



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO TOCANTINS
COORDENADORIA DE ANÁLISE DE ATOS, CONTRATOS E FISCALIZAÇÃO DE
OBRAS E SERVIÇOS DE ENGENHARIA

- 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. ANÁLISE DE DEFESA Nº 27/2023-CAENG

8.1. DO RELATÓRIO

Trata este Relatório Técnico da análise das justificativas apresentadas pelo gestor em relação ao Processo 7479/2023 e N. SICAP 721339, sobre licitação proveniente da SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE PALMAS

O certame é a “DISPENSA DE LICITAÇÃO”, de acordo com a Portaria N. 039/2023, de 03 de fevereiro de 2023.

O 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, vinte centavos).

9. DOS FATOS

8.1. As informações e documentos seguintes serviram de fundamento para a análise e conclusão deste parecer:

1. O gestor inseriu novos documentos no SICAP LCO que geraram sete eventos, além dos onze já anexados;
2. O gestor apresentou justificativas através dos EXPEDIENTES 1387/2023 (evento 7); 1395/2023 (evento 9) e 1612/2023 (evento 10);
3. O DESPACHO Nº 115/2023-RELT4 (evento 3) determina:

8.1. Trata-se 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:

[...]

8.4. A mesma unidade técnica, ao final, sugere a cientificação dos responsáveis para manifestação referente as inconsistências assinaladas.

8.5. A análise preliminar promovida pela unidade técnica desta Corte de Contas apontou falhas e/ou irregularidades que necessitam ser esclarecidas, na medida em que, se efetivamente comprovadas, poderão comprometer o certame em tela.

8.6. Convém salientar que em tais situações, nas quais as justificativas, esclarecimentos ou mesmo retificações possam sanear o feito, esta Corte de Contas tem adotado postura pedagógica, preventivamente ao juízo de admissibilidade ou de qualquer análise sobre o mérito da proposição, buscando cientificar os responsáveis e informar-lhes sobre a existência dos questionamentos, oportunizando, assim, a correção das supostas impropriedades, adequando os atos administrativos aos termos da legislação.

8.7. Assim, considerando a proposta de encaminhamento indicada pela Coordenadoria de Análise de Atos, Contratos e Fiscalização de Obras e Serviços de Engenharia, bem como em atenção ao princípio da ampla defesa e do contraditório, com fundamento nos arts. 71, IX da Constituição Federal e arts. 110 e 111, da Lei Estadual nº 1.284/2001, determino que sejam adotadas as seguintes providências:

I – O envio do presente expediente à Coordenadoria de Protocolo Geral-COPRO, para que:

- Exclua do cabeçalho do Expediente nº 857/2023 a senhora Cinthia Alves Caetano Ribeiro Mantoan – Prefeita – CPF: 805.538.931-49;

- Inclua no cabeçalho do Expediente nº 857/2023 a senhora Wyslene Oliveira de Sousa Brito – Responsável Autorizada – CPF: 642.778.601-68;

II – Ato contínuo, o encaminhamento à Divisão de Diligência para que promova a cientificação das senhora Maria de Fátima Pereira de Sena e Silva – Secretária Municipal da Educação – CPF: 746.302.023-15 e Wyslene Oliveira de Sousa Brito – Responsável Autorizada – CPF: 642.778.601-68, para que, no prazo improrrogável de 5 (cinco) dias úteis, apresentem esclarecimentos, justificativas ou a defesa que entender sobre os fatos apresentados na Análise Preliminar de Acompanhamento nº 17/2023 (Evento 1), em especial nos itens 10.1, 10.2 e 10.3, bem como promover a inserção no SICAP-LCO de demais documentos concernentes ao Processo de Dispensa de Licitação – Portaria nº 039/2023, que ainda não tenham sido inseridos no referido sistema.

8.8. Escoado o prazo para apresentação da manifestação, encaminhe-se à Coordenadoria de Análise de Atos, Contratos e Fiscalização de Obras e Serviços de Engenharia, para reexame dos informes apresentados e, se for o caso, nova proposta de encaminhamento.

