AO INSTITUTO DE GESTÃO ESTRATÉGICA DE SAÚDE DO DISTRITO FEDERAL – IGESDF

À COMISSÃO DE SELEÇÃO DE FORNECEDORES

Processo nº 04016-00100867/2025-11
Seleção de Fornecedores nº 02/2026

ELIAS E LIMA CLÍNICA MÉDICA LTDA, pessoa jurídica de direito privado, inscrita no CNPJ nº 35.998.824/0001-87, já qualificada nos autos do processo administrativo em epígrafe, por seu advogado que subscreve, vem, com o devido respeito, à presença de Vossa Senhoria, com fundamento no item 14.2 do Edital, interpor o presente

RECURSO ADMINISTRATIVO

em face da decisão que a declarou inabilitada no Lote 02, pelas razões de fato e de direito a seguir expostas.

PRELIMINARMENTE DO CABIMENTO, TEMPESTIVIDADE E INTERESSE RECURSAL

O Edital prevê, em seu item 14.2, o cabimento de recurso administrativo no prazo de 02 (dois) dias, contados da publicação da Ata Final de Resumo de Contratações, devendo sua interposição ocorrer por meio da plataforma Apoio Cotações, nos termos do item 14.4.

A Ata Final foi disponibilizada em 29/04/2026, ocasião em que se iniciou a fluência do prazo recursal. Posteriormente, contudo, a própria Comissão de Licitação comunicou formalmente a prorrogação do prazo até o dia 05/05/2026 às 23h55min, em razão da disponibilização, no sítio eletrônico do IGESDF, da proposta comercial e dos documentos habilitatórios completos da pretensa empresa vencedora do certame, possibilitando aos licitantes amplo acesso aos elementos documentais relevantes à formulação das razões recursais.

Em razão da superveniência de novos documentos e informações relevantes ao deslinde da controvérsia, a Recorrente reapresenta o presente recurso administrativo em sua integralidade, com complementação, reorganização e ampliação de suas razões anteriormente deduzidas, devendo a presente versão ser considerada substitutiva da anterior, restando prejudicado o recurso anteriormente protocolado.

Tal providência decorre diretamente da ampliação superveniente do acervo documental disponibilizado pela própria Administração, circunstância que permitiu à Recorrente aprofundar a análise da regularidade da habilitação técnica da empresa declarada vencedora, bem como desenvolver fundamentos adicionais relacionados à ilegalidade de sua própria inabilitação.

A Recorrente, diretamente atingida pela decisão de inabilitação/desclassificação e classificada em posição apta à disputa do Lote 02, possui inequívoco interesse recursal, pois o provimento do presente recurso poderá conduzir à reforma da decisão administrativa, ao reconhecimento de sua habilitação técnica, à revisão da habilitação da empresa declarada vencedora e à retomada regular da análise da proposta mais vantajosa para a Administração.

Presentes, portanto, cabimento, tempestividade, legitimidade e interesse recursal, requer-se o conhecimento integral das presentes razões recursais substitutivas, para regular apreciação pela autoridade competente.

I – BREVE SÍNTESE DA DECISÃO RECORRIDA

A decisão administrativa que culminou na inabilitação da Recorrente no âmbito do Lote 02 da Seleção de Fornecedores nº 02/2026, conforme formalmente registrada na Ata Final do certame , fundamentou-se, em essência, na suposta ausência de comprovação de capacidade técnico-operacional suficiente para a execução do objeto contratual, tendo como elemento central de convencimento a alegada insuficiência quantitativa de ambulâncias e a suposta inadequação dos atestados de capacidade técnica apresentados.

Conforme se extrai do teor da própria Ata e do parecer técnico que a embasou, a Administração concluiu que a Recorrente não demonstrou aptidão operacional compatível com a demanda prevista para o Lote 02, tendo sido consignado, em termos objetivos, que a empresa não teria comprovado quantitativo suficiente de ambulâncias e que os atestados apresentados não seriam aptos a evidenciar capacidade para execução em escala equivalente à exigida pelo objeto. Em decorrência dessa conclusão, a Recorrente foi formalmente inabilitada, sendo convocada a segunda colocada para prosseguimento no certame.

A *ratio decidendi* adotada pela Administração, portanto, não se limitou à análise formal da documentação apresentada, mas avançou para um juízo material de suficiência da estrutura operacional da licitante, utilizando como parâmetro decisório a quantidade de ambulâncias supostamente necessária para execução do contrato, em cotejo com o quantitativo apresentado pela Recorrente.

Trata-se de ponto absolutamente central, pois revela que a inabilitação não decorreu da ausência de documento exigido, nem do descumprimento literal de qualquer cláusula editalícia expressa, mas sim de uma avaliação qualitativa e quantitativa construída a partir de critérios técnicos

que, como se demonstrará nos tópicos subsequentes, não foram previamente definidos como requisitos de habilitação no instrumento convocatório.

É igualmente relevante registrar que, no mesmo contexto decisório, a Administração reconheceu que a inabilitação da primeira colocada no Lote 02 decorreu da não comprovação de capacidade técnico-operacional suficiente, o que evidencia que o critério adotado, ainda que não previsto de forma expressa no edital, foi utilizado como verdadeiro filtro eliminatório, com impacto direto na classificação e no resultado do certame. Esse aspecto reforça a necessidade de controle rigoroso da aderência da decisão aos parâmetros normativos do edital, uma vez que a utilização de critérios não previamente estabelecidos compromete não apenas a situação individual da Recorrente, mas a própria validade do procedimento como um todo.

A síntese da decisão recorrida, portanto, pode ser objetivamente delimitada nos seguintes termos: a Recorrente foi inabilitada não por ausência de documentação, mas por suposta insuficiência de capacidade técnico-operacional aferida a partir da quantidade de ambulâncias apresentada, em cotejo com parâmetros técnicos extraídos do Elemento Técnico, os quais foram utilizados como critério de julgamento na fase de habilitação, sem que exista, no edital ou em seus anexos, previsão expressa que autorize tal utilização.

Essa delimitação é essencial, pois define com precisão o objeto do presente recurso e permite, desde logo, evidenciar o núcleo da controvérsia jurídica: a legalidade, ou não, da utilização de parâmetros de dimensionamento operacional do serviço como critérios eliminatórios na fase de habilitação, à luz do princípio da vinculação ao instrumento convocatório e da necessidade de observância estrita das regras previamente estabelecidas.

II – DELIMITAÇÃO DO OBJETO DO RECURSO E DA TESE CENTRAL

O presente recurso não se volta à rediscussão fática da documentação apresentada pela Recorrente, tampouco pretende substituir o juízo técnico da Administração por avaliação subjetiva diversa. O objeto do recurso é mais profundo e juridicamente estruturante: trata-se de impugnar a própria legalidade do critério utilizado para a inabilitação, por absoluta ausência de previsão no edital e em seus anexos, com consequente violação ao princípio da vinculação ao instrumento convocatório.

A controvérsia, portanto, não reside na quantidade de ambulâncias efetivamente apresentada pela Recorrente, nem na extensão de sua experiência operacional, mas sim no fato de que a Administração adotou, como critério de julgamento na fase de habilitação, parâmetros técnicos que não foram estabelecidos, de forma expressa, objetiva e vinculante, no instrumento convocatório. A decisão recorrida, ao afirmar a insuficiência de capacidade técnico-operacional, funda-se em juízo construído a partir de quantitativos extraídos do Elemento Técnico, sem que tais quantitativos tenham sido qualificados, em qualquer momento, como requisitos eliminatórios de habilitação.

A tese central do presente recurso pode, assim, ser delimitada com precisão técnica: **a Administração inabilitou a Recorrente com base em requisito inexistente no edital**, consistente na exigência implícita de comprovação de quantitativo mínimo de ambulâncias na fase de habilitação, requisito este que não encontra respaldo literal em nenhuma cláusula editalícia ou anexo técnico.

Essa conclusão decorre da análise sistemática dos documentos que regem o certame. O Elemento Técnico, ao tratar do dimensionamento da operação do Lote 02, limita-se a estabelecer parâmetros de planejamento da execução, nos seguintes termos, *in verbis*:

> *Quantitativo mínimo arredondado (LOTE 02):*
> *04 ambulâncias tipo D simultâneas*
> *19 ambulâncias tipo B simultâneas*

E, ainda, ao indicar o quantitativo esperado para atendimento integral da demanda:

> *o quantitativo esperado […] do lote 2 é de 6 ambulâncias tipo D e 25 ambulâncias do tipo B*

Nenhum desses trechos, entretanto, estabelece que tais quantitativos devam ser comprovados na fase de habilitação. Não há qualquer comando normativo que diga, de forma direta ou indireta, que a licitante deve demonstrar a posse ou disponibilidade de tais veículos como condição para ser habilitada no certame. A ausência dessa exigência não é fruto de interpretação, mas de inexistência literal.

Por outro lado, quando o edital pretendeu estabelecer exigência objetiva relacionada à frota, o fez de maneira expressa e delimitada, vinculando-a à fase de vistoria inicial. Nesse sentido, a própria Administração reconhece, na Ata Final, que há exigência de percentual mínimo de frota para momento específico do procedimento, ao consignar, *in verbis*:

> [documentação técnica que demonstra capacidade operacional compatível com o objeto licitado, incluindo a disponibilidade de frota em quantitativo superior ao percentual mínimo de 50% exigido para a **fase de vistoria inicial, conforme disposto no Elemento Técnico.]** (**grifo nosso**)

Essa passagem é absolutamente reveladora. Ela demonstra que o edital tratou explicitamente da questão da disponibilidade de frota, mas o fez no contexto da fase de vistoria inicial e não da habilitação. Ao assim proceder, o instrumento convocatório delimitou de forma clara o momento procedimental em que tal exigência se aplica, afastando qualquer possibilidade de sua antecipação para fase anterior.

A tese central do presente recurso, portanto, estrutura-se sobre três pilares indissociáveis: em primeiro lugar, a inexistência de previsão editalícia de quantitativo mínimo de ambulâncias como requisito de habilitação; em segundo lugar, a existência de regra expressa que vincula a exigência de frota à fase de vistoria inicial, ou seja, à execução contratual; e, em terceiro lugar, a utilização indevida, pela Administração, de parâmetros técnicos de dimensionamento operacional como critério eliminatório na fase de habilitação.

A conjugação desses elementos conduz a uma conclusão jurídica inevitável: a decisão recorrida não decorre da aplicação do edital, mas de sua substituição por critério não previsto, construído a partir de interpretação ampliativa de dispositivos técnicos que não possuem natureza habilitatória. Trata-se, em última análise, de julgamento fundado em requisito implícito, o que é absolutamente incompatível com o regime jurídico das contratações públicas.

A delimitação precisa dessa tese é fundamental para a correta compreensão do alcance do presente recurso. Não se discute aqui se a Recorrente possui ou não capacidade operacional suficiente em termos absolutos; discute-se, isto sim, se a Administração poderia exigir, na fase de habilitação, a comprovação de quantitativo de ambulâncias não previsto no edital como requisito eliminatório. E a resposta, à luz dos documentos que regem o certame, só pode ser negativa.

Essa premissa será desenvolvida, nos tópicos seguintes, a partir da análise aprofundada do princípio da vinculação ao instrumento convocatório, da estrutura normativa do edital e do Elemento Técnico, bem como da distinção jurídica entre critérios de habilitação e parâmetros de execução contratual, evidenciando, de forma inequívoca, a ilegalidade da decisão recorrida.

III – DO REGIME JURÍDICO APLICÁVEL: REGULAMENTO PRÓPRIO DO IGESDF E PRINCÍPIOS DE CONTRATAÇÃO

A Recorrente reconhece que o presente procedimento não é regido diretamente pela Lei nº 14.133/2021, mas sim pelo Regulamento Próprio de Compras e Contratações do IGESDF, aprovado pela Resolução CA/IGESDF nº 03/2024. Ainda assim, o Regulamento próprio e o Edital vinculam o procedimento a princípios de índole pública, em especial legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, eficiência, economicidade, isonomia, competitividade, julgamento objetivo, razoabilidade, proporcionalidade, motivação e seleção da proposta mais vantajosa.

