

Excelentíssimo Senhor

Conselheiro Relator JOÃO ANTONIO

Relatório Conclusivo de Representação.

Ref.: Representação em face do Edital de Pregão Eletrônico 90049/SME/2024, cujo objeto é o 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.

1. INTRODUÇÃO

Trata-se de análise conclusiva de Representação interposta pela empresa **CARLOC Transportes e Locação de Veículos Ltda** em face do Pregão Eletrônico nº 90049/SME/2024, SEI nº 6016.2024/0055683-1, 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 estava inicialmente agendada para **17.12.2024**, às **9h30** (peça 3, fl. 1). Contudo, após o recebimento do relatório preliminar de análise da representação, a Administração **suspendeu o certame**, conforme publicação no DOC em 17.12.2024 (peça 21, fl. 03).

O Relatório Preliminar (peça 9) concluiu pela procedência parcial da representação, e destacou 6 pontos a serem analisados em relatório conclusivo, após a oitiva da Origem, “em virtude do prazo exíguo para análise, de sua complexidade, bem como da recomendação desta Auditoria pela suspensão do certame”

Intimada, a SME apresentou sua Manifestação Prévia à peça 16.

Por ordem do Conselheiro Relator, retornam os autos para elaboração do Relatório Conclusivo (peça 19).

Destaca-se que esse Relatório se limitou à abrangência do objeto da Representação, em conformidade com a determinação proferida na 2.922ª Sessão Ordinária deste Tribunal¹.

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.

¹ “ACORDAM, ademais, à unanimidade, em determinar a cientificação do presente Acórdão à Secretaria Geral, à Assessoria Jurídica de Controle Externo e à Secretaria de Fiscalização e Controle deste Tribunal, a fim de que se atenham à abrangência do objeto no curso da instrução processual, em observância ao princípio da adstrição, previsto expressamente no artigo 492 do Novo Código de Processo Civil, de aplicação subsidiária no âmbito desta Corte de Contas, cujo teor é o que segue: ‘Art. 492. É vedado ao juiz proferir decisão de natureza diversa da pedida, bem como condenar a parte em quantidade superior ou em objeto diverso do que lhe foi demandado’”.

Análise preliminar 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.

Manifestação prévia da Origem

Informa que realizará junto às unidades demandantes a consulta específica sobre a quantidade máxima de ônibus a ser utilizada em um único dia para eventos a serem realizados (caso já possuam o planejamento para tal), e uma pesquisa histórica sobre a última contratação a fim de esclarecer qual a quantidade máxima de ônibus utilizada em um único dia (peça 16, fl. 18).

Análise conclusiva da Coordenadoria

Considerando-se que as providências para saneamento da questão estão em andamento, mantém-se a conclusão pela **procedência** da representação, nesse ponto.

Ressalve-se que, caso haja comprovação da inclusão da informação sobre a quantidade máxima de ônibus utilizada em um único dia, no edital a ser republicado, conforme afirmado pela Origem, o objeto deste ponto da representação será superado.

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 preliminar 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.

Manifestação prévia da Origem

Não apresentou esclarecemos em relação aos pontos considerados improcedentes no relatório preliminar (peça 16, fl. 17)

Análise conclusiva da Coordenadoria

Acrescentamos apenas que a Lei nº 18.058/2024 é estadual, ou seja, proíbe o uso telefone celular nos estabelecimentos de ensino do Estado, durante o horário de aula. Ademais, a citada lei, que alterou a Lei 12.730/2007, não proibiu de forma absoluta o uso de celulares nas atividades escolares. Senão, vejamos:

Artigo 3º - O uso de dispositivos eletrônicos será permitido em unidades escolares exclusivamente nas seguintes situações: (NR)

I - quando houver necessidade pedagógica para utilização de conteúdos digitais ou ferramentas educacionais específicas; (NR)

II - para alunos com deficiência que requerem auxílios tecnológicos específicos para participação efetiva nas atividades escolares ou que tenham alguma condição de saúde que requeira esse auxílio. (NR)

§ 1º - O uso dos dispositivos autorizados nos termos do inciso I deste artigo deve ser restrito exclusivamente ao período da atividade pedagógica que justifique sua utilização, devendo os dispositivos ser armazenados e mantidos inacessíveis aos alunos até uma nova autorização. (NR)

