

Excelentíssimo Senhor
Conselheiro Relator JOÃO ANTONIO

Ref.: Análise preliminar de representação apresentada em face do Edital do Pregão Eletrônico nº 90049/SME/2024, cujo objeto é o Registro de Preços para a futura contratação de empresa especializada na prestação de serviços de transporte em ônibus de fretamento por viagem, com fornecimento de veículo, condutor e combustível destinado ao transporte de todos os alunos, professores e funcionários da Rede Municipal de Educação e demais Órgãos Participantes.

SEI nº 6016.2024/0055683-1.

1. INTRODUÇÃO

Trata-se de análise preliminar de Representação interposta pela empresa **CARLOC Transportes e Locação de Veículos Ltda** em face do Pregão Eletrônico nº 90049/SME/2024, cujo objeto é o Registro de Preços para a futura contratação de empresa especializada na prestação de serviços de transporte em ônibus de fretamento por viagem, com fornecimento de veículo, condutor e combustível destinado ao transporte de todos os alunos, professores e funcionários da Rede Municipal de Educação e demais Órgãos Participantes, solicitando a sustação cautelar do certame e, admitida a procedência das impugnações, a consequente determinação ao órgão para que retifique e republique o edital.

A data de abertura da sessão pública encontra-se agendada para o dia **17.12.24**, às **9h30** (peça 3, fl. 1).

Por ordem do Conselheiro Relator, os autos foram encaminhados a esta Secretaria de Controle Externo para conhecimento e manifestação (peça 6).

Registre-se que, considerando o exíguo prazo, não foi possível efetuar a análise dos pontos 2.4, 2.5, 2.6, 2.7, 2.8 e 2.9, seja pela sua menor relevância em relação aos demais, seja por

demandarem estudos mais aprofundados do edital e da legislação aplicável. Desse modo, considerando, ainda, a recomendação desta Auditoria pela suspensão do edital, sugerimos a oitiva da Origem em sede de manifestação prévia para que os referidos temas sejam abordados quando da elaboração do Relatório Conclusivo.

2. ANÁLISE

2.1. Da qualificação técnica e da ausência de informação sobre a frota mínima de veículos para cada lote

Alegações do representante (peça 01, fls. 05/06)

O representante alega que o edital não esclarece a quantidade mínima de veículos necessária para cada lote, o que impossibilita a apresentação do compromisso formal exigido. Essa falta de clareza compromete a capacidade das empresas de se prepararem adequadamente para a prestação dos serviços.

Argumenta que, sem essa informação, as licitantes não conseguem garantir a disponibilidade da frota mínima exigida, o que pode afetar a competitividade do certame. A ausência dessa especificação pode privilegiar empresas que já prestam serviços à municipalidade, restringindo a igualdade de condições entre os concorrentes.

Portanto, o representante sugere que o edital seja reformulado para especificar claramente a quantidade mínima de veículos necessária para cada lote, garantindo assim a transparência e a competitividade do processo licitatório.

Análise da Coordenadoria

Em relação ao questionamento sobre o quantitativo estimado pela SME, é importante destacar que, após análise dos documentos que instruem o processo, especialmente as planilhas de quantitativo (documentos SEI nº 105614593 e 108375657), verificamos que o cálculo mensal foi obtido pela soma das quantidades indicadas por cada órgão consultado, dividida pelos dias úteis de cada mês.

No entanto, tal cálculo não leva em consideração as especificidades necessárias para que os licitantes possam avaliar as condições reais da prestação do serviço, uma vez que a média mensal pode ser diretamente impactada pela distribuição do serviço nos dias úteis.

Nesse contexto, é possível concluir que os licitantes não têm condições de estimar se as suas frotas são suficientes para atender à demanda, caso não haja alteração nesse item do edital.