O próprio Elemento Técnico nº 19/2026 declara que a especificação do objeto deve ser clara, precisa, suficiente e objetiva, vedadas indicações genéricas, imprecisas ou capazes de restringir injustificadamente a competitividade. Do mesmo modo, o critério de julgamento foi definido como menor preço por lote, nos termos do art. 56, inciso I, do Regulamento Próprio.

Portanto, a decisão de inabilitação não pode ser sustentada por juízo técnico genérico, por critérios não explicitados previamente, por exigência antecipada de etapa posterior de amostras/vistoria, nem por tratamento procedimental desigual entre concorrentes.

IV – DO PRINCÍPIO DA VINCULAÇÃO AO INSTRUMENTO CONVOCATÓRIO COMO LIMITE INTRANSPONÍVEL AO JULGAMENTO ADMINISTRATIVO

A decisão recorrida deve ser analisada, antes de qualquer incursão técnica sobre o objeto contratual, sob a ótica do princípio estruturante que rege todo e qualquer procedimento de seleção pública: a vinculação da Administração ao instrumento convocatório. Trata-se de premissa basilar, que não comporta flexibilização, mitigação interpretativa ou adaptação casuística no momento do julgamento, sob pena de comprometimento integral da legalidade do certame.

No âmbito específico do IGESDF, tal diretriz encontra respaldo no próprio regime normativo aplicável às contratações, uma vez que o procedimento licitatório, ainda que submetido a regulamento próprio, não se afasta dos princípios gerais que regem a Administração Pública e os processos de seleção competitiva. O edital, nesse contexto, assume natureza jurídica de norma interna vinculante, obrigando tanto os licitantes quanto a própria Administração, que não pode dele se afastar nem mesmo sob o argumento de melhor atendimento ao interesse público.

A vinculação ao edital implica, em termos objetivos, que somente podem ser exigidos dos licitantes os requisitos expressamente previstos no instrumento convocatório, sendo absolutamente vedada a criação, no curso do julgamento, de exigências implícitas, critérios interpretativos ampliativos ou condicionantes não previamente estabelecidos. O julgamento da habilitação, portanto, deve ser estritamente aderente ao texto editalício, limitado à verificação objetiva do cumprimento, ou não, das condições ali previstas.

No caso concreto, a decisão de inabilitação da Recorrente não se fundamenta na ausência de documento exigido, nem no descumprimento literal de qualquer cláusula editalícia. Ao contrário, como já delimitado, o fundamento adotado pela Administração foi a suposta insuficiência de capacidade técnico-operacional, aferida a partir de juízo quantitativo sobre o número de ambulâncias apresentadas, em cotejo com parâmetros extraídos do Elemento Técnico. Ocorre que tais parâmetros não foram estabelecidos como requisitos de habilitação, o que torna sua utilização, para fins eliminatórios, incompatível com o princípio da vinculação ao edital.

A gravidade dessa distorção se evidencia quando se observa que o próprio edital, por meio de seu Anexo Técnico, tratou de forma expressa da questão da disponibilidade de frota, delimitando, com precisão, o momento em que tal exigência deve ser atendida, sendo que a Administração reconhece, que há exigência de percentual mínimo de ambulâncias vinculada somente à fase de vistoria inicial.

Essa previsão não pode ser ignorada ou relativizada. Ao contrário, ela evidencia que o edital **optou deliberadamente por não exigir a comprovação de frota na fase de habilitação**, deslocando tal obrigação para momento posterior. Trata-se de escolha normativa legítima, que deve ser respeitada pela Administração no momento do julgamento.

Ao desconsiderar essa delimitação e utilizar, como critério de inabilitação, a quantidade de ambulâncias apresentada pela Recorrente, a Administração não apenas interpretou o edital, ela o modificou. Houve verdadeira substituição do critério objetivo previamente estabelecido por um critério novo, não previsto, construído a partir de leitura ampliativa de dispositivos técnicos que não possuem natureza habilitatória. Esse tipo de atuação é expressamente vedado, pois compromete a previsibilidade do certame e surpreende os licitantes com exigências que não puderam antecipar ao formular suas propostas.

A vinculação ao edital, nesse sentido, atua como verdadeiro limite intransponível ao poder decisório da Administração. Não se trata de recomendação, mas de imposição jurídica. A Administração não pode exigir mais do que o edital exige, nem pode exigir de forma diversa. Se o edital não estabeleceu quantitativo mínimo de ambulâncias como requisito de habilitação, não pode o julgador, sob o argumento de aferir capacidade técnica, introduzir tal exigência de forma implícita.

A decisão recorrida, portanto, incorre em vício de legalidade por afronta direta ao princípio da vinculação ao instrumento convocatório. A utilização de critério não previsto, qual seja, a exigência de quantitativo mínimo de ambulâncias na fase de habilitação, configura inovação indevida no julgamento, tornando o ato administrativo incompatível com as regras do certame.

Essa conclusão não depende de interpretação extensiva ou construção argumentativa sofisticada; decorre da simples comparação entre o que o edital exige e o que a Administração efetivamente exigiu. De um lado,

não há previsão de quantitativo mínimo de frota como requisito de habilitação; de outro, a inabilitação se deu precisamente com base na alegada insuficiência de frota. A incongruência é manifesta e, por si só, suficiente para macular a decisão.

A manutenção de tal entendimento implicaria admitir que a Administração pode, a qualquer tempo, redefinir os critérios de habilitação, utilizando parâmetros técnicos de execução como filtros eliminatórios, o que comprometeria não apenas o caso concreto, mas a própria segurança jurídica dos procedimentos de contratação. A previsibilidade das regras é elemento essencial para a participação dos licitantes, e sua violação conduz inevitavelmente à nulidade do julgamento.

Diante desse cenário, impõe-se reconhecer que a decisão recorrida ultrapassou os limites impostos pelo edital, adotando critério não previsto e, por conseguinte, violando o princípio da vinculação ao instrumento convocatório. Tal vício, por sua natureza, é suficiente para ensejar a nulidade do ato de inabilitação, independentemente de qualquer análise adicional sobre o mérito técnico da documentação apresentada.

V - DA COMPROVAÇÃO CABAL DO MOMENTO DIVERSO DA VISTORIA INICIAL E DA HABILITAÇÃO

A correta compreensão do procedimento estabelecido pelo edital e pelo Anexo Técnico exige, inicialmente, a distinção rigorosa entre as figuras da **amostra** e da **vistoria inicial**, não como conceitos abstratos, mas como etapas materiais, concretas e fisicamente verificáveis, inseridas em momento procedimental próprio e posterior à fase de habilitação, afastando, por completo, qualquer tentativa de antecipação indevida de verificação operacional na fase documental.

O item 9.11 do edital, ao estabelecer que a habilitação depende da aprovação da documentação, “assim como as amostras e/ou os testes, se

houver”, não cria critério aberto de avaliação subjetiva, mas remete expressamente à existência de um procedimento específico e previamente disciplinado, cujo conteúdo e forma de realização são integralmente definidos no Anexo Técnico. Não se trata, portanto, de autorização genérica para juízo de suficiência técnica, mas de referência a etapas formais e estruturadas de verificação material.

Nesse contexto, o Anexo Técnico, ao tratar das amostras no item 6, define não apenas a existência dessas etapas, mas também sua natureza e forma de execução, deixando claro que não se trata de análise indireta, documental ou inferencial, mas de apresentação física e concreta dos meios operacionais, especialmente dos veículos que compõem a frota. Tal característica é reforçada, de forma inequívoca, pelos dispositivos que tratam da apresentação física dos veículos e da realização de vistoria técnica, o que afasta qualquer interpretação que permita substituir esse procedimento por avaliação indireta de atestados.

O item 6.12 do Anexo Técnico estabelece que, na vistoria inicial, deverá ser realizada a apresentação física de cada tipo de veículo exigido para a execução do contrato, não de forma abstrata ou documental, mas mediante disponibilização concreta da frota, o que evidencia, de maneira inequívoca, a natureza material dessa etapa.

O mesmo dispositivo determina, ainda, que tal apresentação ocorrerá em local e data a serem designados pelo IGESDF, circunstância que afasta qualquer possibilidade de realização simultânea com a fase de habilitação, uma vez que depende de convocação posterior e de organização logística específica.

A exigência de apresentação física por tipologia de veículo, aliada à necessidade de definição prévia de local e data pela Administração, comprova que a vistoria inicial constitui etapa autônoma, subsequente, dependente de convocação específica, incompatível e distinta da fase de

análise documental, não sendo juridicamente admissível sua antecipação ou substituição por avaliação indireta no momento da habilitação.

Essa lógica é reforçada pelos itens 6.13 e 6.14, que dispõem que a vistoria será conduzida por equipe técnica designada pelo IGESDF, evidenciando que a verificação da capacidade operacional não se dá por inferência, mas por inspeção direta, realizada por profissionais especializados, em ambiente próprio e com metodologia definida.

O item 6.7, por sua vez, estabelece o critério objetivo de comprovação mínima da capacidade operacional, ao exigir a apresentação de **50% da frota necessária à execução do contrato na vistoria inicial**, fixando não apenas o conteúdo da verificação, mas também o momento em que ela deve ocorrer. Trata-se de regra expressa que define, de forma inequívoca, que a aferição da estrutura operacional se dá nessa fase específica, e não na habilitação.

A estrutura procedimental se completa com o item 6.15, que prevê, inclusive, a possibilidade de correção no prazo de 30 dias em caso de inobservância, o que reforça, de maneira incontornável, que se trata de etapa posterior à habilitação e inserida no contexto da execução contratual, não sendo compatível com a lógica da habilitação, que possui natureza eliminatória imediata.

Essa sistemática é ainda temperada pelo item 6.2, que estabelece, de forma expressa, que:

> [Ressalta-se ainda que a solicitação de amostras não deve representar ônus desproporcional às empresas participantes, tampouco restringir a ampla participação no certame.]

Tal dispositivo possui relevância central, pois demonstra que o edital não apenas disciplina a forma de verificação material, mas também

impõe limite à sua utilização, vedando qualquer interpretação que transforme a exigência de amostra em barreira indevida à participação. A antecipação dessa exigência para a fase de habilitação, além de violar a estrutura procedimental, implicaria, necessariamente, imposição de ônus desproporcional, em afronta direta ao próprio Anexo Técnico.

Dessa forma, a conjugação dos itens 9.11 do edital com os itens 6.1, 6.2, 6.5, 6.7, 6.12, 6.13, 6.14 e 6.15 do Anexo Técnico conduz a uma única conclusão juridicamente possível: tanto a amostra quanto a vistoria constituem etapas físicas, materiais e posteriores à habilitação, realizadas mediante apresentação concreta dos veículos, em local e data designados pelo IGESDF, com verificação técnica direta e possibilidade de correção, não sendo admissível sua substituição por juízo indireto de suficiência operacional na fase de habilitação.

Qualquer tentativa de antecipar essa verificação para o momento da análise documental não apenas desvirtua o procedimento estabelecido, mas viola frontalmente a estrutura normativa do edital, substituindo etapa formal e objetiva por avaliação subjetiva e não prevista, o que compromete a validade do julgamento.

Diante de todo o arcabouço normativo delineado, a inabilitação da empresa ELIAS E LIMA revela-se manifestamente ilegal, na medida em que se fundamenta na antecipação indevida de etapa procedimental expressamente disciplinada para momento posterior à fase de habilitação, em frontal descompasso com o edital e com o Anexo Técnico.

Conforme demonstrado, o instrumento convocatório não apenas deixou de prever a aferição da capacidade operacional por meio de juízo indireto na fase de habilitação, como estruturou, de forma detalhada e vinculante, procedimento próprio e específico para essa finalidade, consistente na realização de amostras e, sobretudo, na vistoria inicial, a ser conduzida mediante apresentação física da frota, em local e data previamente designados pelo IGESDF, com verificação técnica direta por equipe especializada e

possibilidade de correção no prazo de 30 dias, conforme disciplinado nos itens 6.7, 6.12, 6.13, 6.14 e 6.15 do Anexo Técnico.

A decisão recorrida, ao desconsiderar integralmente essa estrutura normativa e ao substituir o procedimento formal de vistoria por juízo antecipado e indireto de suficiência operacional, incorre em vício grave de legalidade, por dupla razão: de um lado, ignora regra expressa que determina o momento e a forma de verificação da capacidade operacional; de outro, cria critério não previsto, consistente na exigência de demonstração de “escala compatível com o objeto”, sem qualquer parâmetro normativo de aferição.

