

**GABINETE DO CONSELHEIRO João Antonio
Excelentíssimo Senhor Conselheiro**

Ref.: TC/024192/2024

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 Representação apresentada pela empresa **CARLOC Transporte e Locação de Veículos Ltda.**, em face do Pregão Eletrônico nº 90049/SME/2024, SEI nº 6016.2024/0055683-1, da Secretaria Municipal de Educação (SME), 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.

A data de abertura da sessão pública encontrava-se agendada para o dia A data de abertura da sessão pública encontrava-se agendada para o dia 17.12.24, às 9h30 (peça 03, fl. 1). Entretanto, o Certame foi **suspenso** pela Secretaria Municipal de Educação, conforme publicação no DOC de 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 e a Auditoria, por sua vez, procedeu à realização de análise em sede de Relatório Conclusivo (peça 23).

Por fim, após a apresentação de nova resposta de comunicação processual (peça 34), retornam os autos para a análise e manifestação, conforme determinação do Conselheiro Relator (peça 36).

2. ANÁLISE

Passamos à análise dos pontos em que a Origem se manifestou em sua defesa juntada à peça 34 dos autos.

2.1. Da qualificação técnica e da ausência de informação sobre a frota mínima de veículos para cada lote (subitem 2.1 do relatório conclusivo).

Manifestação da Origem (peça 34, fls. 03/04)

[...]

Neste sentido, em 19/12/2024, seguiu o memorando circular no. 005 - SME/COSERV/DIAL - Núcleo de Aquisições, para coletar informações atualizadas ao esclarecimento da demanda específica sobre o número máximo de veículos utilizados em um único dia por cada Uni Participante, podendo ser traduzido para uma previsão de frota mínima de cada lote do presente licitatório:

[...]

Isto posto, informamos que o alcance dos dados acima, deu-se com a necessidade de apresentarmos as seguintes ponderações:

i. A coleta de dados das Unidades considerou as informações de contrato anterior, o que por si deve ser analisado à luz de especificações técnicas pregressas as quais não consideram efetivamente o perímetro da Região Metropolitana de São Paulo mas tão somente os limites do município, com a exceção dos dados da CODAE, com projeto e contrato diversos dos demais participantes.

ii. A distribuição dos dados individualizados por setor, permitiu-nos flexibilizá-los ao formato de estudo de divisão de lotes atual com a subdivisão dos quantitativos das Diretorias Regionais Campo Limpo, Pirituba e São Miguel Paulista, para os quais foram diluídos equitativamente o histórico de demanda de número teto de veículos da COPED e a aglutinação de dados das Direto Regionais de Jaçanã/Tremembé e Guaianases, para o qual também foi considerado os valores da COPED em número equivalente.

Com isso apresentado, asseveramos que em que pese haver o histórico para o balizamento de estudo de custos do licitante, o presente trata-se de Ata de Registro de Preços para o qual deverão ser considerados os critérios da real necessidade e, portanto do atendimento integral e com qualidade de todos os projetos das unidades participantes. A empresa licitante deverá ter plena ciência de que ao concorrer a 1 lote, ou a outros lotes todo o pedido efetuado pelos setores deverá ser atendido em que pesem atividades que ocorram simultaneamente.

Análise da Coordenadoria

Em análise ao processo SEI nº 6016.2024/0163721-5, nota-se que a Administração procedeu à realização de pesquisa para coletar informações, a fim de estabelecer a previsão da demanda de veículos para fins de quantificação a ser inserida no Edital. A planilha com os quantitativos consta no documento SEI 117474537 e, quanto a este ponto, está reproduzida na imagem abaixo:

