



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO TOCANTINS**  
**GABINETE DA 4ª RELATORIA**  
**Conselheiro Substituto LEONDINIZ GOMES**

- 1. Processo nº: 857/2023
- 2. Classe/Assunto: 15.EXPEDIENTE
- 1.EXPEDIENTE - PROCESSO DE ACOMPANHAMENTO Nº 538/2023 - DISPENSA 039/2023
- 3. Responsável(eis): MARIA DE FATIMA PEREIRA DE SENA E SILVA - CPF: 74630202315
- WYSLENE OLIVEIRA DE SOUSA BRITO - CPF: 64277860168
- 4. Interessado(s): NAO INFORMADO
- 5. Origem: TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO TOCANTINS
- 6. Órgão vinculante: PREFEITURA MUNICIPAL DE PALMAS
- 7. Distribuição: 4ª RELATORIA
- 8. DESPACHO Nº 711/2023-RELT4

8.1. Trata o presente Expediente de acompanhamento instaurado pela **Coordenadoria de Análise de Atos, Contratos e Fiscalização de Obras e Serviços de Engenharia – CAENG**, em que aponta possíveis inconsistências na **Dispensa de Licitação** oriunda da Portaria nº 039/2023, publicada no Diário Oficial do Município nº 3.154, de 5 de fevereiro de 2023, da Prefeitura de Palmas/TO, cujo objeto é a contratação, por meio de dispensa emergencial, de empresa especializada na prestação de serviços de transporte escolar dos alunos da zona rural, do Ensino Infantil e Ensino Fundamental regularmente matriculados na Rede de Ensino do Município de Palmas/TO, bem como para transporte dos servidores, por quilômetros rodados, conforme condições e especificações contidas no Termo de Referência nº 006/2023, no valor de R\$19.953.385,20 (dezenove milhões, novecentos e cinquenta e três mil, trezentos e oitenta e cinco reais e vinte centavos).

8.2. Na fase de instrução inicial, a CAENG, por meio da **Análise Preliminar de Acompanhamento nº 17/2023 (Evento 1)**, apontou as seguintes inconsistências:

**2. DA ANÁLISE**

2. A SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE PALMAS propôs uma licitação para o mesmo objeto no mês de dezembro de 2022, mas a mesma foi revogada em 02 de fevereiro de 2023, pela Secretaria de Educação, a Sra. Maria de Fatima Pereira de Sena e Silva.

O Processo Administrativo era o 8526/2022 e N. SICAP 719316, no valor previsto de R\$22.864.732,82, com data de abertura para ocorrer no dia 10/01/2023.

A licitação era o “PREGAO ELETRONICO N. 096/2022”, no ‘SISTEMA REGISTRO DE PREÇOS-AMPLA CONCORRENCIA”, tipo “MENOR PREÇO POR ITEM”.

O ANEXO I do Edital (doc. anexo) denominado **Especificações do Objeto** apresentava tabela (TABELA 1) com três itens, com as seguintes especificações:

Item	Qtd	Und	Unid	Especificações	Valor Unitário Estimado	Valor Total Estimado
1	682.080	KM	KM	Contratação de serviço de locação de veículo fechado, tipo ônibus para transporte escolar rural, para atendimento exclusivo dos alunos residentes na zona rural do Município de Palmas/TO.  • Com capacidade mínima de 44 (quarenta e quatro) pessoas sentadas, que tenham no máximo 07 (sete) anos de uso durante toda a vigência do contrato, em ótimo estado de conservação, garantindo plenas condições de segurança e conforto aos usuários. • Com sistema de bilhetagem eletrônica GPS embarcada, com roletas eletrônicas e validadores eletrônicos de leitura biométrica facial; • Com câmeras de vídeo, internas e externas;  Com disponibilização de condutor habilitado e monitor(a), para atender os alunos, e servidores devidamente autorizados pela SEMED.	R\$21,51	R\$17.399.860,80
2	100.720	KM	KM	Contratação de serviço de locação de veículo, tipo micro-ônibus, fechado para transporte escolar rural, para atendimento exclusivo dos alunos residentes na zona rural do Município de Palmas/TO.  • Com capacidade mínima de 20 (vinte) pessoas sentadas, que tenham no máximo 07 (sete) anos de uso durante toda a vigência do contrato, em ótimo estado de conservação, garantindo plenas condições de segurança e conforto aos usuários. • Com sistema de bilhetagem eletrônica GPS embarcada, com roletas eletrônicas e validadores eletrônicos de leitura biométrica facial; • Com câmeras de vídeo, internas e externas;  Com disponibilização de condutor habilitado e monitor(a), para atender os alunos, e servidores devidamente autorizados pela SEMED.	R\$11,29	R\$1.196.948,80
3	136.080	KM	KM	Contratação de serviço de locação de veículo fechado, tipo micro-ônibus ou van, para transporte escolar rural, para atendimento exclusivo de servidores que trabalham nas unidades da zona rural e residem no perímetro urbano do Município de Palmas/TO.	R\$10,79	R\$1.468.303,20
VALOR TOTAL:						R\$22.065.112,80

2.1. O objeto contratado no TERMO DE CONTRATO N. 03/2023 datado em 05/02/2023, via Dispensa de Licitação tem as seguintes especificações (TABELA 2):

ITEM	ESPECIFICAÇÕES	QTD	UND	VALOR UNITARIO	VALOR TOTAL
1	Contratação de serviço de locação de veículo fechado, tipo ônibus, com sistema de bilhetagem eletrônica embarcada, com roletas eletrônicas e validadores eletrônicos, para transporte escolar rural, para atendimento exclusivo de alunos residentes na zona rural do Município de Palmas/TO, com capacidade a partir de 44 (quarenta e quatro) pessoas sentadas, em ótimo estado de conservação, garantindo plenas condições de segurança e conforto aos usuários, com disponibilização de condutor habilitado e monitor(a), para atender os alunos, e servidores devidamente autorizados pela SEMED. Com atendimento de segunda a sexta-feira ou em dias em que a unidade educacional solicitar, para cumprimento do calendário escolar.  Tendo a ser atendido: Diretos, transportando os alunos para as Unidades Educacionais do Município e os condutores de volta para as suas residências, de acordo com o calendário escolar ou de acordo com as necessidades da unidade, desde que este atendimento não ultrapasse a quilometragem anual estabelecida nas atas e que seja acompanhado de um monitor autorizado com o condutor no momento da locação do veículo.  Tendo a ser atendido: Diretos, transportando os alunos para as Unidades Educacionais do Município e os condutores de volta para as suas residências, de acordo com o calendário escolar ou de acordo com as necessidades da unidade, desde que este atendimento não ultrapasse a quilometragem anual estabelecida nas atas e que seja acompanhado de um monitor autorizado com o condutor no momento da locação do veículo.	7412	Km	R\$33,91	R\$250.040,12
2	Contratação de serviço de locação de veículo, tipo micro-ônibus, fechado para transporte escolar rural, com sistema de bilhetagem eletrônica embarcada, com roletas eletrônicas e validadores eletrônicos, para atendimento exclusivo dos alunos residentes na zona rural do Município de Palmas/TO, com capacidade no máximo 20 (vinte) pessoas sentadas, em ótimo estado de conservação, garantindo plenas condições de segurança e conforto aos usuários, com disponibilização de condutor habilitado e monitor(a) para atender os alunos, e servidores devidamente autorizados pela SEMED. Com atendimento de segunda a sexta-feira ou em dias em que a escola solicitar para cumprimento do calendário escolar. Tendo a ser atendido: Diretos, transportando os alunos para as Unidades Educacionais do Município e os condutores de volta para as suas residências, de acordo com o calendário escolar ou de acordo com as necessidades da unidade, desde que este atendimento não ultrapasse a quilometragem anual estabelecida nas atas e que seja acompanhado de um monitor autorizado com o condutor no momento da locação do veículo.	1.194	KM	R\$12,03	R\$14.361,82
3	Contratação de serviço de locação de veículo fechado, tipo micro-ônibus ou van, para transporte escolar rural, para atendimento exclusivo de servidores que trabalham nas unidades da zona rural e residem no perímetro urbano do Município de Palmas/TO, com capacidade até 20 (vinte) pessoas sentadas, em ótimo estado de conservação, garantindo plenas condições de segurança e conforto aos usuários, COM AIR CONDICIONADO E EM BOM ESTADO DE FUNCIONAMENTO, com disponibilização de condutor habilitado para atender os servidores. O Trajeto de ida e de volta é de São João da Área Urbana de Palmas até as Unidades Educacionais da zona rural. Forma de Atendimento: O atendimento aos servidores será de segunda a quinta-feira ou em dias que a unidade solicitar para cumprimento do calendário escolar. Horário de 06h às 10h.  1. As 04 (quatro) pessoas que residem no perímetro urbano de Palmas: docentes, técnicos, alunos e suas respectivas famílias, transportados até as unidades educacionais da zona rural.  2. As 16h retornar com os mesmos servidores deixando-os em locais próximos as suas residências.	600	Km	R\$10,67	R\$6.402,00
VALOR TOTAL:					R\$31.803,94

Ao analisar a TABELA 1 (licitação suspensa) e confrontar com a TABELA 2 (Dispensa de licitação) e compararmos as ESPECIFICAÇÕES de cada um dos itens, tem-se uma alteração substancial na descrição, pois na Dispensa de Licitação a Administração suprimiu características importantes e complexas exigidas na Licitação Suspensa para os itens 1 e 2, e as mesmas tem o condão de alterar consideravelmente os preços, mas surpreendentemente os preços unitários do item 1 foram mantidos, justo o mais relevante em questão de valor, como segue:

**ITEM 1-EXIGENCIA DE ESPECIFICAÇÃO/LICITAÇÃO SUSPensa**

- Com sistema de bilhetagem eletrônica GPS embarcada; com roletas eletrônicas e validadores eletrônicos de leitura biométrica facial;
- Com câmeras de vídeo, internas e externas;

Com disponibilização de condutor habilitado e monitor(a), para atender os alunos, e servidores devidamente autorizados pela SEMED.