§ 2º - O uso dos dispositivos autorizados nos termos do inciso II deste artigo poderá ser feito de forma contínua, desde que comprovada a necessidade do referido uso. (NR)

Artigo 4º - **As Secretarias Municipais de Educação, bem como a Secretaria Estadual da Educação de São Paulo e as escolas da rede privada, deverão criar canais acessíveis para a comunicação entre pais, responsáveis e as instituições de ensino. (NR)**
(negritamos)

Assim, é possível, mesmo dentro da legislação aplicável às escolas da rede estadual de ensino, o uso de dispositivos eletrônicos em atividades pedagógicas que necessitem de seu

uso (artigo 3º, I), além da necessidade já analisada preliminarmente de seu uso na comunicação entre pais, responsáveis e instituições de ensino (artigo 4º).

Portanto, ratificamos a análise preliminar, mantendo o entendimento pela **improcedência** do ponto impugnado.

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 preliminar 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.

Manifestação prévia da Origem

Argumenta que se trata de um registro de preços, ou seja, a precisão da real necessidade da Administração apenas ocorrerá no momento da efetiva contratação. Neste sentido, os projetos e programas pedagógicos da SME seriam diversos e dependentes de convites que lhes sejam feitos. Por esse motivo, os projetos/atividade da Unidades Escolares não possuiriam muitas vezes exatidão temporal, impedindo o cálculo preciso de quilometragem ou número determinado de veículos necessários ao seu atendimento com muitos meses de antecedência, seus percursos dentre outras. Ademais, os projetos dependeriam de disponibilidade orçamentária.

Apesar do exposto, informa que seria possível a informação estatística e histórica de utilização anterior a respeito de quilometragem máxima utilizada, em que pese os serviços do presente Edital terem recebido a ampliação, para além do território do município, não se revelando, portanto, como dado preciso.

Ressalta que houve Consulta Pública do Edital, mas a empresa impugnante não se manifestou tempestivamente nela.

Por fim, afirma que levantará dados a respeito da quilometragem e do número de veículos demandados em maior número em um único dia, sugerindo que o licitante estude a planilha dos endereços das Unidades Escolares, junto ao objeto da presente licitação, a fim de que

verifique possíveis perímetros de atendimento a partir do lote que deseja disputar estabelecendo pontos máximos e mínimos de percurso.

Análise conclusiva da Coordenadoria

Considerando-se que as providências para saneamento da questão estão em andamento, mantém-se a conclusão pela **parcial procedência** da representação no que se refere às alegações do representante analisadas neste subitem, sendo **procedente** a alegação da necessidade de estimativa média/máxima de quilômetros percorridos por veículo, e **improcedente** a alegação de obrigatoriedade de previsão dos percursos envolvidos na contratação.

Ressalve-se que, caso haja comprovação da inclusão da estimativa média/máxima de quilômetros percorridos por veículo no edital a ser republicado, conforme afirmado pela Origem, o objeto deste ponto da representação será superado.

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 preliminar da Coordenadoria

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

Manifestação prévia da Origem

Esclarece que o prazo estabelecido de 15 (quinze) dias para a apresentação do "Modelo de termo de compromisso formal sobre disponibilização de veículos ano de fabricação", é relativo a documento para a assinatura da Ata de Registro de Preços. Visa apenas comprovar que a empresa condutora tem o mínimo de carros disponíveis, não implicando necessariamente em disponibilização imediata dos referidos veículos para atendimento ao edital.

Acrescenta que este modelo, contudo, será alterado para fazer constar os percentuais de número de carros para cada lote. Esta informação será obtida quando do estudo sobre a quantidade máxima de carros utilizadas em um único dia.

Análise conclusiva da Coordenadoria

O representante impugna o prazo de 15 (quinze) dias do Anexo V do Edital para disponibilizar a frota mínima de cada lote adjudicado, conforme figura abaixo, afirmando que “não resta esclarecida qual a quantidade mínima de veículos para cada lote” (peça 1, fl. 05).

Figura 2 – Anexo V do edital- Prazo para disponibilizar a frota contratada.

