

RELATÓRIO PRELIMINAR DE ACOMPANHAMENTO DE EDITAL

Ordem de Serviço	e-TCM	Período de abrangência	Período da realização
2025/01073	003533/2025	Não se aplica	Não se aplica
Área responsável (auditada)			
Secretaria Municipal de Educação (SME)			
Objeto de fiscalização			
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.			
Valor do objeto de fiscalização (em R\$)		Montante fiscalizado (em R\$)	
R\$ 139.104.096,41		Não se aplica	
Objetivo(s) da fiscalização			
Verificar a regularidade do edital examinado quanto aos aspectos da legalidade, formalidade e mérito.			
Equipe técnica			
Tissy Zamith			20.334
Cristiane Kaori Morita			20.361
Francisco Scattolin Filho			20.301

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Relatório de pesquisa de preços – Assembleia Legislativa de Roraima.....	10
Figura 2 – Contratações similares feitas pela Administração Pública – Prefeitura Municipal de Governador Celso Ramos	11
Figura 3 – Contratações similares feitas pela Administração Pública – Ministério da Defesa	11
Figura 4 – Minuta de Ata de Registro de Preços – Tabela I.....	13

LISTA DE SIGLAS

DM – Decreto Municipal

LF – Lei Federal

PMSP – Prefeitura do Município de São Paulo

PNPC – Portal Nacional de Contratações Públicas

SME – Secretaria Municipal de Educação

TCMSP – Tribunal de Contas do Município de São Paulo

RESUMO

Trata-se de Relatório Preliminar de Acompanhamento de Edital do Pregão Eletrônico nº 90049/SME/2024, que tem por objeto 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.

Os exames efetuados evidenciaram os seguintes achados: a) Inadequação das exigências de qualificação técnica no que se refere à limitação de tempo imposta para os atestados de capacidade de fornecimento; b) Inconsistências quanto à seleção das contratações consideradas na Pesquisa de preços, conforme os parâmetros previstos na IN SEGES nº 06/2023; c) Inconsistências no conteúdo da Tabela I, sugerindo falta de uniformidade dos critérios adotados pelas unidades participantes ao informarem o número máximo de veículos utilizados por dia, quilometragem média percorrida e quilometragem máxima percorrida, o que pode impactar no quantitativo licitado; d) Não correspondência entre as redações da Minuta do Contrato e do Edital quanto à vedação da subcontratação dos serviços; e, e) Inconsistência no Edital quanto à possibilidade de aumento unilateral do quantitativo total estimado.

Concluiu-se, portanto, em sede de Relatório Preliminar, que o Edital do Pregão Eletrônico nº 90049/SME/2024 não apresenta condições de prosseguimento, visto que os achados indicam potencial de prejuízo à competitividade do certame, à precisão na estimativa de custos, à tomada de decisões no processo licitatório, à clareza dos termos de cumprimento do objeto da licitação, e, por consequência, à prestação do serviço contratado.

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	6
1.1. Destinatário(s) da fiscalização	6
1.2. Visão geral do objeto e objetivos da fiscalização	6
2. METODOLOGIA	6
2.1. Critérios adotados	6
2.2. Procedimentos de fiscalização para coleta e de análise dos dados	7
2.3. Limitações do trabalho de fiscalização	7
3. ACHADOS DE AUDITORIA	7
3.1. Inadequação das exigências de qualificação técnica no que se refere à limitação de tempo imposta para os atestados de capacidade de fornecimento	7
3.2. Foram encontradas inconsistências quanto à seleção das contratações consideradas na Pesquisa de preços, conforme os parâmetros previstos na IN SEGES nº 06/2023.	9
3.3. Inconsistências observadas no conteúdo da Tabela I sugerem falta de uniformidade dos critérios adotados pelas unidades participantes ao informarem o número máximo de veículos utilizados por dia, quilometragem média percorrida e quilometragem máxima percorrida, o que pode impactar no quantitativo licitado.	12
3.4. Não correspondência entre as redações da Minuta do Contrato e do Edital quanto à vedação da subcontratação dos serviços	13
3.5. Inconsistência no Edital quanto à possibilidade de aumento unilateral do quantitativo total estimado	14
4. CONCLUSÃO	15

1. INTRODUÇÃO

1.1. Destinatário(s) da fiscalização

Os seguintes grupos, sem prejuízo de outros, têm especial interesse na prestação de serviços de transporte em ônibus de fretamento por viagem, sendo considerados, portanto, destinatários da presente auditoria: os alunos das unidades educacionais atendidas; a Secretaria Municipal de Educação (SME); os Conselheiros do Tribunal de Contas do Município de São Paulo (TCMSP), no exercício da função judicante, responsáveis pelo julgamento do objeto da auditoria e pela emissão de determinações, recomendações e ciências que forem consideradas pertinentes.

