II – ACÓRDÃO

ACO-UTR-217/2025

Processo - TC/011131/2022
Representante - GW Transportes Inteligentes Eireli
Representada - Secretaria Municipal da Saúde
Objeto - Representação interposta em face do Edital de Pregão Eletrônico 512/2022/SMS.G, cujo objeto é a contratação de prestação de serviços de locação de veículos com motorista, combustível, manutenção, GPS, rádio de comunicação ou telefone móvel, de quilometragem livre, com previsão de garantia contratual para suprir as necessidades do Sistema Municipal de Vigilância em Saúde – Covisa, Uvis e CRS

3.360ª Sessão Ordinária

REPRESENTAÇÃO. SMS. EDITAL. PREGÃO. LOCAÇÃO DE VEÍCULOS. 1. É vedada a participação de sociedades cooperativas em certames licitatórios, quando a prestação de serviços de terceirização de mão de obra ocorrer em estado de subordinação, em relação ao fornecedor ou ao Município. DM 52.091/2011. 2. O parcelamento do objeto da licitação deve ocorrer nos casos de serviços divisíveis, sendo que a concentração do objeto em apenas 1 lote, deve ser fundamentada através de estudo técnico que comprove a inviabilidade técnica ou a perda da economia de escala. Art. 23, § 1º, LF 8.666/1993. Art. 40, § 2º, L 14.133/202. Súmula 8 TCMSP. Precedente. TC 11.232/2022. 3. Na locação de veículos, podem ser admitidos veículos em leasing ou financiados, uma vez que, caracterizado como um aluguel com opção de compra ao final e o financiamento é uma compra parcelada, sendo que, em ambos, a propriedade, via de regra, é alcançada ao final do contrato. Art. 30, § 6º, LF 8.666/1993. 4. Edital retificado. Perda parcial do objeto. CONHECIDA. PREJUDICADA. PARCIALMENTE PROCEDENTE. DETERMINAÇÃO. 1. Em futuros processos licitatórios, aperfeiçoe os procedimentos administrativos internos voltados à motivação dos atos, contendo aspectos técnicos e econômicos que demonstrem sua conformidade. Votação unânime.

A C Ó R D Ã O

Vistos, relatados e discutidos estes autos, dos quais é Relator o Conselheiro EDUARDO TUMA.

ACORDAM os Conselheiros do Tribunal de Contas do Município de São Paulo, à unanimidade, de conformidade com o relatório e voto do Relator, em conhecer da Representação, por conter os requisitos de admissibilidade previstos nos artigos 54 e 55 do Regimento Interno desta Corte.

ACORDAM, à unanimidade, em declará-la prejudicada no tocante aos itens 2.1, 2.3 e 2.4, pela superveniente perda do objeto, devido à correção desses apontamentos com as modificações realizadas no Edital, e, no mérito, em julgá-la parcialmente procedente apenas quanto ao item 2.2, diante da ausência de elementos técnicos de suporte para o modelo adotado pela Secretaria Municipal da Saúde, que não abrangeu a divisão por lotes, aceitando, todavia, os efeitos jurídicos decorrentes do certame dada a ausência de demonstração de prejuízo.

ACORDAM, à unanimidade, em determinar à Origem que, em futuros processos licitatórios, aperfeiçoe os procedimentos administrativos internos voltados à motivação dos atos, contendo aspectos técnicos e econômicos que demonstrem sua conformidade.

ACORDAM, ainda, à unanimidade, em determinar o cumprimento dos termos do artigo 58 do RITCMSP e, cumpridas as formalidades legais, o arquivamento dos autos.

Participaram do julgamento os Conselheiros ROBERTO BRAGUIM – Revisor, RICARDO TORRES e JOÃO ANTONIO.

Presente o Procurador-Chefe da Fazenda CARLOS JOSÉ GALVÃO.

Plenário Conselheiro Paulo Planet Buarque, 02 de abril de 2025.