A consequência jurídica é inequívoca: a inabilitação da ELIAS E LIMA, fundada em critério inexistente e aplicada em momento procedimental inadequado, é nula de pleno direito, devendo ser desconstituída, com o consequente reconhecimento de sua habilitação e regular prosseguimento no certame, observando-se, estritamente, os critérios e etapas previstos no edital e no Anexo Técnico.

VI – DA ESTRUTURA NORMATIVA DO EDITAL E DO ELEMENTO TÉCNICO – INTERPRETAÇÃO SISTEMÁTICA E VINCULAÇÃO SEMÂNTICA DO TERMO “CONTRATADA”

A adequada compreensão da ilegalidade que contamina a decisão recorrida exige, necessariamente, uma leitura sistemática do edital e de seus anexos, em especial do Elemento Técnico, não apenas sob o prisma de seus dispositivos isolados, mas também, e principalmente, à luz da coerência interna de sua estrutura normativa e da precisão terminológica empregada pelo próprio instrumento convocatório.

O edital, como todo instrumento jurídico complexo, não pode ser interpretado de forma fragmentada, tampouco pode ter seus dispositivos deslocados de contexto para justificar decisões administrativas que não encontram respaldo em sua literalidade. A interpretação válida é aquela que

respeita a estrutura lógica do documento, a distribuição de matérias entre suas fases procedimentais e, sobretudo, o significado técnico-jurídico dos termos utilizados.

Nesse ponto, assume especial relevância a distinção clara estabelecida pelo próprio edital entre as fases de habilitação e de execução contratual, distinção essa que se manifesta de forma inequívoca no tratamento conferido à questão da disponibilidade de frota.

Conforme já demonstrado, o Elemento Técnico prevê quantitativos de ambulâncias para o Lote 02, nos seguintes termos, *in verbis*:

> [Quantitativo mínimo arredondado (LOTE 02):
> 04 ambulâncias tipo D simultâneas
> 19 ambulâncias tipo B simultâneas]

E

> [o quantitativo esperado […] do lote 2 é de 6 ambulâncias tipo D e 25 ambulâncias do tipo B]

Todavia, como já pontuado, tais dispositivos não possuem natureza habilitatória, mas sim operacional. O ponto decisivo, contudo, está na forma como o edital trata, expressamente, da exigência de disponibilidade de frota, e, mais especificamente, na delimitação temporal dessa exigência.

A própria Administração reconhece, na Ata Final, a existência de exigência de percentual mínimo de ambulâncias vinculada à fase de vistoria inicial, ao consignar, *in verbis*:

> [quantitativo superior ao percentual mínimo de 50% exigido para a fase de vistoria inicial]

Essa passagem, embora sucinta, é juridicamente determinante, pois remete diretamente à disciplina constante do Anexo Técnico, que estabelece tal exigência no contexto da vistoria inicial. E é exatamente nesse ponto que emerge o elemento mais relevante para a correta interpretação da norma: o uso deliberado do termo **"contratada"**, item 6.7 do Anexo I, *in verbis*:

> [Ainda, no ato da vistoria inicial**, a contratada** deverá comprovar que já possui, sob sua propriedade e plena disponibilidade, no mínimo 50% (cinquenta por cento) da frota total prevista para a execução do contrato devidamente pronta para operação.] (**grifo nosso**)

O Anexo Técnico, ao tratar das obrigações relacionadas à disponibilidade de frota e à comprovação de condições operacionais, refere-se expressamente à contratada, e não à licitante. Essa distinção terminológica não é acidental, nem pode ser tratada como irrelevante. Ao contrário, ela possui conteúdo jurídico preciso e vinculante.

A expressão "contratada" designa, de forma inequívoca, trata-se de sujeito jurídico que se encontra em fase posterior ao procedimento de habilitação, já investido na posição de pré-executor do objeto contratual. Não se pode, sob qualquer perspectiva técnica, equiparar a figura da licitante, que participa da fase competitiva, à da contratada, que atua na fase de execução.

A força normativa dessa distinção é reforçada pelo fato de que o edital não contém qualquer outro dispositivo que imponha, à licitante, a obrigação de comprovar quantitativo mínimo de ambulâncias na fase de habilitação. Ou seja, quando o instrumento convocatório quis tratar de frota, o fez expressamente e delimitando o momento procedimental, e esse momento, conforme amplamente demonstrado e provado, é posterior à habilitação.

Em síntese, a análise sistemática do edital e de seus anexos conduz a uma conclusão inequívoca: a exigência de disponibilidade de frota, inclusive no percentual mínimo de 50%, está expressamente vinculada à fase

de vistoria inicial, não podendo, sob qualquer hipótese, ser exigida da licitante na fase de habilitação. A utilização desse parâmetro como fundamento para inabilitação representa violação direta ao texto do edital e ao princípio da vinculação ao instrumento convocatório.

VII – DA INSUFICIÊNCIA DE MOTIVAÇÃO E DA AUSÊNCIA DE INDIVIDUALIZAÇÃO OBJETIVA DAS SUPOSTAS PENDÊNCIAS

A decisão registrada na plataforma limitou-se a afirmar que a Recorrente teria sido desclassificada por não demonstrar capacidade técnico-operacional suficiente para a execução do objeto contratual, especialmente considerando o volume estimado da operação e a criticidade assistencial envolvida no Lote 02.

Já no parecer técnico constante da Ata Final, foram indicados, de forma sintética, quatro fundamentos: (i) um atestado sem assinatura do contratante; (ii) um atestado relativo a atendimento pré-hospitalar em eventos; (iii) um atestado correlato, porém com quantitativo supostamente reduzido; (iv) um atestado compatível com remoções do tipo Van; além da afirmação de que a Recorrente teria apresentado 06 ambulâncias, das quais apenas 05 teriam sido consideradas válidas, pois um veículo teria tempo de fabricação superior ao permitido.

A motivação, entretanto, permanece insuficiente. Não se indicou, de modo analítico e verificável, qual atestado corresponde a cada apontamento, qual cláusula editalícia teria sido violada por cada documento, qual quantitativo mínimo de experiência pretérita era exigido, qual a metodologia de aferição da escala operacional, qual o número exato de veículos exigidos para o Lote 02, nem qual critério objetivo levou à desconsideração da frota demonstrativa apresentada.

A Recorrente chegou a solicitar, em 27/04/2026, a indicação objetiva dos itens de habilitação técnico-operacional supostamente não

atendidos. A resposta limitou-se a informar que a fase recursal seria aberta em momento oportuno, sem que fossem prestados os esclarecimentos objetivos solicitados.

A ausência de motivação analítica compromete o contraditório substancial. Não basta afirmar que a empresa não demonstrou escala suficiente; é indispensável demonstrar por quais critérios previamente definidos seus documentos não atenderiam ao Edital e ao Elemento Técnico.

VIII – DA NATUREZA JURÍDICA DO QUANTITATIVO DE AMBULÂNCIAS PREVISTO NO ANEXO I – PARÂMETRO DE DIMENSIONAMENTO OPERACIONAL E NÃO REQUISITO DE HABILITAÇÃO

A análise técnica do Elemento Técnico (Anexo I) evidencia, de forma inequívoca, que os quantitativos de ambulâncias ali previstos não possuem natureza jurídica de requisito de habilitação, mas sim de parâmetro de dimensionamento da operação, destinado a orientar a execução contratual em termos de capacidade, disponibilidade e resposta assistencial.

O próprio encadeamento lógico do documento revela essa finalidade. Os quantitativos não surgem como exigência normativa dirigida às licitantes, mas como resultado de cálculos técnicos estruturados a partir de dados de demanda, tempo médio de atendimento e concentração de serviços em determinados períodos do dia. Trata-se, portanto, de construção técnica voltada à engenharia do serviço, e não de comando jurídico eliminatório.

Nesse sentido, o Elemento Técnico descreve, inicialmente, a demanda mensal e sua conversão em demanda diária, nos seguintes termos, *in verbis*:

> *Ambulâncias tipo D: 969 serviços/mês ÷ 30 dias ≈ 32,3 serviços/dia*

Ambulâncias tipo B: 4377 serviços/mês ÷ 30 dias ≈ 145,9 serviços/dia

Na sequência, estabelece a carga horária necessária para atendimento dessa demanda:

Tipo D: 32,3 serviços × 3 horas = 96,9 horas de serviço/dia
Tipo B: 145,9 serviços × 3 horas = 437,7 horas de serviço/dia

E, a partir desses dados, projeta a capacidade operacional necessária durante o período de maior concentração de atendimentos:

Considerando que 80% dos serviços ocorrem em 14 horas/dia (07:00 às 21:00), a capacidade operacional das ambulâncias deve estar concentrada nesse período

Somente após esse encadeamento técnico é que o documento apresenta o quantitativo esperado de ambulâncias, nos seguintes termos, *in verbis*:

Assim, o quantitativo esperado […] do lote 2 é de 6 ambulâncias tipo D e 25 ambulâncias do tipo B

E, posteriormente, o quantitativo mínimo operacional:

Quantitativo mínimo arredondado (LOTE 02):
04 ambulâncias tipo D simultâneas
19 ambulâncias tipo B simultâneas

Esse percurso argumentativo é absolutamente revelador. Ele demonstra que os quantitativos não são fixados como imposição normativa dirigida às licitantes, mas como conclusão de um raciocínio técnico voltado à definição da capacidade necessária para execução do serviço. Em nenhum

momento o texto assume caráter prescritivo na fase de habilitação. Não há comando imperativo do tipo “a licitante deverá comprovar”, “é condição de habilitação” ou “será inabilitada a empresa que não demonstrar”.

Ao contrário, a linguagem utilizada é descritiva e explicativa, como se observa no próprio texto que acompanha o quantitativo mínimo, *in verbis*:

> [Este quantitativo mínimo garante a cobertura durante todo o período diário, considerando a média de solicitações distribuída uniformemente, o que assegura a manutenção do serviço mesmo nos horários de menor demanda]

A função desse trecho é inequívoca: justificar tecnicamente o dimensionamento da operação, e não estabelecer requisito jurídico para habilitação. Trata-se de fundamentação técnica da futura execução contratual, voltada à garantia de continuidade e eficiência do serviço.

A distinção entre parâmetro técnico de execução e requisito jurídico de habilitação não é meramente conceitual, mas estrutural.

Requisitos de habilitação devem ser claros, objetivos e expressos, de modo a permitir que os licitantes conheçam previamente as condições que precisam cumprir para participar do certame. Já parâmetros de execução dizem respeito à forma como o contrato será cumprido pela empresa vencedora, podendo, inclusive, ser implementados progressivamente, conforme prazos e condições estabelecidos.

No caso em análise, o edital optou claramente por não exigir, na fase de habilitação, a comprovação de disponibilidade de frota equivalente ao dimensionamento operacional. Essa opção é coerente com a natureza do objeto, que envolve prestação de serviço continuado, passível de estruturação após a adjudicação, dentro do prazo contratual para início das atividades.

A tentativa da Administração de utilizar esses quantitativos como critério de habilitação representa, portanto, uma ruptura com a lógica do próprio documento que os estabeleceu. Trata-se de verdadeira requalificação indevida de parâmetro técnico em requisito jurídico, sem qualquer previsão expressa que autorize essa transposição.

Não há, portanto, qualquer base textual que permita concluir que o quantitativo mínimo de 4 ambulâncias tipo D e 19 tipo B deva ser comprovado na fase de habilitação. Tampouco há previsão de que a não comprovação desse quantitativo implique inabilitação. A utilização desse parâmetro como fundamento para exclusão da Recorrente, portanto, carece de respaldo normativo e viola a estrutura lógica do edital.

Em síntese, o quantitativo de ambulâncias previsto no Elemento Técnico possui natureza de parâmetro de dimensionamento operacional da execução contratual, não podendo ser convertido, por interpretação ampliativa, em requisito de habilitação. A decisão recorrida, ao fazê-lo, incorre em erro técnico e jurídico, desvirtuando o conteúdo do documento e criando exigência não prevista no instrumento convocatório.

