



**TCE SP**  
Tribunal de Contas  
do Estado de São Paulo

**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**

**GABINETE DO CONSELHEIRO WAGNER DE CAMPOS ROSÁRIO**

(11) 3292-3598 - [gwcwr@tce.sp.gov.br](mailto:gwcwr@tce.sp.gov.br)

## DECISÃO

---

<b>PROCESSO:</b>	<b>00016128.989.25-8</b>
<b>REPRESENTANTE:</b>	▪ LUCIANA CAETANO NEVES (CPF ***.928.558-**) <ul style="list-style-type: none"><li>▪ <b>ADVOGADO:</b> LUCIANA CAETANO NEVES (OAB/SP 510.376)</li></ul>
<b>REPRESENTADO(A):</b>	▪ PREFEITURA MUNICIPAL DE ANGATUBA (CNPJ 46.634.234/0001-91)
<b>ASSUNTO:</b>	Representação formulada contra o Edital do Pregão Eletrônico n.º 014/2025, Processo n.º 055/2025, que objetiva o registro de preços visando à futura contratação de empresa para prestação de serviços de transporte intermunicipal de pacientes, em diversos tipos de veículo, e que serão utilizados conforme a necessidade de cada viagem a ser realizada (quantidade de passageiros), pelo período de 12 (doze) meses.
<b>EXERCÍCIO:</b>	2025
<b>INSTRUÇÃO POR:</b>	UR-16

---

Vistos.

Cuida-se de representação formulada por **Luciana Caetano Neves** contra o edital do **Pregão Eletrônico nº 14/2025**, promovido pela **Prefeitura Municipal de Angatuba**, destinado ao registro de preços para futura contratação de empresa especializada na prestação de serviços de transporte intermunicipal de pacientes, com utilização de diversos tipos de veículos, a serem acionados conforme a necessidade de cada viagem, pelo período de doze meses.

A representante sustentou, em síntese, duas ordens de vícios: (i) incompatibilidade do objeto com a sistemática do Sistema de Registro de Preços (SRP), em afronta à Súmula TCESP nº 31 desta Corte, por se tratar de serviço de natureza continuada, com demanda previsível e passível de dimensionamento; (ii) irrazoabilidade do prazo de cinco dias úteis para apresentação da documentação relativa aos veículos e motoristas, o que, na prática, exigiria prévia aquisição ou disponibilização de frota completa, restringindo indevidamente a competitividade.

Aduziu que o transporte de pacientes, embora possa comportar episódios emergenciais, é majoritariamente vinculado a rotinas assistenciais previamente agendadas (consultas, exames, cirurgias eletivas, retornos, altas etc.), de modo que não se enquadra na ideia de contratação eventual e imprevisível típica do SRP.

Invocou, nesse contexto, a referida Súmula n.º 31, que veda o uso do registro de preços para serviços de natureza continuada e precedentes desta Corte, notadamente o TC-012570.989.24-4 e o TC-013798.989.24-0, que, em situações análogas de transporte de pacientes, reputaram inadequado o emprego do SRP.

Quanto ao prazo de 5 dias úteis previsto no item 7.1 do Termo de Referência e do edital, sustentou que se trata de lapso claramente insuficiente para obtenção de todos os documentos exigidos, tais como CRLV dos veículos, apólice de seguros, registros na ARTESP, registros na EMTU, AET para ZMRF, documentação e vínculo dos motoristas, de sorte que apenas licitantes já detentoras de frota previamente estruturada e integralmente regularizada poderiam participar com segurança, em detrimento de novos licitantes

A esse propósito, citou precedentes desta Corte e do TCU que exigem prazo razoável para início dos serviços e apresentação de documentação, defendendo a adoção de 30 dias como padrão mínimo compatível com as práticas de mercado.

Instada após decisão concessória da cautelar [\(11\)](#), a **Prefeitura** apresentou justificativas **(eventos 32 e 39)**.