1.2. Visão geral do objeto e objetivos da fiscalização

O Edital de Pregão Eletrônico nº 90049/SME/2024, com despacho autorizatório de reabertura publicado em 13.03.25, sob o processo SEI nº 6016.2024/0055683-1, no montante de R\$ 139.104.096,41, tem por objeto o registro de preços para a 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.

O objetivo desta análise é verificar a regularidade do edital examinado quanto aos aspectos da legalidade, formalidade e mérito.

Na instrução deste eTCM foi juntado o respectivo Edital do Pregão Eletrônico nº 90049/SME/2024 (peça 08).

2. METODOLOGIA

2.1. Critérios adotados

No presente acompanhamento, foram adotados os seguintes critérios:

- a) Lei Federal nº 14.133/21;
- b) Decreto Municipal nº 62.100/22;

c) Instrução Normativa – SEGES nº 06/23.

2.2. Procedimentos de fiscalização para coleta e de análise dos dados

A fiscalização foi realizada, essencialmente, por meio de exame documental, considerando os documentos e informações disponíveis no processo da contratação (processo SEI nº 6016.2024/0055683-1) e outros relativos ao objeto da contratação.

Em cada uma das etapas realizadas – quanto à verificação de Fase Interna da Contratação, Conteúdo do Edital, Conteúdo do Termo de Referência, Edital, Minuta do Termo de Contrato e Fase Externa da Contratação – as situações encontradas foram comparadas com os respectivos critérios adotados e o resultado foi registrado em Documentação de Auditoria.

2.3. Limitações do trabalho de fiscalização

A principal limitação do trabalho decorre da disponibilidade temporal e da urgência da fiscalização diante da complexidade, da multidisciplinariedade e da relevância do objeto em tela, além da tecnicidade e da complexidade do objeto da contratação. Sob tal condição, coube à Auditoria identificar os elementos norteadores da contratação, com foco nos aspectos mais relevantes, sem prejuízo da observância aos manuais de fiscalização aplicáveis desta Corte de Contas, com vistas a preservar o interesse público e a regularidade da contratação.

3. ACHADOS DE AUDITORIA

3.1. Inadequação das exigências de qualificação técnica no que se refere à limitação de tempo imposta para os atestados de capacidade de fornecimento.

Situação encontrada:

O Edital prevê a exigência de atestados de capacidade de fornecimento de serviços de no mínimo 50% (cinquenta por cento) do quantitativo estimado, em um único ou em diversos fornecimentos, durante 12 (doze) meses, para cada lote (itens 8.9.1.2 e 8.9.2, peça 08, fl. 13), admitido o somatório de atestados.

De acordo com a tabela de quantitativos estimados por lote (peça 08, fl. 04), cada lote conterá entre 1.500 e 1.567 unidades, sendo que todos os lotes totalizam 30.364 unidades. Neste

sentido, foi atendido o critério mínimo de 4% (quatro por cento) previsto na LF nº 14.133/21 (art. 67, §1º) e é regular a exigência de atestado(s) para cada lote.

Não obstante, o Edital não poderia limitar o(s) atestado(s) ao prazo de validade de 12 (doze) meses, visto que a LF nº 14.133/21 (art. 67, §2º) veda as limitações de tempo e de locais específicos relativas aos atestados.

Critério(s): Art. 67, §2º, Lei Federal nº 14.133/21.

Evidência(s):

Item 8.9.1.2 e 8.9.2 do Edital (fl. 13):

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. (grifo nosso)

[...]

8.9.2. Serão aceitos o somatório dos atestados dos fornecimentos desde que comprovem no mínimo 50% (cinquenta por cento) de fornecimentos em 12 (doze) meses. (grifo nosso)

Art. 67, §2º, da LF nº 14.133/21:

§ 2º Observado o disposto no caput e no § 1º deste artigo, será admitida a exigência de atestados com quantidades mínimas de até 50% (cinquenta por cento) das parcelas de que trata o referido parágrafo, vedadas limitações de tempo e de locais específicos relativas aos atestados. (grifo nosso)

Causa(s): Exigência irregular de atestado de capacidade técnica.

Efeito(s): Restrição à competitividade do certame.