DOMINGOS DISSEI – Presidente
EDUARDO TUMA – Relator

/hc

TCMSP

TRIBUNAL DE CONTAS DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

I – RELATÓRIO E VOTO DO CONSELHEIRO EDUARDO TUMA – RELATOR

Processo: TC/011131/2022

Interessadas: GW Transportes Inteligentes Eireli e Secretaria Municipal da Saúde Objeto: Representação interposta em face do edital de Pregão Eletrônico 512/2022/SMS.G, cujo objeto é a contratação de prestação de serviços de locação de veículos com motorista, combustível, manutenção, GPS, rádio de comunicação ou telefone móvel, de quilometragem livre, com previsão de garantia contratual para suprir as necessidades do Sistema Municipal de Vigilância em Saúde – Covisa, Uvis e CRS

REPRESENTAÇÃO. PREGÃO. LOCAÇÃO DE VEÍCULOS. INJUSTIFICÁVEL DIVISÃO DO OBJETO LICITADO. MITIGAÇÃO DA CONCORRÊNCIA. PROCEDÊNCIA PARCIAL DOS ITENS IMPUGNADOS.

RELATÓRIO

01. Cuida o presente de **Representação** proposta pela empresa **GW Transportes Inteligentes EIRELI – EPP**., em face do Edital do Pregão Eletrônico nº 512/2022- SMS.G, lançado pela Secretaria Municipal de Saúde, cujo objeto é a contratação prestação de serviços de locação de veículos com motorista, combustível e manutenção, com GPS, rádio de comunicação ou telefone móvel, de quilometragem livre, com previsão de garantia contratual para suprir as necessidades do Sistema Municipal de Vigilância em Saúde da Secretaria Municipal de Saúde (COVISA, UVIS e CRS) (peças 1/3).

02. A peça foi enviada por meio do portal deste Tribunal de Contas, em 27/06/2022, e a data de abertura da sessão pública estava designada para o dia 04/07/2022. Os pontos impugnados pela Representante, relativos a itens do Edital, são quatro, a saber:

"1 - Da impossibilidade de prestação dos serviços licitados por sociedade cooperativa.

2 - Da ausência injustificável de uma divisão do objeto licitado em vários

lotes, o que mitiga a ampla concorrência bem como a economia aos cofres públicos.

3 - Exíguo prazo para disponibilização do objeto e requisição de prévia do modelo dos veículos a serem disponibilizados, o que, igualmente, pode afastar potenciais interessadas e a obtenção da melhor oferta para a administração, além de caracterizar eventual dirigismo do objeto.

4 - Da possibilidade inadequada de recusa a outras formas de comprovação de posse dos veículos componentes do objeto licitado, tais como a locação e o comodato."

TCMSP
TRIBUNAL DE CONTAS DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

03. Uma vez oficiada para tomar ciência da Representação e sobre ela manifestar-se, a Secretaria Municipal de Saúde encaminhou resposta e documentação relativas ao procedimento licitatório, encartadas na peça 12, informando estar o Pregão suspenso em virtude de modificações implementadas na minuta do instrumento convocatório (DOC 06/07/2022).

04. A **Secretaria de Controle Externo** (peça 17 - 19/07/2022) ao manifestar se sobre a Representação e os elementos enviados pela SMS, inicialmente registrou ter havido a retomada do certame, com a publicação do novo Edital, em 12/07/2022 e designação da sessão pública para o dia 02/08/2022 e, passando a analisar os itens impugnados, cotejando-os com as versões original e modificada da peça editalícia, assim manifestou-se:

2.1 - ***Impossibilidade de prestação de serviços licitados por sociedade cooperativa.***

O Edital Original faz menção a sociedades cooperativas em diversos itens, possibilitando que participassem do certame, quando não são autorizadas à prestação de serviços de terceirização de mão de obra, hipótese do objeto licitado, com base no Decreto Municipal nº 52.091/2011, então vigente, que veda tal participação, se a execução do serviço ocorrer em estado de subordinação, em relação ao fornecedor ou ao Município.