ANEXO V: MODELO DE TERMO DE COMPROMISSO FORMAL SOBRE DISPONIBILIZAÇÃO DE VEÍCULOS E ANO DE FABRICAÇÃO

(APRESENTAÇÃO OBRIGATÓRIA PARA TODAS AS LICITANTES COMO CONDIÇÃO DE HABILITAÇÃO)

Prezados Senhores,

Por meio desta, assumimos o compromisso formal de que, caso sejamos vencedores em qualquer um dos lotes do processo licitatório, teremos disponível em até 15 (quinze) dias corridos da assinatura da Ata, para cada lote adjudicado, a frota de, no mínimo:

- [•] quantidade ([•] por extenso) veículos para o lote [•];
- [•] quantidade ([•] por extenso) veículos para o lote [•];
- [•] quantidade ([•] por extenso) veículos para o lote [•];
- [•] quantidade ([•] por extenso) veículos para o lote [•];
- [•] quantidade ([•] por extenso) veículos para o lote [•];
- [•] quantidade ([•] por extenso) veículos para o lote [•].

Fonte: Anexo V do edital (peça 4, fl. 78)

De fato, em razão da inexistência de previsão no edital da quantidade mínima de veículos por lote, o prazo de 15 (quinze dias) revela-se demasiadamente curto para que o licitante organize seus meios de produção e tenha disponível um número até aquele momento desconhecido de veículos para determinada contratação. Ressaltamos que o Edital anterior (89/SME/2022) continha essa informação (Figura 3), e há possibilidade administrativa de produzi-la/ fornecê-la, a fim de que o licitante disponha das informações necessárias para avaliar adequadamente a viabilidade de sua participação e elaborar sua proposta, com os custos calculados de forma mais precisa.

Figura 3 – Anexo VI do edital PE nº89/SME/2022 - Prazo para disponibilizar a frota contratada.

Anexo VI: Modelo de Termo de Compromisso Formal sobre Disponibilização de Veículos e Ano de Fabricação

MODELO DE TERMO DE COMPROMISSO FORMAL SOBRE DISPONIBILIZAÇÃO DE VEÍCULOS E ANO DE FABRICAÇÃO

(PAPEL TIMBRADO DA EMPRESA LICITANTE)

(APRESENTAÇÃO OBRIGATÓRIA PARA TODAS AS LICITANTES COMO CONDIÇÃO DE HABILITAÇÃO)

Prezados Senhores,

Por meio desta, assumimos o compromisso formal de que, caso sejamos vencedores em qualquer um dos lotes do processo licitatório, teremos disponível em até 15 (quinze) dias corridos da assinatura da Ata, para cada lote *adjudicado*, uma frota de, no mínimo, 17 (dezessete) veículos para o lote 03; 22 (vinte e dois) veículos para o lote 02; 84 (oitenta e quatro) veículos para o lote 01; sendo que toda a frota deverá ter idade individual de no máximo 15 (quinze) anos de fabricação conforme legislação vigente, comprometendo- nos, ainda, a promover as necessárias alterações, caso sejam determinados novos limites de idade, alterando os limites ora autorizados.

Fonte: Anexo VI do edital anterior (SEI 076213875).

Vale ressaltar que esta insurgência não se confunde com o ponto analisado no subitem 2.1 deste relatório, considerando que a procedência do citado subitem foi no sentido de necessidade de “inclusão da informação sobre a quantidade máxima de ônibus utilizada em um único dia”.

Portanto, o ponto impugnado é **procedente**.

Contudo, considerando as providências administrativas para saneamento da questão, caso haja comprovação da inclusão da informação sobre a quantidade mínima de veículos que deverão estar disponíveis a partir de 15 (quinze) dias da assinatura da ata de registro de preços, no edital a ser republicado, conforme afirmado pela Origem, o objeto deste ponto da representação será superado.

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 preliminar da Coordenadoria

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

Manifestação prévia da Origem

Citou o subitem 8.9 do edital, que trata da qualificação técnica, explicando que a empresa deverá calcular os serviços prestados dentro do período de 12 (doze) meses por ela, comprovando 50% (cinquenta por cento) do quantitativo de serviços prestados sobre a demanda para cada lote, ou seja, deverá realizar o cálculo dentro dos resultados trazidos pela demanda administrativa.

Salienta que os serviços poderão ter sido realizados em qualquer época, ou seja, a empresa poderá entregar atestados comprobatórios de qualquer ano que deseje, devendo corresponder apenas ao quantitativo fornecido dentro de período solicitado.

