



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO TOCANTINS  
GABINETE DA 4ª RELATORIA  
Conselheiro SEVERIANO JOSÉ COSTANDRADE DE AGUIAR

1. **Processo nº:** 7982/2023  
2. **Classe/Assunto:** 15.EXPEDIENTE  
1.EXPEDIENTE - REPRESENTAÇÃO COM PEDIDO DE LIMINAR, EM FACE DO EDITAL DE PREGÃO ELETRÔNICO Nº 62/2023, VISANDO CONTRATAÇÃO DE EMPRESA ESPECIALIZADA PARA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE TRANSPORTE ESCOLAR DOS ALUNOS DA ZONA RURAL.  
3. **Responsável(eis):** CRISTIANO PACHECO LUSTOSA - CPF: 66643872120  
4. **Interessado(s):** NAO INFORMADO  
5. **Origem:** CRISTIANO PACHECO LUSTOSA  
6. **Órgão vinculante:** SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE PALMAS

#### 7. DESPACHO Nº 735/2023-RELT4

7.1. Trata-se de Expediente protocolado nesta Corte de Contas por **Cristiano Pacheco Lustosa** – OAB/DF 62.323, por meio do qual apresenta Representação com Pedido de Liminar em face do Edital do **Pregão Eletrônico nº 62/2023**, a ser realizado pela **Secretaria Municipal de Educação de Palmas/TO**, com data prevista para 10/08/2023, às 14h, tendo como objeto a contratação de empresa especializada para 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 e entidades conveniadas, e ainda, para transporte dos servidores modulados nas Unidades Escolares por perímetro rural, no valor estimado de R\$ 35.274.939,00 (trinta e cinco milhões, duzentos e setenta e quatro mil, novecentos e trinta e nove reais).

7.2. De acordo com a peça inicial, a empresa traz os seguintes apontamentos, em síntese:

##### 1. DA AUSÊNCIA DE VEÍCULOS ADAPTADOS:

Dentro desse diapasão, não há especificação do quantitativo mínimo de lugares destinados aos estudantes com deficiência por ônibus e por percurso o que acarretará risco em transportar crianças com necessidades especiais sem lugares adaptados.

No item 10.6 do termo de referência faz apenas menção da necessidade de ônibus com elevadores de acesso e portas com larguras específicas e com assentos adaptados.

Logo, com a ausência de informações do quantitativo de cadeirantes que utilizam o transporte escolar, a empresa vencedora poderá ter que realizar *duas viagens por turno para atender a demanda de estudantes com deficiência, o que aumentaria os custos na prestação de serviço.*

(...) Solicita que seja INCLUÍDO no edital e no termo de referência o quantitativo de estudantes com necessidades especiais para dimensionar a quantidade de monitores para acompanhar esses alunos, o percentual de ônibus adaptados para estudantes cadeirantes para que seja possível atender a demanda e dimensionar os custos da proposta.

##### 2. DA AUSÊNCIA DE PREVISÃO PARA REACTUAÇÕES:

No respectivo edital e termo de referência só faz breve menção sobre reajuste contratual no item 20.6 e cláusula nona do contrato. Cabe ressaltar que reajuste e reactuação são institutos diferentes que não podem ser confundidos pela administração pública municipal.

(...)

Segundo o item 20.6 do edital versa:

20.6. Os preços ofertados serão fixos e irrevogáveis no prazo mínimo de 12 (doze) meses a contar da proposta de preços apresentada, podendo haver reajustes após o lapso temporal especificado, mediante solicitação formal da CONTRATADA, de acordo com o **Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo – IPCA**, ou outro índice que o substituí-lo.

O respectivo item vai contra o art 7º, I do Decreto nº 9.507/18, mesmo para órgãos e entidades que não tem submissão a ele:

#### **Decreto nº 9.507/18**

Art. 7º É **vedada** a inclusão de disposições nos instrumentos convocatórios que permitam:

**I - a indexação de preços por índices gerais, nas hipóteses de alocação de mão de obra;**

(...) Diante do exposto, REQUER a inclusão no edital e termo de referência as regras para repactuação e a retirada do item 20.6 do edital e da cláusula nona do contrato de reajuste por meio de indexador por ferir o disposto no art. 7º, I do Decreto 9.507/2018.