IX – DA INEXISTÊNCIA ABSOLUTA DE EXIGÊNCIA DE QUANTITATIVO MÍNIMO DE AMBULÂNCIAS NA FASE DE HABILITAÇÃO

Superadas as premissas estruturais já delineadas, impõe-se enfrentar, de forma direta, objetiva e tecnicamente incontornável, o ponto central da ilegalidade que contamina a decisão recorrida: a absoluta inexistência, no edital e em seus anexos, de qualquer exigência de comprovação de quantitativo mínimo de ambulâncias como condição de habilitação.

E aqui não se trata de interpretação, construção argumentativa ou leitura sistemática sofisticada. Trata-se de constatação literal.

Não há, no edital, qualquer dispositivo que estabeleça que a licitante deva comprovar a posse ou disponibilidade de determinado número de ambulâncias na fase de habilitação.

Não há, no edital, qualquer cláusula que imponha quantitativo mínimo de frota como requisito eliminatório.

Não há, no edital, qualquer previsão de que a capacidade técnico-operacional será aferida por meio da quantidade de veículos disponíveis.

Não há, no edital, qualquer menção à exigência de percentual mínimo de frota na fase de habilitação.

Essa ausência não é implícita, nem indireta. É absoluta.

Quando o edital trata da capacidade técnico-operacional, o faz por meio de critérios típicos e juridicamente adequados, notadamente a exigência de comprovação de experiência anterior compatível com o objeto, por meio de atestados de capacidade técnica. Em nenhum momento há substituição desse critério por exigência de estrutura instalada ou frota disponível.

Quando o edital trata de quantitativo de ambulâncias, o faz exclusivamente no âmbito do Elemento Técnico, como parâmetro de dimensionamento da operação, conforme já exaustivamente demonstrado, contudo, esses dispositivos, não possuem natureza habilitatória. Não contêm comando imperativo dirigido à licitante. Não estabelecem condição de participação. Não preveem sanção de inabilitação.

Ou seja, o edital não apenas deixou de exigir quantitativo mínimo de ambulâncias na habilitação, ele tratou expressamente da matéria e optou por alocar essa exigência em fase posterior.

Esse dado é decisivo.

A inexistência de exigência não decorre de lacuna. Decorre de escolha normativa.

A Administração, ao estruturar o edital, deliberadamente não condicionou a habilitação à comprovação de frota. Optou por exigir capacidade técnica por meio de experiência comprovada e por transferir a obrigação de disponibilização de estrutura para a fase de execução.

A decisão recorrida, ao exigir da Recorrente a demonstração de quantitativo de ambulâncias na fase de habilitação, rompe com essa escolha normativa e cria, de forma unilateral, requisito inexistente.

E essa criação não é apenas indevida — ela é juridicamente vedada.

Não se pode admitir que a Administração, no momento do julgamento, introduza critério que não consta do edital.

Não se pode admitir que a Administração transforme parâmetro técnico em requisito eliminatório.

Não se pode admitir que a Administração substitua o critério objetivo de habilitação por juízo subjetivo de suficiência operacional.

A ausência de previsão editalícia é, por si só, suficiente para invalidar a decisão.

Se o edital não exige, a Administração não pode exigir.

Se o edital não condiciona, a Administração não pode condicionar.

Se o edital não prevê inabilitação por determinado motivo, a Administração não pode inabilitar por esse motivo.

Essa lógica não comporta exceção.

A decisão recorrida, ao fundamentar a inabilitação na quantidade de ambulâncias apresentada pela Recorrente, incorre exatamente nesse vício: aplica exigência inexistente como se fosse requisito obrigatório.

Trata-se de hipótese clássica de violação ao edital por criação de critério não previsto, o que compromete não apenas a validade da decisão, mas a própria regularidade do procedimento de julgamento.

A conclusão, portanto, é objetiva e juridicamente inafastável: **não existe, no edital e em seus anexos, qualquer exigência de comprovação de quantitativo mínimo de ambulâncias na fase de habilitação**, razão pela qual a inabilitação da Recorrente, fundada nesse critério, é manifestamente ilegal e deve ser anulada.

X – DO DESLOCAMENTO ILEGAL DE CRITÉRIO DE EXECUÇÃO PARA A FASE DE HABILITAÇÃO – ERRO ESTRUTURAL DE JULGAMENTO

A ilegalidade da decisão recorrida não se resume à ausência de previsão editalícia de quantitativo mínimo de ambulâncias na fase de habilitação. O vício é mais profundo: trata-se de verdadeiro deslocamento indevido de critério normativo, no qual a Administração extrai exigência típica da fase de execução contratual e a aplica, de forma antecipada e indevida, como requisito eliminatório na fase de habilitação.

Esse deslocamento não é sutil, é estrutural.

Como já demonstrado de forma exaustiva, o edital e o Elemento Técnico trataram expressamente da questão da disponibilidade de frota, estabelecendo parâmetros claros e delimitando o momento procedimental em que tais exigências devem ser atendidas. De um lado, foram definidos

quantitativos operacionais como resultado de cálculos técnicos de dimensionamento do serviço.

De outro lado, o edital estabeleceu, de forma expressa, a exigência de comprovação de percentual mínimo da frota, vinculando-a à fase de vistoria inicial.

Essa estrutura normativa é clara, coerente e deliberada.

O edital separa, de forma inequívoca, três planos distintos:

a) o plano da habilitação, no qual se verifica a aptidão jurídica e técnica do licitante com base em critérios previamente definidos;
b) o plano da execução contratual, no qual se exige a disponibilização efetiva de meios materiais e humanos para cumprimento do objeto;
c) e o plano da vistoria inicial, que atua como mecanismo de verificação pré-operacional da estrutura antes do início dos serviços.

A decisão recorrida rompe completamente essa estrutura.

Ao fundamentar a inabilitação da Recorrente na quantidade de ambulâncias apresentada, a Administração extraiu, indevidamente, parâmetro do plano de execução e o transportou para o plano da habilitação.

Em outras palavras, utilizou exigência que deveria ser cumprida pela contratada, após a assinatura do contrato, como condição para habilitação da licitante.

Esse deslocamento é juridicamente inadmissível.

Não se trata de mera interpretação ampliativa, mas de verdadeira alteração da lógica do edital. A Administração, ao proceder dessa forma, não interpretou o instrumento convocatório, ela o reconfigurou, alterando o momento de incidência de determinada obrigação e, com isso, criando requisito não previsto.

A consequência prática desse deslocamento é a criação de barreira indevida à participação. Ao exigir, na fase de habilitação, a demonstração de estrutura operacional equivalente à necessária para execução do contrato, a Administração restringe o universo de licitantes àquelas empresas que já possuem, previamente, toda a infraestrutura montada, excluindo aquelas que, embora tecnicamente aptas, estruturariam sua operação após a adjudicação, conforme autorizado pelo edital.

Esse tipo de restrição não apenas carece de previsão normativa, como também contraria a lógica das contratações de serviços continuados, nas quais é plenamente admissível, e frequentemente esperado, que a contratada organize sua estrutura após a formalização do contrato, dentro dos prazos estabelecidos.

A decisão recorrida, ao ignorar essa dinâmica e antecipar exigência de execução para a fase de habilitação, cria distorção incompatível com o regime jurídico aplicável, comprometendo a legalidade do ato e a regularidade do certame.

Em síntese, o que se verifica é que a Administração: identificou, corretamente, parâmetros técnicos de execução do serviço; identificou, corretamente, exigência de percentual mínimo de frota para vistoria inicial; mas, ao aplicar esses elementos no julgamento da habilitação, o fez de forma juridicamente equivocada, deslocando-os de seu contexto normativo e convertendo-os em critérios eliminatórios não previstos.

Esse deslocamento indevido é suficiente, por si só, para invalidar a decisão de inabilitação, pois configura violação direta ao edital e ao princípio da vinculação ao instrumento convocatório.

XI – DA SUBJETIVIZAÇÃO INDEVIDA DO JULGAMENTO DA CAPACIDADE TÉCNICA E DA INSUFICIÊNCIA DA MOTIVAÇÃO ADMINISTRATIVA

A decisão recorrida não apenas incorre em vício por criação de requisito não previsto e deslocamento indevido de critério de execução para a fase de habilitação, como também revela um segundo problema de igual gravidade: a substituição de critérios objetivos previamente definidos por juízo subjetivo de suficiência técnica, destituído de parâmetro normativo claro e verificável.

Com efeito, o parecer técnico que embasou a inabilitação da Recorrente não se limita a apontar descumprimento de exigência editalícia específica, mas constrói um raciocínio baseado em avaliação qualitativa da capacidade operacional da empresa, utilizando expressões abertas, indeterminadas e desprovidas de ancoragem direta no edital. Nesse sentido, registra-se, *in verbis*:

> [execução com quantitativo reduzido de ambulâncias, não sendo suficiente para demonstrar capacidade operacional compatível com a demanda prevista]

A análise desse trecho revela, de forma inequívoca, a natureza do juízo adotado pela Administração. Não se afirma que a Recorrente deixou de cumprir determinado item do edital. Não se indica qual cláusula foi violada. Não se aponta qual documento exigido deixou de ser apresentado. O que se faz é afirmar, de forma genérica, que o quantitativo apresentado não seria “suficiente” para demonstrar capacidade compatível com a demanda.

A utilização de termos como “suficiente”, “compatível” e “escala operacional exigida” evidencia que o julgamento foi conduzido com base em critérios subjetivos, não previamente definidos, e, portanto, insuscetíveis de verificação objetiva pelos licitantes.

É exatamente nesse ponto que a ilegalidade se revela de forma ainda mais evidente e específica.

XII – DA CAPACIDADE TÉCNICA COMPROVADA POR ATESTADOS COMPATÍVEIS COM O OBJETO

A conclusão de ausência de capacidade técnico-operacional não se sustenta diante do conjunto documental apresentado pela Recorrente. Os atestados e contratos juntados comprovam experiência concreta em serviços compatíveis com o objeto, envolvendo remoção e transferência de pacientes, locação de ambulâncias, operação 24 horas por dia, todos os dias da semana, motorista socorrista, manutenção preventiva/corretiva, combustível e ambulâncias Tipo B e Tipo D.

Quadro síntese dos principais atestados/contratos compatíveis

Documento / Unidade	Objeto comprovado	Compatibilidade com o Lote 02
Hospital Municipal Dr. Waldemar Tebaldi - HMA/Americana	Serviços de motorista socorrista e locação de ambulância Tipo D 4x2, 24h por dia, sete dias por semana, com manutenção, combustível e suporte a pacientes.	Demonstra experiência direta com ambulância de suporte avançado, remoção/transferência de pacientes e operação contínua.

UPA Av. de Cillo - Americana/SP	Serviços de motorista socorrista e locação de ambulância Tipo B 4x2, 24h por dia, sete dias por semana, com manutenção, combustível e equipamentos de suporte.	Demonstra experiência direta com ambulância de suporte básico, remoção/transferência e operação ininterrupta.
UPA Santa Helena - Taubaté/SP	Prestação de serviços e locação de ambulância Tipo B, 24h por dia, com remoção, transferência, atendimento médico de urgência/emergência e ambulância avulsa sob demanda.	Demonstra experiência em serviço assistencial contínuo e sob demanda, compatível com a dinâmica operacional do objeto.
Contratos com Santa Casa de Chavantes / unidades de Americana e Taubaté	Contratos de locação de ambulância, ambulância dedicada, remoções avulsas, motorista socorrista e atendimento em unidades de saúde.	Confirmam lastro contratual concreto, não apenas declaração unilateral de experiência.

Os atestados acima não tratam de serviços meramente periféricos, estranhos ou incompatíveis. Ao contrário, demonstram atuação da Recorrente exatamente no núcleo do objeto: remoção de pacientes, ambulância de suporte básico, ambulância de suporte avançado, equipe, operação contínua e manutenção da disponibilidade operacional.

Ainda que algum documento específico pudesse demandar esclarecimento quanto à assinatura, extensão, quantidade ou natureza do serviço, tal circunstância não autoriza a invalidação global da experiência técnica da empresa, sobretudo quando há outros documentos idôneos e contratos correlatos capazes de comprovar a aptidão operacional.

O Elemento Técnico exige certidão ou atestado que demonstre a execução de serviços similares ao objeto, incluindo gestão de equipes, manutenção de veículos e equipamentos. Não há, no trecho utilizado contra a Recorrente, uma matriz objetiva que estabeleça quantitativo mínimo de atestados, número mínimo de ambulâncias anteriormente operadas, equivalência por tipo de veículo ou fórmula de cálculo da suposta escala operacional mínima. Por isso, não é legítimo criar, no momento do julgamento, um critério subjetivo de suficiência não explicitado previamente.

