



**TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO**

COMARCA DE SANTOS

FORO DE SANTOS

1ª VARA DA FAZENDA PÚBLICA

Praça José Bonifácio, s/nº, Salas 503 e 521, Centro - CEP 11013-910, Fone:  
(13) 3222-4919, Santos-SP - E-mail: santos1faz@tjsp.jus.br

**DECISÃO**

Processo nº: **1016064-60.2025.8.26.0562**  
 Classe - Assunto: **Ação Popular - Garantias Constitucionais**  
 Requerente: **Felipe Suarez Martins**  
 Requerido: **Prefeitura Municipal de Santos e outro**

Juiz(a) de Direito: Dr(a). **Fernanda Menna Pinto Peres**

Vistos.

Trata-se de **AÇÃO POPULAR** proposta por **FELIPE SUAREZ MARTINS** contra o **PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE SANTOS, ADILSON DOS SANTOS JÚNIOR** e o **MUNICÍPIO DE SANTOS**, com o objetivo de **anular procedimento licitatório destinado à contratação de empresa para prestação de serviços de locação de veículos com motoristas, por vícios de legalidade, ofensa à moralidade administrativa e risco de dano ao erário.**

Alega a parte autora que: (i) O Edital de Pregão Eletrônico nº 13/2025, da Câmara Municipal de Santos, possui **vícios insanáveis** e está em desconformidade com os princípios constitucionais da **legalidade, moralidade administrativa e eficiência**; (ii) O valor máximo estimado da contratação - **R\$ 4.070.269,98** - para o fornecimento de veículos com motoristas aos vereadores **não possui justificativa técnica idônea**, desconsiderando os princípios da economicidade e proporcionalidade; (iii) Trata-se de objeto de **utilidade duvidosa**, desnecessário à atuação parlamentar, especialmente diante da crise fiscal e de prioridades da população; (iv) O certame visa à **locação de veículos com motoristas para uso exclusivo dos vereadores**, o que se afasta do interesse público e configura desvio de finalidade; (v) Houve ausência de **estudo técnico preliminar legítimo** e violação à vedação de locação de veículos de luxo, conforme jurisprudência e normas orçamentárias; (vi) O edital não fixa **critérios objetivos de controle e fiscalização** da efetiva



**TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO**

COMARCA DE SANTOS

FORO DE SANTOS

1ª VARA DA FAZENDA PÚBLICA

Praça José Bonifácio, s/nº, Salas 503 e 521, Centro - CEP 11013-910, Fone:

(13) 3222-4919, Santos-SP - E-mail: santos1faz@tjsp.jus.br

prestação dos serviços, abrindo margem para **superfaturamento** e malversação de recursos públicos. (vii) Que *“Trata-se de certame voltado à contratação de veículos para os vereadores, sem qualquer critério objetivo que justifique a necessidade concreta de tais serviços [...] Trata-se de gasto incompatível com a moralidade e a razoabilidade, representando nítido desperdício de recursos públicos.”* (viii) *“O edital apresenta lacunas técnicas e afronta direta ao princípio da legalidade e da moralidade administrativa, além de representar um atentado à função fiscalizatória que se espera do Legislativo.”* (ix) Que a licitação em comento fere os arts. 37, caput e inciso XXI, da Constituição Federal, viola a Lei nº 14.133/2021, especialmente nos arts. 11, 18, 20, 22, 23, 26, 31 e 72. (x) Há jurisprudência consolidada que **veda o uso de recursos públicos para fins pessoais, mesmo que indiretos, por agentes políticos**; (xi) A contratação em questão **não se submete a planejamento estratégico e não foi precedida de consulta pública ou justificativa técnica robusta**. A exordial cita, ainda, precedentes do **STF** e **STJ** quanto à possibilidade de controle judicial de atos administrativos ilegais e lesivos ao erário por meio de ação popular, que o perigo de dano é **iminente** - considerando que o pregão está previsto para **ocorrer em 15/07/2025** - com risco de adjudicação e homologação imediata, sendo o iminente dano **irreversível** - pois o contrato, uma vez assinado, ensejará execução orçamentária, pagamento à empresa contratada e uso particular de veículos, com recursos públicos. Por tudo isso, conclui alegando que a **concessão da liminar** é necessária para **suspender imediatamente o certame**, evitando prejuízos ao erário e garantindo o resultado útil do processo.

REQUER: I - Seja **concedida a tutela antecipada** para **suspender liminarmente o Pregão Eletrônico nº 13/2025**, ou qualquer outro ato derivado do Processo nº 176/2025 da Câmara Municipal de Santos; II – Ao final, seja **anulado o procedimento licitatório** e declarada a **nulidade do contrato eventualmente assinado**; III - Que os réus sejam **condenados solidariamente à reparação de danos ao erário**, se constatados; IV – Requer, ainda, a **produção de provas** e a **isenção de custas judiciais**, nos termos da Constituição e da Lei da Ação Popular.

