Acórdão 00022/2026-1 - Plenário

Processos: 04795/2025-4, 05128/2025-8, 05059/2025-1
Classificação: Controle Externo - Fiscalização - Representação
UG: SEDU - Secretaria de Estado da Educação
Relator: Domingos Augusto Taufner
Interessado: VITOR AMORIM DE ANGELO, LUCIMAR TOZETTI BATISTA
Representante: ROTA AZUL LOCADORA LTDA, NTUR TRANSPORTES, TURISMO E LOCADORA LTDA, LUA AZUL TRANSPORTES E SERVICOS LTDA

REPRESENTAÇÃO – LICITAÇÃO – PREGÃO ELETRÔNICO Nº 014/2025 – CONTRATAÇÃO DE TRANSPORTE ESCOLAR – IMPROCEDÊNCIA – DAR CIÊNCIA – ARQUIVAR.

Embora o parcelamento seja a regra nas contratações públicas, admite-se sua mitigação quando demonstrada, de forma prévia e motivada, a inviabilidade técnica e operacional, especialmente em serviços complexos e dinâmicos, como o transporte escolar, em que a fragmentação contratual comprometeria a eficiência, a flexibilidade e o interesse público.

A fixação de intervalo mínimo entre lances insere-se no âmbito da discricionariedade técnica da Administração, sendo legítima quando pautada em critérios de razoabilidade, proporcionalidade e planejamento prévio, sobretudo quando comprovado que o parâmetro adotado não inviabilizou a competição, mas contribuiu para uma disputa célere, eficiente e economicamente vantajosa

Assinado por LUIZ CARLOS CICILIOTTI DA CUNHA 06/02/2026 09:21
Assinado por SERGIO ABOUDIB FERREIRA PINTO 06/02/2026 09:15
Assinado por DOMINGOS AUGUSTO TAUFNER 05/02/2026 19:58
Assinado por LUCIANO VIEIRA 06/02/2026 08:53
Assinado por RODRIGO FLAVIO FREIRE FARIAS CHAMOUN 05/02/2026 19:20
Assinado por RODRIGO COELHO DO CARMO 05/02/2026 17:40
Assinado por SEBASTIAO CARLOS RANNA DE MACEDO 05/02/2026 17:18
Assinado por DAVI DINIZ DE CARVALHO 05/02/2026 17:18
Assinado por ODILSON SOUZA BARBOSA JUNIOR 05/02/2026 17:17

O RELATOR, EXMO. SR. CONSELHEIRO DOMINGOS AUGUSTO TAUFNER:

1. RELATÓRIO:

Tratam os autos de REPRESENTAÇÃO com pedido de concessão de medida cautelar, apresentada pela Rota Azul Locadora Ltda., em face da Secretaria de Estado da Educação – SEDU, noticiando supostas irregularidades no Edital de Pregão Eletrônico nº 014/2025 - Retificado, com sessão pública prevista para 26/06/2025, cujo objeto é a *"contratação de empresa ou cooperativa para executar o serviço de transporte escolar para atendimento aos alunos da rede estadual de ensino matriculados nas escolas da rede estadual localizadas no município de Guarapari"*, conforme especificações do Termo de Referência, Anexo I do referido Edital, com estimativa de custo global no valor de R$ 10.515.598,01 (dez milhões, quinhentos e quinze mil, quinhentos e noventa e oito reais e um centavo).

A Representante aponta os seguintes indícios de irregularidades:

Agrupamento Indevido de Veículos;

Intervalo Excessivo entre Lances.

Requer, ao final a concessão de medida cautelar para suspensão do certame, bem como a declaração de irregularidade do Edital nº 14/2025, determinando a sua adequação para permitir a divisão em lotes distintos, e a adoção de critério de julgamento por item.

Por meio da Decisão Monocrática nº 00441/2025 foram notificados os seguintes responsáveis: Sra Lucimar Tozetti Batista (Agente de Contratação da Secretaria de Estado da Educação – SEDU), para que apresentasse cópia integral do processo administrativo do Edital. Ainda, foi dada ciência do teor da decisão a Representante e ao Sr Vitor Amorim de Angelo (Secretário de Estado da Educação).