Vale ressaltar que, em editais anteriores, como o Edital nº 89/SME/2022, havia a previsão de uma quantidade total máxima de ônibus por dia, o que permitia aos licitantes avaliar se possuíam a frota mínima necessária para cumprir as exigências estabelecidas, conforme segue:

Figura 1 – Previsão da quantidade total máxima de veículos por dia, conforme edital anterior.

2.3.1 A tabela, abaixo, foi composta com base no quantitativo máximo utilizado de veículos em um único dia por DRE e/ou pelos demais Órgãos Participantes, nos últimos dois anos (2020 e 2022), considerando os contratos anteriores.

TABELA PICO DE UTILIZAÇÃO DE ÔNIBUS/VIAGEM (2018/2019)		
ITEM	QUANTIDADE MÁXIMA DE ÔNIBUS UTILIZADA EM UM ÚNICO DIA PARA O RESPECTIVO EVENTO POR DRE	QUANTIDADE TOTAL MÁXIMA DE ÔNIBUS, UTILIZADA EM UM ÚNICO DIA CONSIDERANDO UNIDADES PARTICIPANTES.
LOTE - CAPELA DO SOCORRO	13	19
LOTE - IPIRANGA	17	23
LOTE - JAÇANÃ	16	22

2.4 O transporte será realizado com origem e destino dentro dos limites do Município de São Paulo.

Fonte: Documento SEI nº 073033529

Dessa forma, entendemos ser **procedente** o ponto levantado, uma vez que a simples indicação da quantidade estimada não fornece informações suficientes para que os licitantes possam avaliar adequadamente a viabilidade de sua participação.

2.2. Da exigência de que os ônibus sejam equipados com ar condicionado, banheiro e internet Wi-Fi.

Alegações do representante (peça 01, fls. 07/09)

O representante alega que a exigência de que os ônibus sejam equipados com ar condicionado, banheiro e Wi-Fi é desnecessária e restritiva. Argumenta que essas especificações não são justificadas tecnicamente ou economicamente e que a frota atual de veículos no mercado não atende a essas exigências, especialmente em datas de alta demanda, quando mais de 100 veículos podem ser necessários por dia.

Além disso, o representante destaca que os trajetos são curtos e realizados dentro dos limites do município de São Paulo, o que não justifica a necessidade de ar condicionado e banheiros. Ele também menciona que a exigência de Wi-Fi contraria a Lei nº 18.058, de 2024, que proíbe o uso de dispositivos eletrônicos pelos alunos nas unidades escolares.

O representante argumenta que essas exigências encarecem desnecessariamente a contratação, restringem a competitividade e não foram feitas em contratações anteriores com o mesmo objeto. Ele sugere que o edital seja reformulado para eliminar essas exigências, garantindo assim uma maior participação de empresas e a redução dos gastos públicos.

Análise da Coordenadoria

Em relação à exigência do ar condicionado, informamos que a Lei Municipal nº 16.428, de 25 de abril de 2016, estabelece a obrigatoriedade de instalação de ar condicionado na frota de ônibus do município de São Paulo. Ou seja, o previsto no Edital se adequa ao determinado no ordenamento jurídico local.

Ainda, importa ressaltar que tal exigência visa proporcionar conforto, segurança e bem-estar aos usuários.

No que tange à exigência de sanitários nos veículos, fica ainda mais evidente que o objetivo é oferecer um serviço digno aos usuários, especialmente considerando que se tratam de

alunos de idades variadas. Dessa forma, não há qualquer fundamento para alegar a desnecessidade ou inadequação do que foi solicitado.

Por fim, em relação à exigência de Wi-Fi nos veículos, é importante destacar que essa é uma realidade crescente nos meios de transporte, dentro de um contexto de acesso rápido à comunicação e à necessidade de informações. Tal necessidade se torna ainda mais relevante em viagens que envolvem crianças de diferentes faixas etárias, que devem ser monitoradas não apenas pela equipe presente durante o trajeto, mas também por aqueles que as acompanham remotamente.