XIII – DA INDEVIDA ANTECIPAÇÃO DA EXIGÊNCIA DE FROTA/VISTORIA PARA A FASE DE HABILITAÇÃO

Outro fundamento utilizado contra a Recorrente foi a suposta insuficiência da frota comprovada. Segundo o parecer técnico, a Recorrente teria apresentado 06 ambulâncias, das quais apenas 05 foram consideradas válidas, concluindo-se que não teria sido atendido o percentual mínimo de 50% do quantitativo de ambulâncias previsto para o lote na fase inicial de vistoria.

A leitura sistemática do Elemento Técnico conduz a conclusão diversa. O item 6 do Elemento Técnico trata de “Exigência de Amostras”, esclarecendo que a apresentação de amostras funciona como instrumento

técnico de verificação da qualidade, desempenho e adequação dos itens propostos. O próprio item 6.3 recomenda que a apresentação de amostras seja exigida apenas da empresa participante melhor classificada, como condição para adjudicação ou assinatura do contrato, justamente para evitar ônus desproporcional e preservar o equilíbrio do processo.

Logo, a exigência de comprovação física da frota, sua vistoria e sua conformidade operacional não pode ser confundida com requisito eliminatório automático da fase documental de habilitação, especialmente quando a empresa demonstrou estrutura operacional existente, frota própria registrada como ambulância, regularidade sanitária e capacidade concreta de mobilização de veículos novos.

O Elemento Técnico também prevê que a nova contratada deverá estar com a operação 100% funcional e apta a atender todas as solicitações no prazo máximo de 30 (trinta) dias após a assinatura do contrato. Essa previsão confirma que a disponibilidade integral e definitiva da operação é verificada em momento próprio, após a seleção e antes do pleno início da execução, não podendo ser convertida em barreira absoluta e antecipada sem critério objetivo e sem diligência.

A frota usada apresentada pela Recorrente teve finalidade demonstrativa de estrutura operacional existente e atuação no segmento, não se confundindo necessariamente com a frota definitiva a ser alocada ao contrato. Para a execução do contrato, a Recorrente pretende disponibilizar veículos novos/0 km, em conformidade com as especificações técnicas do Elemento Técnico, submetendo-os à competente vistoria pré-operacional pelo IGESDF.

A Recorrente já demonstrou, inclusive, histórico recente de aquisição de veículos Renault Master destinados à atividade de ambulância e juntou documentação técnica de fornecedores, transformadoras, equipamentos médicos, registros ANVISA, laudos de ensaio e certificações pertinentes. Assim, a aptidão para mobilização da frota nova não depende da apresentação

de carta de crédito, documento que não foi exigido pelo Edital ou pelo Elemento Técnico como requisito de habilitação. Eventual exigência superveniente desse documento, como condição para reconhecimento da capacidade técnico-operacional, violaria a vinculação ao instrumento convocatório, o julgamento objetivo e a isonomia. A capacidade de mobilização da frota definitiva é demonstrada pelo conjunto documental já apresentado, especialmente notas fiscais de aquisição de veículos, CRLVs, atestados, contratos, regularidade sanitária/profissional e documentos de transformação, homologação e equipamentos.

XIV – DA INEXISTÊNCIA DE PREVISÃO EDITALÍCIA DO CRITÉRIO DE "ESCALA COMPATÍVEL COM O OBJETO" E DA SUA INDEVIDA CRIAÇÃO COMO FUNDAMENTO DE INABILITAÇÃO

A decisão administrativa que culminou na inabilitação da Recorrente incorre em vício ainda mais específico ao adotar, como fundamento autônomo, a suposta "ausência de demonstração de execução em escala compatível com o objeto", critério este que, embora reiterado no parecer técnico, não encontra qualquer respaldo normativo no edital ou em seus anexos.

Conforme consta expressamente do parecer técnico, a Administração concluiu, *in verbis*:

> [execução com quantitativo reduzido de ambulâncias, não sendo suficiente para demonstrar capacidade operacional compatível com a demanda prevista]

E, ainda:

> [a documentação apresentada não evidencia a execução de serviços em escala compatível com o objeto licitado]

A expressão “escala compatível com o objeto” não é conceito jurídico definido no edital. Não há, em qualquer cláusula do instrumento convocatório, previsão que estabeleça que os atestados devam comprovar execução em escala equivalente ao objeto licitado. Não há definição normativa do que se entende por “escala compatível”. Não há parâmetro objetivo de aferição. Não há quantitativo mínimo exigido. Não há critério mensurável.

A inexistência dessa previsão é absoluta.

Quando o edital trata da dimensão do objeto, o faz exclusivamente no âmbito do Elemento Técnico, como parâmetro de dimensionamento da execução, nos seguintes termos, *in verbis*:

> [o quantitativo esperado […] do lote 2 é de 6 ambulâncias tipo D e 25 ambulâncias do tipo B]

E:

> [Quantitativo mínimo arredondado (LOTE 02):
> 04 ambulâncias tipo D simultâneas
> 19 ambulâncias tipo B simultâneas]

Todavia, como já demonstrado, esses dispositivos não possuem natureza habilitatória. Não estabelecem requisito eliminatório. Não vinculam a fase de habilitação. Não autorizam sua utilização como critério de julgamento da capacidade técnica.

A Administração, ao utilizar tais parâmetros como referência para aferir “escala compatível”, promove dupla distorção: primeiro, transforma parâmetro técnico de execução em critério de habilitação; segundo, utiliza esse critério sem qualquer definição objetiva, convertendo-o em juízo aberto e indeterminado.

Pergunta-se: qual seria a escala mínima exigida? Quantas ambulâncias seriam suficientes? Qual o volume de serviços anterior deveria ser comprovado? O edital não responde. A decisão também não.

A consequência é inequívoca: a inabilitação da Recorrente se baseia em critério inexistente e indeterminável, o que inviabiliza o controle de legalidade do ato e viola frontalmente o princípio da vinculação ao instrumento convocatório.

Não se pode admitir que a Administração inabilite licitante com base em exigência cujo conteúdo não foi previamente definido. Não se pode admitir julgamento por critério implícito. Não se pode admitir substituição de regra objetiva por avaliação subjetiva.

A utilização da expressão “escala compatível com o objeto” como fundamento eliminatório configura, portanto, criação indevida de requisito não previsto no edital, sem definição de conteúdo e sem parâmetro de aferição, o que torna a decisão manifestamente ilegal.

Essa forma de julgamento é incompatível com o regime jurídico das contratações públicas.

A subjetivização do julgamento, portanto, não é apenas um problema metodológico; é um vício jurídico.

A habilitação técnica, por sua própria natureza, deve ser aferida com base em critérios objetivos, previamente estabelecidos no edital, de modo a permitir que os licitantes conheçam, de antemão, as condições que precisam cumprir para participar do certame. A Administração não pode substituir esses critérios por avaliação discricionária de suficiência técnica, sob pena de comprometer a transparência, a previsibilidade e a própria legitimidade do procedimento.

No caso concreto, a subjetivização do julgamento é ainda mais grave porque se apoia em parâmetro que, como já demonstrado, não possui natureza habilitatória. A Administração não apenas utilizou critério não previsto, como o fez de forma indeterminada, sem estabelecer qualquer referência objetiva que permita aferir, com segurança, o que seria considerado “suficiente” ou “compatível”.

Não há, no edital, qualquer definição do que se entende por “capacidade operacional compatível com a demanda prevista” na fase de habilitação.

Não há, no edital, qualquer escala mínima de frota a ser demonstrada.

Não há, no edital, qualquer parâmetro quantitativo a partir do qual se possa afirmar, de forma objetiva, que uma empresa possui ou não capacidade técnica suficiente.

A ausência desses parâmetros transforma o julgamento em exercício de discricionariedade técnica não controlada, o que é vedado.

A motivação administrativa, para ser válida, deve ser: objetiva, no sentido de indicar claramente o fato e o fundamento normativo que justificam a decisão; adequada, no sentido de estabelecer nexo lógico entre a conduta da licitante e o dispositivo editalício supostamente violado; e suficiente, no sentido de permitir o controle, pelo administrado e pelos órgãos de controle, da legalidade do ato.

No presente caso, nenhum desses requisitos está presente. A decisão não indica qual item do edital foi descumprido. A decisão não estabelece nexo entre a documentação apresentada e norma específica violada. A decisão não permite aferir, de forma objetiva, por que a capacidade da Recorrente foi considerada insuficiente.

Limita-se a afirmar insuficiência, com base em juízo comparativo implícito com parâmetros de execução, que não foram convertidos em requisitos de habilitação.

Essa deficiência de motivação compromete a validade do ato administrativo. Não se trata de mera insuficiência argumentativa, mas de ausência de fundamentação adequada. A Administração não pode inabilitar licitante com base em critérios genéricos, sem demonstrar, de forma precisa, qual exigência editalícia não foi atendida. A falta de correlação entre o fundamento utilizado e o texto do edital revela vício de motivação que, por si só, enseja a nulidade da decisão.

A situação se torna ainda mais evidente quando se observa que o próprio parecer técnico reconhece que os atestados apresentados possuem relação com o objeto, mas os considera insuficientes em razão da “escala operacional”. Ora, se o edital não estabelece escala mínima como requisito de habilitação, não pode a Administração exigir tal escala de forma implícita.

A subjetivização do julgamento, portanto, não é apenas um problema metodológico; é um vício jurídico.

Ao substituir critérios objetivos por avaliação discricionária de suficiência técnica, a Administração viola o princípio da vinculação ao edital, compromete a isonomia entre os licitantes e impede o controle da legalidade do ato.

Em síntese, a inabilitação da Recorrente não se baseou no descumprimento de exigência editalícia específica, mas em juízo subjetivo de insuficiência técnica, construído a partir de parâmetros não previstos e aplicado sem referência normativa clara. Tal vício, por sua natureza, é suficiente para invalidar a decisão administrativa.

XV – DA DISTINÇÃO ENTRE CAPACIDADE TÉCNICA E DISPONIBILIDADE DE ESTRUTURA OPERACIONAL – INADEQUAÇÃO DO CRITÉRIO UTILIZADO NA INABILITAÇÃO

A decisão recorrida incorre em erro conceitual grave ao tratar como equivalentes duas categorias jurídicas absolutamente distintas: capacidade técnico-operacional e disponibilidade imediata de estrutura material para execução do contrato.

Essa confusão não é apenas teórica, ela é o próprio fundamento da inabilitação e, por consequência, o núcleo da sua invalidade.

A capacidade técnico-operacional, no contexto de procedimentos de contratação como o presente, refere-se à aptidão da empresa para executar o objeto contratual, aferida a partir de sua experiência anterior, da natureza dos serviços já prestados e da compatibilidade desses serviços com o objeto licitado. Trata-se de critério retrospectivo, baseado em histórico comprovado, cujo instrumento típico de demonstração são os atestados de capacidade técnica.

Já a disponibilidade de estrutura operacional, no caso, a frota de ambulâncias, refere-se à condição material de execução do contrato, a ser implementada, organizada e disponibilizada pela empresa vencedora no momento oportuno, conforme prazos e condições definidos no edital e no contrato.

São, portanto, planos distintos: um plano de qualificação técnica, voltado à verificação da aptidão do licitante; e um plano de execução contratual, voltado à verificação da capacidade operacional da contratada no momento de início dos serviços.

O edital em análise respeita essa distinção.

Quando trata da capacidade técnica, exige demonstração por meio de documentos que comprovem experiência compatível com o objeto. Quando trata da estrutura operacional, notadamente da frota, desloca essa exigência para a fase de execução..

A decisão recorrida, entretanto, rompe com essa lógica.

Ao afirmar que a Recorrente não demonstrou capacidade técnico-operacional suficiente em razão da quantidade de ambulâncias apresentada, a Administração substitui o critério de experiência comprovada por critério de estrutura instalada, exigindo, na fase de habilitação, aquilo que o edital reservou para a fase de execução.

Essa substituição é juridicamente inadequada por diversas razões.