Em sede preliminar, questionou a própria utilização da via representativa, invocando acórdão do TCU (Acórdão 1.146/2024-Plenário) para sustentar que o acesso à chamada “terceira linha de defesa” deveria ser condicionado ao prévio acionamento das duas primeiras linhas (órgão demandado e controle interno).

No mérito, defendeu que o Estudo Técnico Preliminar demonstra a conveniência e a compatibilidade do uso do SRP, enfatizando que a demanda pelo transporte de pacientes seria fortemente influenciada por fatores externos e imprevisíveis (agendamentos por centrais de regulação, disponibilidade de vagas em hospitais de referência, urgências clínicas), o que inviabilizaria a fixação antecipada e precisa das quantidades a contratar.

Sustentou, ainda, que o Decreto Municipal n.º 842/2024 autoriza o SRP em hipóteses de contratações frequentes e quando não for possível definir previamente o quantitativo a ser demandado, que o ETP teria se alinhado ao recente precedente desta Corte no TC-024159.989.24-3, que flexibilizou a leitura da Súmula n.º 31 em contexto de serviços de capina e que o modelo proposto seria o

mais econômico, por permitir pagamento apenas pelo efetivo quilômetro rodado, com escolha do porte do veículo adequado ao número de passageiros, evitando o uso de veículos superdimensionados.

No tocante ao prazo de 5 dias úteis, a Administração afirmou que ele decorre da necessidade de garantir a iminente execução de serviço essencial, em substituição a contratos emergenciais e ao pregão de 2022, frisando que o edital prevê a possibilidade de prorrogação motivada (subitem 7.2), que o objeto foi parcelado em itens (permitindo participação segmentada conforme a frota de cada licitante), e que não haveria exigência oculta de aquisição prévia de veículos, mas apenas de comprovação da capacidade operacional e documental mínima necessária.

Posteriormente, o **Chefe do Executivo** reiterou a preocupação com a continuidade do serviço, noticiando a proximidade do término dos contratos vigentes e a impossibilidade de novas prorrogações, circunstâncias que, a seu ver, recomendariam a célere apreciação de mérito da representação para viabilizar eventual readequação e republicação do edital, de modo a evitar a interrupção do transporte de pacientes.

O **Departamento de Instrução de Processos Especializada (DIPE)** (**evento 45**), em parecer da área **Jurídica**, concluiu pela **procedência** da demanda.

Afastou, de início, a tese de que o acesso a esta Corte dependeria do esgotamento das vias administrativas locais, salientando que o ordenamento jurídico não condiciona a admissibilidade de representações a tal prévio exaurimento, sendo legítimo o acionamento direto do Tribunal por interessados em controlar a legalidade e a competitividade de licitações.

No mérito, o DIPE analisou de modo individualizado as duas impugnações.

Quanto ao SRP, embora tenha reconhecido o valor das ponderações constantes do precedente TC-024159.989.24-3, concluiu que a situação em exame se amolda com maior precisão ao entendimento firmado no TC-012570.989.24-4, relativo justamente a transporte de pacientes, em que se assentou a inadequação do registro de preços para serviços dessa natureza, por revelarem demanda permanente, predominantemente agendada e com medição periódica, em contraste com a eventualidade e a imprevisibilidade típicas do SRP.

Destacou, inclusive, que a previsão de emissão de ordem de serviço com 48 horas de antecedência e o critério de medição e pagamento por decêndio reforçam o caráter continuado da prestação.

Além disso, o DIPE observou que o Termo de Referência exige da futura contratada a manutenção de sistema de rastreamento veicular em tempo

real, com acesso integral do gestor do contrato e manutenção em pleno funcionamento durante toda a vigência, com previsão de penalidades em caso de falhas, o que revela a necessidade de estrutura tecnológica e de frota permanentemente disponível, em total dissonância com a lógica de contratações eventuais e sob demanda que inspira o SRP.