O item 2 da licitação suspensa também exige as mesmas características:

ITEM 2-EXIGENCIA DE ESPECIFICAÇÃO/LICITAÇÃO SUSPensa

- Com sistema de bilhetagem eletrônica GPS embarcada; com roletas eletrônicas e validadores eletrônicos de leitura biométrica facial;
- Com câmeras de vídeo internas e externas;

Em razão destes fatos, é inexplicável a Dispensa de Licitação (TABELA 2) ter deixado de exigir as mesmas características dos veículos da Licitação Suspensa (TABELA 1), como também não se explica terem mantido o mesmo valor unitário do item 1 para um serviço de menor complexidade.

Além disso, no contrato os três itens representam o valor total de R\$110.852,14 (Item 1- R\$87.040,12; Item 2- R\$16.769,82; Item 3- R\$7.042,20), mas esse valor não corresponde ao lançado no contrato (R\$19.953.385,20), porque há uma grande diferença na quantidade de quilômetros do item 1 na tabela 2 em relação ao da tabela 1.

3. Na JUSTIFICATIVA DE REVOGAÇÃO a Secretaria de Educação alude no item II-DA SINTESE DOS FATOS que “... No documento supramencionado é informado que o item 1 do pregão eletrônico 096/2022, que contém a maioria das rotas, restou fracassado”.

É possível que o fracasso do item 1 seja pelo fato de que as exigências das especificações tenham sido excessivas, que a princípio podem ser identificadas como restritivas ao caráter competitivo da licitação, tanto que na Dispensa de Licitação essas mesmas exigências foram suprimidas.

Desse modo, não houve proporcionalidade de exigências nos dois processos.

4. O Parecer Jurídico N. 091/2023/GAB/PGM traz na CONCLUSÃO algumas recomendações que a Administração não acatou:

“a) seja juntado aos autos o comprovante da publicação na Imprensa Oficial do Ato de Ratificação da Dispensa referida no art. 26 da Lei de Licitações;

b) seja o referido contrato acompanhado e fiscalizado por servidor municipal, em atendimento ao disposto no art. 38 e 39 do Decreto nº 1.031/2015;

c) **Recomenda-se** que a Secretaria de Educação readeque seus procedimentos preliminares referentes aos Estudos Técnicos Preliminares, a fim de constar pelo menos um histórico detalhado a construir uma estimativa do número de serviços necessários a fim de promover um planejamento adequado capaz de prover resultados satisfatórios de atendimento ao cidadão.

d) Adote, com urgência os procedimentos necessários instauração de procedimento licitatório com o fito de atendimento dos alunos da zona rural;

e) Reavalie a possibilidade de parcelamento do objeto e analise se esse modelo pode reduzir o número de participantes na licitação de acordo com a dinâmica do mercado, em observância aos princípios da competitividade e da proposta mais vantajosa para a administração; f) seja observado o art. 27, da Lei 8.666/93, que trata da documentação para a habilitação da empresa;

5. O Ministério da Educação-MEC disponibiliza através do FNDE uma cartilha específica para o transporte escolar em todo o país. Nesta Dispensa de Licitação a Administração não seguiu as diretrizes do MEC (doc. anexo).

8.3. A mesma unidade técnica, ao final, sugere a cientificação dos responsáveis para manifestação referente as inconsistências assinaladas, de modo que tal medida foi adotada através do Despacho nº 115/2023 – RELT4 (Evento 3), e as alegações de defesa foram apresentadas por meio dos Expedientes nº 1395/2023, 1612/2023 e 4191/2023 (Eventos 9, 10 e 14).

8.4. Conforme Informação nº 246/2023 – DILIG (Evento 11) as determinações contidas no Despacho nº 115/2023 – RELT4 (Evento 3) foram cumpridas tempestivamente, sendo o Expediente encaminhado à Coordenadoria de Análise de Atos, Contratos e Fiscalização de Obras e Serviços de Engenharia – CAENG para reexame da matéria e emissão de proposta de encaminhamento.

8.5. Em instrução preliminar, confrontando as razões de defesa apresentadas, a CAENG emitiu as Análises de Defesa nº 27/2023 e 44/2023 (Eventos 12 e 17), concluindo pelo não acolhimento das justificativas apresentadas, de acordo com a seguinte análise sintetizada:

<b>Assunto: Dispensa de Licitação oriunda da Portaria nº 039/2023, da Prefeitura de Palmas/TO, cujo objeto é a contratação, por meio de dispensa emergencial, de empresa especializada na prestação de serviços de transporte escolar dos alunos da zona rural, do Ensino Infantil e Ensino Fundamental regularmente matriculados na Rede de Ensino do Município de Palmas/TO, bem como para transporte dos servidores, por quilômetros rodados, no valor de R\$19.953.385,20 (dezenove milhões, novecentos e cinquenta e três mil, trezentos e oitenta e cinco reais e vinte centavos).</b>		
<b>Possíveis irregularidades apontadas pela CAENG</b>	<b>Responsáveis/Defesa Maria de Fátima Pereira de Sena e Silva e Wylene Oliveira de Sousa Brito</b>	<b>Análises de Defesa nº 27/2023 e 44/2023 (Eventos 12 e 17)</b>
- Ao analisar a licitação suspensa e confrontar com a Dispensa de licitação e compararmos as ESPECIFICAÇÕES de cada um dos itens, tem-se uma alteração substancial na descrição, pois na Dispensa de Licitação a Administração suprimiu características importantes e complexas exigidas na Licitação Suspensa para os itens 1 e 2, e as mesmas tem o condão de alterar	- (...) Em face deste apontamento na análise preliminar, cabe esclarecer que na proposta apresentada pela Empresa de Transportes Vila Rica constam os elencamentos destes itens, demonstrando que a prestação de serviço de transporte escolar se daria nos moldes dos itens solicitados no Edital. (...) A empresa contratada apresentou sua proposta, fls. 33 a 37 do processo em anexo, nos moldes das especificações da	- Os documentos apresentados no SICAP LCO denominados “ <u>termo de referencia000566_27_02_162224</u> ” e “ <u>CONTRATO000552_10_02_161113</u> ” apresentam ESPECIFICAÇÕES diferentes daquela apresentada na justificativa “ <u>1612_2023_manifestacao_da-sec_maria_maria_de-fatima_pereira_de_sena_e_silav_pdfapdf</u> ”, como segue: O documento inserto no SICA O LCO denominado “ <u>termo de referencia000566_27_02_162224</u> ” apresenta a seguinte redação para o ITEM 1: “ <u>Contratação de serviço de locação de veículo fechado, tipo ônibus, com sistema de bilhetagem eletrônica embarcada, com roletas eletrônicas e valedores eletrônicos, para transporte escolar rural, para atendimento exclusivo de alunos residentes na zona rural do Município de Palmas/TO, com capacidade a partir de 44 (quarenta e quatro) pessoas sentadas, em ótimo estado de conservação, garantindo plenas condições de segurança e conforto aos usuários, com disponibilização de condutor habilitado e monitor(a), para atender os alunos, e servidores devidamente autorizados pela SEMED. Com atendimento de segunda a sexta-feira ou em dias em que a unidade educacional solicitar, para cumprimento do calendário escolar. Turno a ser atendido: Diurno, transportando os alunos para as Unidades Educacionais do Município e os conduzindo de volta para as suas residências, de acordo com o calendário escolar ou de acordo com as necessidades da unidade, desde que este atendimento não ultrapasse a quilometragem anual estabelecida nas rotas e que esteja acompanhado de um monitor incumbido com os cuidados no momento da locomoção dos alunos.</u> ” A justificativa “ <u>1612_2023_manifestacao_da-sec_maria_maria_de-fatima_pereira_de_sena_e_silav_pdfapdf</u> ”

consideravelmente os preços, mas surpreendentemente os preços unitários do item 1 foram mantidos, justo o mais relevante em questão de valor;  
- Diferença de quilometragem e consequentemente de valor;  
- Suposta desproporcionalidade nos dois processos.

licitação suspensa. Assim, o requerimento de um valor razoável ao praticado no mercado, e, sendo a única empresa que apresentou interesse, capacidade técnica, operacional administrativa, com frota compatível ao tamanho da demanda no item 01, provou-se adequado o serviço e o preço, ante a complexidade do ofício.

