

TC/024158/2024

Objeto: 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

Interessados: Secretaria Municipal de Educação (*), Brubuss, Transporte e Turismo Ltda, Fernando Padula Novaes, Fabiana Maia Siqueira Morone, Anna Paola Braga Santine

Relator: João Antonio

Competência: PLENO

SENHOR SECRETÁRIO GERAL

Trata-se de **Representação** formulada por **BRUBUSS Transporte e Turismo Ltda.**, em face do **Edital do Pregão Eletrônico n.º 90049/SME/2024**, 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 Participantes¹.

Foram apresentadas, outras seis representações contra o certame em tela: TC/024192/2024, TC/004159/2025, TC/008996/2025, TC/009090/2025, TC/009124/2025 e TC/009302/2025.

O edital foi analisado no TC/003533/2025, onde a Auditoria concluiu que o certame poderia prosseguir.

¹ SEI n.º 6016.2024/0055683-1

Em síntese, a Representante insurge-se contra (peça 1): **(i)** adequação e proporcionalidade das sanções administrativas; **(ii)** exclusividade de participação para microempresas e empresas de pequeno porte quanto ao lote correspondente à DRE Butantã; **(iii)** exigência de ar condicionado, banheiro e wi-fi nos ônibus, não contemplada na cotação de preços da fase interna do pregão; **(iv)** exigência de chegada ao local de embarque com 30 (trinta) minutos de antecedência; **(v)** prazo para execução do objeto no que se refere à demanda por transporte para pessoa com deficiência e mobilidade reduzida e às instruções sobre modificações nos planos de trabalho; **(vi)** prazo para substituição do veículo em caso de quebra ou defeito; **(vii)** detalhamento da previsão da média de quantidades de veículos que serão solicitados para a prestação dos serviços; Por fim, solicita a retificação do edital e a imediata paralização do certame.

Em sede de **relatório preliminar** (peça 8), a **Coordenadoria II** concluiu que a Representação é **parcialmente procedente**, sendo ela:

“Procedente em relação ao item **2.7**.

Improcedente em relação aos itens **2.1, 2.3, 2.4 e 2.5**.

Inconclusiva em relação aos itens **2.2**, sendo que recomendamos a intimação da SME para prestar esclarecimentos quanto ao critério de seleção dos lotes reservados para concorrência exclusiva de microempresas e empresas de pequeno porte; e **2.6**, pendente esclarecimento por parte da SME a respeito do prazo para substituição do veículo em caso de quebra ou defeito.

Concluimos que, em virtude da procedência e da relevância do apontamento 2.7, o edital não reúne condições de prosseguimento, motivo pelo qual recomendamos sua suspensão.

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

Por ordem do Exmo. Senhor Conselheiro Relator (peça 9), a Secretaria Municipal de Educação foi oficiada (peças 10/11) e, em resposta, apresentou manifestação prévia (peça 15).

Em sede de **relatório conclusivo** (peça 20), a **Coordenadoria IX** concluiu que a Representação é **parcialmente procedente**, sendo ela:

“Procedente em relação ao item **2.7**.

Improcedente em relação aos itens **2.1, 2.2, 2.3, 2.4, 2.5 e 2.6**.

Recomenda-se que as informações apresentadas pela SME em resposta ao item **2.6** sejam incorporadas ao Anexo I - Termo de Referência do Edital a ser republicado, com o intuito de se evitar novos questionamentos sobre o tema.

Destaca-se que a data de abertura da sessão pública encontrava-se 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/024192/2024, que trata de representação sobre o mesmo Edital.”

Em cumprimento a determinação contida na peça 2a, a Origem e os responsáveis indicados à peça 7, foram oficiados/intimados (peças 22/29) para manifestação acerca das conclusões alcançadas no Relatório Conclusivo, especialmente em relação aos itens 2.6 e 2.7. Em resposta, juntou-se aos autos a manifestação de peça 31.