Com a inicial vieram documentos, certidão de quitação eleitoral e procuração.



**TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO**

COMARCA DE SANTOS

FORO DE SANTOS

1ª VARA DA FAZENDA PÚBLICA

Praça José Bonifácio, s/nº, Salas 503 e 521, Centro - CEP 11013-910, Fone:  
(13) 3222-4919, Santos-SP - E-mail: santos1faz@tjsp.jus.br

**É o resumo do necessário. Fundamento e Decido.**

I - Cabível a tutela antecipada em Ação Popular, nos termos da **Lei 4.717/65, art. 5º, §4º**, na defesa do patrimônio público. Também se exige, segundo o **CPC (art. 300)**, a presença conjunta do *fumus boni iuris* e do *periculum in mora*.

Por primeiro, anota-se que os princípios da Administração Pública, incluindo o princípio da moralidade, **são passíveis de controle jurisdicional direto**, especialmente em licitações públicas. Nesse sentido, vejamos:

**AGRAVO DE INSTRUMENTO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. TUTELA DE URGÊNCIA.** Decisão que deferiu liminar para determinar que o Prefeito do Município de Guaratinguetá exonere o corréu do cargo em comissão de Chefe de Gabinete da Secretaria Municipal de Governo e Gestão Estratégica . Nomeado que, no ano de 2022, teve o mandato de Vereador cassado em razão da prática de atos de improbidade administrativa e falta com o decoro na conduta pública enquanto era Presidente da Câmara Municipal de Guaratinguetá. Existência de ação criminal e de ação de improbidade administrativa em trâmite relacionadas aos mesmos fatos. Inexistência, por ora, de condenação transitada em julgado que não obsta o deferimento da liminar. **Fundada dúvida quanto à idoneidade moral do ex-vereador, a indicar que sua nomeação para o exercício do cargo de confiança é temerária. Indícios de violação aos princípios da moralidade administrativa e da impessoalidade. Preponderância do interesse público sobre o particular. Presença dos requisitos da probabilidade do direito e do perigo de dano.** Decisão mantida . Recurso não provido. (TJ-SP - Agravo de Instrumento: 20818994920248260000 Guaratinguetá, Relator.: Eduardo Prativiera, Data de Julgamento: 22/07/2024, 5ª Câmara de Direito Público, Data de Publicação: 22/07/2024)

**AÇÃO POPULAR Moralidade administrativa Possibilidade Prejuízo ao erário Prova Dispensabilidade** Prescrição Termo inicial Publicação do ato administrativo irregular Instalação portuária Incorporação e adensamento de áreas sem licitação Previsão legal Ausência Anulação Possibilidade: - **A ação popular constitui meio adequado para a proteção da moralidade administrativa, ainda que ausente prejuízo ao erário.** - Somente com a publicação do ato há ciência dos cidadãos de suposta ilegalidade, desencadeando o prazo prescricional para a ação popular. - Ausente previsão legal, é nulo o arrendamento, incorporação ou adensamento de área portuária efetuado sem prévia licitação. Violação dos princípios constitucionais da legalidade, impessoalidade e moralidade. (TJ-SP - APL: 00158378820058260562 SP 0015837-88 .2005.8.26.0562, Relator.: Teresa Ramos Marques, Data de Julgamento: 08/09/2014, 10ª Câmara de Direito Público, Data de Publicação: 09/09/2014)

A respeito do controle externo judicial manifesta-se Marçal Justen Filho:



**TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO**

COMARCA DE SANTOS

FORO DE SANTOS

1ª VARA DA FAZENDA PÚBLICA

Praça José Bonifácio, s/nº, Salas 503 e 521, Centro - CEP 11013-910, Fone:  
(13) 3222-4919, Santos-SP - E-mail: santos1faz@tjsp.jus.br

O princípio da universalidade da jurisdição significa a possibilidade de ampla investigação sobre a atividade administrativa por parte do Judiciário, respeitados os limites do mérito das escolhas exercitadas no exercício de competência discricionária.

**Desta forma, possui o Poder Judiciário competência para analisar a atividade administrativa, estando limitado a não interferir no que concerne à discricionariedade da Administração, detendo legitimidade para sanar eventuais irregularidades daquela. (JUSTEN FILHO, Marçal. *Curso de Direito Administrativo*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012, 9ª ed., p. 1143)**

Pois bem.