- Para elucidar este questionamento, destaca-se passagem do Memorando nº 007/2023/SPE/SEMED, constante em fls. 04 e 05 do processo administrativo nº 2023007479:

“Destarte que nos documentos encaminhados houve aumento das rotas e consequentemente da frota, comparado ao procedimento anterior, diante do crescimento significativo de alunos matriculados na rede municipal de ensino, usuários do transporte escolar, que foram em torno de 2.400 alunos para 3.000, implicando a majoração dos itens supracitados, para que haja um público de qualidade, eficiência e em prol dos discentes municipais”.

Vale relembrar que o processo administrativo anterior para o transporte escolar foi iniciado em fevereiro de 2022, início do ano letivo do ano passado, sendo o lapso temporal entre os processos de quase um ano, e, nesse entremeio, a estimativa é que a rede de alunos municipais aumentasse em quase 19%, passando de 39.687 para 47.092.

Diante do significativo aumento de discentes, resta-se óbvio que consequentemente o número de alunos que necessitam do transporte escolar para ter acesso à educação iria crescer.

- Não houve exigências divergentes do Edital para a empresa de transportes Vila Rica,

apresenta a seguinte redação para o ITEM 1:

[...]

Com sistema de bilhetagem eletrônica GPS embarcada, com roletas eletrônicas e validadores eletrônicos de leitura biométrica.

- Com câmeras de vídeo internas e externa:

[...]

O documento inserto no SICA O LCO denominado “CONTRATO000552\_10\_02\_161113” apresenta a seguinte redação para o ITEM 1:

“Contratação de serviço de locação de veículo fechado, tipo ônibus, com sistema de bilhetagem eletrônica embarcada, com roletas eletrônicas e valedores eletrônicos, para transporte escolar rural, para atendimento exclusivo de alunos residentes na zona rural do Município de Palmas/TO, com capacidade a partir de 44 (quarenta e quatro) pessoas sentadas, em ótimo estado de conservação, garantindo plenas condições de segurança e conforto aos usuários, com disponibilização de condutor habilitado e monitor(a), para atender os alunos, e servidores devidamente autorizados pela SEMED. Com atendimento de segunda a sexta-feira ou em dias em que a unidade educacional solicitar, para cumprimento do calendário escolar. Turno a ser atendido: Diurno, transportando os alunos para as Unidades Educacionais do Município e os conduzindo de volta para as suas residências, de acordo com o calendário escolar ou de acordo com as necessidades da unidade, desde que este atendimento não ultrapasse a quilometragem anual estabelecida nas rotas e que esteja acompanhado de um monitor incumbido com os cuidados no momento da locomoção dos alunos.”

Há relevantes diferenças na descrição do ITEM 1 apresentada na justificativa pelo gestor em relação ao termo de referência e ao contrato assinado com a empresa, fato que compromete o certame licitatório, já que não há correspondência com os documentos do processo.

- Percebe-se que a diferença de valores de um processo para outro é em razão da diferença de quilometragem, mas a questão que se insurge é a exposta no item 2.2. da ANÁLISE da ANÁLISE PRELIMINAR DE ACOMPANHAMENTO Nº 17/2023-CAENG, como segue:

“2.2. Analise CAENG:

Ao analisar a TABELA 1 (licitação suspensa) e confrontar com a TABELA 2 (Dispensa de licitação) e compararmos as ESPECIFICAÇÕES de cada um dos itens, tem-se uma alteração substancial na descrição, pois na Dispensa de Licitação a Administração suprimiu características importantes e complexas exigidas na Licitação Suspensa para os itens 1 e 2, e as mesmas tem o condão de alterar consideravelmente os preços, mas surpreendentemente os preços unitários do item 1 foram mantidos, justo o mais relevante em questão de valor, como segue:”

Como relatado na ANÁLISE PRELIMINAR DE ACOMPANHAMENTO Nº 17/2023-CAENG, o serviço contratado é de menor complexidade daquele exposto na licitação suspensa, e não tem sentido contratar pelo mesmo valor, já que na dispensa de licitação há menor complexidade.

- Esta Corte de Contas compreende a importância do transporte escolar, mas o que se debate neste processo é a legalidade do procedimento licitatório, com a possibilidade de existirem inconsistências.

A desproporcionalidade que existem entre os dois processos é na descrição dos itens da planilha de serviços, pois quando se confronta a “TABELA 1 da licitação suspensa em relação a TABELA 2 da Dispensa de Licitação e compararmos as ESPECIFICAÇÕES de cada um dos itens, tem-se uma alteração substancial na descrição, pois na Dispensa de Licitação a Administração suprimiu características importantes e complexas exigidas na licitação suspensa, e as mesmas tem o condão de alterar consideravelmente os preços, mas para surpresa os preços unitários do item 1 foram mantidos, justo o mais relevante em questão de valor

Em razão destes fatos, é inexplicável a Dispensa de Licitação (TABELA 2) ter deixado de exigir as mesmas características dos veículos da Licitação Suspensa (TABELA 1), como também não se explica terem mantido o mesmo valor unitário do item 1 para um serviço de menor complexidade.”

*que executa seu serviço conforme proposta apresentada.*

*- (...) venho esclarecer que esta servidora é Responsável Autorizada junto ao SICAP-LCO, apenas na inserção de documentos e, em análise restrita ao que cabe a referida servidora, constantes ao DESPACHO Nº 115/2023- RELT4, informo que os documentos solicitados que estavam em falta nos anexos dos autos nº 7479/2023, foram devidamente inseridos no dia 27 de fevereiro de 2023, de acordo com o que estavam disponíveis nos autos. E por fim, por se tratar de responsabilidade técnica administrativa restrita apenas a inserção de documentos, não tendo nenhuma responsabilidade sobre a solicitação, autorização, contratação, fiscalização ou pagamento do objeto contratado. Dessa forma, não há razão para que venha a ser arrolada como responsável no presente Expediente.*

8.6. Ademais, conforme se extrai da Análise de Defesa nº 27/2023 (Evento 12), outros apontamentos foram identificados após a apresentação da documentação de defesa, senão vejamos:

-> Nos documentos apresentados no SICAP-LCO constam duas certidões positivas de débito:

- PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTO ANTONIO DO DESCOBERTO – SECRETARIA DA FAZENDA – CERTIDÃO POSITIVA DE DÉBITOS NÚMERO 5263 / 2023 relativo a “ISS DIVIDA ATIVA”;

- ESTADO DE GOIÁS – SECRETARIA DE ESTADO DA ECONOMIA – SUPERINTENDÊNCIA EXECUTIVA DA RECEITA – SUPERINTENDÊNCIA DE RECUPERAÇÃO DE CRÉDITOS – CERTIDÃO DE DÉBITO EM DÍVIDA ATIVA – POSITIVA NR. CERTIDÃO: Nº 36089794.

-> Apresentação de certidão vencida na data da Dispensa de Licitação:

- CERTIDÃO POSITIVA COM EFEITOS DE NEGATIVA DE DÉBITOS RELATIVOS AOS TRIBUTOS FEDERAIS E À DÍVIDA ATIVA DA UNIÃO;

- CERTIDÃO NEGATIVA DE DISTRIBUIÇÃO (AÇÕES DE FALÊNCIAS E RECUPERAÇÕES JUDICIAIS);

- CERTIDÃO NEGATIVA DE LICITANTES INIDÔNEOS.

-> Nos documentos apresentados no SICAP-LCO consta que o capital da empresa é de R\$100.000,00 (cem mil reais), ante um contrato de R\$19.953.385,20 (dezenove milhões, novecentos e cinquenta e três mil, trezentos e oitenta e cinco reais e vinte centavos), havendo o descumprimento dos parágrafos 2 e 3 do artigo 31 da Lei 8.666/93.

-> Na DEMONSTRAÇÃO DE RESULTADO DO EXERCÍCIO no período de 01 de abril de 2021 a 30 de junho de 2021, o CNPJ da empresa EXPRESSO VILA RICA LTDA apresentado (CNPJ: 05.373.334/0001-24) é diverso do CNPJ do contrato (CNPJ: 08.853.433/0001-00), além deste documento também referir-se a um período ultrapassado (ano de 2021).