Em sede de manifestação (peça 35), a **Coordenadoria IX** manteve o ponto representado no subitem **2.7** do Relatório Conclusivo como **procedente**, nos termos a seguir:

“Nos termos da análise efetuada, considerando que as providências para a regularização do procedimento estão em andamento, mantém-se o ponto representado no subitem **2.7** do Relatório Conclusivo como **procedente**.

Ressalva-se, no entanto, que o certame possui condições de prosseguimento, desde que a republicação do Edital contemple as alterações propostas pela Origem.”

Em cumprimento às determinações contidas nas peças 36 e 40, a Origem foi oficiada (peças 37/38 e 41/42) e, em resposta, apresentou manifestação à peça 44.

Em ato contínuo, os autos foram encaminhados a SCE (peça 47) para que “acompanhe a republicação do Edital, a fim de verificar se foram contempladas as alterações noticiadas pela Origem, conforme manifestação dessa Secretaria à Peça 35.”

A **Coordenadoria IX**, à peça 54, após a análise dos argumentos de defesa apresentados pela Origem e das cláusulas e anexos do Edital republicado, concluiu que:

“A recomendação exarada no subitem 2.6 do relatório conclusivo foi **atendida** pela Secretaria Municipal de Educação (subitem 2.1 do presente relatório);

Fica mantida a **procedência** do ponto representado (subitem 2.7 do Relatório Conclusivo), considerando que o Edital republicado em 17.03.2025 não se demonstrou apto a sanar o ponto representado no aspecto do “maior número de veículos utilizado em um único dia” (subitem 2.2 do presente relatório).”

Novamente oficiada (peças 56/57, 62/63 e 67/68) para manifestação acerca das conclusões alcançadas na manifestação da Auditoria (peça 54), a SME apresentou resposta (peça 70).

A **Coordenadoria IX**, à peça 76, “considerando-se as manifestações apresentadas pela Origem, entende-se pela **manutenção da procedência** do ponto analisado no subitem 2.7 do Relatório Conclusivo, **destacando-se a possibilidade de superação** pela republicação do Edital com a alteração suscitada pela Origem. Ressalta-se que na versão corrigida do edital, que consta no SEI 126987101, a Tabela I já foi corrigida (peça 75, fl. 26).”

Em seguida, em cumprimento ao despacho contido na peça 77, a Origem foi oficiada (peças 77/78) e os autos encaminhados a SCE “para acompanhamento da republicação do Edital, ocasião em que deverá verificar se as alterações noticiadas foram contempladas.”

A **Coordenadoria IX**, à peça 87, “considerando a republicação do Edital com as alterações informadas pela Origem, conclui-se pela **superação** do ponto representado (2.7 do relatório conclusivo).”

Em despacho (peça 88), a Exma. Senhora Conselheira Relatora – Substituta, considerando que a SCE analisou o procedimento licitatório referente ao Pregão Eletrônico 90049/SME/2024 e não identificou impropriedades apontadas pelo Representante, entendeu que não havia fundamentos para conceder medida liminar que suspenda o processo, bem como determinou que a decisão fosse comunicada à Secretaria Municipal e a Representante.

Devidamente científicas (peças 89/92), juntou-se aos autos manifestação da Secretaria Municipal de Educação (peça 95), na qual informa ciência quanto ao contido no Ofício SSG 16537/2025 (peça 89).

A d. **Procuradoria da Fazenda Municipal**, à peça 100, pelas razões ali expostas, requer “que a Representação seja julgada prejudicada ou, subsidiariamente, improcedente.”

Após, vieram os autos para manifestação desta Secretaria Geral (peça 101).

É o relatório.

Inicialmente, quanto à admissibilidade, observa-se que foram preenchidos todos os requisitos previstos no art. 55 do Regimento Interno deste E. Tribunal de Contas.

No tocante ao mérito, conforme restou demonstrado nas análises realizadas pela Auditoria (peça 20), as questões tratadas nos subitens **2.1, 2.2, 2.3, 2.4, 2.5 e 2.6** são **improcedentes** e no subitem **2.7** é **procedente**.