Análise conclusiva da Coordenadoria

Não há obscuridade ou omissão na cláusula 8.9 do edital. Senão, vejamos (peça 3, fl. 14):

- 8.9.1. A documentação relativa à qualificação técnica consistirá em:
 - 8.9.1.1. Certidão (ões) ou atestado (s) em nome do licitante, fornecidos por pessoas Jurídicas de direito público ou privado, que ateste serviços prestados

compatíveis com o objeto a ser fornecido, em características, quantidades e prazos, com o objeto da Licitação.

8.9.1.2. Entende(m)-se compatível(eis) o (s) atestado (s) que comprove (m) capacidade de fornecimento dos serviços de no mínimo de 50% (cinquenta por cento) do quantitativo estimado dos objetos desta licitação, ou com características semelhantes, em um único ou em diversos fornecimentos durante 12(doze) meses, para cada lote.

Esta previsão está em consonância com a Lei Federal 14.133/2021, artigo 67, §2º, motivo pelo qual é **improcedente** o ponto impugnado.

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 preliminar da Coordenadoria

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

Manifestação prévia da Origem

Cita o artigo 32 do Decreto Municipal nº 62.100/2022, que dispõe que: “A publicidade do orçamento da Administração permanecerá restrita até a abertura da fase recursal, observado o disposto no artigo 24 da Lei Federal nº 14.133, de 2021”.

Invoca os princípios da legalidade, da impessoalidade, da igualdade e do interesse público contidos na referida Lei, afirmando que a SME opta por manter o valor sigiloso (peça 16, fl. 32).

Análise conclusiva da Coordenadoria

O próprio Decreto Municipal 62100/2022, artigo 32, supratranscrito, ressalta a importância da observância do art. 24 da Lei 14.133/2021, que estabelece:

Art. 24. Desde que justificado, o orçamento estimado da contratação poderá ter caráter sigiloso, sem prejuízo da divulgação do detalhamento dos quantitativos e das demais informações necessárias para a elaboração das propostas, e, nesse caso:

I - o sigilo não prevalecerá para os órgãos de controle interno e externo;

II - (VETADO).

Parágrafo único. Na hipótese de licitação em que for adotado o critério de julgamento por maior desconto, o preço estimado ou o máximo aceitável constará do edital da licitação.

Assim, há necessidade de justificativa para que o orçamento seja mantido em sigilo. Trata-se **discricionariedade motivada**, ou seja, o agente pode manter em sigilo o valor estimado para a contratação, mas deve justificar o(s) motivo(s) de ter optado por este sigilo.

Vale ressaltar que a Nova Lei de Licitações (Lei n.º 14133/2021) trouxe os princípios constitucionais previstos no artigo 37º da Constituição Federal (legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência), utilizou alguns princípios previstos no artigo 3º da Lei n.º 8.666/1993 (igualdade, probidade administrativa, vinculação ao instrumento convocatório e julgamento objetivo), e acrescentou mais treze princípios, entre estes o princípio da transparência, que consiste na divulgação de forma clara das informações relativas à licitação e à contratação.

Portanto, assiste razão ao representante. Não encontramos nos autos do processo administrativo a devida justificativa para o sigilo do valor estimado da contratação, motivo pelo qual é **procedente** o ponto impugnado.

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 preliminar da Coordenadoria

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

Manifestação prévia da Origem

Entende que o objeto licitado não se enquadra nas vedações dos artigos 9 e 10 do Decreto Municipal nº 62.100, de 27/12/2022, em especial do inciso XI, art. 10, que veda nos casos de "transporte interno mediante locação de veículos com condutor".

Informa que não vislumbra o presente como um contrato de locação de veículos com condutor, mas sim a contratação de uma empresa que execute fretamentos, cujo objeto é determinado pelo número de viagens. Neste sentido, não haveria inadequações relativas ao risco de reclamações trabalhistas, uma vez que os serviços ocorreriam por demanda e a Administração cumpriria com cautela os cuidados dados pelo Ofício Circular 8844/2019, o qual encaminha a Resolução no. 12/2019, que aprova a Instrução no. 02/2019, que orienta a Administração Pública Municipal a consultar previamente à celebração dos contratos, convênios, acordos, ajustes ou outros instrumentos congêneres uma relação, não exaustiva, de documentos (como regularidade perante à Seguridade Social, Fundo de Garantia e Justiça Trabalhista).

Análise conclusiva da Coordenadoria

O Decreto Municipal 62.100/2022 estabelece:

Art. 9º Admitir-se-á a participação de sociedades cooperativas nas licitações e contratações.