-> A empresa contratada apresentou dois ATESTADOS DE CAPACIDADE TÉCNICA emitidos por ela mesma.

8.7. Em relação a estes apontamentos a senhora **Maria de Fátima Pereira de Sena e Silva** – Secretária Municipal de Educação, veio a este Tribunal, de ofício, requerer a juntada de defesa complementar, visando esclarecer os apontamentos remanescentes constantes deste Expediente.

## 8.8. Em apertada síntese:

(...)

No procedimento para contratação por meio do Pregão Eletrônico nº 096/2022, que restou fracassado o item principal, não restou demonstrado que o fracasso do item principal e o não prosseguimento do feito se deu em razão de exigências que pudessem frustrar a competitividade, pois os licitantes deixaram de seguir o certame por motivos diversos, vindo até empresas de outros setores ao do pretendido atuando como participantes.

Oportuno dizer que a empresa BM Locações Eireli, participante e inicialmente vencedora dos 3 (três) itens do pregão, agiu de má-fé e frustrou os anseios desta Pasta, como pode ser visto fls. 194 à 207 dos autos, a empresa em questão ofertou lances bem abaixo do valor inicial, e posteriormente manifestou pedido de desistência sob alegação que houve erro no lance ofertado, onde o valor final pela supracitada empresa vencedora dos itens ficou em R\$ 16.596.797,20 (dezesesseis milhões, quinhentos e noventa e seis mil, setecentos e noventa e sete reais e vinte centavos).

Destaca-se que, se a empresa vencedora tivesse se comprometido com o lance ofertado, sendo vencedora do certame e executando os serviços dos três itens, esta Pasta não passaria por estes contratemplos; mas a mesma desistiu da obrigação constitucional que nos está designada, encadeando na situação que a Gestão se encontra.

Diante da má-fé e da desistência da empresa quanto ao item principal, a gestão pública se viu compelida a ser decisiva em seus passos, visto que o item que equivalia a 76,10% do valor total da despesa e o que compreendia a obrigação constitucional, o maior número de rotas, a maior quilometragem, restou-se fracassado, e permanecer com uma possível execução contratual com apenas 23,90% do pretendido não era conveniente e vantajoso para o interesse público, o que desencadeou na revogação da licitação.

Ademais, todos os participantes demonstraram incapacidade técnica, operacional, e, principalmente de frota, por não possuir o quantitativo de veículos que pudesse atender a demanda exigida para o transporte dos alunos e servidores da rede municipal.

Conforme já demonstrado, restou configurada a contratação emergencial por dispensa com o objetivo de manter a continuidade do serviço público, pois necessitou de solução imediata (...)

Como consta nos autos, esta Gestão se viu compelida a realizar a contratação de empresa que pudesse prestar os serviços de transporte escolar dos alunos da zona rural, visto que no dia 01 de fevereiro de 2023, o serviço de transporte escolar precisaria estar atuante no município, pois a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional estabelece que são necessários 200 (duzentos) dias letivos.

Acontece que, em razão do fracasso do item principal do Pregão Eletrônico 096/2022, foram adiados 2 (dois) dias no início do período letivo para os alunos que são usuários do transporte escolar, e não poderiam ocorrer mais atrasos no calendário escolar, pois trariam danos ao quantitativo de aulas que precisam ser lecionadas durante o ano.

(...)

Divergência na especificação constante no Termo de Referência, Contrato e Justificativa apresentada:

Mesmo havendo incongruências nos textos, conforme disposto na análise do órgão técnico, tal entendimento não deve prosperar.

(...)

Quanto à impropriedade no texto do contrato firmado com a empresa, trata-se de um equívoco na especificação que pode ser sanado, uma vez que a proposta está de acordo com o exigido no termo de referência e a empresa encontra-se vinculada ao seu teor.

Ressalta-se que estas questões nas inexatidões são amplamente tratáveis com uma simples nota técnica, afastando a possibilidade de nulidade processual e contratual e, informa-se que a empresa contratada apresentou manifestação quanto ao aditamento contratual, para que haja supressão dos serviços que não ocorrem na execução, tais como bilhetagem eletrônica, nos moldes do art. 65, da Lei nº 8.666/93.

Inclusive, os serviços que ainda não estão de acordo com a especificação no termo de referência e proposta, serão glosados no próximo pagamento, conforme orientação da Controladoria Geral do Município, no Certificado de Verificação de Regularidade nº 110/2023/CGM/GAB, fls. 551/555 dos autos, e como informado à empresa por esta Pasta, via Ofício 0633/2023/GAB/SEMED, de 14 de abril de 2023. Documentos em anexo.

Diferença de quilometragem e conseqüentemente de valor:

O objeto contratado é por quilômetro rodado, ou seja, independentemente do valor estimado, o valor pago será de acordo com a quilometragem efetivamente rodada e atestada pelos fiscais da execução do contrato.

É necessário trazer aos autos que o processo administrativo anterior para contratação do mesmo objeto e que restou fracassado no item principal, foi iniciado em fevereiro de 2022, a realidade do mercado era outra, principalmente em relação aos combustíveis, ademais há um lapso temporal entre os processos de quase 1 (um) ano, e a demanda por matrículas na rede municipal, desde então, só aumenta, e a projeção é que continue aumentando, visto o plano de crescimento populacional de Palmas.

(...)

Compulsando os autos, verifica-se às fls. 42/49 que a proposta apresentada pela empresa corresponde fielmente à especificação do termo de referência do procedimento que restou fracassado no item principal.

Certidões positivas de débito e vencidas:

(...)

Deixar de realizar a contratação com a única empresa que demonstrou interesse, capacidade técnica, operacional, administrativa, com frota compatível ao tamanho da demanda, ou não oferecer o transporte aos usuários que dele necessitam em razão de sua irregularidade fiscal? Não parece, não soa e não é razoável deixar menores de idade desassistidos quanto ao alcance à educação, indo de contramão ao direito estabelecido na Lei Magna.

Destaca-se que somado ao pontuado acima, a empresa contratada apresentou prontidão e imediatismo em solucionar a situação vivenciada pela gestão desta Pasta, trazendo sua frota de outro estado com 70 (setenta) ônibus, funcionários e promovendo contratações, em menos de dois dias, tudo com o fito de assegurar o acesso de um direito constitucional e permanência na escola dos alunos da zona rural.

Ademais, antes do primeiro pagamento à empresa, foi verificada a sua regularidade fiscal, bem como, a validade das certidões inerentes à contratação e ao pagamento, conforme documentações acostadas aos autos. Documento em anexo.

Mudança no CNPJ e capital social da empresa:

(...) diante da magnitude do objeto contratado e do contrato firmado, a empresa optou pela abertura de uma filial no município de Palmas, para melhor gestão empresarial, contratual, ampliação de mercado e consequentemente recolhimento de tributos na região palmense.

Importante trazer aos autos que foi realizada alteração no contrato constando o número do CNPJ da filial instalada nesta Capital. Documento em anexo.

Quanto à qualificação econômico-financeira da empresa contratada, foi juntado aos autos o Balanço Patrimonial e Demonstrativos Financeiros do exercício de 2021, fls. 217/226, e ainda, foram anexados às fls. 413/414 outros atestados de capacidade técnica em nome da contratada, de forma que sua capacidade financeira para prestar os serviços no montante contratado resta comprovada. Documento em anexo.

8.9. Por meio da Análise de Defesa nº 44/2023 – CAENG (Evento 17) a equipe técnica entendeu que não foram apresentados quaisquer documentos relativos à empresa executora dos serviços de transporte escolar à época, uma vez que fora alegada a falta de condições operacionais de prestar tais serviços, tampouco foi informado o nome da empresa, o valor da contratação, o tempo que durou o contrato, o distrato com a empresa, os valores pagos e eventualmente o montante de valores que ainda não foram quitados e desde quando se encontram em aberto, além dos documentos que comprovem a alegação de que a empresa *não tinha condições operacionais de prestar os serviços*, principalmente os relatórios dos fiscais do contrato com as devidas considerações efetuadas à época, inclusive as sanções que foram aplicadas à empresa.

8.10. Conforme consta da análise técnica, o gestor deve apresentar a documentação que corrobore suas alegações, notadamente como comprovou que *todos os participantes demonstraram incapacidade técnica-operacional, e, principalmente de frota, por não possuir o quantitativo de veículos que pudesse atender a demanda exigida para o transporte dos alunos e servidores da rede municipal*.

8.11. Ao final, traz as seguintes manifestações quanto às certidões positivas de débitos e à mudança do CNPJ e capital social da empresa:

O gestor tenta inovar no arcabouço jurídico nacional, criando sua própria norma para nela se acobertar, ao afirmar em relação a exigência da norma de vedação prevista na Carta Magna, que “a pessoa jurídica em débito com o sistema da seguridade social, como estabelecido em lei não poderá contratar com o Poder Público nem dele receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios” e que “este raciocínio deve ser utilizado com certa parcimônia em relação a contratação direta de forma emergencial, visto que levaria o gestor a um impasse”. Ora, se existisse essa possibilidade aventada pela Administração, não seriam necessárias mais normas e leis, cada gestor criaria a sua ou interpretaria as existentes da forma mais conveniente.

