



TRIBUNAL PLENO – SESSÃO DE 25/6/2025
CAUTELAR EM PROCEDIMENTOS DE CONTRATAÇÃO – MUNICIPAL

PROCESSO: 007715.989.25-7
REPRESENTANTE: Carlos Alberto de Moura
REPRESENTADA: Prefeitura Municipal de São Luiz do Paraitinga
ASSUNTO: Representação formulada em face do Edital do Pregão Eletrônico nº 12/2025, Processo Administrativo nº 13/2025, certame voltado à contratação de serviços de transporte escolar de alunos do ensino fundamental e médio, nas zonas urbana e rural do Município, em estradas pavimentadas e não pavimentadas, nos períodos matutino, vespertino e noturno.

PROCESSO: 007740.989.25-6
REPRESENTANTE: Renascer Transportes Escolar Ltda.
REPRESENTADA: Prefeitura Municipal de São Luiz do Paraitinga
ASSUNTO: Representação formulada em face do Edital do Pregão Eletrônico nº 12/2025, Processo Administrativo nº 13/2025, certame voltado à contratação de serviços de transporte escolar de alunos do ensino fundamental e médio, nas zonas urbana e rural do Município, em estradas pavimentadas e não pavimentadas, nos períodos matutino, vespertino e noturno.

EMENTA: CAUTELAR EM PROCEDIMENTOS DE CONTRATAÇÃO. PREGÃO. SERVIÇOS DE TRANSPORTE ESCOLAR. PLANILHA DE CUSTOS E QUANTIDADES OMITIDA NO EDITAL. AUSÊNCIA DE INFORMAÇÕES RELEVANTES PARA A CONFIGURAÇÃO DO OBJETO. NECESSIDADE DE CORREÇÃO. CRITÉRIO DE JULGAMENTO PELO MENOR PREÇO GLOBAL. POSSIBILIDADE. INTELIGÊNCIA DO ARTIGO 47, INCISO II, DA LEI Nº 14.133/2021. FIXAÇÃO DE IDADE MÁXIMA DA FROTA. MEDIDA ALINHADA AO ENTENTIMENTO JURISPRUDENCIAL PREVALENTE E ÀS DIRETRIZES DO MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO/FNDE. PROCEDÊNCIA PARCIAL.

RELATÓRIO

Tratam os autos de representações subscritas por Carlos Alberto de Moura (TC-007715.989.25-7) e Renascer Transportes Escolar Ltda. (TC-



007740.989.25-6), voltadas a impugnar o Edital do Pregão Eletrônico nº 12/2025, Processo Administrativo nº 13/2025, certame promovido pela Prefeitura Municipal de São Luiz do Paraitinga visando à contratação de serviços de transporte escolar de alunos do ensino fundamental e médio, nas zonas urbana e rural do Município, em estradas pavimentadas e não pavimentadas, nos períodos matutino, vespertino e noturno.

Os Representantes questionaram em comum a ausência de planilha detalhada contendo a composição dos preços unitários, omissão que seria contrária ao comando do art. 18, IV, da Lei Federal nº 14.133/2021 e comprometeria a análise da exequibilidade das propostas.

Também reclamaram do critério de julgamento pelo menor preço global, sem amparo em justificativas técnicas e estudos de mercado que suportassem a vantajosidade da aglutinação. Afirmaram tratar-se de condição oposta ao princípio do parcelamento previsto na NLLC, que impediria indevidamente o acesso de micro e pequenas empresas aptas a fornecer o objeto.

Mais ainda, impugnaram a Cláusula 4.12 do Anexo IV, que restringe a idade dos veículos a no máximo 10 anos.

A Representante Renascer Transporte Escolar Ltda. acrescentou oposição à ausência de projeto básico contendo o conjunto de elementos essenciais ao regular exercício de formulação de propostas, tais como quantidade de linhas e veículos necessários ao atendimento das demandas locais, assim como de veículo reserva, motorista de apoio e quilometragem improdutiva.

Pediram, com isso, a suspensão da licitação e a declaração das ilegalidades arguidas.

Premente a matéria e compreendendo que ao menos parte dos argumentos se mostravam verossímeis, deferi tutela urgente de direitos, despachando, com isso, ordem de sustação liminar do andamento do Pregão, providências referendadas por este E. Plenário na Sessão de 7/5/2025.