Figura 01-Previsão de uma quantidade total máxima de ônibus por dia

LOTE	UNIDADE	Maior número de veículos utilizado em um único dia (DREs/Coordenadorias)	Maior número de veículos utilizado em um único dia por COPED (resultado total subdividido entre todos os lotes)	Maior número de veículos utilizado em um único dia DREs, demais Coordenadorias + COPED
01	BUTANTÃ	22	08	30
02	CAMPO LIMPO 1	11	08	19
03	CAMPO LIMPO 2	12	08	20
04	CAMPO LIMPO 3	11	08	19
05	CAMPO LIMPO 4	12	08	20
06	CAPELA DO SOCORRO	13	08	21
07	FREGUESIA / BRASILÂNDIA	29	08	37
08	GUAIANASES	16	08	24
09	IPIRANGA	22	08	30
10	ITAQUERA	29	08	55
	JAÇANÃ / TREMEMBÉ	18		
11	PENHA	52	08	60
12	PIRITUBA / JARAGUÁ 1	04	08	12
13	PIRITUBA / JARAGUÁ 2	05	08	13
14	PIRITUBA / JARAGUÁ 3	05	09	14
15	SANTO AMARO	10	09	19
16	SÃO MATEUS	22	09	31
17	SÃO MIGUEL PAULISTA 1	10	09	19
18	SÃO MIGUEL PAULISTA 2	09	09	18
19	COCEU	18	09	27
20	CODAE	25	09	34
TOTAL PARA TODOS OS LOTES		355	167	522

Fonte: SME (peça 34, fl. 02).

Nesse âmbito, em razão da inexistência de republicação do instrumento editalício com as alterações devidas, considera-se mantida a **procedência** do ponto representado.

Ressalva-se, entretanto, a possibilidade de superação da irregularidade mediante o cumprimento das providências informadas pela Origem quando da republicação do Edital.

2.2. Da ausência dos percursos a serem realizados e da estimativa média de quilômetros rodados por veículo (subitem 2.3 do relatório conclusivo)

Manifestação da Origem (peça 34, fls. 04/06)

Em resposta a ausência dos percursos, a mesma foi efetivamente superada dados os projetos que cada área estudada e de suas metas planejadas em tempo, não havendo espaço para engessamento das atividades com os percursos.

A respeito da estimativa média dos quilômetros rodados por veículo, na mesma pesquisa onde foram atendidos os resultados número máximo de veículos já utilizado por cada unidade participante/lote foram solicitados os dados para a composição da média e também máxima quilometragem rodada, a qual segue:

[...]

i. A coleta de dados das Unidades considerou as informações de contrato anterior, o que por si deve ser analisado à luz de especificações técnicas pregressas as quais não consideram efetivamente o perímetro da Região Metropolitana de São Paulo, mas tão somente os limites do município, com a exceção dos dados da CODAE, com projeto e contrato diversos dos demais participantes.

ii. A distribuição dos dados individualizados por setor, permitiu-nos flexibilizá-los ao formato de estudo de divisão de lotes atual, com a subdivisão dos quantitativos das Diretorias Regionais Campo Limpo, Pirituba e São Miguel Paulista, para os quais foram diluídos equitativamente o histórico de demanda de número teto de veículos da COPED e a aglutinação de dados das Diretorias Regionais de Jaconã/Tremembé e Guaiunases, para o qual também foi considerado os valores da COPED em número equivalente.

Em complementação aos dados acima, foi questionada também aos participantes sobre a quilometragem máxima já percorrida, que os mesmos informaram os dados abaixo:

[...]

Podemos perceber que, pelos resultados a média geral da quilometragem máxima percorrida é de 234 km, muito embora devemos considerar fatores como a repetição de dados dos lotes que se repetem para os quais apenas foram replicados o dados trazidos pela Diretoria Regional correspondente (Campo Limpo, Pirituba/Jaraguá e São Miguel Paulista), tendo em vista a necessidade dos resultados serem percebidos por lote.

Em que pese tal análise, faz-se importante ressaltar que as licitantes se apropriem dos resultados e também gerem os seus próprios dados de interesse a partir das informações primárias coletadas na pesquisa realizada, a fim de que

os dados correspondam às suas necessidades avaliação de composição dos custos de participação.

Análise da Coordenadoria

De forma similar ao ponto tratado no item anterior, a Origem informa que procedeu à coleta de dados para estimar a média/ máxima quilometragem rodada por veículo (SEI nº 6016.2024/0163721-5), chegando aos seguintes números:

Figura 02-Estimativa média/ máxima de quilômetros percorridos por veículo.