Em primeiro lugar, porque desconsidera a natureza da contratação. O objeto do certame é a prestação de serviço continuado, que, por definição, admite, e muitas vezes exige, a estruturação progressiva da operação após a adjudicação. Não se trata de aquisição de bem disponível em estoque, mas de serviço que demanda mobilização de recursos humanos e materiais, dentro de prazo previamente estabelecido.

Em segundo lugar, porque ignora a lógica econômica e operacional do setor. Empresas que atuam na prestação de serviços de remoção e transporte sanitário frequentemente dimensionam sua frota de acordo com contratos vigentes, expandindo ou reorganizando sua estrutura conforme novas demandas contratuais. Exigir que todas as licitantes já possuam, previamente, a totalidade da estrutura necessária à execução integral do contrato implica impor barreira artificial à competição, favorecendo apenas empresas que já operam em escala equivalente, o que não foi previsto no edital.

Em terceiro lugar, porque contraria a própria disciplina estabelecida no Anexo Técnico, que, como visto, direciona a exigência de estrutura à fase de vistoria inicial, vinculada à contratada, e não à licitante.

A decisão recorrida, ao ignorar esses aspectos, transforma indevidamente a disponibilidade de frota em requisito de habilitação, como se fosse elemento constitutivo da capacidade técnica, o que não encontra respaldo no edital nem na lógica do procedimento.

Essa distorção se evidencia de forma ainda mais clara quando se observa que o próprio parecer técnico reconhece que os atestados apresentados pela Recorrente possuem relação com o objeto, mas os considera insuficientes em razão da escala operacional demonstrada . Ora, se a insuficiência decorre da escala, isto é, da dimensão da operação, e não da natureza dos serviços prestados, o que se está exigindo, na prática, é estrutura material, e não capacidade técnica.

E, como já demonstrado, a estrutura material não é exigida na fase de habilitação.

A consequência dessa confusão conceitual é grave: a Administração passa a avaliar a capacidade técnica não com base na experiência comprovada, mas com base na estrutura atual da empresa, desconsiderando sua aptidão para estruturar e expandir essa capacidade no momento adequado.

Essa abordagem não apenas carece de previsão editalícia, como também viola a lógica do procedimento e restringe indevidamente a competitividade.

Em síntese, a inabilitação da Recorrente baseia-se em critério inadequado, consistente na exigência implícita de disponibilidade imediata de estrutura operacional, quando o edital exige apenas demonstração de capacidade técnica por meio de experiência comprovada. Essa substituição

indevida compromete a validade da decisão e reforça a necessidade de sua anulação.

XVI – DO FORMALISMO MODERADO, DO DEVER DE DILIGÊNCIA E DA JURISPRUDÊNCIA APLICÁVEL DOS ÓRGÃOS DO DISTRITO FEDERAL

A decisão recorrida deve ser revista também sob a ótica do formalismo moderado e do dever de diligência. O ponto não é flexibilizar exigências essenciais de segurança assistencial, mas impedir que dúvidas sanáveis, falhas formais ou ausência de individualização técnica resultem na eliminação da proposta sem a prévia adoção de diligência objetiva, especialmente em contratação de elevado vulto econômico e alta relevância pública.

O Tribunal de Contas do Distrito Federal, no Processo nº 14129/2018-e, Decisão nº 3332/2018, assentou que é irregular a inabilitação por ausência de assinatura em campo específico quando isso representa formalismo exagerado e prejudica a competitividade. O entendimento é especialmente aplicável ao caso, pois o parecer técnico menciona suposto atestado sem assinatura, mas não demonstra ter oportunizado diligência saneadora nem indica por que outros elementos do documento não permitiriam sua validação.

Fonte: TCDF, Boletim Informativo de Decisões nº 21/2018, Processo nº 14129/2018-e, Decisão nº 3332/2018.

O Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios também registra orientação no sentido de evitar rigorismos inúteis e formalismos desnecessários à qualificação dos interessados em licitações. Esse entendimento reforça que a forma documental não pode ser elevada a obstáculo absoluto quando o conteúdo essencial da capacidade técnica está demonstrado por outros elementos idôneos.

Fonte: TJDFT, Agravo de Instrumento nº 2002 00 2 005125-1, 5ª Turma Cível, publicado em 23/04/2003, DJ 3, p. 57, ementário de jurisprudência.

Em precedente administrativo do próprio TJDFT, ao analisar recurso em certame público, consignou-se que, diante de falha formal, omissão ou obscuridade em documentos de habilitação ou proposta, há poder-dever de realização de diligência, superando-se o formalismo excessivo e prestigiando-se razoabilidade, eficiência, competitividade e proposta mais vantajosa. Embora se trate de precedente administrativo, sua fundamentação é aderente à condução de processos seletivos pautados por julgamento objetivo.

Fonte: TJDFT, Decisão da Pregoeira, Processo Administrativo nº 0010922/2021, Pregão Eletrônico nº 07/2021, linhas de fundamentação sobre diligência e formalismo moderado.

A jurisprudência recente do TJDFT também evidencia que a desclassificação/inabilitação técnica somente se sustenta quando precedida de diligência adequada, oportunidade de esclarecimento e motivação técnica concreta. Em acórdão envolvendo contratação pública, a Corte considerou relevante o fato de a Administração ter comunicado a licitante, fixado prazo para apresentação de documentação complementar e produzido relatórios técnicos específicos antes da decisão final. A contrario sensu, quando a decisão se limita a apontamentos genéricos, sem diligência direcionada e sem análise individualizada, o ato fica vulnerável.

Fonte: TJDFT, Acórdão nº 2093628, Processo nº 0749584-86.2024.8.07.0000, 1ª Câmara Cível, Rel. Des. Robson Barbosa de Azevedo, julgado em 23/02/2026.

Assim, diante de dúvida sobre assinatura de atestado, natureza do serviço, quantitativo, idade de veículo, ECV/CVV, tipologia ou capacidade de mobilização, competia ao IGESDF instaurar diligência formal, objetiva e isonômica, indicando a pendência e permitindo sua elucidação antes da eliminação da Recorrente.

XVII – DA VIOLAÇÃO À ISONOMIA, À COMPETITIVIDADE E À SEGURANÇA JURÍDICA – CONSEQUÊNCIAS SISTÊMICAS DO CRITÉRIO ILEGAL ADOTADO

A ilegalidade que contamina a decisão recorrida não se limita à situação individual da Recorrente. Ao contrário, a utilização de critério não previsto no edital, associado à subjetivização do julgamento e ao deslocamento indevido de exigência de execução para a fase de habilitação, projeta efeitos que comprometem diretamente os pilares estruturantes do procedimento de seleção: a isonomia entre os licitantes, a competitividade do certame e a segurança jurídica do processo.

A isonomia, como princípio estruturante de qualquer procedimento competitivo, exige que todos os licitantes sejam julgados com base nos mesmos critérios, previamente definidos e conhecidos. Não se trata apenas de igualdade formal, mas de igualdade material de condições de participação. Quando a Administração introduz, no momento do julgamento, exigência não prevista no edital, rompe essa igualdade, pois submete os licitantes a critério que não puderam antecipar ao formular suas propostas e organizar sua participação.

No caso concreto, o edital não exigiu, na fase de habilitação, a comprovação de quantitativo mínimo de ambulâncias. Ao assim proceder, permitiu que empresas com diferentes níveis de estrutura instalada participassem do certame, desde que demonstrassem capacidade técnica por meio de experiência compatível. A decisão recorrida, ao exigir, na prática, a demonstração de estrutura operacional equivalente ao dimensionamento do contrato, altera esse cenário e cria novo filtro de participação, não previsto originalmente.

Essa alteração impacta diretamente a isonomia, pois favorece licitantes que, por circunstâncias próprias, já possuem estrutura montada em escala elevada, em detrimento daqueles que, embora tecnicamente aptos,

estruturariam sua operação após a adjudicação, conforme autorizado pelo edital. Trata-se de vantagem indevida, criada a posteriori, que não decorre das regras do certame, mas da forma como a Administração decidiu aplicá-las.

A competitividade, por sua vez, é diretamente afetada por esse tipo de exigência. O edital, ao não exigir comprovação de frota na fase de habilitação, ampliou o universo de potenciais participantes, permitindo que empresas com capacidade técnica, ainda que sem estrutura integral previamente instalada, pudessem concorrer. Essa opção normativa é coerente com a natureza do objeto e com a lógica das contratações de serviços continuados.

A decisão recorrida, entretanto, restringe esse universo, ao exigir, implicitamente, que a licitante já possua, no momento da habilitação, estrutura operacional equivalente à necessária para execução do contrato. Essa exigência reduz o número de competidores, eleva barreiras de entrada e compromete a obtenção da proposta mais vantajosa, contrariando a finalidade do procedimento.

A restrição indevida da competitividade não se justifica sob o argumento de garantir a execução do contrato, pois o próprio edital já estabeleceu mecanismo adequado para esse fim, qual seja, a exigência de comprovação de percentual mínimo de frota na fase de vistoria inicial.

Esse mecanismo permite que a Administração verifique, no momento adequado, se a empresa vencedora possui condições de iniciar a execução, sem comprometer a competitividade na fase de habilitação. Ao ignorar essa estrutura e antecipar a exigência, a decisão recorrida substitui modelo objetivo por filtro restritivo não previsto.

A segurança jurídica, por fim, é diretamente abalada pela conduta adotada. O edital é o instrumento que orienta a atuação dos licitantes, definindo, de forma clara, as regras do procedimento. Os participantes estruturam suas propostas, organizam sua documentação e definem sua

estratégia com base nessas regras. Quando a Administração altera, no momento do julgamento, os critérios aplicáveis, introduzindo exigências não previstas, rompe a previsibilidade do certame e gera insegurança quanto à estabilidade das regras.

No caso em análise, a Recorrente participou do certame com base na premissa, correta, de que não havia exigência de comprovação de quantitativo mínimo de ambulâncias na fase de habilitação. Essa premissa decorre da leitura literal do edital e de seus anexos. A inabilitação com base nesse critério, portanto, não apenas contraria o edital, mas surpreende a licitante com exigência que não poderia antecipar.

A insegurança gerada por esse tipo de conduta não se limita ao caso concreto. Ela compromete a confiança dos agentes econômicos nos procedimentos de contratação, desestimula a participação em futuros certames e fragiliza o ambiente concorrencial. A previsibilidade das regras é condição essencial para o funcionamento adequado do sistema de contratações, e sua violação conduz à perda de credibilidade do processo.

A conjugação desses fatores, quebra da isonomia, restrição da competitividade e violação da segurança jurídica, evidencia que a ilegalidade da decisão recorrida possui dimensão que ultrapassa o interesse individual da Recorrente, afetando a própria integridade do certame.

Em síntese, ao utilizar critério não previsto no edital, a Administração não apenas inabilitou indevidamente a Recorrente, mas comprometeu os princípios que sustentam o procedimento, impondo restrição indevida à participação, favorecendo determinados licitantes e introduzindo incerteza quanto às regras aplicáveis.

Esse cenário reforça, de forma contundente, a necessidade de anulação da decisão recorrida, não apenas como medida de justiça em relação à Recorrente, mas como providência necessária à preservação da legalidade, da isonomia e da regularidade do certame.

XVIII – DA QUEBRA DE ISONOMIA PROCEDIMENTAL: TRATAMENTO CONFERIDO À LITORAL MED

A Ata Final revela que, para a empresa LITORAL MED SERVIÇOS MÉDICOS LTDA, declarada vencedora do Lote 02 após a inabilitação da Recorrente, foram analisadas a proposta, documentos de habilitação técnica e diligências identificadas pelos números 201036972, 201037555 e 201037581. O parecer concluiu que a empresa teria comprovado 47 ambulâncias e que seus atestados seriam compatíveis com a natureza e escala operacional do objeto.

A Recorrente não sustenta que a Administração esteja impedida de realizar diligências. Ao contrário: a diligência é instrumento legítimo de esclarecimento. O que se impugna é a ausência de tratamento isonômico, pois as mesmas oportunidades de saneamento, esclarecimento e análise integrativa deveriam ter sido asseguradas à ELIAS E LIMA quanto aos pontos utilizados para sua inabilitação.