§ 1º O disposto no “caput” deste artigo não se aplica à associação cuja atividade precípua seja a mera intermediação individual de trabalhadores de uma ou várias profissões, que não detenham qualquer meio de produção e cujos serviços sejam prestados de forma individual pelos seus associados.

§ 2º Fica vedada a participação de cooperativa de mão de obra nas licitações e sua contratação, ainda que o objeto licitado ou contratado se enquadre na atividade direta e específica para a qual foi constituída, quando o trabalho a ser executado, por sua natureza, demandar execução em estado de subordinação e dependência, quer em relação ao fornecedor, quer em relação ao Município.

Art. 10. Para os fins do disposto no § 2º do artigo 9º deste decreto, não são passíveis de execução por meio de cooperativas, dentre outros, os seguintes serviços:

I - limpeza, asseio, preservação e conservação;

II - limpeza hospitalar;

III - lavanderia, inclusive hospitalar;

IV - segurança, vigilância e portaria;

V - recepção;

VI - nutrição e alimentação;

VII - copeiragem;

VIII - manutenção de prédios, de equipamentos, de veículos e de instalações;

IX - manutenção e conservação de áreas verdes;

X - assessoria de imprensa e de relações públicas;

XI - transporte interno mediante locação de veículos com condutor.

Parágrafo único. Caberá à Secretaria Municipal de Gestão, por meio de portaria específica, deliberar quanto ao enquadramento de outros serviços no disposto no "caput" deste artigo.
(negritamos)

O objeto da licitação, por sua vez, é descrito como (peça 4, fl.01):

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.

Para a Administração, o objeto licitado não se encontra vedado para participação de cooperativas, uma vez que não se trata de “transporte interno mediante locação de veículos com condutor” (Decreto Municipal 62.100/2022, artigo 10, inciso XI).

Contudo, essa diferenciação administrativa não ficou clara. Isso porque o objeto licitado envolve uma prestação de serviços, “com fornecimento de veículo, condutor e combustível” (peça 04, fl. 01). Ainda que a Administração prefira chamar de fretamento, as características do objeto se assemelham a uma locação, em que deverá haver uma frota mínima de veículos disponível durante a contratação, conforme anexo V do edital (peça 04, fl. 78).

Os veículos serão usados nas atividades pedagógicas de forma exclusiva e excludente, nos dias, horários e percursos fixados pelo contratante. Ou seja, não há possibilidade de escolha de dia e horário pelo fornecedor, bem como de aproveitamento das viagens em outros contratos que eventualmente possua.

Assim, a presente contratação administrativa possui características de “transporte interno mediante locação de veículos com condutor”, incidindo a vedação do art. 10, inciso XI, do Decreto Municipal 62.100/2022, motivo pelo qual entendemos como **procedente** o ponto representado.

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 preliminar da Coordenadoria

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

Manifestação prévia da Origem

Ressalta que vedação de subcontratação refere-se aos serviços contratos, não sobre a posse material ou propriedade dos veículos que serão utilizados para execução dos serviços, observadas as exigências do edital (especificações), ainda que não sejam de efetiva propriedade da empresa contratada.

Análise conclusiva da Coordenadoria

Em razão dos esclarecimentos administrativos e da clareza do edital quanto a não permitir a subcontratação do objeto contratual (cláusula 4.1 do anexo IV- Minuta do Termo de Contrato-peça 04, fl. 60), ou seja, a prestação de serviços propriamente dita, o ponto representado é **improcedente**.

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 preliminar da Coordenadoria

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

Manifestação prévia da Origem

Citou os seguintes subitens do edital:

9.1. Obedecida a ordem cronológica para os pagamentos, o valor total da Ata de Registro de Preços compreenderá todos os custos diretos e indiretos, os

encargos sociais e trabalhistas, fiscais e demais despesas necessárias ao cumprimento integral das obrigações decorrentes da contratação.

9.2. Os preços contratuais não serão reajustados dentro do período de 1 (um) ano de vigência da Ata de Registro de Preços.

9.2.1. O índice a ser observado no caso de solicitação de aplicação de reajuste, deverá ocorrer nos termos de legislação vigente;

ANEXO III: MINUTA DA ATA DE REGISTRO DE PREÇOS

6. ALTERAÇÃO OU ATUALIZAÇÃO DOS PREÇOS REGISTRADOS

6.1. Os preços registrados e os contratos deles decorrentes poderão ser reajustados após 1 (um) ano da data-base fixada na Ata de Registro de Preços.