3.2. Foram encontradas inconsistências quanto à seleção das contratações consideradas na Pesquisa de preços, conforme os parâmetros previstos na IN SEGES nº 06/2023.

Situação encontrada:

A Origem realizou uma pesquisa de mercado com o objetivo de viabilizar a reabertura do Pregão Eletrônico, conforme detalhado no documento de Encaminhamento (doc. SEI nº 120595951).

Nesse contexto, constatamos que a pesquisa de preços incluiu valores relacionados à aquisição de serviços que não correspondem ao objeto do Edital em questão.

Além disso, um dos valores utilizados suscita questionamentos no que se refere à localização geográfica da prestação dos serviços, uma vez que as condições observadas podem não ser comparáveis graças a diferenças de mercado e de realidade regional, comprometendo a adequação dos valores levantados.

Para o parâmetro I – PNCP, foi considerada a aquisição realizada pela Assembleia Legislativa do Estado de Roraima (doc. SEI nº 119659192). No entanto, a prestação do serviço nessa localidade pode apresentar uma realidade bastante distinta devido a fatores como condições regionais e geográficas específicas, incluindo: diferenças no trânsito e nas distâncias envolvidas; custos operacionais, demanda e infraestrutura. Esses aspectos podem impactar diretamente os custos e a viabilidade da comparação de preços.

Destaque-se que a definição de contratação similar não está explicitamente presente na LF nº 14.133/21. No entanto, o conceito pode ser inferido a partir de princípios gerais da legislação de licitações e contratos, que sugerem que contratações similares devem envolver objetos com características equivalentes, especialmente no que se refere a quantidade, complexidade, prazo, valor e local de execução.

Para o parâmetro II – Bancos de Preços (contratações similares feitas pela Administração Pública) (doc. SEI nº 119659329), foram consideradas duas aquisições que não correspondem ao serviço de transporte em ônibus de fretamento por viagem, com fornecimento de veículo, condutor e combustível. As aquisições analisadas foram:

- (i) Locação de trio elétrico;
- (ii) Caminhão Frigorífico 40m³ com motorista, veículo do tipo caminhão, categoria leve, equipado com carroçaria rígida do tipo baú isotérmico, pontos de ancoragem de carga ao assoalho e fitas de fixação e ancoragem, conforme as dimensões e capacidades do veículo. Além disso, o veículo deveria contar com ar-condicionado, airbag para motorista e passageiro, rastreador, ano/modelo 2017 ou superior, movido a diesel, vidros laterais com película protetora solar dentro do limite permitido pelo DENATRAN ou cortina, e todos os equipamentos obrigatórios exigidos pelo CONTRAN.

Ou seja, essas contratações não guardam qualquer relação com o objeto licitado, o que compromete a precisão da pesquisa de preços e pode impactar a definição do valor de referência.

Critério(s): Art. 5º da Instrução Normativa – SEGES nº 06/2023.

Evidência(s):

Figura 1 - Relatório de pesquisa de preços – Assembleia Legislativa de Roraima

Nº	Inciso	Nome	Quantidade	Unidade
1	I	ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE RORAIMA - Compras.gov. br	48	UNIDADE

Fonte: Doc. SEI nº 119659192

Figura 2 – Contratações similares feitas pela Administração Pública – Prefeitura Municipal de Governador Celso Ramos

Preço (Compras Governamentais) 1: Preço do Fornecedor Vencedor <i>Inc. I Art. 5º da IN 65 de 07 de Julho de 2021 (Lei nº 14.133)</i>
Filtros Utilizados: Período: 10/02/2024 à 10/02/2025; Palavra Chave: 25089; Somente Homologação
CNPJ: 82.892.373/0001-89
Órgão: PREFEITURA MUNICIPAL DE GOVERNADOR CELSO RAMOS
Objeto: Registro de preços para locação de trio elétrico, aquisição de bolas e doces para a realização da caravana do papai noel que ocorrerá em Governador Celso Ramos/sc.
Descrição: LOCAÇÃO DE VEÍCULOS - LEVES / PESADOS / COM MOTORISTA - LOCAÇÃO DE VEÍCULOS - LEVES / PESADOS / COM MOTORISTA
CatSer: 25089 - Locação de Veículos - Leves / Pesados / Com Motorista

Fonte: Doc. SEI nº 119659329 (destaque nosso)

Figura 3 – Contratações similares feitas pela Administração Pública – Ministério da Defesa

