



TRIBUNAL PLENO – SESSÃO DE 21/5/2025

CAUTELAR EM PROCEDIMENTOS DE CONTRATAÇÃO - ESTADUAL

PROCESSO: 005189.989.25-4

REPRESENTANTE: Conviva Serviços e Gestão de Mão de Obra Ltda.

REPRESENTADA: Coordenadoria de Infraestrutura e Serviços
Escolares - CISE - Secretaria da Educação

ASSUNTO: Representação formulada contra o Edital do Pregão Eletrônico nº
90007/CISE/2025, certame voltado à

contratação de serviços contínuos, com fornecimento de
insumos e mão de obra, de Profissional de Apoio Escolar
– Atividades de Vida – Diária – PAE/AVD, para apoio aos
alunos com deficiência da Rede Pública Estadual de
Ensino.

PROCESSO: 005484.989.25-6

REPRESENTANTE: Zeta Serviços e Apoio Ltda.

REPRESENTADA: Coordenadoria de Infraestrutura e Serviços
Escolares - CISE - Secretaria da Educação

ASSUNTO: Representação formulada contra o Edital do Pregão Eletrônico nº
90007/CISE/2025, certame voltado à

contratação de serviços contínuos, com fornecimento de
insumos e mão de obra, de Profissional de Apoio Escolar
– Atividades de Vida – Diária – PAE/AVD, para apoio aos
alunos com deficiência da Rede Pública Estadual de
Ensino.

ADVOGADA: Juliana Ferreira de Araújo (OAB/SP 307.943).

**EMENTA: CAUTELAR EM PROCEDIMENTOS DE
CONTRATAÇÃO. PREGÃO. SERVIÇOS DE APOIO ESCOLAR A
ALUNOS COM DEFICIÊNCIA. PERCENTUAL DE PATRIMÔNIO
LÍQUIDO EM CASO DE MÚLTIPLA ADJUDICAÇÃO. PRETENSÃO
DE SE IMPOR CONDICIONAMENTO MAIS GRAVOSO À
HABILITAÇÃO. SUPOSTA INEXEQUIBILIDADE DOS VALORES
ESTIMADOS. ALEGADA INSUFICIÊNCIA DO QUANTITATIVO DE
FUNCIONÁRIOS. OMISSÃO QUANTO À CONTINUIDADE
DURANTE RECESSOS ESCOLARES. AVENTADA AUSÊNCIA DE
ESPECIFICAÇÃO DAS QUANTIDADES E VALORES DOS
MATERIAIS. SUPOSTA DISTRIBUIÇÃO DESPROPORCIONAL
DAS UNIDADES ESCOLARES ENTRE OS LOTES EM DISPUTA.
ESTIPULAÇÃO DE VALORES MÍNIMOS ENTRE OS LANCES
SUCESSIVOS. CONTROVÉRSIAS NÃO CONFIRMADAS.
REPRESENTAÇÕES IMPROCEDENTES.**

RELATÓRIO

Trata-se de impugnações apresentadas por Conviva Serviços e Gestão de Mão de Obra Ltda. (**TC-005189.989.25-4**) e Zeta Serviços e Apoio Ltda. (**TC-005484.989.25-6**) em face do Edital do Pregão Eletrônico nº 90007/CISE/2025, certame instaurado pela Coordenadoria de Infraestrutura e Serviços Escolares – CISE, da Secretaria da Educação, visando à contratação de serviços contínuos, com fornecimento de insumos e mão de obra, de Profissional de Apoio Escolar – Atividades de Vida – Diária – PAE/AVD, para apoio aos alunos com deficiência da Rede Pública Estadual de Ensino.

Vários foram os pontos destacados pelas Representantes como de natureza controvertida, conforme sintetizo a seguir.