Dessa forma, o ponto representado é procedente, porém foi solucionado pela publicação do novo edital (item fl. 04 da peça 15), com as alterações promovidas pela Origem", ao estabelecer no item 4.2.8 a vedação de participação de cooperativas.

2.2. ***Ausência injustificável de uma divisão do objeto licitado em vários lotes, o que mitiga a ampla concorrência bem como a economia aos cofres públicos***.

"De acordo com o art. 23, §1º, da LF nº 8.666/93, o parcelamento do objeto da licitação deve ocorrer nos casos de serviços divisíveis, desde que as parcelas sejam técnica e economicamente viáveis. (...)

Ocorre que a SMS não apresentou qualquer estudo ou fundamentação técnica no processo administrativo de modo a comprovar a inviabilidade técnica ou a perda da economia de escala, na hipótese do fracionamento do objeto da licitação. Assim, carece de motivação a escolha do Administração por concentrar o objeto em apenas 1 lote.

Ademais, em consulta ao processo licitatório anterior de nº 2013-0.096.402-9 – Edital de Pregão Eletrônico nº 174/2014 (peça 04 do TC nº 011232/2022), verifica-se que a Origem não seguiu a mesma orientação, porquanto a separação de lotes foi feita, dividindo-se à demanda da COVISA por 06 lotes, de acordo com a região (sul, norte, leste, centro oeste e sudeste) e mais o gabinete da Secretaria Municipal de Saúde.

Eventuais dificuldades técnicas para o gerenciamento do serviço, dentro da estrutura administrativa da COVISA não podem ser empecilho para a divisão do objeto da licitação em mais de um item, conforme dispõe o Enunciado nº 353 do TCU (...):

Lado outro, os princípios da livre concorrência e do tratamento favorecido para as microempresas e empresas de pequeno porte possuem nível constitucional 2 e, portanto, devem se sobrepor às limitações de ordem técnica dos órgãos da Administração, de modo a ampliar a possibilidade de participação dos licitantes e com isso, potencializar a competição no certame.

Na presente licitação, a Administração reuniu num mesmo ***item 359 veículos****, sendo 103 do Grupo C (tipo sedã ou "hatchback") e 256 do Grupo D1 (minivans), sem estabelecer cota reservada para microempresas ou empresas de pequeno porte (fls. 27/32 da peça 15), o que evidencia a concentração do objeto para apenas uma empresa ou consórcio, em detrimento do favorecimento à competitividade do certame.*
(...)

Diante disso, considerando todo o exposto neste tópico, é procedente o ponto representado."

2.3. ***Exíguo prazo para disponibilização do objeto e requisição de prévia do modelo dos veículos a serem disponibilizados, o que, igualmente, pode afastar potenciais interessadas e a obtenção da melhor oferta para a administração, além de caracterizar eventual dirigismo do objeto***.

O prazo máximo de 05 (cinco) dias, após emissão da Ordem de Início, para apresentar os veículos solicitados pela contratante, foi ampliado para 30 (trinta) dias úteis, na nova versão do Edital, tempo razoável "em face do quantitativo demandado e da documentação exigida para se colocar os veículos em uso".

"Pelo exposto, o ponto representado é procedente, mas foi solucionado pela publicação do novo edital (fl. 48 da peça 15), com as alterações

promovidas pela Origem."

2.4. ***Possibilidade inadequada de recusa a outras formas de comprovação de posse dos veículos componentes do objeto licitado, tais como a locação e o comodato***.

"O Edital ao estabelecer na cláusula 4.3 do Anexo I – Termo de Referência (fl. 40 da peça 15) que "[...] os veículos devem ser próprios, ou estarem na posse da Contratada, em razão de leasing ou outra modalidade de financiamento com instituição financeira [...]" violou o art. 30, § 6º da LF nº 8.666/93, na medida em que o leasing é caracterizado como um aluguel com opção de compra ao final e o financiamento é uma compra

TCMSP
TRIBUNAL DE CONTAS DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

parcelada, sendo que, em ambos, a propriedade, via de regra, é alcançada ao final do contrato.