Se a Administração admitiu análise complementar e integrativa para a empresa posteriormente habilitada, deveria ter assegurado igual padrão à Recorrente, notadamente porque os apontamentos contra ela envolviam temas passíveis de esclarecimento: assinatura de atestado, alcance do objeto executado, quantitativo, frota demonstrativa, documentação de veículos e distinção entre ECV, CVV e vistoria pré-operacional.

A isonomia não exige tratamento idêntico apenas na aparência, mas igualdade real de oportunidades procedimentais. Não se pode aplicar rigor máximo a uma licitante e lógica saneadora a outra, sob pena de violação ao julgamento objetivo, à competitividade e à seleção da proposta mais vantajosa.

XIX – DA NULIDADE DA DECISÃO ADMINISTRATIVA POR VIOLAÇÃO AO EDITAL, DESVIO DE CRITÉRIO E INSUFICIÊNCIA DE MOTIVAÇÃO

Diante de todo o encadeamento fático e jurídico exposto, a conclusão que se impõe não é de mera irregularidade pontual, mas de vício estrutural apto a comprometer a validade da decisão administrativa em sua integralidade.

A inabilitação da Recorrente não decorreu da inobservância de requisito expressamente previsto no edital, tampouco da ausência de documento obrigatório ou da desconformidade objetiva de sua documentação. Ao contrário, resultou da aplicação de critério não previsto no instrumento convocatório, consistente na exigência implícita de comprovação de quantitativo mínimo de ambulâncias na fase de habilitação, extraído indevidamente de parâmetros técnicos de execução contratual.

Esse vício se manifesta em múltiplos planos, que, embora autônomos, se reforçam reciprocamente.

Em primeiro lugar, há violação direta ao princípio da vinculação ao instrumento convocatório, na medida em que a Administração exigiu da Recorrente condição não estabelecida no edital. Como demonstrado, não há, em qualquer cláusula editalícia ou anexo técnico, previsão de quantitativo mínimo de ambulâncias como requisito de habilitação. A exigência foi criada no momento do julgamento, a partir de interpretação ampliativa de dispositivos que não possuem natureza habilitatória.

Em segundo lugar, verifica-se o deslocamento indevido de critério de execução para a fase de habilitação. O edital tratou expressamente da disponibilidade de frota, vinculando-a à fase de vistoria, conforme reconhecido na própria Ata Final.

Ao utilizar esse parâmetro como fundamento para inabilitação, a Administração antecipou exigência que o edital posicionou em momento posterior, alterando a lógica do procedimento e criando requisito não previsto.

Em terceiro lugar, evidencia-se a subjetivização indevida do julgamento da capacidade técnica. O parecer técnico que embasou a decisão não aponta violação de dispositivo específico, limitando-se a afirmar insuficiência de capacidade com base em juízo qualitativo, nos seguintes termos, *in verbis*:

> [execução com quantitativo reduzido de ambulâncias, não sendo suficiente para demonstrar capacidade operacional compatível com a demanda prevista]

Tal fundamentação é insuficiente, pois não estabelece nexo entre a documentação apresentada e exigência editalícia específica, substituindo critério objetivo por avaliação discricionária de suficiência técnica.

Em quarto lugar, há erro conceitual relevante, consistente na confusão entre capacidade técnico-operacional e disponibilidade de estrutura material. A Administração, ao exigir da Recorrente a demonstração de frota na fase de habilitação, substituiu o critério de experiência comprovada por exigência de estrutura instalada, o que não encontra respaldo no edital e contraria a lógica da contratação de serviços continuados.

Por fim, como decorrência desses vícios, verifica-se violação à isonomia, à competitividade e à segurança jurídica, na medida em que a utilização de critério não previsto altera as condições de participação, restringe o universo de licitantes e compromete a previsibilidade do certame.

A conjugação desses elementos conduz a uma conclusão única: a decisão recorrida não se sustenta juridicamente, pois não encontra fundamento no edital, baseia-se em critério indevido e apresenta motivação insuficiente. Não se trata, portanto, de reavaliação do mérito técnico da proposta ou da

documentação apresentada, mas de controle de legalidade do ato administrativo. E, sob esse aspecto, a conclusão é objetiva: a Administração não pode inabilitar licitante com base em requisito que não consta do edital, tampouco pode substituir critérios previamente definidos por avaliação subjetiva

.

A nulidade, nesse contexto, é consequência necessária.

Trata-se de nulidade que decorre diretamente da violação ao instrumento convocatório e da utilização de critério inexistente, o que compromete a validade do julgamento desde sua origem. Não há como convalidar a decisão por meio de complementação de motivação ou reinterpretação posterior, pois o vício está na própria base do raciocínio adotado.

A manutenção da decisão recorrida implicaria admitir que a Administração pode redefinir, no momento do julgamento, os critérios de habilitação, o que é incompatível com o regime jurídico aplicável e com os princípios que regem o procedimento.

Diante disso, impõe-se o reconhecimento da nulidade da decisão que declarou a Recorrente inabilitada no Lote 02, com a consequente necessidade de revisão do julgamento, observando-se estritamente os critérios previstos no edital.

XX – DA QUEBRA DA VINCULAÇÃO AO EDITAL COMO VÍCIO INSANÁVEL E DA NECESSIDADE DE CONTROLE DE LEGALIDADE DO CERTAME

A ilegalidade que permeia a decisão recorrida não se esgota na esfera do inconformismo da Recorrente, tampouco pode ser tratada como mera divergência interpretativa superável no âmbito interno da Administração. Trata-se, em verdade, de vício que atinge o próprio núcleo de validade do

julgamento, por violação direta ao instrumento convocatório e por substituição indevida dos critérios previamente estabelecidos por parâmetros não previstos.

A gravidade do cenário se evidencia pelo fato de que o edital, ao estruturar o certame, tratou de forma expressa e sistematicamente coerente das exigências aplicáveis em cada fase do procedimento, distinguindo com precisão os requisitos de habilitação das obrigações de execução contratual. Essa distinção foi materializada, de forma inequívoca, no tratamento conferido à disponibilidade de frota, cuja exigência conforme amplamente exposto, foi deliberadamente vinculada à fase de vistoria inicial, *in verbis*:

> [quantitativo superior ao percentual mínimo de 50% exigido para a fase de vistoria inicial].

Ao desconsiderar essa delimitação normativa e exigir, na fase de habilitação, a comprovação de quantitativo de ambulâncias, a decisão recorrida não apenas interpretou o edital de forma extensiva, mas efetivamente o contrariou. Houve, em termos objetivos, substituição da regra editalícia por critério novo, não previsto, o que configura violação direta ao princípio da vinculação ao instrumento convocatório.

Essa violação possui natureza insanável.

Não se trata de vício formal passível de correção por complementação de motivação ou reinterpretação posterior dos dispositivos. O defeito está na própria base da decisão, que se apoia em critério inexistente no edital. Não há como convalidar ato que exige aquilo que não foi exigido, nem como legitimar julgamento que se afasta dos parâmetros previamente estabelecidos.

A manutenção de decisão fundada em tais premissas implicaria admitir que a Administração pode, no curso do procedimento, redefinir os critérios de habilitação, adaptando-os conforme sua avaliação subjetiva da suficiência técnica dos licitantes. Essa hipótese, contudo, é incompatível com o

regime jurídico aplicável, pois compromete a previsibilidade do certame, fragiliza a segurança jurídica e inviabiliza o controle de legalidade dos atos administrativos.

A vinculação ao edital não é mera diretriz programática, mas garantia institucional dos licitantes e limite objetivo à atuação da Administração. Sua violação afeta diretamente a legitimidade do procedimento e autoriza o controle do ato, tanto na esfera administrativa quanto judicial.

Nesse contexto, a revisão da decisão recorrida não se apresenta como faculdade, mas como imposição jurídica. A Administração, ao se deparar com vício dessa natureza, deve restabelecer a legalidade do procedimento, adequando o julgamento aos critérios efetivamente previstos no edital.

A não correção do vício, por sua vez, projeta consequências que extrapolam o âmbito interno do certame, expondo o procedimento a questionamentos externos e ao controle jurisdicional. Isso porque o ato administrativo que viola o edital, cria requisito não previsto e inabilita licitante com base em critério inexistente revela-se incompatível com os princípios que regem a atuação administrativa, tornando-se passível de invalidação.

Não se trata aqui de antecipar qualquer medida externa, mas de registrar, de forma técnica e responsável, que a preservação da legalidade do certame passa, necessariamente, pela revisão da decisão ora impugnada. A manutenção do ato, nos termos em que proferido, implicaria consolidação de vício que compromete a integridade do procedimento e a igualdade de condições entre os licitantes.

Diante desse quadro, a providência que se impõe é o reconhecimento da nulidade da inabilitação da Recorrente, com o restabelecimento da estrita observância ao edital e a consequente adequação do julgamento aos critérios efetivamente previstos.

Somente assim será possível preservar a regularidade do certame, assegurar a isonomia entre os participantes e garantir que a seleção se dê com base em parâmetros objetivos, previamente definidos e juridicamente válidos.

XXI – DA NECESSIDADE DE REAVALIAÇÃO DA HABILITAÇÃO ECONÔMICO-FINANCEIRA DA LITORAL MED

Sem prejuízo da reforma da inabilitação da Recorrente, requer-se a reavaliação da habilitação econômico-financeira da LITORAL MED, à luz das exigências do Elemento Técnico e dos documentos juntados pela própria empresa.

O Elemento Técnico exige, para a habilitação econômico-financeira, a apresentação das demonstrações contábeis dos 2 (dois) últimos exercícios sociais e a comprovação de índices de Liquidez Geral, Solvência Geral e Liquidez Corrente com resultados superiores a 1 (um).

Todavia, a documentação contábil da LITORAL MED relativa ao exercício de 2023 indica Liquidez Corrente de 0,929, inferior a 1. Já a demonstração de índices de 2024 aponta Liquidez Geral de 1,00, resultado que demanda verificação objetiva, pois a exigência do Elemento Técnico utiliza a expressão “superiores a 1”, e não “iguais ou superiores a 1”.

Diante disso, é indispensável que o IGESDF explicite, de forma motivada, se os índices dos dois exercícios foram efetivamente avaliados, se o resultado de Liquidez Corrente de 2023 foi considerado, e qual fundamento técnico-jurídico autorizaria a habilitação econômico-financeira da empresa declarada vencedora, caso não atendido o parâmetro editalício.

O pedido ora formulado não tem caráter meramente protelatório. Visa assegurar que o mesmo rigor aplicado à Recorrente seja aplicado à

empresa declarada vencedora, em homenagem à isonomia, à vinculação ao instrumento convocatório e ao julgamento objetivo.

XXII - DA UTILIZAÇÃO INDEVIDA DE ESTRUTURA E PESSOAL OPERACIONAL DE TERCEIRA EMPRESA — WMED — E DA CARACTERIZAÇÃO DE SUBCONTRATAÇÃO IRREGULAR OU CONSÓRCIO NÃO FORMALIZADO.

A documentação apresentada pela Litoral Med revela inconsistência relevante quanto à sua efetiva capacidade operacional própria para execução do objeto. Isso porque foi juntado “Instrumento Particular de Concessão de Uso de Área, Estrutura e Pessoal Operacional” firmado com a empresa **WMED UTI Móvel Serviços de Saúde Ltda.**, pelo qual esta disponibiliza à Litoral Med não apenas espaço físico, mas também **estrutura operacional e pessoal técnico-operacional** para atendimento do contrato, mantendo, inclusive, a responsabilidade sanitária, técnica e regulatória da área, da estrutura e do pessoal disponibilizado.

Tal arranjo ultrapassa a mera utilização acessória de apoio logístico e se aproxima da transferência de parcela essencial da execução contratual a terceiro, em afronta ao **item 8.10.0.1 do Elemento Técnico**, segundo o qual a subcontratação somente é admitida de forma parcial, até o limite de 30%, desde que não recaia sobre a parcela principal do objeto, sendo expressamente reconhecido que a parcela principal é o **serviço de transporte sanitário propriamente dito**, cabendo à contratada ser a principal executora da operação. Também há afronta ao **item 8.10.0.3 do Elemento Técnico**, que condiciona eventual subcontratação à autorização prévia do IGESDF.