No ponto relativo ao prazo para apresentação da documentação dos veículos, o DIPE transcreveu a cláusula editalícia que confere à licitante vencedora apenas 5 dias úteis, contados da convocação, para apresentar CRLV dos veículos a serem utilizados, apólices de seguro, registros perante ARTESP e EMTU, além de documentação de motoristas e prova de vínculo, ressaltando que, se tais documentos não existirem previamente, a obtenção no exíguo prazo mostra-se praticamente inviável.

Rememorou vasta jurisprudência desta Corte que reputa insuficiente não apenas o prazo de 5 dias, mas mesmo prazos mais elásticos, como 20 dias, por implicarem, na prática, exigência de frota prévia e restrição à competitividade.

Ao final, como antecipado, propôs o julgamento pela **procedência** da representação, com determinação de anulação do certame em razão de vício insanável, qual seja, a inadequação do SRP, e, de forma complementar, que a Administração amplie o prazo para apresentação da documentação dos veículos em eventual nova licitação.

Os autos foram, então, encaminhados ao **Ministério Público de Contas (MPC)** (evento 49), que, em pronunciamento de mérito, aderiu à conclusão do DIPE.

O MPC enfatizou que, não obstante as alegações de imprevisibilidade, o transporte de pacientes é, em sua essência, atividade contínua, regular e previsível, inserida na rotina de tratamentos médicos, de modo que o uso do SRP colide com a Súmula nº 31 e com a jurisprudência consolidada desta Corte em casos análogos.

Ressaltou, ainda, que a previsão de emissão de ordens de serviço com 48 horas de antecedência é, em si, pouco compatível com situações de urgência, afastando o principal argumento de aleatoriedade invocado pela Prefeitura.

No tocante ao prazo para apresentação de documentos, o MPC reputou manifesta a violação ao princípio da razoabilidade, lembrando precedente em que o E. Plenário considerou exíguo prazo de 20 dias para apresentação de documentação de veículos, justamente porque tal estipulação tende a beneficiar apenas os agentes já detentores de frota e documentação pré-constituída, com sacrifício da isonomia entre potenciais interessados.

## É O RELATÓRIO.

### DECIDO

A preliminar suscitada pela Prefeitura, fundada em Acórdão do TCU, que recomenda o acionamento prévio da primeira e segunda linhas de defesa antes da provocação ao Tribunal de Contas, não prospera.

A orientação do Tribunal de Contas da União, conquanto relevante como boa prática de governança, não tem o condão de restringir a competência constitucional e legal desta Corte para conhecer de representações que versem sobre a regularidade de licitações e contratos, tampouco pode ser convertida em requisito de admissibilidade não previsto na legislação de regência.

A própria instrução do DIPE já bem assinalou inexistir, no ordenamento vigente, norma que condicione a representação ao esgotamento das vias administrativas internas, entendimento com o qual comungo integralmente.

Passando ao mérito, a primeira questão reside em saber se o transporte intermunicipal de pacientes, tal como delineado no edital e no Termo de Referência, comporta contratação via Sistema de Registro de Preços.

A admissibilidade do registro de preços, no caso concreto, reclama uma leitura que destaque a singularidade da política pública de transporte de pacientes, de natureza contínua, mas cuja demanda é volátil e heterogênea.

A natureza continuada do serviço não se identifica, necessariamente, com a possibilidade de quantificação prévia, hipótese que encontraria obstáculo na Súmula nº 31 deste Tribunal.

Continuidade refere-se ao imperativo de que o serviço, enquanto política pública, não pode sofrer interrupções; já a mensurabilidade vincula-se à possibilidade de, com razoável grau de precisão, antecipar os volumes a serem contratados.

É nesse panorama que as razões municipais ganham relevo.

A Prefeitura enfatiza que o transporte de pacientes, tal como se opera na prática, não se reduz a um serviço continuado típico com demanda estável e facilmente prognosticável, mas se encontra imerso em um ambiente de forte volatilidade e heterogeneidade de demanda, condicionado por fatores externos.

E as justificativas afirmam que sempre haverá pacientes a transportar, mas que a curva de utilização do serviço é incerta, aspectos que foram sopesados pelo Município na elaboração do Estudo Técnico Preliminar.