Quanto a esse ponto, é importante destacar que o objeto a ser contratado deve atender de maneira eficaz às necessidades e objetivos da Administração Pública. Além disso, não há indícios de que a forma como o objeto está previsto possa resultar em direcionamento ou restrição à participação de concorrentes, comprometendo, assim, a competitividade do processo.

Portanto, concluímos pela **improcedência** desse ponto.

2.3. Da ausência dos percursos a serem realizados e da estimativa média de quilômetros rodados por veículo

Alegações do representante (peça 01, fl. 03)

O representante alega que o edital não especifica os percursos a serem realizados, nem fornece uma estimativa média de quilômetros rodados por veículo. Essa falta de informação impediria a correta formulação das propostas, pois as empresas não conseguem verificar a viabilidade da realização do serviço e a exequibilidade das propostas.

Argumenta que, embora o objeto da licitação deva ser caracterizado de forma adequada, sucinta e clara, isso não significa que pontos essenciais, como os percursos e a quilometragem, possam ser omitidos. A definição precisa e suficiente do objeto é indispensável para garantir a igualdade entre os licitantes e a competitividade do certame.

A ausência dessas informações fundamentais compromete a capacidade das empresas de planejar e precificar adequadamente os serviços, afetando a transparência e a eficácia da licitação.

Análise da Coordenadoria

Inicialmente, é importante destacar que este ponto está diretamente relacionado ao ponto 2.1, pois ambos abordam a ausência de informações suficientes para que os licitantes possam avaliar a viabilidade de sua participação no certame.

No que se refere especificamente ao questionamento sobre a ausência dos percursos a serem realizados, é necessário ponderar que, de fato, não seria viável para a SME incluir essa informação no Edital, uma vez que a contratação do serviço depende da definição dos objetivos pedagógicos a serem trabalhados e, conseqüentemente, dos destinos das viagens.

Por outro lado, assim como feito na Figura 01, o Edital poderia incluir informações sobre as quilometragens média e máxima percorridas em anos anteriores, a fim de fornecer uma referência sobre como o serviço licitado tem sido utilizado pela SME.

Portanto, a ausência de informações fundamentais compromete a capacidade das empresas de planejar e precificar adequadamente os serviços, afetando a transparência e a eficácia da licitação.

Dessa forma, conclui-se que o ponto é **parcialmente procedente**, sendo válida a alegação sobre a estimativa média/máxima de quilômetros percorridos por veículo, enquanto a alegação sobre a ausência dos percursos a serem realizados é improcedente.

2.4. Do prazo de 15 (quinze) dias para a disponibilização dos veículos, profissionais e demais serviços necessários à execução dos serviços.

Alegações do representante (peça 01, fl. 02)

É o teor da alegação do representante, à peça 1, fl. 2:

Além disso, o prazo diminuto – 15 (quinze) dias para a disponibilização dos veículos profissionais e demais serviços necessários à execução dos serviços,

ainda que indiretamente, impõe que as interessadas providenciem os meios necessários à prestação dos serviços previamente a disputa e/ou privilegia empresas que já prestam os serviços à municipalidade, hipótese que restringe a competitividade e/ou direciona o certame a atual prestadora dos serviços.

Desta forma, o edital viola absolutamente o princípio da igualdade, restringindo o caráter competitivo do procedimento. Fere uma das características básicas da licitação pela modalidade de concorrência, qual seja, a universalidade.

E, em sendo assim, é inconcebível admitir interpretações que conduza a ilações em sentido contrário.

Análise da Coordenadoria

Em virtude do prazo exíguo para análise deste ponto, sugerimos a oitiva da Origem em sede de manifestação prévia.

2.5. Da alegada ausência de clareza na forma de apresentação dos atestados de capacidade técnica.

Alegações do representante (peça 01, fl. 02)

O representante alega que o edital não é claro sobre a forma de apresentação dos atestados de capacidade técnica. Embora permita o somatório dos atestados, não especifica como a execução simultânea dos serviços será comprovada. Essa falta de clareza pode comprometer os prazos e a execução do serviço, demonstrando a incapacidade gerencial e operativa da licitante.