Ressalta-se que os Processos TC 5059/2025-1 e 5128/2025-8 foram apensados a estes autos, por conexão da matéria, a fim de evitar decisões conflitantes.

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: CC90E-64F6F-9B426

Instado a se manifestar, o NCG – Núcleo de Controle Externo de Contratações Governamentais, através da Manifestação Técnica 2033/2025, sugeriu o conhecimento da representação constante deste Processo e dos Processos 5059/2025-1 e 5128/2025-8, apensados, bem como o prosseguimento do feito, nos termos da Análise de Seletividade 213/2025-1.

Posteriormente, o NCG elaborou a Manifestação Técnica de Cautelar 00073/2025-6, com a seguinte proposta de encaminhamento:

> 5. CONCLUSÃO
>
> No que tange ao pedido de cautelar, nos termos da Petição Inicial 01037/2025-1 (evento 2) entende-se que tal medida não deve ser adotada por se ter configurado o *periculum in mora reverso*, capaz de trazer prejuízos significativos à SEDU - Secretaria de Estado da Educação ou ao interesse público, em caso de adoção de tal medida.
>
> 6. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO
>
> Diante do exposto nesta manifestação, sugere-se:
>
> 6.1. Indeferir a medida cautelar, por ter configurado o *periculum in mora* reverso;
>
> 6.2. Determinar que os presentes autos caminhem sob o rito ordinário;
>
> 6.3. Notificar a Sra. Lucimar Tozetti Batista (Agente de Contratação da Secretaria de Estado da Educação – SEDU), para que encaminhe cópia integral do processo administrativo pertinente ao Edital de Pregão Eletrônico nº 014/2025 - Retificado;
>
> 6.4. Cientificar a Representante do teor da decisão a ser deliberada.

Por meio da Decisão 03272/2025-2, o Plenário desta Corte acompanhou o entendimento técnico acima, de modo a conhecer da presente representação (bem como dos Processos 05059/2025 e 05128/2025 em apensos, indeferir a medida cautelar e determinar a oitiva da Agente de Contratação da Secretaria de Estado da Educação Sra Lucimar Tozetti Batista.

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: CC90E-64F6F-9B426

Após a apresentação das justificativas, os autos foram encaminhados para à Área Técnica, que produziu a Instrução Técnica Conclusiva 06214/2025-5, opinando pela improcedência da representação.

O Ministério Público de Contas, através do Procurador Dr. Luis Henrique Anastácio da Silva, por meio do Parecer nº 7175/2025-1, anuiu à proposta da Instrução Técnica Conclusiva acima.

É o relatório.

2. FUNDAMENTAÇÃO:

Como já citado, o Pregão Eletrônico nº 014/2025 - Retificado trata de contratação de empresa ou cooperativa destinada à execução do serviço de transporte escolar dos alunos da rede estadual de ensino no município de Guarapari, abrangendo diferentes tipos de veículos e monitores, pelo critério de menor preço, com valor estimado superior a R$ 10,5 milhões.

Ressalta-se que os Processos TC 5059/2025-1 e 5128/2025-8 foram apensados a estes autos, por conexão da matéria, a fim de evitar decisões conflitantes, na forma do § 1º do artigo 277, da Resolução TC nº 261/2013 – RITCEES, conforme determinações exaradas nas Decisões Monocráticas 00461/2025 e 00462/2025 dos respectivos processos.

O representante informa que o item 1.2 do certame prevê, que “a licitação será realizada em Item único, destacando que “conforme se depreende da leitura do edital, 22 (vinte e dois) veículos, foram agrupados em um único item, sendo adotado como critério de julgamento o menor preço em lote único, impedindo que potenciais participantes que não dispõem de todos os veículos fiquem de fora da disputa”.

A área técnica concluiu pela improcedência das representações, entendendo que o agrupamento do objeto foi devidamente justificado pelas peculiaridades do transporte escolar, serviço marcado por dinâmica logística complexa e necessidade de flexibilidade contratual contínua. Destacou que o parcelamento poderia comprometer

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: CC90E-64F6F-9B426

a eficiência e a continuidade do serviço, além de dificultar ajustes contratuais decorrentes de alterações de rotas.