### **3. DA COMPROVAÇÃO DA REGULARIDADE FISCAL E TRABALHISTA:**

Verifica-se uma exigência sem qualquer fundamentação legal ao exigir certidão negativa ou positiva com efeito de negativa de **quitação** de tributos federais, documento este sem previsão no rol das exigências elencadas taxativamente no art. 29 da Lei 8.666/93.

Observa-se que o artigo supracitado pede, apenas, a prova da regularidade fiscal e não a prova da quitação.

Nesse sentido o Tribunal de Contas da União dispõe por meio da Súmula 283 da seguinte forma:

*Para fim de habilitação, a Administração Pública não deve exigir dos licitantes a apresentação de certidão de quitação de obrigações fiscais, e sim prova de regularidade.*

(...) Pelos motivos expostos REQUER que seja alterada o subitem 12.10 “c” para que não conste a exigência de quitação por ferir o art 29, III da Lei 8.666/93 e Súmula 283 do TCU.

### **4. DA PLANILHA DE CUSTO:**

Na proposta de preço contido no Modelo 1 do edital foram suprimidas diversas informações que poderá acarretar “jogos de planilhas” para ocultar o valor real da proposta além de gerar prejuízo para administração pública.

Dentre as ausências contidas no modelo de proposta de preço, podemos destacar:

#### **4.1. Da ausência de previsão de auxílio alimentação ao motorista e monitor:**

O auxílio alimentação é uma exigência prevista no art. 458 da Consolidação das Leis do Trabalho e deve compor na planilha de custo da proposta de preço.

Assim, em contratos com dedicação exclusiva de mão de obra é necessário detalhar toda a formação do custo, na medida em que o principal item de custo da contratação que no caso é a mão de obra dos motoristas e monitores onera com exclusividade o licitante caso não seja previsto no edital.

(...) Pelos motivos expostos, REQUER que seja incluído na planilha de proposta de preço (MODELO 1) do edital o item referente a auxílio alimentação para motoristas e monitores.

#### **4.2. Dos benefícios e despesas indiretas – BDI:**

Os benefícios e despesas indiretas – BDI são todos os custos adicionais que são incorridos durante a execução do serviço contratado, além do custo direto da mão-de-obra e dos materiais.

Incide sobre o BDI os tributos sobre o faturamento, tais como: ISS, PIS e COFINS, onde todos fazem parte dos custos do contrato.

Da forma como consta na planilha de proposta de preço não tem como definir qual alíquota está sendo exigido pelo licitante sobre os tributos de ISS, PIS e COFINS.

Por este motivo, é necessário que seja informado na planilha de composição de preço as alíquotas a serem adotadas

(...) Pelos motivos expostos, REQUER que seja incluída no campo de benefícios e despesas indiretas – BDI as alíquotas dos tributos a serem cobrados para maior transparência no julgamento das propostas.

#### **4.3. Da depreciação:**

Conforme edital, no Anexo I – Especificação do objeto – e no termo de referência informam que, durante a vigência do contrato, a frota tenha no máximo 12 (doze) anos de uso e em perfeito estado de conservação.

Já na planilha do modelo de custo para a proposta no item 3 – custos administrativos – subitem 3.5 ‘custo de depreciação da frota’ não foi informado o coeficiente de depreciação a ser adotado para a composição do custo a ser pago.

(...) Pelo motivo exposto, REQUER que seja incluído o coeficiente de depreciação, conforme determina o Manual de Metodologia de Custos do Transporte Escolar Rural do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE, o Manual de Custos dos Serviços de Transporte Público por Ônibus – ANTP e respeitando as regras de depreciação contidas na Lei 11.638/17.

### **5. DA DEFICIÊNCIA NA DEFINIÇÃO DOS PREÇOS DE MERCADO:**

A pesquisa de preços consiste em procedimento prévio e indispensável para a verificação de existência de recursos suficientes para cobrir despesas decorrentes de contratação pública. Serve de base também para confronto e exame de propostas em licitação. Servirá, também, como parâmetro objetivo para julgamento das ofertas apresentadas quando da aceitação das propostas.