Além do mais, como o gestor sabe que esta foi a única empresa que demonstrou interesse na dispensa, se ele somente apresentou proposta de duas empresas, e de fora do estado. É possível deduzir que somente estas empresas é que souberam do procedimento da secretaria, porque foram as contratadas, mas no estado do Tocantins existem dezenas de empresas que possuem veículos que podem ser utilizados no transporte de alunos.

No dossiê apresentado pelo vereador Rogerio Freitas são listadas dezessete empresas com endereço e CNPJ no estado do Tocantins.

(...)

O CNPJ da empresa lançado no contrato 03/2023 é o 08.853.433/0001-00, mas o gestor apresenta argumentação de fato não suscitado tentando mudar o foco da falha, onde diz que “detectado a alteração nos números de CNPJs da empresa, onde constavam as inscrições da matriz e filial”.

O fato apontado e não respondido pelo gestor é o de que a empresa EXPRESSO VILA RICA LTDA apresentou no RESULTADO DO EXERCÍCIO no período de 01 de abril de 2021 a 30 de junho de 2021 com o CNPJ 05.373.334/0001-24, que é diferente do CNPJ do contrato 08.853.433/0001-00, independentemente deste ser matriz ou filial, além deste documento também referir-se a um período ultrapassado (ano de 2021).

O gestor apresentou aditivo contratual com mudança de endereço da empresa para Palmas com CNPJ 08.853.433/0003-63.

Nos autos não há outro Balanço Patrimonial e Demonstrativos Financeiros do exercício de 2021 da empresa contratada, como afirmado pelo gestor.

**Assim, a explicação do gestor não é acatada.**

6.5. O gestor não apresentou justificativas quanto ao fato de que a empresa contratada apresentou dois ATESTADOS DE CAPACIDADE TÉCNICA emitidos por ela mesma/mesmo grupo econômico, o que é irregular.

8.12. Ainda, o Ministério Público de Contas encaminhou a esta Relatoria um compilado de informações que aportou no *Parquet* para que fosse de conhecimento deste Relator e, também, para que pudessem integrar os presentes autos e recebessem análise conjunta (Evento 15).

8.13. A documentação encaminhada foi denominada de DOSSIÊ DE INFORMAÇÕES ACERCA DA CONTRATAÇÃO POR DISPENSA DE LICITAÇÃO (EMERGENCIAL) DO TRANSPORTE ESCOLAR NO MUNICÍPIO DE PALMAS/TO, e é da lavra do vereador Rogério Freitas.

8.14. Segundo se extrai da Análise de Defesa nº 44/2023 – CAENG (Evento 17), os pontos trazidos no referido dossiê têm fundamento e corroboram com as manifestações desta Corte de Contas, exceto com relação ao relatório fotográfico dos veículos, já que não foi efetuada inspeção na contratação e nos eventos pertinentes. São, em síntese:

(i) GÊNESE E MEMÓRIA DO OBJETO DO PRESENTE DOSSIÊ;

(ii) DA MANIFESTA “URGÊNCIA FABRICADA” PARA A CONTRATAÇÃO SEM LICITAÇÃO – RESPONSABILIZAÇÃO DA CONDUTA DO AGENTE PÚBLICO QUE NÃO ADOTOU, TEMPESTIVAMENTE, AS PROVIDÊNCIAS CABÍVEIS;

(iii) DO FLAGRANTE ABANDONO DO PREGÃO ELETRÔNICO 096/2022 COMO INDÍCIO DE DIRECIONAMENTO DA CONTRATAÇÃO;

(iv) EXORBITÂNCIA DO VALOR CONTRATADO – FLAGRANTE DANO AO ERÁRIO – AUSÊNCIA DE PESQUISA DE PREÇOS NO MERCADO LOCAL;

(v) AUSÊNCIA DE COMPROVAÇÃO DE APTIDÃO PARA DESEMPENHO DA ATIVIDADE DE TRANSPORTE ESCOLAR;

(vi) AUSÊNCIA DE REGULARIDADE FISCAL DA EMPRESA CONTRATADA;

(vii) AUSÊNCIA DE QUALIFICAÇÃO ECONÔMICO-FINANCEIRA – BALANÇO PATRIMONIAL E DEMONSTRAÇÕES CONTÁBEIS APRESENTADOS DE OUTRA EMPRESA;

(viii) AUSÊNCIA DE ATENDIMENTO AS EXIGÊNCIAS PARA A PRESTAÇÃO DOS SERVIÇOS;

(ix) DA UTILIZAÇÃO DE GARAGEM E ESTRUTURA DO MUNICÍPIO DE PALMAS POR PARTE DA EMPRESA DE TRANSPORTES VILA RICA.

É o relatório, em síntese, **passo a decidir**.

8.15. Inicialmente, **conheço do presente Expediente como Representação**, uma vez preenchidos os pressupostos de admissibilidade intrínsecos e extrínsecos previstos nos arts. 142-A e seguintes do Regimento Interno, c/c art. 113, §1º, da Lei nº 8.666/93.

8.16. Quanto às incongruências e à desproporcionalidade relativa aos dois processos, quais sejam, a Dispensa de Licitação oriunda da Portaria nº 039, de 03 de fevereiro de 2023, e o Pregão Eletrônico nº 096/2022, referente ao Processo Administrativo nº 8526/2022 (considerado fracassado), tem-se que a documentação apresentada no SICAP-LCO, bem como os termos do Contrato nº 03/2023, firmado com a Empresa de Transporte Vila Rica Ltda, diferem do que foi trazido pela senhora Maria de Fátima Pereira de Sena e Silva, nos seguintes termos:

*O documento inserto no SICAP-LCO denominado “termo de referencia000566\_27\_02\_162224” apresenta a seguinte redação para o ITEM 1:*

“Contratação de serviço de locação de veículo fechado, tipo ônibus, com sistema de bilhetagem eletrônica embarcada, com roletas eletrônicas e valedores eletrônicos, para transporte escolar rural, para atendimento exclusivo de alunos residentes na zona rural do Município de Palmas/TO, com capacidade a partir de 44 (quarenta e quatro) pessoas sentadas, em ótimo estado de conservação, garantindo plenas condições de segurança e conforto aos usuários, com disponibilização de condutor habilitado e monitor(a), para atender os alunos, e servidores devidamente autorizados pela SEMED. Com atendimento de segunda a sexta-feira ou em dias em que a unidade educacional solicitar, para cumprimento do calendário escolar. Turno a ser atendido: Diurno, transportando os alunos para as Unidades Educacionais do Município e os conduzindo de volta para as suas residências, de acordo com o calendário escolar ou de acordo com as necessidades da unidade, desde que este atendimento não ultrapasse a quilometragem anual estabelecida nas rotas e que esteja acompanhado de um monitor incumbido com os cuidados no momento da locomoção dos alunos.”

*O documento inserto no SICAP-LCO denominado “CONTRATO000552\_02\_161113” apresente a seguinte redação para o ITEM 1:*

“Contratação de serviço de locação de veículo fechado, tipo ônibus, com sistema de bilhetagem eletrônica embarcada, com roletas eletrônicas e valedores eletrônicos, para transporte escolar rural, para atendimento exclusivo de alunos residentes na zona rural do Município de Palmas/TO, com capacidade a partir de 44 (quarenta e quatro) pessoas sentadas, em ótimo estado de conservação, garantindo plenas condições de segurança e conforto aos usuários, com disponibilização de condutor habilitado e monitor(a), para atender os alunos, e servidores devidamente autorizados pela SEMED. Com atendimento de segunda a sexta-feira ou em dias em que a unidade educacional solicitar, para cumprimento do calendário escolar. Turno a ser atendido: Diurno, transportando os alunos para as Unidades Educacionais do Município e os conduzindo de volta para as suas residências, de acordo com o calendário escolar ou de acordo com as necessidades da unidade, desde que este atendimento não ultrapasse a quilometragem anual estabelecida nas rotas e que esteja acompanhado de um monitor incumbido com os cuidados no momento da locomoção dos alunos.”

*A justificativa 1612\_2023\_manifestação da Secretária maria de Fátima Pereira de Sena e Silva\_pdfapdf apresenta a seguinte redação para o ITEM 1:*

[...]

- Com sistema de bilhetagem eletrônica GPS embarcada, com roletas eletrônicas e validadores eletrônicos de leitura biométrica.