Ademais, caso a Litoral Med pretenda valer-se da capacidade operacional, estrutura, base, responsabilidade técnica e pessoal da WMED para atender às exigências editalícias, tal composição deveria ter sido formalizada como **consórcio**, nos termos do **item 5.6 do Edital**, do **item 10.4.1 do Edital** e do **item 8.10.2 do Elemento Técnico**, com apresentação de

compromisso formal de constituição, indicação da empresa líder, definição das responsabilidades individuais e solidárias, comprovação conjunta da capacidade técnica-operacional e posterior registro do consórcio antes da assinatura contratual.

A apresentação de simples instrumento privado denominado “concessão de uso” não pode servir para burlar as regras editalícias de subcontratação e de consórcio, tampouco para permitir que terceira empresa, estranha à disputa como licitante ou consorciada, componha a estrutura essencial de execução do objeto.

Por essa razão, requer-se o reconhecimento da irregularidade da habilitação da Litoral Med, com sua consequente inabilitação/desclassificação, ou, subsidiariamente, que seja determinada diligência específica para esclarecer se a execução dependerá da estrutura, pessoal, responsabilidade sanitária e base operacional da WMED, vedada a inclusão posterior de documentos ou a regularização extemporânea de consórcio ou subcontratação essencial.

XXIII - DA PREJUDICIALIDADE DA COMPOSIÇÃO DE CUSTOS DIANTE DA UTILIZAÇÃO DE PESSOAL E ESTRUTURA OPERACIONAL DE TERCEIRA EMPRESA.

A proposta econômica da Litoral Med também se mostra materialmente prejudicada e carente de reanálise, pois a própria documentação apresentada revela que a execução operacional não se apoiaria exclusivamente em estrutura e quadro próprio da licitante, mas em “Instrumento Particular de Concessão de Uso de Área, Estrutura e Pessoal Operacional” firmado com a empresa **WMED UTI Móvel Serviços de Saúde Ltda.**, cujo objeto contempla a disponibilização de **área física, estrutura operacional e pessoal técnico-operacional**, permanecendo tal pessoal sob vínculo exclusivo da WMED.

Essa circunstância impacta diretamente a confiabilidade da composição de custos ofertada, pois o Edital exige que os valores apresentados contemplem todos os custos operacionais, encargos previdenciários, trabalhistas, tributários, comerciais e quaisquer outros incidentes direta ou indiretamente na execução dos serviços. Ademais, o próprio instrumento firmado entre Litoral Med e WMED reconhece que a utilização da área, estrutura e pessoal operacional depende de instrumento contratual ou anexo específico que assegure a cobertura integral dos custos operacionais, assistenciais, administrativos, trabalhistas, tributários e regulatórios, não se presumindo gratuidade ou subsídio implícito.

Assim, se tais custos de terceiros não foram demonstrados de forma objetiva na proposta, por meio de planilha, contrato econômico ou memória de cálculo, a proposta torna-se opaca, incompleta e potencialmente inexequível ou artificialmente reduzida, pois não permite aferir se os valores ofertados contemplam os reais custos da operação.

Soma-se a isso o fato de que o Elemento Técnico somente admite subcontratação parcial, até o limite de 30%, vedada sobre a parcela principal do objeto, sendo a contratada obrigada a ser a principal executora da operação.

Desse modo, requer-se a reavaliação da composição de custos da Litoral Med, especialmente quanto ao impacto econômico da utilização de estrutura e pessoal da WMED, com a apresentação de memória de cálculo idônea, sem admitir regularização extemporânea que altere a substância da proposta originalmente apresentada.

Requer-se, portanto, que a Comissão determine à Litoral Med a demonstração analítica dos custos decorrentes da utilização da estrutura e do pessoal técnico-operacional da WMED, indicando expressamente se tais custos foram incorporados à proposta comercial, em quais rubricas, quais encargos trabalhistas/previdenciários/tributários foram considerados e **qual o impacto percentual dessa contratação de terceiro sobre o valor global**

ofertado (não devendo exceder a 30% da parcela principal do objeto da contratação que é o serviço de transporte sanitário propriamente dito, o que implica que a Contratada deve ser a principal executora da operação, conforme o elemento técnico anexo ao edital), sob pena de reconhecimento da inconsistência da proposta e consequente desclassificação/inabilitação.

XXIV – DA CAPACIDADE OPERACIONAL DA RECORRENTE E DA AUSÊNCIA DE RISCO À EXECUÇÃO CONTRATUAL

A Recorrente possui inscrição regular perante o Conselho Regional de Medicina, licença sanitária compatível com UTI móvel/ambulância de suporte avançado, frota própria registrada como ambulância, contratos e atestados em unidades de saúde, histórico recente de aquisição de veículos compatíveis e documentação técnica relativa à transformação, homologação e equipamentos médicos embarcáveis.

Além disso, a documentação relativa à Greencar/Renault demonstra que os veículos novos pretendidos podem ser transformados por empresa tecnicamente regular, com responsável técnico habilitado, ART vigente, certificação vinculada à conversão Renault Pro+ e experiência expressiva em fornecimento de ambulâncias padrão SAMU 192.

Também foram reunidos registros ANVISA, licenças sanitárias, certificações e relatórios de ensaio relacionados a macas, pranchas, imobilizadores, equipamentos de gases, oxigenoterapia, sinalização e materiais internos. Esses documentos não substituem os atestados de capacidade técnica, mas reforçam a capacidade concreta de mobilização da frota definitiva em conformidade com o Elemento Técnico.

Portanto, não há risco técnico concreto que justifique o afastamento sumário da Recorrente. Ao contrário, eventual dúvida poderia ser plenamente verificada por diligência, vistoria pré-operacional, análise das notas fiscais e CRLVs já apresentados, propostas comerciais, declaração formal de

compromisso operacional, cronograma de aquisição/adaptação e confirmação documental da frota nova a ser disponibilizada.

XXV – DOS PEDIDOS

Diante de todo o exposto, à luz da análise estritamente aderente ao edital e aos documentos que regem o certame, resta evidenciado que a decisão administrativa que declarou a Recorrente inabilitada no Lote 02 incorre em vício de legalidade, por violação direta ao instrumento convocatório, utilização de critério não previsto, deslocamento indevido de exigência de execução para a fase de habilitação e insuficiência de motivação.

A ilegalidade não se apresenta de forma periférica, mas estrutural, na medida em que o fundamento adotado pela Administração, suposta insuficiência de capacidade técnico-operacional aferida a partir da quantidade de ambulâncias, não encontra qualquer respaldo em exigência objetiva prevista no edital ou em seus anexos. Ao contrário, como demonstrado de forma exaustiva, o próprio instrumento convocatório tratou expressamente da questão da disponibilidade de frota, vinculando-a à fase de vistoria inicial e à condição de **contratada**, nos termos reconhecidos na Ata Final, *in verbis*:

> *quantitativo superior ao percentual mínimo de 50% exigido para a fase de vistoria inicial*

Não há, portanto, como sustentar a validade de decisão que exige, na fase de habilitação, requisito que o edital reservou expressamente à fase de execução contratual.

Diante desse cenário, a providência que se impõe não é a mera reavaliação discricionária da documentação apresentada, mas o controle de legalidade do ato administrativo, com o reconhecimento de que a inabilitação

se deu com base em critério inexistente no edital, o que conduz, necessariamente, à sua nulidade.

Agrava-se ainda a inobservância aos rigores editalícios no tocante aos indicies econômicos estabelecidos em edital, o que fere de morte a habilitação da empresa concorrente.

Assim, requer a Recorrente, de forma expressa e fundamentada, o seguinte:

a) o conhecimento do presente recurso administrativo, por ser tempestivo e adequado, nos termos do edital;

b) a concessão de efeito suspensivo, para que não haja adjudicação, homologação, assinatura contratual ou início de execução referente ao Lote 02 até o julgamento definitivo do recurso;

c) no mérito, o seu integral provimento, para que seja declarada a nulidade da decisão que a inabilitou no Lote 02, em razão da utilização de critério não previsto no instrumento convocatório;

d) como consequência lógica da nulidade reconhecida, seja determinada a habilitação da Recorrente, com seu regular prosseguimento nas demais fases do certame, observados estritamente os critérios objetivos estabelecidos no edital;

e) o reconhecimento de que os atestados apresentados comprovam serviços compatíveis com o objeto, especialmente quanto a ambulância Tipo B, ambulância Tipo D, remoção/transferência de pacientes, operação 24h, motorista socorrista, manutenção, combustível e suporte assistencial;

f) o afastamento da interpretação que antecipa indevidamente exigência de frota/vistoria/amostras para a fase de habilitação documental, reconhecendo-se que a frota definitiva deverá ser aferida em etapa própria, mediante vistoria pré-operacional e dentro dos prazos previstos no Elemento Técnico;

g) subsidiariamente, caso não seja esse o entendimento, o que se admite apenas por argumentar, requer que a Administração indique, de forma literal, objetiva e precisa, qual dispositivo específico do edital teria sido descumprido pela Recorrente, com a correspondente transcrição do item supostamente violado, estabelecendo nexo direto entre a exigência normativa e o fundamento da inabilitação, sob pena de nulidade por ausência de motivação adequada.

h) a anulação da decisão recorrida para que seja instaurada diligência formal, objetiva e isonômica, indicando-se precisamente as pendências sobre atestados, frota, ECV/CVV, documentos técnicos e capacidade de mobilização, com prazo razoável para esclarecimento;

i) a reavaliação da habilitação técnica e econômico-financeira da LITORAL MED SERVIÇOS MÉDICOS LTDA, com efeitos nos Lotes 1 e 2, especialmente quanto às diligências consideradas, à aplicação isonômica dos critérios de julgamento e aos índices econômico-financeiros relativos aos exercícios de 2023 e 2024;

j) o reconhecimento da irregularidade decorrente da utilização de estrutura, base operacional, responsabilidade técnica e pessoal operacional da empresa WMED UTI Móvel Serviços de Saúde Ltda., em afronta às regras editalícias

relativas à subcontratação e à formação de consórcio, nos termos dos itens 5.6, 10.4.1, 8.10.0.1, 8.10.0.3 e 8.10.2 do Edital e do Elemento Técnico;

k) subsidiariamente, caso não seja desde logo reconhecida a irregularidade da habilitação da LITORAL MED, requer seja determinada diligência específica para esclarecimento detalhado acerca da efetiva participação operacional da WMED na execução contratual, indicando-se expressamente a extensão da utilização de sua estrutura, pessoal técnico-operacional, responsabilidade sanitária e bases operacionais, vedada qualquer regularização extemporânea de consórcio ou subcontratação essencial;

l) a reavaliação integral da composição de custos apresentada pela empresa LITORAL MED, especialmente quanto aos impactos econômicos decorrentes da utilização de estrutura e pessoal técnico-operacional da WMED, com apresentação de memória analítica de cálculo, demonstração das rubricas afetadas, encargos considerados e impacto percentual da contratação de terceiros sobre o valor global ofertado, observando-se o limite máximo de subcontratação previsto no Elemento Técnico;

m) subsidiariamente, caso constatada inconsistência, omissão ou ausência de demonstração objetiva da absorção dos custos decorrentes da utilização da estrutura e do pessoal operacional da WMED, requer o reconhecimento da inexequibilidade, inconsistência ou irregularidade material da proposta da empresa LITORAL MED, com sua consequente desclassificação/inabilitação;

n) a remessa do recurso à autoridade superior competente, caso não haja reconsideração pela autoridade que praticou o ato;

o) ao final, o provimento integral do recurso, com o retorno da ELIAS E LIMA à disputa do Lote 02 e a adoção das providências necessárias à seleção da proposta efetivamente mais vantajosa, observados o Regulamento Próprio do IGESDF, o Edital e os princípios de isonomia, julgamento objetivo, motivação, competitividade e eficiência.

Por fim, requer que o presente recurso seja apreciado com estrita observância ao princípio da vinculação ao instrumento convocatório, de modo a assegurar que o julgamento se dê exclusivamente com base nos critérios previamente definidos, afastando-se qualquer exigência implícita ou interpretação ampliativa restritiva à competitividade.

Distrito Federal, 5 de maio de 2026.

ELIAS E LIMA CLÍNICA MÉDICA LTDA

CNPJ nº 35.998.824/0001-87

gov.br
Documento assinado digitalmente
LUCAS PACHECO MILLEN DE MATTOS
Data: 05/05/2026 18:47:58-0300
Verifique em https://validar.iti.gov.br