No entanto, conforme está sendo apresentado a planilha de composição de custos no edital (MODELO 1) com os diversos erros que foram elencados, pode-se chegar à conclusão que a pesquisa de preço foi mal estimada devido à ausência de informações importantes para compor o valor da quilometragem a ser paga.

(...) Pelo motivo exposto, REQUER que seja refeita a pesquisa de preço após a reformulação da planilha de custo onde deverá ser incluído os custos de alimentação de motorista e monitor, plano de saúde e odontológico de motorista e cobrador além da informação das alíquotas de impostos a serem aplicados seguindo os parâmetros estabelecidos pelas legislações supracitadas.

7.3. Ao final, pleiteia a concessão de medida cautelar suspendendo a licitação, anulando o instrumento convocatório, para que a Secretaria Municipal de Educação de Palmas realize as adequações apontadas e realize outro procedimento licitatório.

7.4. Pois bem. Levando em consideração a necessidade de se obter informações adicionais relativas aos apontamentos trazidos, **opto por postergar a eventual adoção de medidas restritivas para a suspensão do referido procedimento**, por entender ser conveniente proporcionar a oitiva prévia dos

responsáveis sobre as ocorrências destacadas, para posteriormente avaliar a admissibilidade do pedido proposto.

7.5. Por meio do Exp. nº 8121/2023 (Evento 7) a **Coordenadoria de Análise de Atos, Contratos e Fiscalização de Obras e Serviços de Engenharia – CAENG** empreendeu análise acerca do mesmo procedimento licitatório em comento.

7.6. Através do Desp. nº 734/2023 – RELT4 (Evento 7) este Relator determinou a juntada daquele Expediente a este, para que recebessem análise conjunta.

7.7. Conforme **Análise Preliminar de Acompanhamento nº 269/2023 – CAENG**, a equipe técnica trouxe os seguintes apontamentos:

**1.** De acordo com a página inicial do SICAP-LCO, o gestor cadastrou esta licitação no dia 31/07/2023 com abertura que ocorreu no dia 25/07/2023. O gestor inseriu anexos que geraram 10 (dez) eventos;

A Administração equivocou-se no lançamento das datas na página inicial do SICAP LCO, pois consta cadastro no dia 31/07/2023 e abertura que já ocorreu no dia 25/07/2023. Entretanto a abertura será no dia 10/08/2023, de acordo com o Edital;

**2.** Na página inicial do SICAP LCO somente o Pregoeiro pôs a firma na Assinatura 1ª Fase.

Falta uma assinatura, de acordo com a INSTRUÇÃO NORMATIVA TCE/TO Nº 3, DE 20 DE SETEMBRO DE 2017;

**3.** O item 5 do Edital denominado QUANTIFICAÇÃO E ESPECIFICAÇÕES TÉCNICAS apresenta uma tabela com 3 itens:

- **ITEM 1:** Contratação de serviço de locação de veículo fechado, tipo ônibus para transporte escolar rural, ... com capacidade mínima de 44 pessoas sentadas, que tenham no máximo 12 (doze) anos de uso durante toda a vigência do contrato, ... para atender a estimativa de 57 rotas, com disponibilidade de condutor habilitado e monitor (a) – 897.120 km R\$33,10/km rodado – Total de R\$29.694.672,00;

- **ITEM 2:** Contratação de serviço de locação de veículo fechado, tipo micro ônibus para transporte escolar rural, ... com capacidade mínima de 20 pessoas sentadas, que tenham no máximo 12 (doze) anos de uso durante toda a vigência do contrato, ... para atender a estimativa de 10 rotas, com disponibilidade de condutor habilitado e monitor (a) – 275.100 km –R\$15,07/km rodado – Total de R\$4.145.757,00;

- **ITEM 3:** Contratação de serviço de locação de veículo fechado, tipo micro ônibus ou van para transporte escolar rural, ... com capacidade mínima de 20 pessoas sentadas, que tenham no máximo 12 (doze) anos de uso durante toda a vigência do contrato, ... para atender a estimativa de 05 rotas, com ar condicionado e disponibilidade de condutor habilitado – 138.600 km – R\$10,35/km rodado – R\$1.434.510,00;

- **PREÇO TOTAL: R\$35.274.939,00.**

Somente no item 3 há a previsão de veículos com ar condicionado instalado.