A Representante **Conviva Serviços e Gestão de Mão de Obra Ltda.** reclama que o Edital não contemplaria critérios isonômicos para verificação da qualificação econômico-financeira e técnica dos licitantes, tendo em vista que exige apenas a comprovação de patrimônio líquido mínimo de 10% relativo ao valor estimado por lote individual, sem levar em conta a soma dos lotes em caso de múltipla adjudicação.

Além disso, considera insuficiente a exigência de comprovação de 50% do número de postos, sem levar em conta o tempo de execução de serviços, o que permitiria que pequenas empresas com experiência mínima sejam consideradas aptas à contratação de longa duração.

Já a empresa **Zeta Serviços e Apoio Ltda.** volta-se essencialmente contra os seguintes aspectos do Edital: **a)** inexecuibilidade dos valores estimados para os serviços, pois não refletiriam a realidade do mercado; **b)** insuficiência do quantitativo de funcionários previstos no Edital para atender à demanda, o que poderia resultar em sobrecarga dos trabalhadores e comprometer a qualidade do

atendimento; **c)** desconsideração do caráter contínuo dos serviços, além da necessidade de manutenção dos

2



TCE-SP
Tribunal de Contas
do Estado de São Paulo

GABINETE DO CONSELHEIRO
RENATO MARTINS COSTA
(11) 3292-3250 (11) 3292-3499 – gcrmc@tce.sp.gov.br

trabalhadores vinculados ao contrato durante os períodos de recesso escolar, o que viola a legislação trabalhista e geraria desequilíbrio econômico-financeiro; **d)** ausência de especificação das quantidades e valores dos materiais; **e)** falta de cotação prévia dos materiais, nos termos do artigo 23 da Lei nº 14.133/2021; **f)** distribuição desproporcional das unidades escolares entre os Lotes em disputa, prejudicando a ampla concorrência e impedindo que empresas de pequeno e médio porte participem do certame em igualdade de condições; e, **g)** inadequação das regras de formulação de lances.

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

Na Sessão de 12/3/2025, deliberou o E. Plenário pelo deferimento do pedido em caráter liminar.

Fixado prazo na oportunidade para que a Representada oferecesse informações, vieram aos autos esclarecimentos.

De acordo com suas assertivas, os critérios estabelecidos no Edital quanto à comprovação de qualificação técnica e econômico-financeira estão conformes com a norma de regência, bem como decorrem de modelo padronizado do Estado de São Paulo e das diretrizes estabelecidas nas Instruções Normativas SEGES/MPDG nº 5/2017 e SEGES/ME nº 98/2022.

Também esclarece que o preço referencial decorreu de pesquisa de preços junto ao mercado, a partir de 7 (sete) propostas, dentre as quais 3 (três) foram desconsideradas por apresentarem significativa discrepância em relação às demais.

Defende que a definição de quantitativo de funcionários necessários à execução do contrato baseou-se em estudo técnico, experiência

pretérita e parâmetros objetivos que garantiriam a compatibilidade entre a necessidade do serviço e a alocação de recursos humanos.

Assevera que a natureza contínua dos serviços não exige a presença ininterrupta da mão de obra durante períodos sem aulas e, portanto, 3



TCE-SP
Tribunal de Contas
do Estado de São Paulo

GABINETE DO CONSELHEIRO
RENATO MARTINS COSTA

(11) 3292-3250 (11) 3292-3499 – gcrmc@tce.sp.gov.br

não implicaria a obrigatoriedade de pagamentos no recesso escolar, mas sim a adequada previsão de custos dentro das necessidades da Administração.

Aduz que o Anexo V do Edital apresenta a estimativa de alunos por tipo de deficiência, permitindo às empresas dimensionarem os insumos com base em parâmetros objetivos, como também que a distribuição das unidades levou em conta critérios objetivos, tais como localização geográfica, capacidade operacional, demanda por serviços e necessidade de padronização nas unidades atendidas.

Sobre a crítica dirigida ao critério para formulação de lances, argumenta que adota parâmetro alinhado com as decisões deste E. Tribunal, que considera razoável a fixação de patamares entre 0,5% e 1% do valor estimado da contratação.