- Com câmeras de vídeo internas e externa;

8.17. Vê-se que os termos/expressões assinalados não constam nem no Termo de Referência, tampouco no Contrato assinado.

8.18. Ao analisar a licitação suspensa (Pregão Eletrônico nº 096/2022) e confrontar com a Dispensa de Licitação em tela e comparar com as especificações de cada um dos itens, nota-se uma alteração substancial na descrição, pois na Dispensa de Licitação a Administração suprimiu características importantes e complexas exigidas na licitação suspensa, para os itens 1 e 2, e as mesmas possuem o condão de alterar consideravelmente os preços, porém, relativamente ao item 1, estes foram mantidos, justo o mais relevante em questão de valor.

8.19. A desproporcionalidade que se observa entre os dois processos é na descrição dos itens da planilha de serviços, pois quando se analisa o objeto do Contrato nº 03/2023, em comparação ao procedimento licitatório que restou fracassado, vê-se que embora menos complexo, manteve o preço em alguns itens.

8.20. Assim, embora a justificativa trazida pela responsável seja no sentido de que houve aumento da rede de alunos usuários do transporte público escolar, tal fato, por si só, não altera o apontamento que aqui se questiona, uma vez que, nessa perspectiva, a quantidade de km rodados teve um aumento, mas o valor do km continuou o mesmo, ainda que as características intrínsecas do objeto do contrato fossem substancialmente menos complexas.

8.21. No tocante à apresentação de certidões positivas de débito, quais sejam, CERTIDÃO POSITIVA DE DÉBITOS Nº 5263/2023, relativa à ISS DÍVIDA ATIVA – PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTO ANTÔNIO DO DESCOBERTO – SECRETARIA DA FAZENDA e CERTIDÃO DE DÉBITO EM DÍVIDA ATIVA Nº 36089794 – SUPERINTENDÊNCIA EXECUTIVA DA RECEITA – SUPERINTENDÊNCIA DE RECUPERAÇÃO DE CRÉDITOS – ESTADO DE GOIAS - SECRETARIA DE ESTADO DA ECONOMIA, tem-se que a Lei nº 8.666/93 (que regeu a contratação em comento) traz o rol de documentos que poderão ser exigidos dos licitantes para sua habilitação.

8.22. As certidões apresentadas pelos licitantes para garantir sua habilitação deverão ser Certidões Negativas ou Certidões Positivas com efeito de Negativas, uma vez que a Administração Pública, ao contratar uma empresa nas condições que ora se vislumbra, avoca para si possíveis problemas que podem advir com estas ocorrências, sendo uma atitude temerosa já que são problemas de natureza pecuniária, podendo resultar em reflexos negativos no contrato.

8.23. Ademais, conforme pesquisa realizada na documentação trazida aos autos e inserida no SICAP-LCO, a CERTIDÃO POSITIVA COM EFEITOS DE NEGATIVA DE DÉBITOS RELATIVOS AOS TRIBUTOS FEDERAIS E DÍVIDA ATIVA DA UNIÃO, da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, estava vencida (16/01/2023) na data da Dispensa de Licitação (05/02/2023).

8.24. Outro ponto trazido diz respeito ao capital social da empresa, que é de R\$ 100.000,00 (cem mil reais), frente aos R\$ 19.953.385,20 (dezenove milhões, novecentos e cinquenta e três mil, trezentos e oitenta e cinco reais e vinte centavos) contratados.

8.25. Segundo o disposto no art. 31, §§ 2º e 3º da Lei nº 8.666/93:

Art. 31. A documentação relativa à qualificação econômico-financeira limitar-se-á a:  
(...)

§ 2º A administração, nas compras para entrega futura e na execução de obras e serviços, poderá estabelecer, no instrumento convocatório da licitação, a exigência de capital mínimo ou de patrimônio líquido mínimo, ou ainda as garantias previstas no § 1º do artigo 56 desta Lei, como dado objetivo de comprovação da qualificação econômico-financeira dos licitantes e para efeito de garantia ao adimplemento do contrato a ser ulteriormente celebrado.

§ 3º O capital mínimo ou o valor do patrimônio líquido a que se refere o parágrafo anterior não poderá exceder a 10% (dez por cento) do valor estimado da contratação, devendo a comprovação ser feita relativamente à data da apresentação da proposta, na forma da lei, admitida a atualização para esta data através de índices oficiais.

8.26. Nesse sentido, a empresa somente poderia ser contratada por um valor máximo de R\$ 1.000.000,00 (um milhão de reais), mas o contrato executado possui o montante 1.995,33% a maior.

8.27. Consta, ainda, divergência entre o CNPJ informado na documentação relativa à Demonstração de Resultados do Exercício, no período de 01 de abril de 2021 a 30 de junho de 2021 – CNPJ: 05.373.334/0001-24 – Empresa EXPRESSO VILA RICA LTDA e o CNPJ da empresa contratada - CNPJ: 08.853.433/0001-00 – Empresa de Transporte VILA RICA LTDA, além de se referir ao exercício de 2021, ou seja, período ultrapassado.

8.28. No que tange à apresentação de atestados de capacidade técnica emitidos pela própria empresa contratada, entende-se que o atestado de capacidade técnica operacional deve ser emitido por pessoa jurídica de direito público ou privado que não seja a própria empresa licitante, posto que isso equivaleria a uma “autoatestação” não prevista em lei.

8.29. No que concerne à defesa apresentada pela senhora **Wyslene Oliveira de Sousa Brito** – Responsável Autorizada, entende-se que é responsável autorizada junto ao SICAP-LCO, sendo incumbida de forma restrita apenas quanto à inserção de documentos, não tendo nenhuma responsabilidade sobre a solicitação, autorização, contratação, fiscalização ou pagamento do objeto contratado.

8.30. Por esse motivo, entendo que deva ser excluída do rol de responsáveis, uma vez que em razão do princípio da segregação das funções, os apontamentos trazidos neste Despacho não dizem respeito às competências a ela atribuídas.

8.31. Lado outro, entendo pela manutenção, como responsável, da senhora **Maria de Fátima Pereira de Sena e Silva**, por ter sido subscritora dos seguintes documentos: (i) **Portaria nº 039**, de 05 de fevereiro de 2023 – Diário Oficial de Palmas nº 3.154, (ii) **Justificativa Quanto à Necessidade de Contratação**, (iii) **Termo de Referência**, (iv) **Estudo Técnico Preliminar**, (v) **Contrato nº 03/2023**, (vi) **Notas de Empenho**.

8.32. Ainda, manifesto pela inclusão, como responsáveis, das senhoras **Nágila Bastos Feitosa Coelho** – Superintendente de Projetos Especiais, subscritora do **MEMORANDO Nº 007/2023/SPE/SEMED**, do **Termo de Referência** e do **Estudo Técnico Preliminar**, e **Milena Bernardes Batista Monteiro** – Diretora de Apoio e Gestão Escolar, subscritora do **Termo de Referência** e do **Estudo Técnico Preliminar**.

8.33. Por fim, a proposta de **inspeção** nos ônibus e demais eventos que fazem parte desta contratação sugerida pelo Auditor de Controle Externo Alfredo Branchina, e consignada na Análise de Defesa nº 44/2023 – CAENG (Evento 17), afigura-se apropriada, contudo, entendo que a **vistoria in loco** se mostra medida mais adequada no momento, dada a urgência da matéria, uma vez que para se levar a efeito os comandos de eventual inspeção exige-se um processo solene rigoroso, o qual é dispensado no caso das vistorias.

#### DOS REQUISITOS DA MEDIDA CAUTELAR

8.34. Conforme previsão do art. 19, *caput*, da Lei Estadual nº 1.284/2001, é facultado ao Relator determinar medidas cautelares, de caráter urgente, quando houver justo receio de que a situação possa agravar a lesão ou tornar difícil ou impossível sua recuperação.

8.35. Nos termos do art. 162 do Regimento Interno deste Tribunal de Contas, a medida cautelar de sustação temporária do ato deve ser adotada se existirem indícios suficientes de que o ato praticado resulte em dano ou prejuízo ao erário, até que sejam concluídos os trabalhos ou que a irregularidade seja sanada.

8.36. Nesse sentido, Celso Antônio Bandeira de Mello explica que *as medidas cautelares se destinam a prevenir danos sérios ao interesse público ou à boa ordem administrativa*, e não possuem a finalidade de intimidar ou punir infratores, mas, sim, *a de paralisar comportamentos de efeitos danosos ou de abortar a possibilidade de que se desencadeiem*.

8.37. Assim, examinarei a presença dos pressupostos indispensáveis para concessão de tutela de urgência no presente procedimento, o *fumus boni iuris* e o *periculum in mora*, senão vejamos:

Trata-se o *fumus boni iuris* pela plausibilidade do direito substancial invocado por quem pretende a segurança. Incertezas ou imprecisões acerca do direito material do postulante não podem assumir a força de impedir-lhe o acesso à tutela cautelar. Caso, em um primeiro momento, a parte tenha possibilidade de exercer o direito de ação e se o fato narrado, em tese, lhe assegura provimento de mérito favorável, presente se acha o *fumus boni iuris*, em grau capaz de autorizar a proteção das medidas preventivas. No que toca ao *periculum in mora*, há de se vislumbrar um dano potencial, um risco que corre o processo principal de não ser útil ao interesse demonstrado pela parte (TAKEDA, 2010).