Notificada, a Prefeitura de São Luiz do Paraitinga compareceu aos autos sustentando a higidez das cláusulas impugnadas, na medida em que: a formação dos preços estimados foi amparada em pesquisa de mercado junto a empresas especializadas do ramo, com adoção do critério de custo por quilômetro rodado, cuja metodologia detalhada leva em consideração as especificidades de cada rota; o Termo de Referência e demais documentos integrantes do Edital ofereceriam descrição clara e suficiente do objeto; a opção pelo julgamento por lote, em detrimento da modalidade por item individualizado (linha a linha), serviria à otimização da gestão, garantia da qualidade e eficiência do serviço; o limite à idade da frota seria alinhado às diretrizes estabelecidas na Resolução nº 01/2021 do Ministério da Educação/FNDE, que prevê requisitos de segurança e qualidade para o transporte de estudantes da educação básica.

Nesses termos os autos seguiram para manifestação da ATJ, que concluiu pela procedência parcial das representações, objetando a ausência de planilha de custos, bem como de projeto básico com dados objetivos e suficientes para a correta formulação de propostas.

No mais, as demais impugnações seriam improcedentes.

Convergente a opinião que fundamentou o Parecer do d. MPC.

É o relatório.

MRL



VOTO

Na linha das manifestações convergentes dos órgãos oficiantes no feito, reputo parcialmente procedentes as Representações.

De plano, evidencia-se a necessidade de aprimoramento do Edital no que concerne à demonstração da estrutura de custos dos serviços licitados.

É que a dedução dos valores estimativos do objeto por meio de planilhas indicativas de custos e quantidades unitárias configura elemento informativo cuja disposição nos editais de licitação e no Estudo Técnico Preliminar decorre da ordem jurídica que a Lei Federal nº 14.133/21 estabelece (artigos 6º, inciso XXIII, alínea “i”, e 18, §1º, inciso VI).

No caso concreto, o Instrumento avaliado passou ao largo dessa disciplina, na medida em que tanto o Termo de Referência quanto o Estudo Técnico Preliminar estão desacompanhados dos “preços unitários referenciais, das memórias de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte”.

A anomalia, portanto, constrói cenário em que a ilegalidade incidente compromete os direitos subjetivos dos potenciais licitantes, dificulta a análise da exequibilidade das propostas e, no limite, prejudica o interesse público.

Afinal, o serviço de transporte escolar envolve diversas variáveis que influenciam diretamente o custo final, tais como: número de veículos e sua capacidade; quilometragem a ser percorrida; salários e encargos dos motoristas; consumo de combustível; seguros, taxas e impostos; despesas administrativas, dentre outras, cujo detalhamento é cogente, até para que não se fragilizem mecanismos de controle.

Confirmado tal aspecto controvertido do Edital examinado, portanto, de rigor não apenas a reclamada retificação, mas também o acréscimo de recomendação para que a Representada reveja suas práticas administrativas, no sentido de conduzir a confecção de seus instrumentos na



conformidade dos preceitos legais aplicáveis, nunca se descuidando, igualmente, de acompanhar a evolução da jurisprudência deste E. Tribunal.

De igual forma, consoante ilustrou a instrução processual, o Termo de Referência merece ser aprimorado, a fim de que, de forma objetiva, reflita elementos necessários e suficientes, com nível de precisão adequado para definir e dimensionar o serviço.

Como bem assentado pela Assessoria Técnica especializada, “embora o Edital em análise contenha a especificação da estimativa de alunos, linhas e respectivas quilometragens, verifica-se omissão relevante quanto a aspectos fundamentais da prestação do serviço”, na medida em que:

“Não foram incluídas informações sobre a existência e estimativa de alunos com deficiência, existindo omissão quanto ao quantitativo de veículos adaptados, que demandam adaptações específicas (plataforma elevatória, espaço para cadeira de rodas, cintos apropriados etc.). A ausência de tais elementos impede a elaboração de propostas compatíveis com a realidade do serviço e compromete a acessibilidade, contrariando o disposto no art. 227, §2º da CF/88 e na Lei Brasileira de Inclusão (Lei nº 13.146/2015). Tais informações são imprescindíveis para a alocação de motoristas, escalas, turnos, e estimativas de combustível e manutenção, afetando diretamente a estrutura de custos das licitantes.”

Nossa jurisprudência acumula precedentes suficientes para delimitar o tema, consolidando orientação que não recomenda, nas hipóteses em que prevaleçam serviços continuados essenciais, como o transporte escolar, a instauração do procedimento licitatório desamparado de elementos necessários e suficientes para permitir que as interessadas mensurem adequadamente as peculiaridades do quanto pretendido e o valor a ser ofertado (a exemplo do TC-15503.989.22; Sessão Plenária de 3/8/2022, Relator o eminente Conselheiro Edgard Camargo Rodrigues).