Percebe-se que nos itens 1 e 2 não há essa previsão, o que é um fato que foge do entendimento, já que uns terão ar condicionado e outros não.

É necessário que o gestor elucide este fato, já que todos os usuários devem ter tratamento equivalente.

**4.** O item 8.2. do Termo de Referência prevê que “Após a assinatura do contrato, realizar-se-á avaliação dos veículos por meio de termo de verificação e posteriormente, emitida a ordem de serviços.”

Independente da vistoria a ser realizada, seria importante que a Administração exigisse das empresas Termo de Declaração de que os veículos de cada uma cumprem as exigências do Edital e Termo de Referência, pois caso descumpram, estariam agindo de má fé e seriam automaticamente desclassificadas.

5. O item 8.3. do Termo de Referência prevê que o contrato “Possuindo a vigência 12 meses, passível de prorrogação, ...”

6. O item 11.4. do Termo de Referência aduz: “Disponibilizar veículos que tenham no máximo 12 (doze) anos de uso durante a vigência do contrato”.

A cartilha de Transporte Escolar do FNDE aduz que cinco anos seria a idade ideal dos veículos, mas permite idade maior. Desse modo, cabe a Administração grande responsabilidade na fiscalização constante dos veículos.

7. No Estudo Técnico Preliminar apresentado, a Administração aduz:

“Sobre a composição dos custos de transporte escolar, a memória de cálculo é recomendada e utilizada o procedimento de Metodologia de custo do Transporte Escolar Rural, estudos de parcerias com universidades federais e com o FNDE, consolidaram diversos estudos técnicos para um fator comum do custo, sendo este acostado como anexo a este estudo para utilizar como baliza de informações técnicas relacionadas a composição de todos os custos para o pretense serviço.”

Na sequência, a Administração apresentou os valores finais:

- **ITEM 1:** 897.120 km - R\$30,53/km rodado – R\$27.389.073,60;
- **ITEM 2:** 262.000 km - R\$14,21/km rodado – R\$3.909.171,00;
- **ITEM 3:** 138.600 km - R\$9,38/km rodado – R\$1.300.068,00;
- **PREÇO TOTAL:** R\$32.598.312,60

Na licitação anterior, 096/2022 (contrato para um ano), a previsão era a seguinte:

- **ITEM 1:** 682.080 km – R\$25,51/km rodado – R\$29.694.672,00;
- **ITEM 2:** 300.720 km – R\$13,29/km rodado – R\$3.996.568,80;
- **ITEM 3:** 136.080 km – R\$10,79/km rodado – R\$ R\$1.468.303,20;
- **PREÇO TOTAL:** R\$22.2864.732,80.

No Estudo Técnico Preliminar desta licitação apresentada os seguintes valores:

- **ITEM 1:** 897.120 km - R\$30,53/km rodado – R\$27.389.073,60;
- **ITEM 2:** 262.000 km - R\$14,21/km rodado – R\$3.909.171,00;
- **ITEM 3:** 138.600 km - R\$9,38/km rodado – R\$1.300.068,00;
- **PREÇO TOTAL:** R\$32.598.312,60

O Termo de Referência desta licitação apresenta os seguintes valores:

- **ITEM 1:** 897.120 km – R\$33,10/km rodado – R\$29.694.672,00;
- **ITEM 2:** 275.100 km – R\$15,07/km rodado – R\$4.145.757,00;
- **ITEM 3:** 138.600 km – R\$10,35/km rodado – R\$1.434.510,00;
- **PREÇO TOTAL:** R\$35.274.939,00.