Lote	Unidade	Quilometragem média percorrida (DREs/Coordenadorias)	Quilometragem média percorrida por COPED (resultado total subdividido entre todos os lotes)	Quilometragem média percorrida +COPED	Quilometragem máxima percorrida (DREs/Coordenadorias)	Quilometragem máxima percorrida por COPED (resultado total subdividido entre todos os lotes)	Média da Quilometragem máxima percorrida Coordenadorias +COPED /2
1	BUTANTÁ	23,5	60	41,75	129,4	124,2	253,6
2	CAMPO LIMPO 1	80	60	70	144	124,2	268,2
3	CAMPO LIMPO 2	80	60	70	144	124,2	268,2
4	CAMPO LIMPO 3	80	60	70	144	124,2	268,2
5	CAMPO LIMPO 4	80	60	70	144	124,2	268,2
6	CAPELA DO SOCORRO	38,7	60	49,35	113,9	124,2	238,1
7	FREGUESIA/BRASILÂNDIA	29	60	44,5	98,7	124,2	222,9
8	GUIANASES	28,18	60	44,09	83,4	124,2	207,6
9	IPIRANGA	30	60	45	92	124,2	216,2
10	ITAQUERA	65	60	62,5	92,9	124,2	217,1
	JAÇANÁ/TREMembé						
11	PENHA	25	60	42,5	80	124,2	204,2
12	PIRITUBA/JARAGUÁ 1	60,7	60	60,35	84	124,2	208,2
13	PIRITUBA/JARAGUÁ 2	60,7	60	60,35	84	124,2	208,2
14	PIRITUBA/JARAGUÁ 3	60,7	60	60,35	84	124,2	208,2
15	SANTO AMARO	40	60	50	60	124,2	184,2
16	SÃO MATEUS	39	60	49,5	76	124,2	200,2
17	SÃO MIGUEL PAULISTA 1	43,5	60	51,75	90,9	124,2	215,1
18	SÃO MIGUEL PAULISTA 2	43,5	60	51,75	90,9	124,2	215,1
19	COCEU	83	60	71,5	93	124,2	217,2
20	CODAE	200	60	130	280	124,2	404,2
TOTAL PARA TODOS OS LOTES		1190,48	1200	2390,48	2209,1	2484	4693,1

Fonte: Documento SEI 117474537.

Assim, considerando que as providências ainda estão em andamento, mantém-se a **procedência parcial** do ponto representado, sendo **improcedente** a alegação de obrigatoriedade de previsão dos percursos envolvidos na contratação e **procedente** a alegação de necessidade de estimativa média/máxima de quilômetros percorridos por veículo.

Ressalva-se a possibilidade de superação da irregularidade pela inclusão da estimativa média/máxima de quilômetros percorridos por veículo no Edital a ser republicado.

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

Manifestação da Origem (peça 34, fls. 06/07)

Para resposta ao solicitado, compreendemos que estudos a respeito da quantidade máxima de carros utilizados em um único devesse ser proposta, neste sentido, seguem os resultados esperados para a apresentação do ANEXO II -"MODELO DE TERMO DE COMPROMISSO FORMAL SOBRE DISPONIBILIZAÇÃO DE VEÍCULOS ANO DE FABRICAÇÃO" Termo de Referência 106799487, a ser alterado no Edital, compreendendo o pico máximo de utilização dos veículos, conforme segue:

[...]

Deste modo, fica esclarecido o quantitativo de veículos mínimos a serem apresentados pela empresa quando da formalização a Registro de Preços.

Análise da Coordenadoria

A Origem apresenta quadro com a quantidade mínima de veículos a ser apresentada no Termo de Compromisso Formal de disponibilização de veículos (peça 34, fls. 06/07). Informa, ainda, que procederá a inserção dos quantitativos no Anexo II do Edital a ser republicado.

Por conseguinte, mantendo-se a **procedência** do ponto representado, destaca-se a possibilidade de superação da irregularidade pela inclusão dos dados informados no Edital a ser republicado.

2.4. Da ausência de valores referenciais (subitem 2.6 do relatório conclusivo).

Manifestação da Origem (peça 34, fls. 38/39)

Em consonância com o disposto no Art. 24 da Lei Federal nº 14.133/2021 e no Art. 32 do Decreto Municipal nº 62.100/2022, que estabelecem diretrizes sobre a possibilidade do orçamento estimado da contratação ter caráter sigiloso até a abertura da fase recursal, esclarecemos que, sem prejuízo da divulgação do detalhamento dos quantitativos e das demais informações necessárias para a elaboração das propostas, com o intuito de induzir melhores ofertas, e em atendimento aos princípios da competitividade, da eficiência e da economicidade, esta Administração, na perspectiva econômica, opta em manter o "caráter sigiloso do orçamento" dos pregões de "menor preço".