Ele destaca que a lei não proíbe a comprovação contemporânea dos atestados e que a ausência dessa previsão no edital pode prejudicar a competitividade. O representante sugere que o edital seja reformulado para permitir a soma de atestados referentes à prestação dos serviços em períodos concomitantes, garantindo assim a competitividade e a viabilidade das propostas.

Análise da Coordenadoria

Em virtude do prazo exíguo para análise deste ponto, sugerimos a oitiva da Origem em sede de manifestação prévia.

2.6. Da ausência de valores referenciais

Alegações do representante (peça 01, fl. 04)

O representante alega que o edital é omissivo em relação aos valores dos custos estimados para a contratação pretendida. Ele argumenta que a divulgação desses valores é essencial para garantir o princípio da transparência e da motivação, conforme previsto na Constituição Federal.

Embora a nova Lei de Licitações permita o sigilo do orçamento estimado, esse sigilo deve ser justificado, o que não ocorre no edital em questão. A ausência de justificativa para manter os valores em sigilo compromete o controle dos atos administrativos e pode levar a impugnações e suspensões do procedimento licitatório, além de possíveis anulações do contrato.

O representante destaca que a Administração deve divulgar a projeção de sua pretensão para demonstrar transparência e seriedade, e que a aceitação dos custos propostos pelo pregoeiro deve ter por base a estimativa orçamentária. Portanto, ele solicita a retificação do edital para incluir os valores de referência, garantindo assim a regularidade do processo licitatório.

Análise da Coordenadoria

Em virtude do prazo exíguo para análise deste ponto, sugerimos a oitiva da Origem em sede de manifestação prévia.

2.7. Da permissão à participação de cooperativas.

Alegações do representante (peça 01, fl. 11)

O representante alega que a permissão para a participação de cooperativas na licitação é inadequada, pois pode gerar riscos relacionados a reclamações trabalhistas e prejuízos financeiros ao erário. Ele cita a Lei 12.690/2012, a Súmula 281 do TCU, e o Termo de Conciliação Judicial entre a União e o Ministério Público do Trabalho, que proíbem a terceirização de serviços com subordinação, pessoalidade e habitualidade por cooperativas.

O representante argumenta que, embora os valores ofertados por cooperativas possam parecer vantajosos inicialmente, o risco de ações trabalhistas e os prejuízos financeiros decorrentes superam esses benefícios. Ele destaca que a administração pública deve evitar a contratação de cooperativas quando há risco de lesão a direitos trabalhistas, em respeito aos princípios da moralidade, legalidade, economicidade, dignidade da pessoa humana e valores sociais do trabalho.

Portanto, ele sugere que a participação de cooperativas seja proibida na licitação, para evitar esses riscos e garantir a conformidade com a legislação vigente.

Análise da Coordenadoria

Em virtude do prazo exíguo para análise deste ponto, sugerimos a oitiva da Origem em sede de manifestação prévia.

2.8. Da subcontratação do objeto licitado.

Alegações do representante (peça 01, fl. 13)

O representante alega que o edital veda expressamente a subcontratação do objeto licitado, mas não esclarece se essa vedação se aplica também à propriedade dos veículos utilizados para a execução dos serviços. Ele argumenta que a Lei de Licitações não exige que o licitante possua materialmente a posse ou propriedade dos veículos, permitindo a subcontratação de forma complementar.

A exigência de propriedade dos veículos no curso da licitação pode frustrar a competitividade do certame. O representante sugere que o edital permita contratos de locação da frota, compromisso de cessão, leasing, alienação fiduciária ou contrato de comodato, desde que estejam adequados ao objeto da licitação e sejam de total responsabilidade da contratada.

Essa flexibilização garantiria a igualdade de condições entre os concorrentes e permitiria uma maior participação de empresas, promovendo a seleção da proposta mais vantajosa para a Administração Pública.