8.9. Alertar quanto a possibilidade de este Tribunal vir a emitir medida acautelatória, sustentando a continuidade dos atos decorrentes do presente procedimento licitatório, considerando o possível surgimento de novos elementos ensejadores para tal medida, ou mesmo baseado em elementos de convicção deste Relator, devidamente motivados, caso não seja apresentada manifestação por parte dos cientificados, bem como que o descumprimento da diligência pode ensejar a aplicação de sanções pecuniárias cabíveis, nos termos do art. 39 da Lei Estadual nº. 1.284/2001 c/c art. 159 RI-TCE/TO.

8.10. Após, volva-se a esta Relatoria.

10. DA ANÁLISE

10.1. Após o exame dos documentos em relação as inconsistências apontadas na Análise Preliminar de Acompanhamento nº 17/2023 (Evento 1) e constantes no DESPACHO Nº 115/2023-RELT4 (evento 3), verificou-se que:

1. Em relação a seguinte inconsistência:

“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.”

1. O gestor alega que:

“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.

[...]

Conforme visto, a empresa contratada apresentou sua proposta, fls. 33 a 37 do processo em anexo, nos moldes das especificações da 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.”

2. Analise CAENG:

Os documentos apresentados no SICAP LCO denominados “termo de referencia000566_27_02_162224” e “CONTRATO000552_10_02_161113” apresentam ESPECIFICAÇÕES diferentes daquela apresentada na justificativa “1612_2023_manifestação_da-sec_maria_maria_de-fatima_pereira_de_sena_e_silav_pdfapdf”, como segue:

- O documento inserto no SICA O 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.”

- A justificativa “1612_2023_manifestação_da-sec_maria_maria_de-fatima_pereira_de_sena_e_silav_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;

[...]

- 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.

Na justificativa do gestor existem os termos destacados a seguir em negrito:

“Com sistema de bilhetagem eletrônica GPS embarcada, com roletas eletrônicas e validadores eletrônicos de leitura biométrica e Com câmeras de vídeo internas e externa”,

Os termos ou expressões assinaladas não constam nem no termo de referência e tampouco no contrato apresentados.

O gestor deve se ater aos documentos apresentados a esta Corte de Contas para evitar inferências impróprias.

Desse modo, as justificativas não são acatadas.

2. Em relação a “diferença de quilometragem e conseqüentemente de valor”, o gestor alega que:

“[...]

Vale lembrar que o processo administrativo anterior para 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 47.092¹.

[...]

Por tudo aqui dissertado, não poderia a Administração Pública se manter inerte e deixar de preconizar os alunos palmenses, e por este motivo houve aumento nas rotas, conseqüentemente na frota, e isso acarretou no valor diário de R\$110.852,14, somando ao final de 180 (cento e oitenta) dias, o valor de R\$19.953.385,20.

1. Analise CAENG:

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.

Desse modo, as justificativas não são acatadas.

3. Em relação a “SUPOSTA DESPROPORCIONALIDADE NOS DOIS PROCESSOS”, o gestor alega que:

“Como destacado no tópico anterior, não houveram exigências divergentes do Edital para a empresa de transportes Vila Rica, que executa seu serviço conforme proposta apresentada.

Entretanto, o serviço demandado é um serviço primordial, essencial, constitucional, mas de extrema complexibilidade, que descontentemente não se encontram empresas minimamente aptas em nossa regionalidade.

Esta afirmação é pautada nos grandes veículos de comunicação estadual, que reiteram graves problemas na prestação de transporte na região, e, no processo administrativo 2020034491, que desde o início a empresa vencedora apresentou grandes dificuldades e lacunas técnicas na prestação de seu serviço, ensejando em uma denúncia apresentada no Tribunal de Contas do Estado do Tocantins, Expediente nº 8575/2021.

1. Analise CAENG:

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, 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 exigia as mesmas características:

ITEM 2-EXIGENCIA DE ESPECIFICAÇÃO/LICITAÇÃO SUSPESA

- 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.”

Desse modo, as justificativas não são acatadas.