Com tais elementos, seguiram os autos para a ATJ.

Avaliando as questões sobre o ângulo econômico, a Assessoria Técnica manifestou-se pela procedência das questões pertinentes à omissão da exigência de patrimônio líquido cumulativo em caso de múltipla adjudicação e à insuficiência de informações quanto ao responsável técnico Supervisor.

Unidade Jurídica, por seu turno, objetou a ausência de previsão de remuneração nos períodos de recesso escolar.

No mais, seriam improcedentes os demais questionamentos.

Chefia de ATJ acolheu as manifestações pontuais das áreas técnicas, concluindo pela procedência da representação intentada pela empresa Conviva Serviços e Gestão de Mão de Obra Ltda. e pela procedência parcial daquela proposta por Zeta Serviços e Apoio Ltda.

A insigne Procuradora da Fazenda Estadual convergiu com a perspectiva de análise da ATJ, ao passo que sua ilustre Chefia divergiu, pugnano pela improcedência de ambas as representações.

4



TCE SP
Tribunal de Contas
do Estado de São Paulo

GABINETE DO CONSELHEIRO
RENATO MARTINS COSTA
(11) 3292-3250 (11) 3292-3499 – gcrmc@tce.sp.gov.br

Seguiu-se o parecer do d. Ministério Público de Contas, também pela procedência parcial dos pedidos, com argumentação bastante coesa com a posição lançada pela ATJ.

É o relatório.

MRL

5



TCE SP
Tribunal de Contas
do Estado de São Paulo

GABINETE DO CONSELHEIRO
RENATO MARTINS COSTA
(11) 3292-3250 (11) 3292-3499 – gcrmc@tce.sp.gov.br

VOTO

A par das informações da Representada e enriquecida a instrução com as opiniões da ATJ, além dos pareceres dos insignes representantes do d. MPC e da d. PFE, em especial a perspectiva de análise empreendida pelo ilustre Procurador do Estado Chefe, a qual acompanho, estou convencido de que as dúvidas sobre possível violação a direitos que outrora motivaram a cognição liminar dos pedidos não mais se sustentam.

A empresa Conviva Serviços e Gestão de Mão de Obra Ltda. reclamou que o Edital em exame padece de omissão quanto à exigência de patrimônio líquido cumulativo, em casos de adjudicação de múltiplos lotes por um mesmo licitante, além de reclamar da ausência de critério temporal para aferição de atestados. Sustenta que tal lacuna comprometeria a higidez da execução contratual, ante a ausência de garantias econômico-financeiras proporcionais ao volume global contratado.

A Administração, por sua vez, defende que a opção adotada no instrumento convocatório visa ampliar a competitividade do certame, permitindo a participação de empresas que, embora qualificadas para execução parcial do objeto, não atenderiam aos requisitos de habilitação exigidos caso houvesse imposição de comprovação financeira proporcional à totalidade da contratação.

Quanto a esse ponto, impende salientar que a exigência de comprovação da qualificação econômico-financeira, inclusive por meio da demonstração de patrimônio líquido mínimo, insere-se no campo da discricionariedade da Administração, devendo observar os princípios da razoabilidade, proporcionalidade e vinculação ao objeto contratual. O art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, por sua vez, impõe que as exigências habilitatórias se limitem ao estritamente necessário para assegurar o cumprimento das obrigações pactuadas, valendo-se, para tanto, da expressão “indispensáveis” como marco normativo restritivo à atuação do gestor público.

6



TCE-SP
Tribunal de Contas
do Estado de São Paulo

GABINETE DO CONSELHEIRO
RENATO MARTINS COSTA
(11) 3292-3250 (11) 3292-3499 – gcrmc@tce.sp.gov.br

Seguindo tal diretriz, o art. 69, § 4º, da Lei nº 14.133/2021 prevê que “a Administração, nas compras para entrega futura e na execução de obras e serviços, poderá estabelecer no edital a exigência de capital mínimo ou de patrimônio líquido mínimo equivalente a até 10% (dez por cento) do valor estimado da contratação”. Ao utilizar o verbo “poderá”, o dispositivo reforça o caráter facultativo da exigência, a ser ponderada conforme as peculiaridades do objeto e os riscos envolvidos na contratação.