O certamente questionado tem como objeto :

Seleção de propostas para registro de preços visando a contratação de empresa especializada para **prestação de serviços de locação de veículos, com motorista, com quilometragem livre, em condições de trafegar dentro e fora do município, conforme delimitação definida, incluídas as despesas com seguro, manutenções corretivas e preventivas dos veículos, destinados ao uso exclusivo dos vereadores da Câmara Municipal de Santos**, com a finalidade de atender à necessidade de transporte oficial durante o exercício das funções parlamentares, conforme descrições constantes no Termo de Referência, Anexo I do Edital

De início, da análise do edital do pregão (fls. 32-109) e do respectivo ETP - estudo técnico preliminar (fls. 69-79), conclui-se que - em que pese o ETP cumpra com os requisitos mínimos do art. 18 da Lei 14.133/2021 (quais sejam: (i) caracterização da demanda; (ii) estudo de alternativas; (iii) justificativa da escolha da solução; (iv) estimativas quantitativas e financeiras) – há três incongruências relevantes no mencionado estudo.

*Por primeiro*, o ETP afirma que a prestação é de serviço **comum e sem prestação contínua**, por se tratar de registro de preços e utilização por ordem de serviço. In verbis: "*O serviço é definido como comum, sem prestação contínua*" (fl. 71 *in fine*).

De fato, o serviço é padronizado e mensurável, o que atende ao conceito de **serviço comum** (art. 6º, XX, da Lei 14.133/2021). Contudo, **a prestação será recorrente e com previsão de uso contínuo** para atividades ordinárias dos vereadores. **Isso descaracteriza a afirmação de que não é contínuo.**

O **ETP** afirma expressamente que o serviço “**não é contínuo**”, sob o



**TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO**

COMARCA DE SANTOS

FORO DE SANTOS

1ª VARA DA FAZENDA PÚBLICA

Praça José Bonifácio, s/nº, Salas 503 e 521, Centro - CEP 11013-910, Fone:

(13) 3222-4919, Santos-SP - E-mail: santos1faz@tjsp.jus.br

argumento de que será prestado sob demanda. No entanto a **destinação é para uso diário e exclusivo dos vereadores**, o contrato tem **duração de 12 meses, renovável** e a estrutura é compatível com **atividade permanente do órgão**. Destarte, há – ao menos no que se infere nesta sede de cognição sumária - **incompatibilidade fática entre a realidade do serviço (objeto do contrato) e sua classificação jurídica.**

A jurisprudência do TCU e a doutrina administrativa reconhecem como serviço contínuo aquele que **atende a necessidade permanente da Administração, ainda que a execução se dê por ordem de serviço.**

Nesse sentido TCU - RP: 02346620162, Relator.: WALTON ALENCAR RODRIGUES, Data de Julgamento: 15/04/2020, Plenário, extraindo-se do bojo do V. Acórdão:

(...)

17.14. Entende-se que “*os serviços de natureza continuada são definidos não pelo prazo de sua prestação e nem pelo exame propriamente da atividade desenvolvida pelos particulares, mas pela perenidade da necessidade pública a ser satisfeita*” (Acórdão 1737/2012, Plenário, Rel. Min. Ana Arraes). **O serviço contínuo é aquele que atende a necessidades permanentes da Administração. Por isso, o orçamento dos exercícios futuros deverá prever recursos para o seu atendimento.**

17.15. O caráter permanente da necessidade não significa a exigência de prestações diárias por parte do contratado. **O fundamental é que exista um “padrão de continuidade previsível”** (Acórdão 1151/2015, Plenário, Rel. Min. Ana Arraes), a exigir uma solução estável de contratação.

17.16. A doutrina define serviços contínuos como “*aqueles em que o contratado põe-se à disposição da Administração de modo ininterrupto*”, sem a necessidade de “*que o prestador do serviço realize algo em favor da contratante diariamente*”<sup>1</sup>.

(...)

17.38. O risco de interrupção no atendimento a serviços contínuos é ampliado se houver a necessidade de promover licitações e contratações diversas em curto período de tempo, **tal como o ano civil.**

17.39. Por outro lado, **a contratação continuada tende a ser mais vantajosa para a Administração, pois se obtêm melhores propostas de preços, em virtude dos ganhos de escala,** e se desafogam as entidades licitantes, que podem se dedicar a suas atividades-fim e não à realização contínua de licitações.

(...)

17.50. Quanto à essencialidade, no entanto, Marçal Justen Filho (...) observa que: A identificação dos serviços de natureza contínua não se faz a partir do exame propriamente da atividade desenvolvida pelos particulares, como execução da

<sup>1</sup> Niebuhr, Joel. Licitação pública e contrato administrativo. 3. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2013, p. 769.



**TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO**

COMARCA DE SANTOS

FORO DE SANTOS

1ª VARA DA FAZENDA PÚBLICA

Praça José Bonifácio, s/nº, Salas 503 e 521, Centro - CEP 11013-910, Fone:  
(13) 3222-4919, Santos-SP - E-mail: santos1faz@tjsp.jus.br

prestação contratual. A continuidade do serviço retrata, na verdade, a permanência da necessidade pública a ser satisfeita. Ou seja, **o dispositivo abrange os serviços destinados a atender necessidades públicas permanentes, cujo atendimento não exaure prestação semelhante no futuro. Estão abrangidos não apenas os serviços essenciais, mas também as necessidades públicas permanentes relacionadas com atividades de menor relevância (tal como limpeza, por exemplo). O que é fundamental é a necessidade pública permanente e contínua a ser satisfeita através de um serviço.** (Justen Filho, Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos. 6 ed. São Paulo: Dialética, 1999, p. 949-950).

(...)

17.54. Prossequindo na identificação das características dos serviços continuados, **entende-se a execução de forma contínua como aquela que se renova periodicamente, conforme um padrão previsível, por tempo indeterminado.** (...)

17.55. **Por longa duração, entende-se a execução de serviço que se estende por mais de um exercício financeiro, resultante da permanência da necessidade pública** a que se refere Justen Filho, ou seja, necessidade “*cujo atendimento não exaure prestação semelhante no futuro*”, de modo que não se extingue no decurso de prazo previsível.

(...)

Assim, o **serviço contínuo** é aquele que **atende** as **necessidades permanentes** da **Administração**. Por isso, o orçamento dos exercícios futuros deverá prever recursos para o seu atendimento. A essencialidade do **serviço** deve ser vista *cum grano salis*, já que não é a importância do **serviço** em si, mas a **necessidade permanente** e contínua da **Administração** que qualifica o **serviço** como **contínuo**. A **necessidade permanente** e a busca por uma solução estável.

Tal conclusão se coaduna com o que dispõe o art. 6º da Lei 14.133/2021:

XV - **serviços e fornecimentos contínuos**: serviços contratados e compras realizadas pela Administração Pública para a manutenção da atividade administrativa, **decorrentes de necessidades permanentes ou prolongadas**;

XVI - **serviços contínuos com regime de dedicação exclusiva de mão de obra**: aqueles cujo modelo de execução contratual exige, entre outros requisitos, que:

- a) **os empregados do contratado fiquem à disposição nas dependências do contratante para a prestação dos serviços**;
- b) o contratado não compartilhe os recursos humanos e materiais disponíveis de uma contratação para execução simultânea de outros contratos;
- c) **o contratado possibilite a fiscalização pelo contratante quanto à distribuição, controle e supervisão dos recursos humanos alocados aos seus contratos**;

Assim, ao não enquadrar o objeto do contrato (“*prestação de serviços de*”



**TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO**

COMARCA DE SANTOS

FORO DE SANTOS

1ª VARA DA FAZENDA PÚBLICA

Praça José Bonifácio, s/nº, Salas 503 e 521, Centro - CEP 11013-910, Fone:

(13) 3222-4919, Santos-SP - E-mail: santos1faz@tjsp.jus.br

*locação de veículos, com motorista, com quilometragem livre, em condições de trafegar dentro e fora do município, conforme delimitação definida, incluídas as despesas com seguro, manutenções corretivas e preventivas dos veículos, destinados ao uso exclusivo dos vereadores da Câmara Municipal de Santos")* como serviços contínuos, a Administração **não explora as possibilidades legais para ganhos de escala, planejamento e redução de custos indiretos**, como exigem os arts. 106, I e 107 da Lei 14.133/2021.

Nos termos da **Lei nº 14.133/2021**, a **prestação de serviços contínuos pode resultar em contratos com vigência inicial de até 5 anos, prorrogáveis sucessivamente, limitando-se a um total de 10 anos, desde que** haja: (i) Previsão expressa no edital e contrato; (ii) Atestado de vantajosidade econômica; (iii) Existência de créditos orçamentários. Essa previsão representa **uma inovação legislativa relevante, que amplia a margem de planejamento e racionalização de contratações públicas**, especialmente em serviços rotineiros e de longa duração, **como é o caso de locação de veículos com motorista para uso institucional contínuo**.

A inadequação no enquadramento jurídico acarreta, pois, o fato de que o contrato **não contém cláusula de extinção sem ônus com base em conveniência**, como previsto no **art. 106, III e §1º**, nem **cláusula de prorrogação sucessiva** conforme o **art. 107**, nem previsão de **vigência máxima decenal**.