Assim, o SRP não figura como atalho para escapar do dever de planejar, mas como arranjo contratual vocacionado a absorver a incerteza, como

mecanismo de gestão de risco associado justamente à impossibilidade de fixar, com segurança, quantidade de viagens e quilometragens de forma apriorística.

Some-se a isso o argumento econômico e de governança trazidos à discussão, ao que qualquer tentativa de converter a realidade narrada em um contrato tradicional, com quantitativos rígidos e rotas pré-fixadas, tende a produzir ociosidade e consequente desperdício de recursos públicos, ou necessidade recorrente de aditivos e contratações emergenciais para acomodar a volatilidade da demanda.

E, no caso concreto, o Município busca o registro de preços de um portfólio parametrizado de serviços de transporte, com tipos de veículos, faixas de quilometragem, destinos mais usuais, e que a Administração irá ativar tais serviços apenas na medida em que a demanda se concretizar, ajustando o volume de utilização à realidade, sem engessar previamente o desenho das rotas, preservando a adaptabilidade da demanda ao longo da vigência do negócio jurídico.

E como demonstrado, não se trata de serviços continuados de demanda estável e facilmente mensurável, pelo contrário, os serviços pretendidos, a despeito do seu caráter permanente, possuiu curva de demanda instável por depender de diversos fatores.

Também as justificativas apontam para uma concepção de SRP como ferramenta de eficiência. Ao registrar preços por quilômetro, por tipo de veículo e por destino, o Município pode ajustar, mês a mês, o mix de veículos (evitando o uso de vans ou ônibus subutilizados, por exemplo) e o volume de viagens, sem estar preso a pacotes rígidos.

Na configuração trazida, portanto, ao menos numa análise não exauriente, própria do exame de Cautelar em Procedimentos de Contratação, não se verifica ilegalidade no Sistema de Registro de Preços.

Assim posta a questão, e sem prejuízo do respeito às construções em contrário, concluo pela superação do óbice levantado pelo representante, **não se acolhendo**, pois, a crítica dirigida ao emprego do sistema de registro de preços, no caso concreto.

Superado esse primeiro tópico, a segunda impugnação diz respeito ao prazo de cinco dias úteis, contado da convocação, para que a licitante vencedora apresente a extensa documentação relativa aos veículos e motoristas.

A Administração argumenta que o prazo pressupõe a existência prévia de estrutura mínima por parte da licitante e que é possível prorrogação mediante justificativa, o que mitigaria eventual reстрitividade.

Conquanto tais argumentos revelem apreço pela celeridade e pelo interesse público na rápida implementação do contrato, eles não afastam o fato de

que o prazo, tal como fixado, gera relevante assimetria entre os concorrentes.

Não é razoável presumir que todos os potenciais interessados já disponham, antes da licitação, de frota específica e integralmente regularizada para o exato perfil de linhas, rotas e exigências regulatórias do edital, sobretudo quando o próprio objeto é estruturado de forma parcelada, com diversos tipos de veículos e destinos.

Ao exigir que, em cinco dias, já se apresentem CRLVs, seguros contratados, registros junto a órgãos reguladores e autorizações especiais para circulação, o edital acaba por privilegiar, por via oblíqua, os atuais prestadores ou empresas já profundamente inseridas naquele nicho específico, restringindo o ingresso de novos competidores que, embora tecnicamente aptos, precisariam de prazo razoável para ajustar sua frota e regularizar a documentação.

A jurisprudência sobre o assunto tem censurado reiteradamente prazos exíguos para apresentação de documentos e veículos, justamente porque tais exigências funcionam como barreiras indiretas à competição, em afronta aos princípios da isonomia e da ampla competitividade.

Confira-se, a propósito, o precedente citado pelo DIPE (TC-013191.989.25-6 ([2])), em que se considerou insuficiente até mesmo o prazo de 20 dias para apresentação de documentação semelhante, por entender que tal estipulação implicava exigência de prévia disponibilidade de frota, o que não se coaduna com as diretrizes do artigo 3º, §1º, I, da antiga Lei nº 8.666/93, hoje com equivalentes no artigo 9º da Lei nº 14.133/2021 ([3]), nem com a lógica de maximização da disputa.