No que tange à jurisprudência suscitada pela respeitável Assessoria Técnico-Jurídica, particularmente o precedente do TC 20775.989.21, convém advertir que, naquele caso, a matéria controvertida dizia respeito à vedação de adjudicação fracionada dos lotes, circunstância em que o edital — elaborado pelo Departamento de Estradas de Rodagem — já previa, como

cláusula expressa, a necessidade de comprovação de patrimônio líquido proporcional à integralidade dos lotes adjudicados. Ou seja, a exigência de somatório patrimonial não era objeto de controvérsia, mas sim premissa fixada pelo instrumento convocatório.

Daí porque o precedente deve ser interpretado dentro dos contornos fáticos que lhe são próprios, sob pena de incorrer-se em analogia indevida que desvirtue o caráter discricionário da medida ora questionada. A mera ausência de previsão de patrimônio líquido cumulativo, dissociada de demonstração concreta de risco à execução contratual ou à solvência dos proponentes, não configura, por si, irregularidade apta a comprometer a legalidade do certame.

Ademais, a pretensão de se impor condicionamento mais gravoso à habilitação, sem lastro em demonstração de prejuízo à Administração ou afronta direta aos princípios do art. 5º da nova Lei de Licitações, implicaria violação ao juízo discricionário do gestor, especialmente em se tratando de juízo inaugural do procedimento licitatório, cuja análise é regida pelo art. 171, §1º, do mencionado Diploma legal, que impõe abordagem de natureza sumária e preventiva.

7



TCE-SP
Tribunal de Contas
do Estado de São Paulo

GABINETE DO CONSELHEIRO
RENATO MARTINS COSTA
(11) 3292-3250 (11) 3292-3499 – gcrmc@tce.sp.gov.br

Dessa forma, ausente demonstração objetiva de que a opção adotada pela Administração compromete a fiel execução do contrato, ou viole frontalmente os princípios da ampla competitividade, razoabilidade ou segurança da contratação, não vislumbro, ao menos neste momento processual, materialidade e relevância suficientes para impor censura à cláusula editalícia sob exame.

Sobre a alegada defasagem do preço referencial, de forma convergente, todos os órgãos oficiantes no feito foram categóricos em afastar a insurgência, na medida em que a pesquisa elaborada com base no período letivo escolar considerou não apenas as informações coletadas de potenciais

empresas prestadoras de serviços, mas também valores praticados em contratos vigentes e congêneres, demonstrando que os preços propostos no Edital são compatíveis com a realidade do mercado.

Assim, não havendo notícias de que qualquer desses contratos tenha eficácia econômica fracassada por inexecuibilidade, reputo improcedente a questão.

Também afasto a impugnação incidente sobre a insuficiência do quantitativo de funcionários previstos no Edital para atender à demanda.

Conforme indicou a Coordenadoria de Infraestrutura e Serviços Escolares, a definição do número de profissionais destinados à execução contratual deu-se com fundamento em estudos técnicos, assim como na experiência pretérita da Administração e na utilização de critérios objetivos, aptos a assegurar a adequada correspondência entre a demanda do serviço e a alocação de recursos humanos.

No tocante à necessidade de supervisão, relevante observar que a eficácia do acompanhamento das atividades contratadas não decorre, exclusivamente, da proporcionalidade entre o número de supervisores e o contingente de profissionais operacionais, mas, sobretudo, da adoção de mecanismos de controle e fiscalização efetivos, condizentes com a complexidade e as especificidades do objeto.