9.2. Além das questões suscitadas anteriormente, tem-se outros assuntos conexos a serem esclarecidos:

1. 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 GOIAS - SECRETARIA DE ESTADO DA ECONOMIA - SUPERINTENDENCIA EXECUTIVA DA RECEITA - SUPERINTENDENCIA DE RECUPERACAO DE CREDITOS - CERTIDA0 DE DEBITO EM DIVIDA ATIVA – POSITIVA NR. CERTIDÃO: Nº 36089794

Além destas questões de certidões positivas, a CERTIDÃO POSITIVA COM EFEITOS DE NEGATIVA DE DÉBITOS RELATIVOS AOS TRIBUTOS FEDERAIS E DÍVIDA ATIVA DA UNIÃO da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, a CERTIDÃO NEGATIVA DE DISTRIBUIÇÃO (AÇÕES DE FALÊNCIAS E RECUPERAÇÕES JUDICIAIS - 1 a e 2a Instâncias do TJDF e a CERTIDÃO NEGATIVA DE LICITANTES INIDONEOS emitida pelo TCU, estavam vencidas na data da Dispensa de Licitação.

O gestor ao contratar uma empresa em situação com certidões POSITIVAS DE DÉBITO, uma junto a Prefeitura e outra junto ao Estado, 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, somado ao fato das certidões vencidas. Estas questões são irregulares.

2. Nos documentos apresentados no SICAP LCO consta que o capital da empresa é de R\$100.000,00 (cem mil reais).

Assim, ante um contrato de R\$19.953.385,20 (Dezenove milhões, novecentos e cinquenta e três mil, trezentos e oitenta e cinco reais, vinte centavos) frente ao capital de R\$100.000,00 (cem mil reais) da empresa, há o descumprimento dos parágrafos 2 e 3 do artigo 31 da Lei 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.

Em razão deste artigo da Lei, a empresa somente poderia ser contratada para um valor máximo de R\$1.000.000,00 (Um milhão de reais), mas o contrato executado é 1.995,33% a maior.

Outras inconsistências são relativas as informações que constam 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).

Outra inconsistência diz respeito ao fato de que a empresa contratada apresentou dois ATESTADOS DE CAPACIDADE TÉCNICA emitidos por ela mesma, o que é irregular.

11. DA CONCLUSÃO

11.1. Após o exame das justificativas apresentadas pelo gestor, argumenta-se que as falhas elencadas e não acatadas por esta Corte de Contas são graves e, é necessário o cumprimento dos princípios gerais da administração pública, mormente o da eficiência e a falta de economicidade que pode advir de um procedimento com falhas e os possíveis danos que podem causar ao erário e aos contribuintes.

Assim, sugere-se:

1. Que o gestor apresente justificativas plausíveis para as questões suscitadas;
2. A suspensão do contrato com a empresa contratada, já que as inconsistências a princípio são muitas e graves;
3. A aplicação das penas previstas no artigo 159 do Regimento Interno desta Corte de Contas; ao Gestor, a Responsável Autorizada, ao responsável pelo Controle Interno, ao Presidente da CPL e Pregoeiro;
4. Intimar o gestor a apresentar justificativas em relação ao item 9.2. da ANÁLISE que trata dos seguintes aspectos da empresa: das certidões; da questão do capital social ser insuficiente para uma contratação vultosa; do CNPJ diverso e dos atestados de capacidade técnica terem sido emitidos pela mesma empresa;
5. A SUSPENSÃO CAUTELAR desta dispensa de licitação.

11.2. Ante o exposto, submete-se este Parecer à avaliação superior para a adoção de outras medidas a critério do Eminentíssimo Conselheiro Relator.

COORDENADORIA DE ANÁLISE DE ATOS, CONTRATOS E FISCALIZAÇÃO DE OBRAS E SERVIÇOS DE ENGENHARIA do Tribunal de Contas do Estado do Tocantins, aos 01 dias do mês de maio de 2023.



Documento assinado eletronicamente por:

ALFREDO BRANCHINA, AUDITOR DE CONTROLE EXTERNO - CE, em 01/05/2023 às 17:03:46, conforme art. 18, da Instrução Normativa TCE/TO N° 01/2012.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site <https://www.tceto.tc.br/valida/econtas> informando o código verificador **282825** e o código CRC 101DD58

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