8.38. A Lei nº 4.657/1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro – LINDB) estabelece que a presença do *periculum in mora* impõe a necessidade de verificar se está ausente o *periculum in mora* inverso, em razão de que a concessão da medida não pode proporcionar mais dano do que seu indeferimento, *in verbis*:

Art. 20. Nas esferas administrativa, controladora e judicial, não se decidirá com base em valores jurídicos abstratos sem que sejam consideradas as consequências práticas da decisão.

Parágrafo único. A motivação demonstrará a necessidade e a adequação da medida imposta ou da invalidação de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, inclusive em face das possíveis alternativas. (Incluído pela Lei nº 13.655/2018).

8.39. Ainda, nos termos do art. 300, § 3º, do Código de Processo Civil, a denegação da medida será obrigatória quando os efeitos implicarem em *periculum in mora* inverso:

Art. 300. A tutela de urgência será concedida quando houver elementos que evidenciem a probabilidade do direito e o perigo de dano ou o risco ao resultado útil do processo. [...]

§ 3º A tutela de urgência de natureza antecipada não será concedida quando houver perigo de irreversibilidade dos efeitos da decisão.

8.40. Quanto ao *periculum in mora* reverso, Reis Friede apresenta o seguinte entendimento:

(...) a existência efetiva da relevância dos motivos alegados pelo impetrante (no caso de mandado de segurança) ou pelo requerente (no caso de medida cautelar) deve ser sempre constatada em perfeita consonância com a efetiva presença do condicionante inafastável da não produção do denominado *periculum in mora inverso* (a concretização de grave risco de ocorrência de dano irreparável, ou de difícil reparação, contra o impetrado ou requerido, como consequência direta da própria concessão da medida liminar deferida ao impetrante ou ao requerente).

8.41. Nesse mesmo sentido são os posicionamentos jurisprudenciais a seguir transcritos, *in verbis*:

EMENTA: PEDIDO DE REEXAME. PREENCHIMENTO DOS PRESSUPOSTOS DE ADMISSIBILIDADE INTRÍNSECOS E EXTRÍNSECOS. TUTELA ANTECIPATÓRIA EXPEDIDA *INAUDITA ALTERA PARS*. REJEIÇÃO DA PRELIMINAR DE VIOLAÇÃO AO DEVIDO PROCESSO LEGAL E AOS PRINCÍPIOS DO CONTRADITÓRIO E DA AMPLA DEFESA. INEXISTÊNCIA DOS REQUISITOS AUTORIZATIVOS DA TUTELA DE URGÊNCIA. VERBAS DE NATUREZA ALIMENTAR. **DANO REVERSO CONFIGURADO**. RECURSO CONHECIDO E PROVIDO.

3. A concessão da Tutela Antecipada, no âmbito deste Tribunal de Contas, exige a presença de certos requisitos que se materializam na prova inequívoca que convença da verossimilhança do ilícito alegado – *fumus boni iuris* (...), **conciliada com o fundado receio de dano irreparável ou de difícil reparação que torne a decisão final ineficaz –periculum in mora, desde que a medida seja reversível e não resulte em dano inverso.** (...) 7. Pedido de Reexame conhecido e provido, para fim de se cassar a Tutela Antecipatória Inibitória proferida nos autos principais, **uma vez que não restaram devidamente caracterizados os pressupostos autorizadores da medida de urgência.**

(TCE-RO – Pedido de Reexame em face da Decisão Monocrática n. 0154/2020/GCFCS (ID 934696), proferida nos autos do Processo n. 2.140/2020/TCE-RO. Conselheiro WILBER CARLOS DOS SANTOS COIMBRA)

EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. ALEGAÇÃO GENÉRICA CONTRADIÇÃO E OMISSÃO. ENFRAQUECIMENTO DO FUMUS BONI IURIS E DA EXISTÊNCIA DE EFEITOS APARENTEMENTE IRREVERSÍVEIS (**PERICULUM IN MORA INVERSO**), VOTO, NESTA FASE DE COGNIÇÃO SUMÁRIA, PELO PROVIMENTO DO RECURSO PARA, CONFERINDO-LHE EFEITOS INFRINGENTES, REVOGAR A DECISÃO CAUTELAR.

(TCE-PR – Acórdão nº 2042/2021-Pleno – Sessão Ordinária Virtual nº 14, de 19 de agosto de 2021 - Relator Conselheiro Ivan Bonilha)

AGRAVO DE INSTRUMENTO. AÇÃO POPULAR. ATOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. PRESUNÇÃO DE LEGITIMIDADE. AUSÊNCIA DE PROVA CABAL DAS IRREGULARIDADES AVENTADAS. FUMUS BONI IURIS NÃO CONFIGURADO. **CONSTATAÇÃO DO PERICULUM IN MORA INVERSO**. LIMINAR INDEFERIDA. REVISIBILIDADE ADSTRITA AO COMETIMENTO DE FLAGRANTE ILEGALIDADE OU ABUSO DE PODER. AGRAVO IMPROVIDO. **Os atos da administração pública são dotados de presunção *juris tantum* de legitimidade. Não se tendo produzido prova capaz de elidir tal presunção, revela-se incabível o deferimento de liminar em desfavor do Município, pois não preenchido o requisito do *fumus boni iuris*.** Ademais, na hipótese, a suspensão imediata dos serviços de transporte coletivo contratados importaria em *periculum in mora* reverso, pondo em risco o acesso dos estudantes à escola e a conclusão regular do calendário letivo.

(TJ-ES – AI: 25019000048 ES 25019000048, Relator: ARNALDO SANTOS SOUZA, Data de Julgamento: 23/10/2002, PRIMEIRA CÂMARA CÍVEL, Data de Publicação: 19/11/2002)

EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO E PROCESSO CIVIL - MANDADO DE SEGURANÇA - PROCEDIMENTO LICITATÓRIO - MODALIDADE PREGÃO - ELIMINAÇÃO DA EMPRESA IMPETRANTE SUPOSTA DESCONFORMIDADE ENTRE PROPOSTA E EDITAL - ITEM PLANO DE ASSISTÊNCIA ODONTOLÓGICA - **IMPOSSIBILIDADE DE CONCESSÃO DE MEDIDA LIMINAR DE SUSPENSÃO DA CONTRATAÇÃO DA EMPRESA VENCEDORA - PERICULUM IN MORA INVERSO.**

1. No caso dos autos, a Agravante alega que a sua proposta em relação ao Plano Odontológico encontra-se em perfeita consonância com o edital [...]

4. **Não se afigura razoável a concessão de decisão passível de suspender contratação de um serviço de limpeza em uma unidade de saúde, no início de uma lide, sob pena de agravar a proliferação de doenças e infecções no local, inviabilizando a prestação do serviço público. É o denominado "periculum in mora" inverso.** 6. Em suma, por sua vez a concessão de Liminar poderá ser mais gravosa ao Réu, do que a não concessão ao Autor. (...) Desta sorte, em juízo de ponderação realizado entre os vícios alegados e o risco de lesão ao interesse público, advindo da interrupção dos serviços contratados, afigura-se razoável a manutenção do "decisum", pela presença de nítido "periculum in mora" inverso. RECURSO IMPROVIDO.

(Classe: Agravo de Instrumento, Processo TJ/BA: 0313750-64.2012.8.05.0000, Relator (a): Desembargador GESIVALDO NASCIMENTO BRITTO, Publicado em: 18/02/2014)

ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO INTERNO EM AGRAVO DE INSTRUMENTO. TUTELA ANTECIPADA. LICITAÇÃO. MANUTENÇÃO DE ELEVADORES DO INT. **PERICULUM IN MORA INVERSO CARACTERIZADO**. DECISÃO NÃO TERATOLÓGICA. 1. Pela análise dos autos, **não há qualquer elemento comprobatório de que a parte autora tenha apresentado impugnação aos termos do Edital, tendo, portanto, anuído com as suas disposições, razão pela qual, ao menos por ora, deve-se prestigiar o princípio da vinculação ao instrumento convocatório.** 2. Por outro lado, observa-se que o contrato administrativo tem por objeto a prestação de serviços continuados de operação, manutenção preventiva e corretiva (...), atividade, portanto, essencial ao regular

funcionamento do hospital. **O deferimento da antecipação de tutela, *in casu*, poderia ocasionar o chamado periculum in mora inverso, dificultando sobremaneira, ou até mesmo inviabilizando, a locomoção de pacientes com lesões traumatológicas graves no estabelecimento hospitalar, sendo certo que a própria recorrente notícia que o contrato já está em execução.** Precedentes. 4. Agravo interno conhecido e desprovido. (TRF-2 - AG: 201202010180653, Relator: Desembargador Federal EUGENIO ROSA DE ARAUJO, Data de Julgamento: 16/01/2013, SÉTIMA TURMA ESPECIALIZADA, Data de Publicação: 23/01/2013).