Contudo, observa-se que, no decorrer da instrução processual, a questão considerada procedente foi **superada** pela Origem.

“2.1. Da adequação e proporcionalidade das sanções administrativas.”

A Representante contesta as sanções administrativas previstas no edital, alegando que são desproporcionais e podem comprometer o equilíbrio econômico-financeiro do contrato. Defende que as multas devem respeitar os princípios da razoabilidade e proporcionalidade, evitando o enriquecimento indevido da Administração Pública. Para isso, cita jurisprudência do STJ que reforça a aplicação justa das penalidades, apenas para compensar a mora.

A **Coordenadoria IX** (peça 20) considerou o ponto **improcedente**, tendo em vista que a definição do percentual de multa é prerrogativa discricionária da Administração Pública, desde que respeitados os princípios da legalidade, razoabilidade e proporcionalidade. Ressaltando a relevância do serviço contratado (transporte escolar) e o impacto de seu descumprimento.

Ademais, verificou-se que as sanções previstas no edital estão em conformidade com o art. 156, II, §3º, da Lei Federal n.º 14.133/2021², que estabelece limites entre 0,5% e 30% do valor contratual.

² “Art. 156. Serão aplicadas ao responsável pelas infrações administrativas previstas nesta Lei as seguintes sanções:
[...]

§ 1º Na aplicação das sanções serão considerados:

I - a natureza e a gravidade da infração cometida;

II - as peculiaridades do caso concreto;

III - as circunstâncias agravantes ou atenuantes;

IV - os danos que dela provierem para a Administração Pública;

V - a implantação ou o aperfeiçoamento de programa de integridade, conforme normas e orientações dos órgãos de controle.

[...]

§ 3º A sanção prevista no inciso II do caput deste artigo, calculada na forma do edital ou do contrato, não poderá ser inferior a 0,5% (cinco décimos por cento) nem superior a 30% (trinta por cento) do valor do contrato licitado ou celebrado com contratação direta e será aplicada ao responsável por qualquer das infrações administrativas previstas no art. 155 desta Lei.”

“2.2. Da exclusividade de participação para microempresas e empresas de pequeno porte quanto ao lote correspondente à DRE Butantã.”

A Representante questiona a exclusividade de participação para ME e EPP no lote da DRE Butantã, alegando que isso reduz a competitividade do processo licitatório. Ela compara com outras unidades, como Campo Limpo e Pirituba, que possuem várias rotas e permitem participação mais ampla. Segundo a Representante exclusividade na DRE Butantã limita a concorrência e pode impedir a obtenção da proposta mais vantajosa para a Administração. Cita a Lei Complementar 123/2006, com alterações da Lei Complementar 147/2014, que permite exclusividade para ME/EPP, mas não de forma absoluta, prevendo exceções quando não há fornecedores suficientes ou quando a exclusividade não é vantajosa para a Administração Pública.

A **Coordenadoria IX** (peça 20) com base na cláusula 1.3 do Edital, identificou que os lotes 01, 14, 16, 17 e 18 foram destinados exclusivamente à participação de ME e EPP.

Verificou-se que as rotas reservadas para ME e EPP (24,79% do total de rotas do valor global), estão dentro do limite de 25%, conforme o art. 48, II, da Lei Complementar n.º 123/2006. Ademais, os valores dos lotes reservados respeitam o limite de receita bruta previsto no art. 4º, §1º, I, da Lei Federal 14.133/2021, para o enquadramento como EPP. Concluiu-se, portanto, que a Origem observou os preceitos legais quanto à reserva de lotes para ME e EPP.

Assim, após a SME esclarecer os critérios para dimensionamento e seleção dos lotes indicados para concorrência exclusiva (fls. 5/6, peça 15), o ponto foi considerado **improcedente**.

“2.3. Da exigência de ar condicionado, banheiro e wi-fi nos ônibus, não contemplada na cotação de preços da fase interna do pregão.”