6.2. A qualquer tempo, cada um dos preços registrados poderá ser revisto em decorrência de eventual redução daqueles praticados no mercado, cabendo ao Órgão Gerenciador convocar os fornecedores registrados para estabelecer o novo valor (art. 105 do Decreto 62.100/2022).

6.3. Os preços registrados poderão ser alterados ou atualizados em decorrência de eventual redução dos preços praticados no mercado ou de fato que eleve o custo dos bens, das obras ou dos serviços registrados, nas seguintes situações:

6.3.1. Em caso de força maior, caso fortuito ou fato do príncipe ou em decorrência de fatos imprevisíveis ou previsíveis de consequências incalculáveis, que inviabilizem a execução da ata tal como pactuada, nos termos do disposto na alínea “d” do inciso II do caput do art. 124 da Lei nº 14.133, de 2021.

7. DO REAJUSTE DA ARP

7.2. Após o interregno de um ano, e independentemente de pedido do contratado, os preços iniciais serão reajustados, mediante a aplicação, pelo contratante, do índice de reajuste se dá em caráter excepcional pelo do Índice de Preços ao Consumidor – IPC, apurado pela Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas – FIPE, enquanto perdurarem as incertezas quanto ao parecer definitivo do Tribunal de Contas do Município – TCM - que levam ao sobrestamento da utilização do índice previsto no artigo 7º do Decreto nº 57.580, de 19 de janeiro de 2017, nos termos da Portaria da Secretaria Municipal da Fazenda – SF nº 389 de 18 de Dezembro de 2017.

Esclarece que as redações constante na Minuta da Ata de Registro de Preços e na Minuta do Termo de Contrato (sobre o tema) do referido Edital, constam no Modelo de Termo de Referência disponibilizado pela Advocacia-Geral da União - AGU, disposto em link: <https://www.gov.br/agu/ptbr/composicao/cgu/cgu/modelos/licitacoescontratos/14133/prega-o-e-concorrenca/modelo-de-termode-referencia-compras-lei-no-14-133-nov-24.docx>, tendo somente a redação sido "ajustada" para adaptação às regras da legislação municipal, uma vez que se trata de modelo elaborado por Órgão Federal (AGU).

Análise conclusiva da Coordenadoria

Não há irregularidade no edital no que se refere à previsão de reajuste. Há legalidade na previsão de reajuste após 1 ano, conforme estabelecido na Lei 14.133/2021:

Art. 135. Os preços dos contratos para serviços contínuos com regime de dedicação exclusiva de mão de obra ou com predominância de mão de obra serão repactuados para manutenção do equilíbrio econômico-financeiro, mediante demonstração analítica da variação dos custos contratuais, com data vinculada:
I - à da apresentação da proposta, para custos decorrentes do mercado;
II - ao acordo, à convenção coletiva ou ao dissídio coletivo ao qual a proposta esteja vinculada, para os custos de mão de obra.

(...)

§ 3º A repactuação deverá observar o interregno mínimo de 1 (um) ano, contado da data da apresentação da proposta ou da data da última repactuação.

Ademais, o edital não é omissivo quanto ao índice a ser aplicado. O subitem 7.2 do edital, supratranscrito, é claro em definir a forma como o reajuste deve ser calculado após 1 ano na data-base fixada na Ata de Registro de Preços.

Portanto, **improcedente**.

3. CONCLUSÃO

Após análise conclusiva 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 aos subitens **2.1, 2.4, 2.6 e 2.7**.
- **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 aos subitens **2.2, 2.5 e 2.8 e 2.9**.

Destaca-se que a data de abertura da sessão pública encontrava-se agendada para o dia **17.12.2024**, às **9h30**, mas o Certame foi suspenso pela SME conforme publicado no DOC em 17.12.2024.

Este processo tramita em conjunto com o TC/024158/2024, que trata de representação sobre o mesmo Edital.

Em 15 de janeiro de 2025

PAMELLA PINHEIRO DE OLIVEIRA GOMES
Supervisora de Controle Externo

De acordo:

CARLOS RICHELLE SOARES DA SILVA
Coordenador de Controle Externo