Não se vislumbra, contudo, do ETP, justificativa para não adotar prazo inicial superior a 12 meses, desconsiderando a possibilidade legal de contratação de até 5 anos com vantagens operacionais e econômicas.

Assim, o contrato **desconsidera diretrizes obrigatórias da Lei 14.133/2021 para serviços contínuos**, o que compromete sua **conformidade jurídica e eficiência administrativa**.

Anota-se que o próprio ETP prevê: "**4.4 RENOVAÇÃO DA FROTA - O veículo deverá ser substituído a cada 120.000 km rodados. Estima-se que cada veículo circule até 4.000 km por mês.**"(fl. 72). Ou seja, a frota dos veículos alugados, pela estimativa de rodagem, deverá ser trocada **a cada 2,5 anos** – o que por si só já se mostra incompatível com



**TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO**

COMARCA DE SANTOS

FORO DE SANTOS

1ª VARA DA FAZENDA PÚBLICA

Praça José Bonifácio, s/nº, Salas 503 e 521, Centro - CEP 11013-910, Fone:  
(13) 3222-4919, Santos-SP - E-mail: santos1faz@tjsp.jus.br

a **previsão de vigência de 12 meses**, no edital e no contrato. Ademais, é de **todo questionável a estimativa de que cada vereador rodará em média 4.000 km por mês**, o que significa que cada vereador rodará uma média de **133 km por dia, durante todo o ano, ininterruptamente, incluindo fins de semana e feriados**.

De qualquer sorte, o art. 18 da Lei 14.133/2021 prevê que **o ETP deve abordar todas as considerações técnicas**, mercadológicas e de gestão **que podem interferir na contratação**, ou seja, deverá **estar suficientemente fundamentado para demonstrar a viabilidade técnica e a vantagem da contratação**, indicando os **parâmetros de dimensionamento da solução**. Contudo, o ETP **não apresenta dados empíricos sobre o deslocamento dos vereadores, não fundamenta tecnicamente essa estimativa** com base em logs de deslocamento, relatórios administrativos, registros de viagens oficiais ou mesmo dados geográficos e **não menciona limites legais de uso ou critérios institucionais padronizados**. Assim, a ausência de **critérios objetivos para estimativas quantitativas**, especialmente de **impacto financeiro direto** (como quilometragem média), **afronta o princípio do planejamento e da motivação dos atos administrativos** (CF, art. 37; Lei nº 9.784/99, art. 50).

Vale mencionar, a respeito, jurisprudência do TCU:

32. Sobre esse item da oitava, exigência de declaração de garantia emitida pelo fabricante, o Acórdão 3.018/2020-TCU-Plenário, Ministro Relator Augusto Sherman, enuncia que, **à luz da jurisprudência predominante do TCU** (a exemplo do Acórdão 1.805/2015-TCU-Plenário, Relator Ministro-Substituto Weder de Oliveira), a carta de solidariedade, ainda que exigida para fins de celebração contratual, é hipótese excepcional, a qual **requer justificativa técnica**, o que inexistiu no processo de contratação em tela ou na manifestação ora apresentada perante esta Corte.

33. Nesse sentido, a **explicação genérica apresentada pela unidade jurisdicionada de que as exigências foram similares às de outros certames só confirma a ausência de justificativa técnica que suportasse a referida exigência, motivo pelo qual não há como aceitar a sua presença no Pregão Eletrônico SRP 9/2020**.

(Acórdão 2129/2021 – Plenário – TCU – Rel Benjamin Zynler, proc. REPR. 047.378/2020-4, j. 15.9.21, Ata 36/2021)

*Por segundo:* A minuta do contrato administrativo, cláusulas 5.2 e 7.7, reforça



**TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO**

COMARCA DE SANTOS

FORO DE SANTOS

1ª VARA DA FAZENDA PÚBLICA

Praça José Bonifácio, s/nº, Salas 503 e 521, Centro - CEP 11013-910, Fone:

(13) 3222-4919, Santos-SP - E-mail: santos1faz@tjsp.jus.br

a **transferência integral dos riscos e encargos trabalhistas e previdenciários dos motoristas à contratada**, mas **não cria nem autoriza qualquer tipo de responsabilidade subsidiária da Administração Pública**, nem prevê qualquer tipo de caução ou garantia a fazer frente a tal responsabilidade subsidiária (que é legal), de todo recomendável, inclusive à luz do art. 121, §3º da Lei 14.133/2021.

Por terceiro: anota-se uma **RELEVANTE DIFERENÇA** entre o valor do edital e o valor estimado no ETP - de R\$ 918.725,22 - ou seja, **quase 30% de acréscimo** em relação ao valor previsto no ETP (R\$ 3.151.544,76 estimado da contratação apresentado no ETP x R\$ 4.070.269,98 constante do edital do pregão).