8



GABINETE DO CONSELHEIRO
RENATO MARTINS COSTA
(11) 3292-3250 (11) 3292-3499 – gcrmc@tce.sp.gov.br

Necessário ressaltar que a determinação da forma de alocação, da quantidade ou da qualificação dos supervisores insere-se no âmbito da capacidade gerencial e organizacional inerente a cada licitante, a qual possui conhecimento técnico sobre a dinâmica de execução dos serviços. A condição imposta é que a atuação do responsável técnico (supervisor) satisfaça os requisitos funcionais e as atribuições descritas no Termo de Referência, o que respeita a lógica da contratação por escopo.

Assim, não havendo evidência de prejuízos concretos, descabe fulminar o modelo almejado pelo Poder Público ante a falta de inequívoca e manifesta ilegalidade.

A Representante Zeta Serviços argumenta que, não obstante o Edital estipule remuneração limitada aos duzentos dias letivos estabelecidos no calendário escolar, os serviços contratados serão executados de forma ininterrupta durante todo o ano, sendo mantida, pela contratada, infraestrutura operacional e obrigações financeiras fixas mesmo durante os intervalos de recesso escolar, períodos nos quais não há transferências financeiras. Tal circunstância, conforme alega, violaria a legislação trabalhista e prejudicaria o equilíbrio econômico-financeiro do acordo.

Em contrapartida, a Coordenadoria Técnica sustenta que a estruturação da prestação do serviço foi concebida com fundamento no calendário letivo, prevendo-se a execução exclusivamente durante os dias letivos, em conformidade com a necessidade da Administração de racionalizar e otimizar os recursos disponíveis.

Creio que a abordagem defendida pela Representante confunde o próprio adimplemento do escopo do futuro contrato de prestação de serviços e fornecimento de insumos com uma cessão de mão de obra, o que efetivamente é estranho ao tema dos autos.

Impõe-se, portanto, estabelecer distinção. Enquanto a última hipótese restringe-se à disponibilização de trabalhadores, dissociada de resultado final, a primeira, que constitui objeto da licitação em análise, possui

9



TCE-SP
Tribunal de Contas
do Estado de São Paulo

GABINETE DO CONSELHEIRO
RENATO MARTINS COSTA
(11) 3292-3250 (11) 3292-3499 – gcrmc@tce.sp.gov.br

abrangência mais ampla, compreendendo a integração de diversos insumos e elementos produtivos visando à obtenção de um resultado específico e quantificável.

Desta forma, consagra-se, no certame, o êxito da proposta apresentada pela licitante que demonstrar maior capacidade de organização, gestão e mobilização de seus recursos, inclusive quanto à possibilidade de realocação de pessoal durante os períodos de interrupção das atividades escolares, em observância aos princípios da liberdade econômica, eficiência administrativa e da seleção da proposta mais vantajosa para a Administração Pública.

Adicionalmente, ressalta-se que o encargo relacionado à remuneração dos trabalhadores empregados na execução contratual constitui risco próprio e exclusivo da contratada, que deve calcular adequadamente sua proposta, considerando, inclusive, eventuais períodos de inatividade decorrentes da sazonalidade da demanda. Tal orientação é compatível com os fundamentos do regime jurídico administrativo, o qual pressupõe a distribuição eficiente dos riscos contratuais e a responsabilidade empresarial integral sobre os compromissos assumidos no certame.

Nessa perspectiva, creio que a decisão da Administração de vincular a remuneração aos dias efetivamente letivos representa opção legítima e discricionária, compatível com o princípio da economicidade, direcionada à melhor utilização dos recursos públicos e que, ao menos em sede de controle preventivo, não cabe censurar.

Também afasto do rol de controvérsias a crítica dirigida à divisão das unidades escolares entre os lotes em disputa. Conforme constatou a Assessoria Técnica especializada, a estruturação dos lotes, com base em estudos prévios, considerou:

[..] a economia de escala, de modo a viabilizar a obtenção de preços globais mais vantajosos, mediante a diluição dos custos fixos e a racionalização dos recursos utilizados. Tal conduta se coaduna com o princípio da economicidade, previsto no artigo 11 da Lei n.º 14.133/2021, que impõe à Administração o dever de buscar a

10



TCE-SP
Tribunal de Contas
do Estado de São Paulo

GABINETE DO CONSELHEIRO
RENATO MARTINS COSTA
(11) 3292-3250 (11) 3292-3499 – gcrmc@tce.sp.gov.br

proposta mais vantajosa, considerando o custo-benefício da contratação.