O Estudo Técnico Preliminar desta licitação aduz que “a composição dos custos de transporte escolar, a memória de cálculo é recomendada e utilizada o procedimento de Metodologia de custo do Transporte Escolar Rural”, mas comparando os valores unitários deste os do Termo de Referência temos as seguintes majorações:

- **ITEM 1:** R\$30,53 / R\$33,10= 8,41%;
- **ITEM 2:** R\$14,21 / R\$15,07= 6,05%;
- **ITEM 3:** R\$9,38 / R\$10,35= 10,34%.

Percebe-se que os responsáveis pelo Estudo Técnico Preliminar utilizaram metodologia indicada para chegarem aos preços unitários dos três itens, mas sem justificativa os valores sofreram majoração positiva no Termo de Referência (**ITEM 1:** 8,41%; **ITEM 2:** 6,05% e **ITEM 3:** 10,34%).

Agora, ao se comparar com os valores da licitação fracassada de 2022, tem-se a seguinte majoração:

- **ITEM 1:** R\$25,51 / R\$33,10= 29,75%;
- **ITEM 2:** R\$13,29 / R\$15,07=13,39
- **ITEM 3:** R\$10,79/ R\$10,35= - 0,04.

Percebe-se que a majoração desta licitação para a do ano de 2022 foi elevada para os itens 1 e 2, mas o item 3 ter majoração negativa. Assim, já que um dos itens teve diminuição de valor unitário, é necessário que a Administração justifique estas diferenças elevadas nos itens 1 e 2.

É necessário também que a Administração justifique a diferença de quilometragem existente no item 2, de 262.00 km no Estudo Técnico Preliminar para 275.100 no Termo de Referência.

8. Do parágrafo 31 ao 42 do PARECER JURIDICO N. 548/2023/GAB/PGM há referência ao uso do Sistema de Registro de Preços neste certame.

A princípio, a menção de que esta licitação utilizaria o Registro de Preços não foi verificada. Inclusive não consta nos autos a Minuta do Contrato de Registro de Preços;

9. O CERTIFICADO DE VERIFICAÇÃO DE REGULARIDADE N. 176/2023/SETCI/CGM/GAB no parágrafo 11 faz alusão a demora da Administração em realizar a licitação, estando já há quatro meses sob o regime de Dispensa de Licitação, inclusive aduz que “**Resta demonstrado a falta de planejamento da equipe de contratações públicas da Secretaria de Educação**, aumentando significativamente o risco de **fabricação de nova situação emergencial** para prorrogação do Contrato atualmente vigente, ...”

O parágrafo 17 também aduz sobre “dois aumentos desproporcionais para o Item 1, o principal da licitação, ...”, como segue:

“- 31% de aumento do número de quilômetros rodados estimados pra 01 (um) ano de contrato;

- 30% de aumento no valor unitário do quilometro rodado;

- Em números totais para o Item 1, há a perspectiva de aumento de R\$17.408.024,00 para R\$29.694.672,00, ou seja, um aumento de aproximadamente 64% com a despesa do item 1, ...”

O parágrafo 18 aduz “que o ETP elaborado retirou de sua Planilha de composição de Custos itens que anteriormente compunham o preço, como a “bilhetagem”, “validadores eletrônicos” e “GPS embarcados” (vide fls. 22 e 137). Também houve no período, notadamente em 2023, redução significativa do principal insumo utilizado, os combustíveis, em razão de nova política do setor.”

No parágrafo 22 são apresentados valores de contratação de quatro outros municípios no Tocantins, e são muito abaixo dos propostos neste certame.

Percebe-se que o próprio Controle Interno faz considerações importantes, e que ao que parece a Administração não deu a relevância merecida.

As questões suscitadas no CERTIFICADO DE VERIFICAÇÃO DE REGULARIDADE N. 176/2023/SETCI/CGM/GAB devem ser justificadas, principalmente as majorações aparentemente sem explicações plausíveis.

8.8. Ao final, a Unidade Técnica sugere a cientificação dos responsáveis para se manifestarem acerca dos apontamentos trazidos, com especial atenção ao fato de que não é mais possível a realização de uma nova Dispensa de Licitação, considerando já existir uma em curso.