8.42. Pois bem. Com a probabilidade de ocorrência de irregularidades na Dispensa de Licitação, sobram evidências de que o certame em comento possivelmente apresentava vícios graves à ordem jurídica (*fumus boni iuris*).

8.43. Porém, no tocante ao resultado útil da medida (*periculum in mora*), há o risco de configurar-se um **dano reverso** (*periculum in mora* reverso) oriundo da suspensão liminar do certame, haja vista se destinar à contratação de serviço essencial à população, especificamente aos alunos que dependem do transporte fornecido pela prefeitura para frequentarem as escolas.

8.44. Assim, ante aos apontamentos acima delineados, deve-se tomar em conta, quando da emissão de medidas assecuratórias, a não ocorrência do pressuposto negativo consistente na **possibilidade de perigo inverso** decorrente do deferimento da tutela suspensiva, evitando que tal instrumento frustre a finalidade que se pretende obter com o provimento final.

8.45. Vê-se que há elementos suficientes para proceder à suspensão cautelar da Dispensa de Licitação aqui analisada, mas a intervenção sugerida pela Unidade Técnica poderia provocar um dano maior que a sua não concessão em face do objeto contratado, restando amplamente configurado o *periculum in mora* reverso.

8.46. A concessão da suspensão do contrato de prestação de serviços de transporte escolar dos alunos da zona rural de Palmas até o julgamento de mérito da presente Representação poderia prejudicar quase a totalidade dos serviços prestados pela Prefeitura Municipal de Palmas e causar grave dano à população, visto que se tratam de serviços essenciais e dependem, em sua maioria, da frota veicular contratada para a sua prestação.

8.47. Configurado o *periculum in mora* reverso significa dizer que, na presente situação, conceder a medida cautelar pleiteada pode provocar gravame maior que a sua não concessão. Dessa forma, em sede de manifestação preliminar, não obstante a presença de indícios de irregularidades descritos acima, entende-se que restou caracterizado o *periculum in mora* reverso que impede, no caso, a concessão de medida extrema.

8.48. Importa salientar que o acesso à educação é um direito constitucional e a atuação do ente público não pode ser omissa, sob pena de caracterizar um dano reverso ao produzir desproporcional prejuízo à terceiros caso haja interrupção abrupta do normal andamento da execução do serviço público.

8.49. Ademais, conforme disposto art. 4º, VIII, da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB, é devido atendimento, pelo poder público, ao educando da educação básica com programa suplementar de transporte escolar, como meio de viabilizar o acesso à educação.

8.50. No que tange à sugestão de suspensão cautelar da Dispensa de Licitação, entendo não ser, neste momento, medida adequada, haja vista que, embora presentes os requisitos autorizadores de tal medida assecuratória, é indispensável sopesar os potenciais efeitos desta decisão, conforme preceituado nos arts. 20, parágrafo único e 21, *caput*, da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, isto porque, com a suspensão imediata dos serviços contratados, a sociedade pode vir a suportar danos irreversíveis, tendo em vista a natureza do serviço contratado, qual seja, transporte escolar, de modo que qualquer atraso na sua procedimentalização poderá prejudicar a parcela da população que depende exclusivamente deste serviço.

8.51. Nesse sentido, encontro elementos que advertem para potenciais danos à coletividade caso seja determinada a suspensão cautelar dos serviços. Por todo o fundamento acima trazido, deixo de adotar tal medida, em entendimento dissonante daquele sugerido pela Unidade Técnica.

## PASSO A DECIDIR

8.52. Ante o exposto, com fundamento nos arts. 71 e 75 da Constituição Federal, *c/c* art. 142-A, do RITCE/TO, tendo em vista o princípio da razoabilidade e proporcionalidade, e para afastar o risco do *periculum in mora* inverso, com fundamento no art. 37, *caput*, da CF/88, da Lei nº 8.666/93, e na Lei nº 10.520/2002, **DECIDO**:

8.52.1. **Conhecer** o presente Expediente como Representação, por preencher os requisitos de admissibilidade previstos no art. 142-A do RITCE/TO;

8.52.2. **Indeferir** o pedido de medida cautelar sugerido pela Unidade Técnica, tendo em vista que, a despeito de restarem demonstrados os pressupostos para sua concessão, conforme fundamentação e motivos expostos acima, ficou patente o *periculum in mora* inverso no presente caso;

8.52.3. **Determinar** à **Coordenadoria de Protocolo Geral – COPRO** que proceda à autuação como Representação, sem tratamento sigiloso, objetivando a tramitação, aplicando a este feito os dispositivos constantes dos arts. 142-A, 147 a 149 do Regimento Interno, assim como demais prescrições previstas na IN/TCE-TO nº 09/2003 (alterada pela IN Nº 03/2008) no que for compatível; **incluir** no rol de responsáveis as senhoras **Nágila Bastos Feitosa Coelho – Superintendente de Projetos Especiais** – CPF: 012.193.367-93 e **Milena Bernardes Batista Monteiro – Diretora de Apoio e Gestão Escolar** – CPF: 159.825.708-00; e **excluir** do rol de responsáveis a senhora **Wyslene Oliveira de Sousa Brito** – Responsável Autorizada, pelos motivos trazidos nos itens 8.29 e 8.30 deste Despacho;

8.52.4. **Determinar**, com fundamento no art. 199, II, “a”, do Regimento Interno – TCE/TO, em consonância com a manifestação da Coordenadoria de Análise de Atos, Contratos e Fiscalização de Obras e Serviços de Engenharia – CAENG, a realização de visoria *in loco* no local em que se encontram os ônibus da empresa, a fim de que sejam verificadas as inconsistências mencionadas no bojo deste Despacho, fiscalizando os ônibus e demais eventos que fazem parte da contratação, motivo pelo qual **determino** o encaminhamento à **CAENG** para que indique os servidores que comporão a equipe que irá à campo;

8.52.5. **Determinar** à **Secretaria Geral das Sessões** que adote as seguintes providências:

a) **Proceda** à publicação desta decisão no Boletim Oficial do Tribunal de Contas do Estado do Tocantins, nos termos do art. 274 da Lei Estadual nº 1.284/2001 *c/c* art. 341, § 3º, do Regimento Interno desta Corte e art. 5º, da Instrução Normativa nº 001/2012, a fim de que surta os efeitos legais;

b) **Dê** ciência desta Decisão à **Presidência deste Tribunal de Contas** para emissão de Portaria para realização da vistoria *in loco*, com os servidores indicados pela Coordenadoria de Análise de Atos, Contratos e Fiscalização de Obras e Serviços de Engenharia;

c) **Recomende** à senhora **Maria de Fátima Pereira de Sena e Silva – Secretária Municipal de Educação**, que adote as seguintes providências administrativas:

(i) **Mantenha** atualizada a inserção no Sistema Integrado de Controle e Auditoria Pública – Licitações, Contratos e Obras – SICAP-LCO, nos termos da IN-TCE/TO nº 03/2017, sob pena de imputação de responsabilidade;

(ii) **Elabore** os relatórios técnicos de fiscalização da execução dos serviços devidamente assinados pelo Gestor e Fiscal do contrato;

(iii) **Autorize** os pagamentos somente após a juntada dos relatórios técnicos de fiscalização da execução do contrato, planilhas e documentos comprobatórios da execução dos serviços contratados, devidamente assinados pelo gestor e fiscal do contrato, bem como manifestação do Controle Interno, nos termos do Contrato nº 03/2023 - Cláusula Sétima - Das Obrigações do Contratante e da Contratada, Item 7.17;

8.52.6. Após realização da vistoria *in loco* volva-se os autos à **CAENG** para manifestações conclusivas.

8.52.7. Por fim, retornem os autos conclusos a esta Relatoria.

Tribunal de Contas do Estado do Tocantins, GABINETE DA 4ª RELATORIA, em Palmas, Capital do Estado, aos dias 31 do mês de julho de 2023.



Documento assinado eletronicamente por:

**LEONDINIZ GOMES, CONSELHEIRO-SUBSTITUTO**, em 03/08/2023 às 16:03:30, conforme art. 18, da Instrução Normativa TCE/TO Nº 01/2012.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site <https://www.tceto.tc.br/valida/econtas> informando o código verificador **304175** e o código CRC **2D08A32**

Av. Joaquim Teotônio Segurado, 102 Norte, Cj. 01, Lts 01 e 02 - Caixa postal 06 - Plano Diretor Norte - Cep: 77.006-002. Palmas-TO.