Pois bem. Com o advento da Nova Lei de Licitações, Lei 14.133/2021, o parcelamento do objeto contratado (compra ou serviço) foi alçado a princípio, nos termos do artigo 47. Todavia, a parte final do mesmo dispositivo, ressalva que o parcelamento dos serviços não é obrigatório, quando demonstrado que sua adoção não é tecnicamente viável e economicamente vantajosa.

A partir de informações colhidas no Termo de Referência 001/2024, nota-se que o agrupamento do objeto é expressamente justificado, ao informar a inviabilidade técnica da prestação do serviço, em momento anterior à abertura da licitação:

> Agrupamento: Considerando que o transporte escolar envolve uma dinâmica de logística complexa em que ao longo da execução do serviço, ocorrem mudanças frequentes, que alteram as quantidades e qualidades dos itens que compõe o objeto, quais sejam, quilometragem, veículos, monitores, motorista, escolas e turnos atendidos;
>
> Assim, em decorrência da dinâmica do serviço de transporte escolar, a contratação dos itens se dará de forma único, por entendermos que o parcelamento dos serviços impossibilitará o atendimento as características de execução do objeto que exige uma estrutura para arcar com as eventuais mudanças ao longo do contrato.

Tal afirmação já revela um indicativo de que a flexibilidade contratual é um elemento importante para a adequada execução deste específico serviço.

Este Tribunal já teve a oportunidade de se manifestar em situação semelhante, e considerando a análise do aso concreto, bem como a discricionariedade do gestor, afastou a irregularidade apontada. Vejamos:

> Excerto 00129/2023-1
>
> [Licitação. Transporte escolar. Parcelamento do objeto. Justificativa]
>
> Acórdão 00186/2023-1

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: CC90E-64F6F-9B426

Teor: Versam os presentes autos sobre petição apresentada pela sociedade empresária (...), com pedido de medida cautelar, em face do Município da Serra por supostas irregularidades no Pregão Eletrônico Nº 154/2022, lançado pela Secretaria Municipal de Administração e Recursos Humanos de Serra, cujo objeto é a contratação de empresa para prestação de serviços de transporte escolar para atendimento aos alunos da Rede Municipal de Ensino da Serra/ES, (...)

(...) 2 FUNDAMENTAÇÃO

(...) Quanto à esta primeira irregularidade a empresa (...) aponta existência de cláusula editalícia com nítida restrição à competitividade considerando a ausência de Parcelamento do objeto, e argumenta que, apesar do município de Serra ser um dos maiores em extensão geográfica do Estado do Espírito Santo, a administração optou em aglutinar os serviços a serem contratados em apenas dois lotes.

(...) Ocorre que, ao contrário do que alega a representante, se verifica no termo de referência, documento que orienta o processo de contratação, que a divisão do objeto em 02 (dois) lotes foi realizada motivadamente como uma forma de garantir à Secretaria Municipal de Educação um melhor controle, possibilitando a organização da logística e fiscalização da prestação de serviço. Tal opção da Administração se baseou no fato de que uma mesma empresa atenderá todas as linhas de uma região onde estão situadas diversas unidades de ensino, e a opção pela divisão em dois lotes permitiria o controle de forma mais eficaz, possibilitando o remanejamento dos veículos entre uma "U.E" e outra. (...).

(...) Portanto, a Administração Municipal, amparada em seu poder discricionário, adotou, como melhor solução possível, a divisão do objeto em dois lotes, o que ocorreu visando maior eficiência e qualidade na prestação do serviço à população. [1]

[1] TCE-ES. Controle Externo> Fiscalização> Representação. Acórdão 00186/2023-1. Processo 07649/2022-2. Relator: Sebastião Carlos Ranna de Macedo. Órgão Julgador: Ordinária/Plenário. Data da sessão: 09/03/2023, Data da Publicação no DO-TCES: 20/03/2023.