A justificativa para manter o orçamento sigiloso reside na necessidade de assegurar competitividade entre os licitantes. Ao não divulgar o orçamento estimativo previamente, evita-se participantes ajustem suas propostas com base

nesse valor, promovendo, assim, lances fundamentados em análises reais do mercado, além de dificultar a participação de empresas sem expertise, com menor capacidade de planejamento ou responsabilidade técnica na confecção das propostas, garantindo assim a integridade e a isonomia do processo e assegurando maior economia ao erário.

Salientamos ainda, que essa prática visa impedir possíveis conluíus ou acordos entre os licitantes para que apresentem propostas muito próximas ao orçamento estabelecido, o que poderia limitar os benefícios financeiros que uma licitação competitiva pode proporcionar.

Informamos ainda, que o orçamento está disponível em Processo Eletrônico SEI nº 6016.2024/0055683-1 para o acesso de todos os órgãos de controle e outras unidades da PMSP, e sua transparência e publicidade estão disponíveis na fase de recursos onde todos os participantes e munícipes podem ter acesso ao Orçamento da Administração, dessa forma garantindo que todos os interessados tenham acesso às mesmas informações e condições para a formulação de suas propostas.

Análise da Coordenadoria

Em verificação dos autos do processo SEI nº 6016.2024/0055683-1, não se identifica a devida justificativa para o caráter sigiloso do orçamento referencial. Nessa seara, destaca-se que o doc. 112343817 — Lista de Verificação procedimental — demonstra a inexistência de motivação sobre o momento de divulgação do orçamento da licitação.

Dito isso, em que pese as justificativas apresentadas pela Origem, ressalta-se a necessidade de inserção de fundamento adequado para a manutenção do caráter sigiloso do orçamento estimado nos autos do processo licitatório.

Portanto, mantém-se a **procedência** do ponto representado. Todavia, destaca-se a possibilidade de superação da irregularidade **pela inclusão das justificativas apresentadas a esta Corte nos autos do procedimento licitatório**.

2.5. Da permissão à participação de cooperativas (subitem 2.7 do relatório conclusivo).

Manifestação da Origem (peça 34, fls. 07/08)

Salientamos que em melhor análise sobre o tema exposto acima, concluímos pelo não cabimento da participação de cooperativa Edital de Pregão Eletrônico 90049/SME/2024.

Análise da Coordenadoria

Em concordância com as considerações expostas pela Auditoria no âmbito do Relatório Conclusivo (peça 23), a Origem se posiciona pela inviabilidade de participação de cooperativas no certame.

Portanto, atentando-se para a **procedência** do apontamento, enfatiza-se a possibilidade de superação da irregularidade mediante a implementação das providências quando da republicação do Edital.

3. CONCLUSÃO

Após a análise dos argumentos de defesa apresentados pela Origem, mantém-se a conclusão exarada no âmbito do Relatório Conclusivo, no sentido da **procedência parcial** da Representação, permanecendo: **parcialmente procedente** o subitem 2.3 e **procedentes** os subitens 2.1, 2.4, 2.6 e 2.7 do Relatório Conclusivo – peça 23.

Destaca-se, ademais, que o certame possui condições de prosseguimento, desde que a republicação do Edital contemple as alterações propostas pela Origem; e a justificativa administrativa para manter o sigilo do orçamento até a fase recursal, apresentada a esta Corte, seja incorporada aos autos do processo licitatório.

Registre-se que a abertura da sessão pública se encontrava agendada para o dia **17.12.24**, às **9h30**, mas o Certame foi suspenso pela SME conforme publicado no DOC em **17.12.24**.

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

À Vossa Excelência para conhecimento e deliberação.

São Paulo, em 05/02/2025

DAVID CARVALHO SANTANA
Auditor de Controle Externo

PAMELLA PINHEIRO DE OLIVEIRA GOMES
Supervisora de Controle Externo

CARLOS RICHELLE SOARES DA SILVA
Coordenador Chefe