A Origem apresentou justificativa para a exigência de propriedade dos veículos: "[...] entendemos que qualquer outra forma pode ensejar terceirização, com vedação expressa prevista" (fl. 107 da peça 12). A alegação de terceirização, porém, não procede, pois conforme consignado pelo representante:

[...] por não se tratar de cessão, subcontratação ou transferência do objeto, a locatária, ora contratada por esta d. Administração, não estará cedendo os direitos ou deveres do contrato em referência a terceiros, nem tão pouco transferindo quaisquer responsabilidades a outra empresa (fl. 24 da peça 01)

Pelo exposto, é procedente o ponto representado."

E ao final, a Especializada lançou os achados no Relatório Conclusivo (peça 17), no item 3, assim redigido:

"3. CONCLUSÃO

*À luz das análises efetuadas, concluímos, em sede de relatório conclusivo, pela procedência da representação (itens **2.1, 2.2, 2.3 e 2.4**) em relação ao edital inicialmente divulgado pela SMS (peça 03).*

*Entretanto, registre-se que a publicação do novo edital no DOC (peça 15) solucionou as irregularidades apontadas nos itens **2.1** e **2.3** deste relatório.*

05. Instada a manifestar-se a respeito do Relatório técnico, a Secretaria Municipal de Saúde encaminhou as respostas de peças 24/25, acrescentando que, no tocante à conclusão 2.4 da Auditoria, efetuou alterações no correspondente item 4.3 do Edital.

06. A Secretaria de Controle Externo (peça 29 – 10/08/2022), destacou ter havido nova suspensão para as alterações editalícias, ensejando outra versão, publicada no DOC de

10/08/2022 e com abertura da licitação designada para o dia 30 subsequente.

07. Constatou que nessa novel versão houve redução do prazo objeto do item 2.3, de 30 dias úteis para 15 (quinze) dias úteis prorrogáveis, sob a justificativa da Origem de verificação de fato novo na situação epidemiológica do Município, decorrente do aumento de casos da "Varíola dos Macacos", considerado pertinente e razoável esse prazo.

08. Sobre a item 2.2, a Origem não realizou alteração e, em relação ao item 2.4, na cláusula 4.3 do Anexo I – Termo de Referência, fez "constar a possibilidade de locação dos veículos a serem apresentados à contratante", providência essa que solucionou a respectiva impugnação.

09. Em conclusão, a Auditoria ratificou "a procedência da Representação (subitens 2.1, 2.2, 2.3 e 2.4 da Peça 17) em relação ao edital inicialmente divulgado pela SMS (peça 03)", sendo posteriormente solucionados os itens 2.1, 2.3 e 2.4, mediante devidas alterações do instrumento convocatório, "**permanecendo, assim, a irregularidade apontada no subitem 2.2 do relatório conclusivo**", posicionamento esse ratificado na manifestação da Especializada contida na peça 42 (30/08/2022), após a Origem enviar esclarecimentos complementares encartados nas peças 36/39.

10. Ao pronunciar-se sobre toda a matéria, a **Assessoria Jurídica** (peças 45/46 – 07/10/2022) circunscrevendo-se ao item 2.2, único não solucionado pela Origem, ressaltou que a alegada redistribuição de veículos, segundo critérios epidemiológicos, não foi especificada no Edital e respectivos anexos, tampouco a Origem manifestou-se "sobre as questões levantadas pela Auditoria quanto à competividade neste certame e à exclusão de participação de micro e pequenas empresas."

11. Desse modo, sem respaldo em estudo técnico, entendeu configurada desobediência ao disposto no artigo 23, parágrafo 1º, da Lei Federal nº 8.666/93 e opinou pela parcial procedência desta Representação, quanto à alegação do item 2.2 da inicial, e registrou estar o procedimento licitatório, na fase recursal, após a abertura do certame ocorrida em 30/08/2022.

