fiscal; (vi) compatibilizar o regime sancionatório; e (vii) delimitar as atribuições de fiscalização e eventual exercício de poder sancionatório;

5. que a Administração informe expressamente a existência, ou não, de mais de uma Organização Social qualificada com objetivo compatível com o pretendido, para fins de incidência do art. 233 da Lei Municipal nº 6.246/2008, e, promovida qualquer alteração que repercuta sobre participação, habilitação, julgamento, obrigações, investimentos ou formulação das propostas, que o Edital seja republicado em versão integralmente consolidada, com reabertura integral do prazo para apresentação dos Planos de Trabalho e Financeiro e disponibilização prévia da decisão desta impugnação aos interessados.

Termos em que,

pede deferimento.

Brasília/DF, 16 de setembro de 2026.

SABRINA MENDES DE SOUZA

OAB/DF 74.123