A Representante alega que exigências como ar condicionado, banheiro e Wi-Fi nos ônibus não foram consideradas na cotação de preços feita na fase interna. E que isso teria gerado uma discrepância nos valores, comprometendo o orçamento referencial usado para desclassificar propostas.

De acordo com a análise **Coordenadoria IX** (peça 20) “a SME procedeu com pesquisa de preços junto aos fornecedores em 27.09.245 (documento SEI nº 111774494), sendo que o Representante foi consultado por meio do endereço de e-mail “adm.01@brubuss.com.br”. Em anexo ao referido e-mail, encontra-se o respectivo Termo de Referência, o qual expressamente prevê os requisitos necessários ao veículo. O texto é claro ao descrever que o ônibus deve conter, no mínimo, ar condicionado na área dos passageiros, banheiro e Wi-Fi (documento SEI nº 111774494, fls. 11, 19, 24 e 38). Assim, entende-se que a cotação de preços de fato contemplou as exigências questionadas pelo Representante, não tendo sido encontrada irregularidade neste quesito.”

Diante disso, entende-se que a cotação de preços atendeu às exigências apontadas na Representação, não havendo irregularidade quanto ao item questionado. Assim, concluiu-se pela **improcedência** do ponto apresentado pela Representante.

“2.4. Da exigência de chegada ao local de embarque com 30 (trinta) minutos de antecedência.”

A Representante contesta a exigência de chegada ao local de embarque com 30 minutos de antecedência, considerando-a desproporcional e contrária aos princípios da razoabilidade, proporcionalidade e eficiência. Aponta dificuldades como o acesso complicado a algumas escolas e a falta de estacionamento, que podem gerar multas e custos extras. Além disso, argumenta que o edital já prevê penalidades por atraso, o que seria suficiente para garantir a pontualidade, tornando a exigência de antecedência excessiva e sem benefícios claros.

De acordo com a análise da **Coordenadoria IX** (peça 20), a cláusula 7.6.6 do edital que exige que os ônibus contratados cheguem ao local de embarque abastecidos e com pelo menos 30 minutos de antecedência é legítima, não representa abuso da Administração Pública, está dentro da discricionariedade administrativa e não prejudica a competitividade ou o contratado. Além disso, verificou-se que a Representante já participou de licitação anterior com exigência idêntica.

Diante disso, não foi identificado irregularidades ou excessos no edital atual, sendo **improcedente** a alegação da Representante.

“2.5. Do prazo para execução do objeto no que se refere à demanda por transporte para pessoa com deficiência e mobilidade reduzida e às instruções sobre modificações nos planos de trabalho.”

A Representante contesta os prazos estipulados no edital, alegando que são curtos e inviáveis para a execução do serviço, especialmente no transporte de pessoas com deficiência ou mobilidade reduzida. Ressalta que prazos de 24 a 48 horas são impraticáveis, pois em certas situações pode ser necessário disponibilizar até 90 veículos.

De acordo com a análise da **Coordenadoria IX** (peça 20), os prazos estabelecidos nos itens 7.2.8.1 e 7.2.8.2 do Anexo I do Edital, não configuram abuso, pois atendem ao interesse público e à necessidade de prestação eficiente do serviço. Ressaltando que tais condições já estavam previstas no Edital nº 89/SME/2022, do qual o próprio Representante foi adjudicatário do lote 2, conforme documento SEI nº 076213875.

Dessa forma, concluiu-se pela **improcedência** da Representação, reafirmando a validade dos prazos estipulados no edital.

“2.6. Do prazo para substituição do veículo em caso de quebra ou defeito.”

A Representante questiona a exigência de substituição imediata de veículos defeituosos, conforme previsto nos itens 7.6.4 e 7.6.5 do Anexo I do Edital, alegando inviabilidade prática diante das condições de trânsito no município de São Paulo.

Em análise conclusiva (peça 20), a **Coordenadoria IX** considerando os esclarecimentos apresentados pela SME, à peça 15, concluiu pela **improcedência** do apontamento.