12. A **Procuradoria da Fazenda Municipal** requereu, em primeira manifestação, a intimação da empresa vencedora CS Brasil Transportes de Passageiros e Serviços Ambientais Ltda. para conhecimento e manifestação sobre o processado (peças 49). Regulamente intimada, contudo, a contratada deixou transcorrer ‘in albis’ o prazo regimental.

13. Em derradeira manifestação, o Órgão Fazendário requereu que a Representação

fosse julgada prejudicada, por perda de objeto, em virtude de o certame restar homologado, com o seu objeto adjudicado à vencedora. Subsidiariamente, pleiteou a sua improcedência ou, ao menos, a aceitação dos efeitos financeiros produzidos pela contratação (peça 58).

14. A **Secretaria Geral** (peças 60/61 – 03/03/2023) manifestou-se pelo conhecimento da Representação, haja vista o preenchimento dos requisitos regimentais de admissibilidade e, no mérito, analisou o apontamento 2.2, único remanescente.

15. Entendeu assistir razão à Representante, pois não foram apresentadas justificativas técnicas para o agrupamento de 359 veículos com motoristas, somente em um lote, para atendimento em regiões distintas da SMS, tampouco houve a demonstração da inviabilidade técnica e/ou econômica do parcelamento.

16. Em conclusão, opinou "pelo não conhecimento da representação quanto aos itens 2.1, 2.3 e 2.4 diante da perda superveniente do objeto no decorrer da instrução processual, e conhecendo, da representação em relação ao item 2.2, pela sua procedência, no mérito."

17. Em endosso ao parecer do Assessor preopinante, a Sra. Secretária Geral invocou também os artigos 5º e 40 da nova Lei de Licitação – Lei Federal nº 14.133/2021, ressaltando que "o planejamento e o parcelamento foram alçados a categoria de princípios, sendo, portanto, de aplicação obrigatória (art. 40, §2º da Lei 14.133/2021), salvo quando a Administração fundamenta a negativa da realização da compra parcelada, o que não ocorreu no caso analisado nestes autos.

18. Reportou-se, outrossim, ao teor da recente Súmula 8 deste Tribunal de Contas, que estabelece a estrita observância ao princípio da motivação e ao final, opinou "pelo conhecimento e procedência parcial da Representação, no tocante ao achado de auditoria remanescente (apontamento 2.2)."

19. É o Relatório.

VOTO

20. A Representação em exame, proposta em face do Edital do Pregão Eletrônico nº 512/2022-SMS.G, lançado pela Secretaria Municipal de Saúde, contém os requisitos de admissibilidade previstos nos artigos 54 e 55 do Regimento Interno deste Tribunal, motivo pelo qual merece ser conhecida.

21. Dos quatro pontos impugnados pela Representante, três foram corrigidos pela

Origem ao longo da instrução processual, mediante alterações no instrumento convocatório e republicação do edital, quais sejam: **item 2.1** (impossibilidade de prestação de serviços licitados por sociedade cooperativa), **item 2.3** (prazo de disponibilização do objeto e requisição de prévia do modelo dos veículos a serem disponibilizados) e **item 2.4** (possibilidade inadequada de recusa a outras formas de comprovação de posse dos veículos componentes do objeto licitado, tais como a locação e o comodato).

22. Assim, remanesce para enfrentamento apenas a questão relacionada ao não fracionamento do objeto licitado, alvo do apontamento constante do **item 2.2**, relacionado à ausência injustificável de divisão do objeto licitado em lotes.

23. O objeto licitado consiste na contratação de prestação de serviços de locação de 349 veículos com motorista, em um único lote, para suprir as necessidades do Sistema Municipal de Vigilância em Saúde da Secretaria Municipal de Saúde.

24. A Origem, em suas justificativas, defendeu a impossibilidade de subdividir o objeto em mais lotes na própria natureza das atividades por ela desenvolvidas, envolvendo a disseminação de patologias e a necessidade de deslocamento de agentes de controle e de vistorias.