A possibilidade de prorrogação discricionária não resolve o problema. Ao contrário, transfere ao plano da gestão casuística aquilo que deveria ser previsto de forma objetiva e isonômica no edital, sujeitando os licitantes a incertezas quanto ao real tempo de que disporão, abrindo margem para interpretações díspares entre itens e licitações futuras.

Nessas condições, reputo **procedente** a insurgência relativa ao prazo de 5 dias úteis, devendo a Administração, em eventual novo certame, ampliar significativamente esse interregno, alinhando-o à jurisprudência e às condições efetivas de mercado.

Diante de todo o exposto, julgo **PARCIALMENTE PROCEDENTE** a representação, para determinar à **Prefeitura de Angatuba** que, em caso de retomada do **Pregão Eletrônico nº 014/2025**, promova adequações no respectivo edital, de modo a estabelecer prazo compatível e não restritivo para apresentação da documentação relativa a veículos e motoristas, vedadas exigências que, direta ou indiretamente, pressuponham prévia posse de frota integralmente regularizada

em prazo ínfimo, em respeito aos princípios da razoabilidade, isonomia e ampla competitividade.

Quanto ao mais, a fim de obstar novas contestações, convém promover reexame das demais cláusulas editalícias, com foco nas apontadas em destaque e nas conexas às que demandaram ajustes.

Deve o órgão promotor do certame, ademais, consolidar o edital e a minuta contratual com todas as retificações, mantendo numeração e remissões consistentes e republicar o instrumento convocatório saneado, com reabertura dos prazos legais (impugnação, esclarecimentos e propostas), conferindo-lhe publicidade nos mesmos meios da divulgação original.

Publique-se.

Submeta-se a presente decisão, na primeira oportunidade, à apreciação do Tribunal Pleno, na conformidade do parágrafo único do artigo 219-D do Regimento Interno.

Com a certificação do trânsito em julgado, arquivem-se os autos.

---

[1]<sup>1</sup> Decisão proferida pelo Conselheiro Substituto-Auditor Samy Wurman em 03/09/2025. Referendo do Tribunal Pleno em 10/09/2025.

[2]<sup>2</sup> Tribunal Pleno de 3 de setembro de 2025; Rel. Cons. Subst. – Aud. Márcio Martins de Camargo; Pub.: 17/09/2025. T.J.: 08/10/2025.

[3]<sup>3</sup> BRASIL. LEI Nº 14.133, DE 1º DE ABRIL DE 2021.

**Art. 9º** É vedado ao agente público designado para atuar na área de licitações e contratos, ressalvados os casos previstos em lei:

I - admitir, prever, incluir ou tolerar, nos atos que praticar, situações que:

a) comprometam, restrinjam ou frustrem o caráter competitivo do processo licitatório, inclusive nos casos de participação de sociedades cooperativas;

b) estabeleçam preferências ou distinções em razão da naturalidade, da sede ou do domicílio dos licitantes;

c) sejam impertinentes ou irrelevantes para o objeto específico do contrato;

II - estabelecer tratamento diferenciado de natureza comercial, legal, trabalhista, previdenciária ou qualquer outra entre empresas brasileiras e estrangeiras, inclusive no que se refere a moeda, modalidade e local de pagamento, mesmo quando envolvido financiamento de agência internacional;

III - opor resistência injustificada ao andamento dos processos e, indevidamente, retardar ou deixar de praticar ato de ofício, ou praticá-lo contra disposição expressa em lei.

São Paulo, 18 de dezembro de 2025.

**WAGNER DE CAMPOS ROSARIO**  
**CONSELHEIRO**

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: WAGNER DE CAMPOS ROSARIO. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse <http://e-processo.tce.sp.gov.br> - link 'Validar documento digital' e informe o código do documento: 6-GHWN-1G2D-6VXX-58EN