CNPJ: 09.614.516/0001-09
Órgão: MINISTÉRIO DA DEFESA Comando do Exército Comando Militar da Amazônia 23ª Brigada de Infantaria de Selva
Objeto: Pregão Eletrônico Contratação de ser viço de locação de veículos leves e pesados
Descrição: Locação de veículos - leves / pesados / com motorista - Caminhão Frigorífico 40m³ com motorista, veículo do tipo caminhão, categoria leve, equipado com carroceria rígida, do tipo baú isotérmico, pontos de ancoragem de carga ao assoalho e fitas de fixação e ancoragem em acordo com as dimensões e capacidades do veículo, equipado com ar condicionado, airbag para motorista e passageiro, rastreador, ano/modelo 2017 ou superior, movida a diesel, todos os vidros laterais com película protetora solar no limite máximo permitido pelo DENATRAN ou cortina e todos os equipamentos obrigatórios exigidos pelo CONTRAN. Com seguro total, compreendendo veículo locado e danos materiais e pessoais a terceiros, danos ambientais e sem co-participação no seguro. Retirada e entrega na cidade de Marabá-PA. Modelo de referência: VW/17310.
CatSer: 25089 - Locação de Veículos - Leves / Pesados / Com Motorista

Fonte: Doc. SEI nº 119659329 (destaque nosso)

Causa(s): Parâmetros inaplicáveis ao objeto da licitação.

Efeito(s): Os valores incluídos na cesta de preços apresentaram inconsistências, resultando em um valor de referência inadequado. Essa discrepância pode comprometer a precisão da estimativa de custos e afetar a tomada de decisão no processo licitatório.

3.3. Inconsistências observadas no conteúdo da Tabela I sugerem falta de uniformidade dos critérios adotados pelas unidades participantes ao informarem o número máximo de veículos utilizados por dia, quilometragem média percorrida e quilometragem máxima percorrida, o que pode impactar no quantitativo licitado.

Situação encontrada:

A Tabela I (peça 08, fl. 26) apresenta o maior número de veículos utilizados em um único dia, a quilometragem média percorrida e a quilometragem máxima percorrida, por lote. Ela foi elaborada a partir de justificativas apresentadas pelas unidades participantes a fim de fundamentarem a contratação e estimarem o quantitativo licitado.

Consta, na respectiva Tabela, a informação de que, para o Lote 1, Butantã, o maior número de veículos utilizados em um único dia foi 22.

No entanto, no campo de observações, há uma indicação de que seriam necessários 40 (quarenta) ônibus para atender grandes eventos. Essa discrepância pode impactar a correta estimativa da frota necessária.

Além disso, é importante ressaltar que o fato de apenas parte dos lotes disponibilizar informações adicionais gera uma falta de uniformidade na apresentação dos dados. Isso dificulta a verificação da consistência das premissas adotadas para cada lote, tornando incerto se todos seguiram os mesmos critérios para a definição das informações.

Critério(s): Princípio da transparência, conforme o qual as informações do edital devem ser divulgadas de forma acessível e compreensível.

Evidência(s):

Figura 4 - Minuta de Ata de Registro de Preços – Tabela I

2.3.1. **TABELA I** - Maior número de veículos utilizados em um único dia, quilometragem média percorrida e quilometragem máxima percorrida:

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 + COPED	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	OBSERVAÇÕES
1	BUTANTÃ	22	8	30	23,5	60	41,75	129,4	124,2	253,6	"VALE RESSALTAR QUE EM GRANDES EVENTOS COM A PARTICIPAÇÃO DE TODOS OS ESTUDANTES DA RME, JURISDICIONADOS A ESTA DIRETORIA REGIONAL DE EDUCAÇÃO, TAIS COMO FEIRA DE LIVROS (BIENAL) OU OBMEP (OLIMPIADA DE MATEMÁTICA) SÃO NECESSÁRIOS 40 (QUARENTA) ONIBUS POR DIA DE EVENTO PARA GARANTIR QUE TODOS OS ALUNOS TENHAM A PARTICIPAÇÃO CONTEMPLADA"

Fonte: Anexo I do Edital, fl. 26 (destaques nossos)

Causa(s): Informações conflitantes e falta de clareza dos dados.

Efeito(s): Prejuízo à clareza dos termos de cumprimento do objeto da licitação. Potencial prejuízo à prestação do serviço contratado.

3.4. Não correspondência entre as redações da Minuta do Contrato e do Edital quanto à vedação da subcontratação dos serviços.

Situação encontrada

Há uma inconsistência entre a redação do Edital e a da Minuta do Contrato em relação à vedação de subcontratação.