Por quarto (e não menos importante): O ETP não cumpriu a contento com o disposto nos arts. 11, IV, art. 18, §1º, XII e 20, §1º da Lei 14.133/2021, *in verbis*:

*descrição de possíveis impactos ambientais e respectivas medidas mitigadoras, incluídos requisitos de baixo consumo de energia e de outros recursos, bem como logística reversa para desfazimento e reciclagem de bens e refugos, quando aplicável.*

Segundo o último *Inventário Nacional de Emissões de Gases de Efeito Estufa*<sup>2</sup> (2022), o setor energia (no qual o consumo e queima de combustíveis se enquadra) foi responsável pela emissão de 429,9 milhões de toneladas de CO<sub>2</sub> e no setor Energia, sendo a **queima e consumo de combustíveis**: Essa categoria representa a **maior parte do setor**, especialmente pelo uso de combustíveis fósseis em transporte e geração elétrica, sendo 97,3% de CO<sub>2</sub>, 1,8% de CH<sub>4</sub> e 0,9% de N<sub>2</sub>O (esses dados indicam que o total de CO<sub>2</sub> emitido por combustíveis foi superior a 417 milhões de toneladas de CO<sub>2</sub>). Por sua vez, no Estado de São Paulo, **o total de emissões do setor Energia foi de 78,5 milhões de toneladas de GEEs, proporção significativa vinda do transporte rodoviário**, que é altamente concentrado em São Paulo (com a maior frota do país), assim distribuídos: 96,5% de CO<sub>2</sub>, 2,3 % de CH<sub>4</sub> e 1,1% de N<sub>2</sub>O (portanto, aproximadamente **75,7 milhões de toneladas de CO<sub>2</sub>** foram emitidas em SP a partir da queima de combustíveis).E, de acordo com o estudo *Emissões Poluentes dos Veículos: impacto dos combustíveis utilizados e*

<sup>2</sup> <https://repositorio.mcti.gov.br/handle/mctic/4967>, consultado em 13/07/2025.



**TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO**

COMARCA DE SANTOS

FORO DE SANTOS

1ª VARA DA FAZENDA PÚBLICA

Praça José Bonifácio, s/nº, Salas 503 e 521, Centro - CEP 11013-910, Fone:

(13) 3222-4919, Santos-SP - E-mail: santos1faz@tjsp.jus.br

*potencialidades da mobilidade elétrica*<sup>3</sup>, um carro pequeno com consumo de 12 km/l de gasolina emite aproximadamente **190 kg de CO2 equivalente** para cada 1.000 quilômetros rodados. OU seja, a frota alugada emitirá, segundo a estimativa de rodagem do ETP, **191.520.000 kg CO2 por ano.**

Assim, a contratação de locação de 21 veículos com previsão estimada de rodar 4000km/mês cada um (com emissão anual total estimada de **191.520.000 kg CO2 por ano**) e troca prevista a cada 120.000 km rodados, **não é de impacto ambiental irrelevante**, de sorte que, em observância ao art. 225 CF, art. 170 VI CF, à Lei 6938/81, à Lei 12.305/2010 (PNRS), à Lei 12.187/2009 (PNMC), o Plano Municipal de Mudanças do Clima de Santos (PMMCS)<sup>4</sup>, o Programa Estadual de Contratações Públicas Sustentáveis (Decreto Estadual nº 53.336/2008), a ABNT NBR ISO 20400 - Diretrizes para Compras Sustentáveis, Lei 14.902/24 (programa MOVER – Mobilidade Verde e Inovação) e seu Decreto regulamentador 12.435/2025, e arts. 11, IV, 18 §1º IV e 20 §1º da Lei n. 14.133/2021, o ETP deveria descrever tecnicamente e quantitativamente tais impactos ambientais e **prever as respectivas medidas mitigadoras**, incluídos **requisitos de baixo consumo de energia e de outros recursos**, **bem como logística reversa para desfazimento e reciclagem de bens e refugos**, **seja na manutenção quanto na troca dos veículos.**

Contudo, o ETP (fls. 69-79) limitou-se a prever:

**14. POSSÍVEIS IMPACTOS AMBIENTAIS**

**Veículos automotores emitem poluentes de ar e ruídos.** A **correta manutenção e a qualidade do veículo** são fatores que reduzem este impacto ambiental. Para isso, há a exigência de que os veículos sejam novos e de que haja manutenção contínua, preventiva e corretiva, dos veículos, além do disposto no item “Requisitos de Sustentabilidade”.