Recomendou, ainda, que tais informações sejam incorporadas ao Termo de Referência (Anexo I) do Edital a ser republicado, com vistas à prevenção de novos questionamentos.

À peça 54, verificou-se que foram realizadas subdivisões no subitem 7.6.4 (peça 53, fl. 40), **atendendo** às recomendações relativas à substituição de veículos em caso de quebra ou defeito.

“2.7. Do detalhamento da previsão da média de quantidades de veículos que serão solicitados para a prestação dos serviços.”

A Representante contesta o edital por não apresentar informações claras sobre a média de veículos solicitados para os serviços. Afirma que o gráfico incluído, com dados de viagens por dia ou mês, não permite uma estimativa precisa de preços. Questiona, por exemplo, se a média de 93,8 veículos em agosto foi baseada em pedidos diários ou em poucos dias de alta demanda. Acredita que essa falta de detalhamento pode gerar propostas com custos imprecisos, prejudicando a competitividade. Por isso, solicita que o edital traga uma média mais clara de veículos por ordem de serviço, o que ajudaria na elaboração de propostas mais realistas e equilibradas.

A **Coordenadoria IX** (peça 20) analisou os documentos relacionados ao processo licitatório da SME, especialmente as planilhas de quantitativo. Constatou-se que o cálculo da média mensal de ônibus foi feito somando as quantidades indicadas por cada órgão e dividindo pelos dias úteis do mês, mas que esse método não considera as variações reais na

distribuição do serviço, dificultando aos licitantes a avaliação da viabilidade de suas frotas. Foi destacado que editais anteriores, como o Edital n.º 89/SME/2022, incluíam a previsão da quantidade máxima de ônibus por dia, o que facilitava essa avaliação. Entendeu-se ser **procedente** o ponto levantado, vez que a ausência dessa informação no edital atual compromete a capacidade dos licitantes de estimar sua participação.

Diante disso, a **Coordenadoria** considerou **procedente** a representação, ressaltando, às peças 20, 35, 54 e 76 que, caso as informações trazidas pela Origem, sejam incluídas no edital republicado, o ponto poderia ser considerado resolvido.

À peça 87, a **Especializada C-IX**, “em análise do Edital e do Termo de Referência republicados (peça 86, fl. 26), verifica-se que foram atendidas as considerações deste E. TCMSP, não mais constando os dados relacionados à DRE Butantã que poderiam comprometer a estimativa a ser realizada pelos licitantes, quanto à frota necessária e, conseqüentemente, prejudicar a execução dos serviços.

Diante disso, concluiu-se pela **superação** do ponto representado.

Ante o exposto, opinamos, pelo **conhecimento** da presente Representação, eis que atendidos todos os requisitos de admissibilidade. No que diz respeito ao mérito, acompanhamos as conclusões da Auditoria expressas nos relatórios anteriores, e opinamos, s.m.j., pela **improcedência** dos subitens **2.1, 2.2, 2.3, 2.4, 2.5 e 2.6** e pela **procedência** do subitem **2.7** do relatório conclusivo (peça 20).

Todavia, considerando que o ponto considerado procedente foi **resolvido** por meio de ações da Administração e as recomendações deste Egrégio TCMSP foram devidamente **atendidas**, entendemos, s.m.j., que a Representação **perdeu seu objeto** nesse aspecto.

Por fim, informamos que, em consulta ao processo SEI n.º 6016.2024/0055683-1, verificamos que o Pregão Eletrônico n.º 90049/SME/2024 foi

DECLARADO FRACASSADO, conforme “Despacho Autorizatório – Fracassado” publicado no DOC em 01/08/2025 (documento SEI n.º 130336156). Em 02/09/2025, o processo em questão foi **ENCERADO**, não podendo mais nada lhe ser acrescentado (documento SEI n.º 141757061).

É o nosso parecer que submetemos à consideração de Vossa
Senhoria.

São Paulo, 23 de setembro de 2025.

LUCIANE DE CARVALHO FRANÇA NADALINO
Assessora de Controle Externo
OAB/SP nº 290.439