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: CC90E-64F6F-9B426

Da mesma forma foi o posicionamento do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, ao julgar a Denúncia nº 1114645, a qual tem como objeto da licitação contratação de transporte escolar:

> DENÚNCIA. LICITAÇÃO. PREGÃO ELETRÔNICO. CONTRATAÇÃO DE TRANSPORTE ESCOLAR. ADOÇÃO DO CRITÉRIO DE JULGAMENTO POR MENOR PREÇO GLOBAL. EXIGÊNCIA DE COMPROVAÇÃO DE DISPONIBILIDADE DA TOTALIDADE DOS VEÍCULOS SOLICITADOS. VISITA TÉCNICA OBRIGATÓRIA. EDITAL RETIFICADO. IMPROCEDÊNCIA. ARQUIVAMENTO.
>
> 1. Apesar de o parcelamento do objeto se tratar de regra geral, existe certa margem de discricionariedade para o gestor, que determinará, em cada caso e mediante a devida justificativa, a conveniência ou não do parcelamento, de modo a melhor satisfazer o interesse público, preservar a eficiência da contratação e assegurar a satisfatória execução do objeto.
>
> 2. Não havendo transgressão a norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional ou patrimonial, a improcedência da denúncia é medida que se impõe. [2]

Ademais, quanto à alegação de que o agrupamento dos veículos em um único item impediria potenciais participantes, por não possuírem todos os veículos, verifica-se que houve ampla participação no certame, com registro de 12 empresas, conforme peça #306 do processo no E-docs (https://e-docs.es.gov.br/processo/protocolo/2024-7HK9H).

Ante o exposto, considerando que as justificativas analisadas apontam a necessidade de flexibilidade na execução do objeto, bem como a partir da discricionariedade conferida ao gestor, **acompanho** o posicionamento técnico e ministerial e **afasto** a presente irregularidade.

Alega também o representante que “no item 5.7 (O intervalo mínimo de diferença de valores ou percentuais entre os lances, que incidirá tanto em relação aos lances intermediários quanto em relação à proposta que cobrir a melhor oferta deverá ser de R$ 10.000,00 (dez mil reais)”, ressaltando “que se trata de valor demasiadamente alto

[2] TCE-MG. DENÚNCIA n. 1114645. Rel. CONS. SUBST. TELMO PASSARELI. Sessão do dia 14/03/23. Disponibilizada no DOC do dia 02/05/23. Colegiado. PRIMEIRA CÂMARA.

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: CC90E-64F6F-9B426

de intervalo entre lances, o que também desclassificaria potenciais participantes do certame, já na fase de lances".

Quanto ao intervalo entre lances, a unidade técnica considerou-o **razoável e proporcional** ao vulto da contratação, ressaltando que a disputa foi efetiva, com expressivo número de lances e ampla participação de licitantes, afastando qualquer prejuízo à competitividade.

Nos termos do artigo 57 da Lei 14.133/2021, o Manual de Licitações e Contratos, que compila as principais orientações e jurisprudência do Tribunal de Contas da União (TCU), trata especificamente da fixação de um intervalo mínimo de diferença de valores ou de percentuais entre os lances, consta o seguinte direcionamento:

> O edital de licitação poderá estabelecer intervalo mínimo de diferença de valores ou de percentuais entre os lances, que incidirá tanto em relação aos lances intermediários quanto em relação ao lance que cobrir a melhor oferta. Assim, o licitante somente poderá oferecer lance inferior ao último por ele apresentado (ou superior, se o critério for o de maior lance ou o de maior desconto), desde que observado o intervalo mínimo de diferença de valores ou de percentuais entre os lances.
>
> É importante ter cautela ao definir esse intervalo, pois se ele for muito grande, pode reduzir a competitividade do processo licitatório. Isso ocorre porque limita a possibilidade de novos lances que poderiam representar uma economia significativa no preço final da contratação, mas que não podem ser ofertados por estarem fora do intervalo mínimo definido no edital.
>
> Por outro lado, estabelecer um intervalo adequado entre os lances pode contribuir para uma fase de disputa mais consciente e eficiente. Isso ocorre porque essa condição incentiva os licitantes a dimensionarem melhor suas ofertas e a avaliarem cuidadosamente suas estratégias de lance. Além disso, um intervalo adequado pode proporcionar mais agilidade à disputa, tornando o processo mais rápido e eficiente. Portanto, é fundamental encontrar um equilíbrio na definição desse intervalo para garantir a agilidade, mas também a competitividade e a economia na contratação.