Análise da Coordenadoria

Em virtude do prazo exíguo para análise deste ponto, sugerimos a oitiva da Origem em sede de manifestação prévia.

2.9. Do reajuste de preços.

Alegações do representante (peça 01, fl. 14)

O representante alega que o edital trata de forma confusa, inconclusiva e contraditória a questão do reajuste de preços. Ele argumenta que tanto os contratos quanto as atas de registro de preços podem sofrer impactos das áleas ordinárias (fatos previsíveis, como a inflação) e extraordinárias (fatos imprevisíveis ou de consequências incalculáveis), que afetam o equilíbrio econômico-financeiro das relações contratuais.

A Constituição Federal determina a necessidade de preservar as condições efetivas da proposta durante toda a duração do contrato, assegurando o princípio da intangibilidade do equilíbrio econômico-financeiro. A Lei nº 14.133/2021 exige a previsão de índice de reajustamento de preços no edital, com data-base vinculada ao orçamento estimado.

O representante destaca que, embora a Lei nº 14.133/2021 não tenha uma previsão clara sobre o reajuste do valor registrado em ata, ela indica a necessidade de o edital dispor sobre as condições para a alteração e atualização dos preços registrados. Ele argumenta que a previsão de reajuste é essencial para evitar a defasagem dos preços devido à inflação e garantir a manutenção do equilíbrio econômico-financeiro.

Portanto, o representante sugere que a ata de registro de preços preveja o reajuste de preços durante seu período de vigência, e não apenas no caso de renovação da ata. Ele solicita que o edital seja reformulado para incluir uma cláusula clara e específica sobre o reajuste de preços, garantindo assim a transparência e a viabilidade econômica do contrato.

Análise da Coordenadoria

Em virtude do prazo exíguo para análise deste ponto, sugerimos a oitiva da Origem em sede de manifestação prévia.

3. CONCLUSÃO

Após análise preliminar de Representação interposta pela **CARLOC Transportes e Locação de Veículos Ltda**, em face do Pregão Eletrônico nº 90049/SME/2024, cujo objeto é Registro de preços para futura contratação de empresa especializada na prestação de serviços de transporte em ônibus de fretamento por viagem, com fornecimento de veículo, condutor e combustível destinado ao transporte de todos os alunos, professores e funcionários da Rede Municipal de Educação e demais Órgãos Participantes, conclui-se pela sua **procedência parcial**, sendo ela:

- **Procedente** em relação ao item **2.1**.
- **Parcialmente procedente** em relação ao item **2.3.**, sendo procedente quanto à falta de estimativa média/máxima de quilômetros rodados por veículo; e improcedente quanto à especificação dos percursos a serem realizados.
- **Improcedente** em relação ao item **2.2**.

Concluimos que, em virtude da procedência e da relevância dos apontamentos 2.1 e 2.3, o edital não reúne condições de prosseguimento, motivo pelo qual recomendamos sua suspensão.

Em relação aos itens **2.4, 2.5, 2.6, 2.7, 2.8 e 2.9**, em virtude do prazo exíguo para análise, de sua complexidade, bem como da recomendação desta Auditoria pela suspensão do certame, nos abstermos de opinar e sugerimos a oitiva da Origem em sede de manifestação prévia para que a análise destes seja realizada *a posteriori*, na forma de Relatório Conclusivo.

Destacamos que a data de abertura da sessão pública encontra-se agendada para o dia **17.12.24**, às **9h30**.

Por fim, sugerimos que este TC 024192/2024 tramite em conjunto com o TC 024158/2024 por compartilharem o mesmo objeto.

Em 13.12.24

TISSY ZAMITH
Auditora de Controle
Externo

CRISTIANE KAORI MORITA
Auditora de Controle
Externo

FRANCISCO SCATTOLIN FILHO
Supervisor de Controle Externo

FREDY HENRIQUE MILLER
Coordenador de Controle Externo