Impõe-se à Prefeitura, portanto, a obrigação de aprimorar também essa parte do Instrumento, promovendo a inclusão de todas as informações indispensáveis ao correto dimensionamento dos serviços, de modo a assegurar



a adequada elaboração das propostas, em estrita observância aos princípios da isonomia e transparência.

As questões remanescentes, de outra parte, não procedem.

Sobre a adoção do critério de julgamento com base no menor preço global, não vislumbro elementos capazes de desabonar tal escolha de adjudicação no caso presente.

Importa ressaltar que o princípio do parcelamento não ostenta presunção absoluta de aplicabilidade, estando sua adoção condicionada à demonstração da viabilidade técnica e econômica, nos termos prescritos pelo artigo 47, inciso II, da Lei nº 14.133/2021.

Verifica-se que a Administração municipal apresentou justificativas suficientes para fundamentar a decisão de consolidar os itinerários em um único lote, com base em fatores como experiências pretéritas, aspectos operacionais, eficiência contratual e vantagens de ordem técnica. Ressalte-se ainda a informação de que alguns dos percursos, considerados isoladamente, não despertariam interesse por parte do mercado, o que reforça a razoabilidade da opção administrativa.

Ademais, o presente caso parece a se amoldar à exceção prevista no inciso III, do artigo 49 da Lei Complementar 123/06, que afasta a aplicação do tratamento diferenciado previsto no artigo 48 do referido Diploma legal quando tal medida não for vantajosa para a Administração Pública ou acarretar prejuízo à integralidade do objeto a ser contratado.

Com base em tais premissas e considerando a ausência de elementos suficientemente claros e robustos concretamente aferíveis para que se possa, neste momento, evidenciar ilegalidade flagrante na conduta administrativa apta a ensejar a alteração do Edital, parece-me mais adequado permitir a continuidade do certame nestes moldes, deslocando o exame da composição do objeto à análise em sede de fiscalização ordinária, caso o futuro contrato venha a ser selecionado para tal finalidade.



Por fim, no que se refere ao parâmetro estabelecido no Edital para a idade máxima da frota, fixada em 10 anos, verifica-se que a exigência encontra respaldo nas diretrizes emanadas pelo Ministério da Educação, notadamente na Resolução FNDE/MEC nº 01/2021¹, e visa assegurar maior confiabilidade mecânica dos veículos, reduzir o risco de acidentes e garantir a regularidade da prestação do serviço de transporte escolar aos estudantes da rede pública municipal.

A jurisprudência deste E. Tribunal tem caminhado no sentido de não condenar insurgência da espécie quando ausentes elementos concretos de sua inadequação ao segmento do mercado licitado, a exemplo da deliberação exarada nos autos do TC-10372.989.21 (Sessão Plenária de 26/5/21, Relator o eminente Conselheiro Edgard Camargo Rodrigues) e TC-5763.989.22-5 (Sessão Plenária de 27/4/22, Relatora a eminente Conselheira Cristiana de Castro Moraes).

Sob essa perspectiva de análise, compreendo que referida exigência editalícia não representa barreira desmedida à competitividade, sobretudo diante da existência de justificativa técnica concreta, vinculada às condições locais e à necessidade de segurança no transporte educacional, como verificado no presente caso.

Nessa conformidade, **acolhendo as manifestações da ATJ e do d. MPC, VOTO pela procedência parcial das Representações apresentadas por Carlos Alberto de Moura e Renascer Transportes Escolar Ltda., determinando à Prefeitura Municipal de São Luiz do Paraitinga que retifique a redação de seu Edital, a fim de: a) incluir a reclamada estimativa de custos dos serviços licitados, por meio de planilhas anexas suficientes para deduzir o orçamento previsto em quantidades e preços unitários (conf. artigos 6º, inciso XXIII, alínea “i”, e 18, §1º, inciso VI, da Lei Federal nº 14.133/21); e b) aperfeiçoar o Termo de Referência, explicitando todas as possíveis variáveis do objeto pretendido.**

¹ Art. 21. O tempo de vida útil recomendado para os veículos escolares será de acordo com sua característica, conforme segue:

I – para ônibus escolares que trata o inciso I do art. 2º, é de dez anos, levando em consideração os seguintes fatores:



Acolhido este entendimento, devem Representante e Representada, na forma regimental, ser intimadas deste julgado, em especial a mencionada Prefeitura, a fim de que, ao elaborar novo instrumento convocatório voltado ao objeto ora proposto, incorpore as retificações aqui determinadas, providenciando a devida publicidade com a reabertura dos prazos, na forma da lei.

Arquive-se após o trânsito em julgado.

RENATO MARTINS COSTA
Conselheiro