8.9. Assim, postergando o exame de admissibilidade deste Expediente como Representação, com vistas a assegurar o exercício do contraditório e da ampla defesa, **determino** que sejam adotadas as seguintes providências:

8.9.1. **Encaminhe** o presente Expediente à **Coordenadoria de Protocolo Geral – COPRO** para que:

(i) **inclua** no cabeçalho como responsáveis: **Maria de Fátima Pereira de Sena e Silva – Secretária Municipal de Educação de Palmas** – CPF: 746.302.023-15, **Mervaldo Alves Pires – Diretor de Administração e Finanças** – CPF: 832.198.111-91, **Maria das Graças Sousa Silva – Superintendente de Projetos Especiais** – CPF: 869.739.751-00 e **Eneas Ribeiro Neto – Pregoeiro** – CPF: 323.332.261-53;

(ii) **exclua** o senhor **Cristiano Pacheco Lustosa** como **RESPONSÁVEL** e **inclua** como **INTERESSADO** no cabeçalho, e **exclua** a senhora **Cinthia Alves Caetano Ribeiro – Gestora** – CPF: 805.538.931-49 do cabeçalho do Exp. nº 8121/2023;

8.9.2. Após, à **Divisão de Diligência – DILIG**, para que, em cumprimento ao princípio do contraditório e da ampla defesa, previsto no art. 5º, LIV e LV da Carta Magna, e com fundamento no inc. I do art. 27 e art. 80, da Lei Orgânica nº 1.284/2001, c/c art. 202, art. 205 do Regimento Interno, providencie:

8.9.2.1. A **cientificação** dos responsáveis **Maria de Fátima Pereira de Sena e Silva – Secretária Municipal de Educação de Palmas – CPF: 746.302.023-15, Mervaldo Alves Pires – Diretor de Administração e Finanças – CPF: 832.198.111-91, Maria das Graças Sousa Silva – Superintendente de Projetos Especiais – CPF: 869.739.751-00 e Eneas Ribeiro Neto – Pregoeiro – CPF: 323.332.261-53**, para que, no prazo de **48h (quarenta e oito horas)**, conforme a processualística de citação eletrônica vigente nesta Corte de Contas, apresentem esclarecimentos e/ou justificativas, com a correlata documentação pertinente, sobre os fatos extraídos da peça de Representação com Pedido de Liminar em face do Edital do **Pregão Eletrônico nº 62/2023 (Evento 1 - Exp. nº 7982/2023)**, bem como acerca dos apontamentos trazidos pela Coordenadoria de Análise de Atos, Contratos e Fiscalização de Obras e Serviços de Engenharia – CAENG, na **Análise Preliminar de Acompanhamento nº 269/2023 – CAENG (Evento 1 - Exp. nº 8121/2023**, que foi juntado ao presente expediente no Evento 7), descritos nos itens 8.2 e 8.7 deste Despacho, respectivamente;

8.9.2.2. Alerta quanto a possibilidade de este Tribunal vir a emitir medida acautelatória, susstando a continuidade dos atos decorrentes do presente certame, 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 RITCE/TO.

8.9.2.3. Mantenha atualizada a inserção de documentos 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.

8.10. Transcorrido o prazo, encaminha-se à **Coordenadoria de Atos, Contratos e Fiscalização de Obras e Serviços de Engenharia – CAENG** para que, no prazo de 48h (quarenta e oito horas) promova o exame preliminar da matéria, formulando proposta de encaminhamento, indicando a presença dos requisitos de admissibilidade para conhecimento e autuação como Representação (art. 142-A do RI/TCE-TO), sugerir as providências e recomendações, ou apresentar fundamentos para proceder ao arquivamento.

8.11. Após, retornem-se a esta Relatoria.

Tribunal de Contas do Estado do Tocantins, GABINETE DA 4ª RELATORIA, em Palmas, Capital do Estado, aos dias 09 do mês de agosto de 2023.



Documento assinado eletronicamente por:

**SEVERIANO JOSE COSTANDRADE DE AGUIAR, CONSELHEIRO (A)**, em 09/08/2023 às 17:50:51, 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 **306831** e o código CRC 577340D