25. Especificamente sobre o quantitativo de carros unificados num só lote, aduz:

> *"Muito embora no edital se estabeleça o quantitativo de carros para cada região, o que poderia induzir o entendimento que a contratação por lotes seria a mais adequada, isto na realidade se contrapõe. (...)*
> *O uso racional destes recursos justifica a contratação de empresa única para realizar os serviços. A contratação de empresa única propicia a possibilidade de realocação de recursos para regiões onde se observa alteração de demandas, seja em caráter temporário ou permanente.*
> *Ou seja, carros originalmente indicados para determinada região podem ser transferidos para outras em caráter definitivo devido a alterações das demandas. Apenas não podemos deixar de mencionar, que a contratação oriunda deste pregão, pela legislação atual, pode ser prorrogar pelo período de até 05 (cinco) [anos], tempo este mais do que necessário para mudança do perfil epidemiológico da cidade. O remanejamento só será viável caso seja uma única empresa a ser contratada.*

26. Ademais, argumentou pela eventual "sobreposição de serviços, ou sua inadequada execução, inclusive gerando dificuldades na aplicação de eventual penalidade (...) ocasionando desperdício dos recursos finitos".

27. Em que pese tenha restado consignado pelos órgãos técnicos a insuficiência das justificativas técnicas para o agrupamento de 359 veículos com motoristas em apenas um lote para atendimento em regiões distintas da SMS, sem a demonstração detalhada da inviabilidade técnica ou a perda da economia de escala na hipótese de fracionamento do objeto da licitação,

importante consignar, primeiramente, que o certame em apreço teve seu curso finalizado, sem que tenha restado evidenciado eventual prejuízo.

28. De fato, a motivação para fins de definição do número de parcelas em obras, serviços e compras, consiste em exigência expressa no artigo 23, parágrafo 1º, da então vigente Lei Federal nº 8.666/93.

29. Nota-se da instrução dos autos que, no caso concreto, não houve a total ausência de justificativa, conforme se pode notar dos esforços da Origem em suas respostas. A crítica que se faz é que as razões apresentadas deveriam ser acompanhadas de maiores elementos técnicos de suporte, inclusive considerando que em licitações pretéritas o modelo adotado pela própria SMS abrangeu a divisão por lotes.

30. Nesse aspecto, portanto, a impugnação da Representante é procedente, sendo passível de aprimoramento nas licitações futuras, o que será determinado ao final deste voto. Anoto, por oportuno, precedente já fixado sobre esse tema quando do julgamento do **TC 11.232/2022**.

31. Por derradeiro, afasto a alegação do Órgão Fazendário que entendeu restar prejudicado o exame do mérito da inicial, ao fundamento de que certame em foco se encontrava

encerrado e com contrato firmado com a empresa vencedora, circunstância essa que não afasta as competências próprias do controle externo na apreciação da regularidade dos atos praticados

32. Ante o exposto, **CONHEÇO da Representação** proposta em face do Edital do Pregão Eletrônico nº 512/2022/SMS.G, vez que presentes os requisitos de admissibilidade. No mérito, **DECLARO-A prejudicada no tocante aos itens 2.1, 2.3 e 2.4, pela superveniente perda do objeto,** devido à correção desses apontamentos com as modificações realizadas no Edital, e **JULGO-A PARCIALMENTE PROCEDENTE apenas quanto ao item 2.2,** diante da ausência de elementos técnicos de suporte para o modelo adotado pela SMS que não abrangeu a divisão por lotes, aceitando, todavia, os efeitos jurídicos decorrentes do certame dada a ausência de demonstração de prejuízo.

33. Sem prejuízo, determino à Origem que, em futuros processos licitatórios, aperfeiçoe os procedimentos administrativos internos voltados à motivação dos atos, contendo aspectos técnicos e econômicos que demonstrem sua conformidade.

34. Encaminhem-se cópias do relatório, voto e do Acórdão a ser prolatado pelo Pleno, à Secretaria Municipal de Saúde, à Autora da Representação, nos termos do artigo 58 do Regimento Interno deste Tribunal de Contas.

35. Cumpridas as formalidades legais, arquivem-se os autos.

EDUARDO TUMA
CONSELHEIRO RELATOR