O Termo de Referência (Anexo I do Edital, item 10.8.1, fl. 47) prevê a vedação à subcontratação dos serviços relativos ao objeto do termo de referência, com exceção dos serviços destinados às pessoas com deficiência física.

Por sua vez, a Minuta do Contrato (Anexo IV do Edital, item 4.1, fl. 65) prevê a vedação, mas não a exceção.

Critério(s): Princípio da vinculação ao edital, art. 92, II, da LF nº 14.133/21.

Evidência(s):

A redação do Termo de Referência (Anexo I do Edital, item 10.8.1, fl. 47) estabelece: “10.8.1. Não será admitida a subcontratação dos serviços relativos ao objeto deste termo de referência, com exceção dos serviços destinados às pessoas com deficiência física”. (grifo nosso)

O texto da Minuta do Contrato (Anexo IV do Edital, item 4.1, fl. 65), por sua vez, é o seguinte: “4.1. Não será admitida a subcontratação dos serviços relativos ao objeto do termo de referência”.

Causa(s): Inconsistência entre redação de Edital e da Minuta do Contrato.

Efeito(s): Prejuízo à clareza dos termos de cumprimento do objeto da licitação. Potencial prejuízo à prestação do serviço contratado.

3.5. Inconsistência no Edital quanto à possibilidade de aumento unilateral do quantitativo total estimado.

Situação encontrada:

O item “Dos deveres e responsabilidade do contratante”, previsto no Termo de Referência, descreve que o interesse em utilizar quantidades acima do total estimado está sujeito à aceitação ou não do detentor do registro de preços (Anexo I, item 7.2.2, fl. 34).

Tal redação vai de encontro às disposições da Minuta do Contrato (Anexo IV, item 17.2, fl. 81) e da LF nº 14.133/21, conforme as quais o Contratado é obrigado a aceitar acréscimos unilaterais até o limite de 25% (vinte e cinco por cento).

Sendo assim, é necessário um ajuste na redação do edital de forma a prever a obrigação e trazer mais clareza quanto à situação de acréscimo das quantidades previstas inicialmente.

Critério(s): Art. 125, caput, LF nº 14.133/21.

Evidência(s):

Art. 125, LF nº 14.133/21:

Art. 125. Nas alterações unilaterais a que se refere o inciso I do caput do art. 124 desta Lei, o contratado será obrigado a aceitar, nas mesmas condições contratuais, acréscimos ou supressões de até 25% (vinte e cinco por cento) do valor inicial atualizado do contrato que se fizerem nas obras, nos serviços ou nas compras, e, no caso de reforma de edifício ou de equipamento, o limite para os acréscimos será de 50% (cinquenta por cento). (grifo nosso)

Termo de Referência (Anexo I do Edital, item 7.2.2, fl. 34): “7.2.2. Solicitar autorização junto ao ÓRGÃO GERENCIADOR, em caso de interesse em utilizar quantidades acima do seu respectivo total estimado (considerados 12 meses), estando sujeita à aceitação ou não do DETENTOR do registro de preços”. (grifos nossos)

Minuta do Contrato (Anexo IV do Edital, item 17.2, fl. 81): “17.2. O contratado é obrigado a aceitar, nas mesmas condições contratuais, os acréscimos ou supressões que se fizerem necessários, até o limite de 25% (vinte e cinco por cento) do valor inicial atualizado do contrato”. (grifos nossos)

Causa(s): Não conformidade entre redação do edital e disposições da minuta do contrato e da LF nº 14.133/21.

Efeito(s): Prejuízo à clareza dos termos de cumprimento do objeto da licitação. Potencial prejuízo à prestação do serviço contratado.

4. CONCLUSÃO

Diante do exame efetuado conclui-se, em sede de Relatório Preliminar, que o Edital do Pregão Eletrônico nº 90049/SME/2024 visando 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, diante dos achados descritos no item 3, **não reúne condições de prosseguimento**.

A abertura da sessão pública do Pregão Eletrônico nº 90049/SME/2024 está designada para o dia **01.04.25**, às **09h30** (documento SEI nº 121488815).

Por fim, ressalta-se que foram identificados os seguintes processos, autuados como Representações, referentes ao Pregão Eletrônico nº 90049/SME/2024: TC/024158/2024, TC/024192/2024 e TC/004159/2025.

São Paulo, em 27.03.25

TISSY ZAMITH
Auditora de Controle Externo
Coordenadoria II

CRISTIANE KAORI MORITA
Auditora de Controle Externo
Coordenadoria II

FRANCISCO SCATTOLIN FILHO
Supervisor de Controle Externo
Coordenadoria II