Outrossim, a divisão adotada levou em consideração as limitações administrativas e logísticas para gestão contratual, de forma a não sobrecarregar a capacidade de fiscalização e controle pela Secretaria Estadual de Educação, permitindo uma execução mais eficiente e segura do contrato.

Adicionalmente, cumpre destacar que a divisão regional do Estado foi adotada como critério técnico na estruturação dos lotes, com o objetivo de favorecer a logística operacional, reduzir custos indiretos e garantir maior efetividade na execução dos serviços, respeitando as particularidades geográficas e administrativas de cada região.

Ademais, ao contrário do alegado, a medida não suscita indevida exclusão dos benefícios previstos na Lei Complementar nº 123/2006, na medida em que o art. 49, inciso III, da referida norma condiciona tal prerrogativa à existência de vantajosidade para a Administração Pública. Inexistindo viabilidade econômica, técnica ou administrativa comprovada para aplicar tais benefícios na estruturação dos lotes, a exclusão das medidas favorecidas não configura afronta legal.

A questão suscitada acerca da ausência de especificação das quantidades e valores dos materiais igualmente não revela a ilicitude aventada.

Conforme bem destacou a Assessoria Técnica especializada, o Edital fornece informações suficientes ao exercício de formulação de propostas, discriminando, no Anexo IV, os materiais necessários ao implemento do contrato e, no Anexo V, a estimativa de alunos por tipo de deficiência, permitindo às licitantes calcularem os custos com base na experiência do setor e nas estimativas dispostas no Instrumento Convocatório.

De igual modo, a estipulação de valores mínimos entre os lances sucessivos encontra respaldo no art. 57¹ da Lei Federal nº 14.133/2021, que faculta à Administração a prerrogativa de agilizar a etapa de disputa, ao permitir que o Edital estabeleça faixa mínima de valores entre os lances, evitando, assim, diferença irrisória entre eles.

¹Art. 57. O edital de licitação poderá estabelecer intervalo mínimo de diferença de valores entre os lances, que incidirá tanto em relação aos lances intermediários quanto em relação à proposta que cobrir a melhor oferta.

A propósito, ao analisar a regularidade de regras similares, esta E. Corte há muito tem reconhecido a validade da fixação de intervalos mínimos de lances, desde que estes respeitem um parâmetro de razoabilidade, geralmente compreendido entre 0,5% e 1% do valor estimado da contratação (vide TC 23792/026/11).

No caso presente, os valores fixados (R\$ 1,60 e R\$ 2,10) não se divorciam dos limites percentuais recomendados e, sob o prisma da razoabilidade, proporcionalidade e isonomia, não afrontam à norma vigente, inclusive porque todos os licitantes têm prévio conhecimento da regra e serão igualmente por ela afetados.

Improcedente, portanto, a insurgência.

Por todo o exposto, acolhendo parte das conclusões da ATJ e do d. MPC, na linha do Parecer da Chefia da PFE, **meu VOTO cassa os efeitos da liminar de início deferida e considera improcedentes os pedidos subscritos por Conviva Serviços e Gestão de Mão de Obra Ltda. (TC 005189.989.25-4) e Zeta Serviços e Apoio Ltda. (TC-005484.989.25-6).**

Assim deliberado, transitada em julgado a matéria, fica a Coordenadoria de Infraestrutura e Serviços Escolares - CISE - Secretaria da Educação liberada para dar prosseguimento ao certame examinado.

VALDENIR ANTONIO POLIZELI
Conselheiro Substituto-Auditor