(...)

**4.6 REQUISITOS DE SUSTENTABILIDADE**

A empresa contratada deverá manter a **regulagem dos veículos automotores**,

<sup>3</sup> LEAL, Túlio Augusto Castelo Branco; CONSONI, Flávia L.; *Emissões Poluentes dos Veículos: impacto dos combustíveis utilizados e potencialidades da mobilidade elétrica*. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas /CONLEG/Senado, janeiro 2021 (Texto para discussão n. 293). Disponível em <senado.leg.br/estudos>. Acesso em 13/07/2025.

<sup>4</sup> Disponível em:

<[https://www.santos.sp.gov.br/static/files\\_www/conteudo/Pag\\_Internas/PMMCS%20Plano%20Municipal%20de%20Mudanc,a%20do%20Clima%20de%20Santos%2015-12-%202016%20II.Pdf](https://www.santos.sp.gov.br/static/files_www/conteudo/Pag_Internas/PMMCS%20Plano%20Municipal%20de%20Mudanc,a%20do%20Clima%20de%20Santos%2015-12-%202016%20II.Pdf)>, consultado em 13/07/2025.



**TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO**

COMARCA DE SANTOS

FORO DE SANTOS

1ª VARA DA FAZENDA PÚBLICA

Praça José Bonifácio, s/nº, Salas 503 e 521, Centro - CEP 11013-910, Fone:  
(13) 3222-4919, Santos-SP - E-mail: santos1faz@tjsp.jus.br

preservando as suas características originais para que sejam minimizados os níveis de emissão de poluentes, visando contribuir com o atendimento dos programas de qualidade do ar, **observados os limites máximos de emissão de gases, conforme legislação vigente**. A empresa também deverá manter os veículos automotores de modo a **coibir a deterioração e a adulteração do sistema de escapamento** que possam resultar em níveis de emissão sonora superiores aos dos padrões aceitáveis nos termos da legislação vigente, normas brasileiras aplicáveis e recomendação dos manuais de proprietários e serviços dos Veículos.

A simples afirmação do ETP de que "*veículos automotores emitem poluentes de ar e ruídos*" é de todo **genérica, não atendendo às exigências de especificações técnicas que a lei exige no ETP**. Não fosse só isso, limita-se a prever como "**medida mitigadora**" a "*correta manutenção e a qualidade dos veículos*", sua "*regulagem*" e "*observância dos limites máximos de emissão de gases, conforme a legislação*".

Segundo a Lei 12.187/2009 (PNMC) – art. 2º, inc VII - "**mitigação: mudanças e substituições tecnológicas que reduzam o uso de recursos e as emissões por unidade de produção, bem como a implementação de medidas que reduzam as emissões de gases de efeito estufa e aumentem os sumidouros**".

"A *correta manutenção e a qualidade do veículo*", "*a regulagem dos veículos automotores*" e "*os limites máximos de emissão de gases, conforme legislação vigente*" e "*coibir a deterioração e a adulteração do sistema de escapamento*" (como previstos no ETP) não são "**medidas mitigadoras**" nos termos da legislação vigente, porque **não visam reduzir as emissões** e **nem tampouco visam a aumentar sumidouros** (mas apenas se propõem a manter as emissões conforme os próprios padrões máximos permitidos segundo a regular fabricação dos veículos e normas já vigentes) - sem qualquer previsão de alternativas tecnológicas e/ou energéticas que efetivamente **reduzam** tais emissões ou **aumentem** os sumidouros de GEEs (como compensações que neutralizem as emissões).

Ademais, no ETP não se vislumbra **qualquer referência direta ou indireta** a:

- (i) quantitativo de emissões de carbono; (ii) quantitativo de poluição atmosférica; (iii) eficiência energética dos veículos; (iv) sustentabilidade na escolha de modelos; (v) descarte de peças ou combustíveis; (vi) critérios ambientais de contratação; (vii) impactos da frota no



**TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO**

COMARCA DE SANTOS

FORO DE SANTOS

1ª VARA DA FAZENDA PÚBLICA

Praça José Bonifácio, s/nº, Salas 503 e 521, Centro - CEP 11013-910, Fone:  
(13) 3222-4919, Santos-SP - E-mail: santos1faz@tjsp.jus.br

ambiente urbano ou natural etc. **Tais omissões técnicas são incompatíveis com os princípios constitucionais da eficiência e do desenvolvimento sustentável.**