Como visto, a fixação do referido intervalo é inserida na atividade discricionária da Administração, que deverá ponderar entre a necessidade de assegurar a ampla competitividade e o dever de conduzir o certame de forma célere e eficiente, observando sempre os princípios da razoabilidade, proporcionalidade e

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: CC90E-64F6F-9B426

economicidade. Assim, a definição desse parâmetro deve resultar de planejamento prévio e motivação adequada, de modo a demonstrar que o intervalo adotado atende ao interesse público e não impõe restrições indevidas à livre disputa entre os licitantes.

Nota-se que o valor foi definido com base em um cálculo aproximado de 0,1% sobre o custo estimado da contratação. Com essa definição, buscou-se agilidade na disputa, uma vez que os fornecedores puderam ajustar suas ofertas dentro de uma faixa suficientemente estreita para incentivar novos lances, mas sem prolongar indevidamente a fase de disputa.

Em que pese a necessidade de equilíbrio entre agilidade e competitividade, observa-se que, diante do vultoso montante da contratação — superior a dez milhões de reais —, o intervalo fixado em R$ 10.000,00 mostra-se razoável e proporcional. Pois, empresas que se habilitam a participar de certames dessa envergadura devem contar com capacidade econômico-financeira suficiente para disputar lances com variações dessa ordem, não havendo que se falar em restrição à competitividade ou em limitação indevida da disputa, motivo pelo qual acompanho o opinamento técnico e ministerial e afasto a irregularidade.

Ante todo o exposto, acompanhando o entendimento da Área Técnica e do Ministério Público de Contas, VOTO para que seja adotada a deliberação que ora submeto à apreciação deste Colegiado.

DOMINGOS AUGUSTO TAUFNER

Relator

1. ACÓRDÃO TC-0022/2026:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos, **ACORDAM** os Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, reunidos em sessão do Plenário, ante as razões expostas, por:

1.1 Considerar **IMPROCEDENTE** a presente Representação, com fundamento no art. 95, inciso I e art. 99, §2º, da LC 621/2012**;**

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: CC90E-64F6F-9B426

1.2 Dar **CIÊNCIA** aos interessados e à Representante**;**

1.3 Após os trâmites regimentais, **ARQUIVAR** os autos**.**

2. Unânime.

3. Data da Sessão: 29/1/2026 - 2ª Sessão Ordinária do Plenário.

4. Especificação do quórum:

4.1. Conselheiros: Luiz Carlos Ciciliotti da Cunha (presidente), Domingos Augusto Taufner (relator), Sebastião Carlos Ranna de Macedo, Sérgio Aboudib Ferreira Pinto, Rodrigo Flávio Freire Farias Chamoun, Rodrigo Coelho do Carmo e Davi Diniz de Carvalho.

CONSELHEIRO LUIZ CARLOS CICILIOTTI DA CUNHA

Presidente

CONSELHEIRO DOMINGOS AUGUSTO TAUFNER

Relator

CONSELHEIRO SEBASTIÃO CARLOS RANNA DE MACEDO

CONSELHEIRO SÉRGIO ABOUDIB FERREIRA PINTO

CONSELHEIRO RODRIGO FLÁVIO FREIRE FARIAS CHAMOUN

CONSELHEIRO RODRIGO COELHO DO CARMO

CONSELHEIRO DAVI DINIZ DE CARVALHO

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: CC90E-64F6F-9B426

Fui presente:

PROCURADOR DE CONTAS LUCIANO VIEIRA

Procurador-geral

ODILSON SOUZA BARBOSA JÚNIOR

Secretário-geral das Sessões

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: CC90E-64F6F-9B426