Recomenda-se – segundo o *Manual de Compras Públicas Sustentáveis para Municípios*<sup>56</sup> a **análise qualitativa e quantitativa dos impactos ambientais esperados**, inclusive por meio da **análise do ciclo de vida (ACV)**, identificação de **poluentes, consumo energético e alternativas sustentáveis**. O ETP em comento (fls. 69/79), por sua vez, **não quantifica impactos ambientais** (não há dados sobre volume de CO<sub>2</sub>, consumo estimado de combustível, ruído, etc.); **não apresenta alternativas ambientalmente mais vantajosas**, como uso de veículos híbridos ou movidos a biocombustíveis; **não avalia ciclo de vida dos veículos nem compara opções de menor impacto; não estabelece metas ambientais nem obrigações contratuais relacionadas à mitigação ambiental efetiva.**

Por fim, merece especial e expressa menção o **PMMCS-Plano Municipal de Mudança do Clima de Santos**<sup>7</sup> segundo o qual:

A integração tarifária entre modais de transporte público, **a utilização de tecnologias de propulsão de baixo impacto ambiental e melhor eficiência energética nos veículos utilizados no sistema**, o incentivo à utilização de bicicletas e afins e a fiscalização veicular, **inclusive de veículos institucionais**, comerciais e particulares **também deve buscada e aprimorada.**

(...)

**- Determinar critérios de sustentabilidade ambiental e de estímulo à mitigação de gases de efeito estufa na aquisição de veículos da frota do Poder Público e na contratação de serviços de transporte;**

**- Promover a expansão de medidas de controle de desempenho de emissões na frota atual e futura do Município. (PMMCS, item 8.6.2 – transporte, p. 64)**

**O sistema de transportes é o maior responsável pela emissão de GEE**, sendo necessária a criação do Inventário Municipal de GEE. **A grande preponderância do modal rodoviário faz com que os principais combustíveis empregados nessa frota (óleo diesel, gasolina automotiva e etanol) tenham papel central** na definição das categorias chave do inventário (...). (PMMCS, item 8.6.5 – GEE, p. 67)

<sup>5</sup> <<https://portal.epitaya.com.br/index.php/ebooks/article/view/862/731>> consultado em 13/07/2025

<sup>6</sup> O Manual de compras sustentáveis para Municípios

<sup>7</sup> Disponível em:

<[https://www.santos.sp.gov.br/static/files\\_www/conteudo/Pag\\_Internas/PMMCS%20Plano%20Municipal%20de%20Mudanc,a%20do%20Clima%20de%20Santos%2015-12-%202016%20II.Pdf](https://www.santos.sp.gov.br/static/files_www/conteudo/Pag_Internas/PMMCS%20Plano%20Municipal%20de%20Mudanc,a%20do%20Clima%20de%20Santos%2015-12-%202016%20II.Pdf)> consultado em 13/07/2025



**TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO**

COMARCA DE SANTOS

FORO DE SANTOS

1ª VARA DA FAZENDA PÚBLICA

Praça José Bonifácio, s/nº, Salas 503 e 521, Centro - CEP 11013-910, Fone:

(13) 3222-4919, Santos-SP - E-mail: santos1faz@tjsp.jus.br

Por tudo isto, **entendo presente** o *fumus boni iuris*, dado o constatado **vício de planejamento, desatendimento ao regime jurídico dos serviços contínuos, incompatibilidade do valor do contrato com o ETP, omissões técnicas quantitativas e qualitativas no ETP, inobservância aos princípios e normas das contratações sustentáveis e ao PMMCS, infração aos princípios da economicidade, da eficiência e da moralidade administrativa (CF/88, art. 37, caput), fundamentação robusta, relevância pública e risco ao erário** ( na contratação de veículos e motoristas de uso individual por vereadores sem justificativa robusta e enquadramento jurídico-técnico-orçamentário de acordo com a legislação vigente.

**Presente, ainda, o *periculum in mora*, pois o certame tem data iminente de abertura em 15/07/2025, com risco de contratação e execução imediata do contrato, o que pode gerar dano de difícil reversão, notadamente ao patrimônio público.**

ISTO POSTO, e por tudo o mais que dos autos consta, **DEFIRO A TUTELA ANTECIPADA** *inaldita altera pars*, para **determinar a SUSPENSÃO IMEDIATA do Pregão Eletrônico nº 13/2025**, ou qualquer outro ato derivado do Processo nº 176/2025 da Câmara Municipal de Santos.

Oficie-se, com urgência, à Câmara Municipal de Santos para ciência e imediato cumprimento desta decisão.

II - Citem-se os réus para, querendo, apresentar contestação no prazo legal.

**Intimem-se e cumpra-se, com urgência.**

Santos, 13 de julho de 2025.

**DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE NOS TERMOS DA LEI 11.419/2006,  
CONFORME IMPRE/SSÃO À MARGEM DIREITA**