

CORPO DELIBERATIVO

Presidente _____ Conselheiro Jerson Domingos
Vice-Presidente e Ouvidor _____ Conselheiro Flávio Esgaib Kayatt
Corregedor-Geral _____ Conselheiro Osmar Domingues Jeronymo
Diretor-Geral da Escola Superior de Controle Externo _____ Conselheiro Marcio Campos Monteiro
Conselheiro _____ Iran Coelho das Neves
Conselheiro _____ Waldir Neves Barbosa
Conselheiro _____ Ronaldo Chadid

1ª CÂMARA

Conselheiro _____ Ronaldo Chadid
Conselheiro _____ Osmar Domingues Jeronymo
Conselheiro _____ Flávio Esgaib Kayatt

2ª CÂMARA

Conselheiro _____ Iran Coelho das Neves
Conselheiro _____ Waldir Neves Barbosa
Conselheiro _____ Marcio Campos Monteiro

Conselheiros Substitutos

Coordenador _____ Conselheiro Substituto Célio Lima de Oliveira
Subcoordenador _____ Conselheiro Substituto Leandro Lobo Ribeiro Pimentel
Conselheira Substituta _____ Patrícia Sarmiento dos Santos

MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

Procurador-Geral de Contas _____ João Antônio de Oliveira Martins Júnior

SUMÁRIO

ATOS DE CONTROLE EXTERNO 2

LEGISLAÇÃO

Lei Orgânica do TCE-MS..... [Lei Complementar nº 160, de 2 de Janeiro de 2012](#)
Regimento Interno..... [Resolução nº 98/2018](#)



ATOS DE CONTROLE EXTERNO

Juízo Singular

Conselheira Substituta Patrícia Sarmiento dos Santos

Decisão Liminar

DECISÃO LIMINAR DLM - G.ICN - 29/2024

PROCESSO TC/MS	: TC/1066/2024
PROTOCOLO	: 2303412
ÓRGÃO	: PREFEITURA MUNICIPAL DE MUNDO NOVO
JURISDICIONADO E/OU INTERESSADO (A)	: VALDOMIRO BRISCHILIARI
TIPO DE PROCESSO	: CONTROLE PRÉVIO
RELATOR	: CONS. SUBS. PATRÍCIA SARMENTO DOS SANTOS (ATO CONVOCATÓRIO N. 003, DE 05 DE JANEIRO DE 2023)

Tramitação Prioritária

MEDIDA CAUTELAR

O presente processo (TC/1066/2024) trata de Controle Prévio (art. 169, III, Lei n. 14.133/2021) realizado pela Divisão de Fiscalização de Gestão da Educação, sobre o Pregão Presencial n. 7/2024 da Prefeitura Municipal de Mundo Novo – MS, no valor estimado de R\$ R\$ 2.513.384,40 (dois milhões, quinhentos e treze mil trezentos e oitenta e quatro reais e quarenta centavos), previsto para ocorrer em 28/02/2024.

O objeto do procedimento licitatório está assim descrito no edital:

“1. Constitui o objeto da presente licitação a contratação de empresa especializada para prestação de serviços de transporte escolar nas linhas em que não são utilizados veículos da Prefeitura Municipal de Mundo Novo - MS, durante o ano letivo de 2024, e de acordo com as especificações e quantidades constantes no Anexo I — Termo de Referência deste Edital”. (fl. 75)

A Divisão argumenta, no âmbito de sua análise de Controle Prévio, que os critérios de medição e controle da quilometragem não foram descritos no edital (conforme exigido pelo art. 92, VI da Lei 14.133/2021), sendo indispensável tal informação, haja vista a remuneração do serviço se dar mediante tal apuração. Por consequência, a equipe técnica entende que a ausência de tais critérios impedem o prosseguimento do certame.

Atinente ao tema, colhe-se dos ensinamentos do Professor Marçal Justen Filho¹, ao comentar o artigo supracitado:

“A medição consiste em uma formalidade de controle e acompanhamento, nas hipóteses em que o pagamento ao contratado é vinculado à execução de etapas ou prestações específicas.

(...)

Em todas as hipóteses, o contrato deve disciplinar o procedimento para liquidação e o pagamento. A questão apresenta peculiaridade nas hipóteses em que estiver prevista a medição. Em tais casos, a formalização da medição e dos atos destinados à sua comprovação devem estar especificados como pressuposto para liquidação e o pagamento efetivo da respectiva despesa”.

É sabido que os custos variáveis (mensurados em R\$/km) se referem às despesas operacionais que mantêm relação direta com a quilometragem percorrida, ou seja, sua incidência só ocorre quando o veículo está em operação. São despesas atreladas ao desgaste de peças/acessórios ou ao consumo de insumos (como, por exemplo, combustível e lubrificantes). Logo, o controle da quilometragem é indispensável para projeção dos custos variáveis, que terão reflexo na remuneração do serviço.

Como bem destacou a análise técnica, necessário se faz o controle de quilometragem com seus reflexos na planilha de custos. Além disso, a equipe técnica fez as seguintes recomendações de aperfeiçoamento do certame:

“Como forma de aperfeiçoamento do procedimento, sugere-se ao ente que:

a) Verifique a existência de erro formal na ausência de definição da capacidade mínima do veículo destinado a executar a “Linha única” (item 10), conforme item 5 do Edital (fl. 94) e Anexo II (fl. 102), uma vez que foi estabelecido na descrição do item, diferentemente dos demais itens, somente a capacidade máxima;

¹ Justen Filho, Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2021, p. 1234.



b) Estude a viabilidade técnica/financeira de implantação do GPS nos veículos terceirizados, com o objetivo de melhorar o controle da quilometragem percorrida diariamente pelas empresas contratadas, reduzindo a possibilidade de pagamento indevido por deslocamentos não ocorridos;

c) Envide esforços para preenchimento da planilha de composição de custos, na forma de um referencial de preços para determinação do valor de referência.

d) Em que pese o prazo de tolerância previsto no art. 1761 da Lei Federal 14.133/2021, recomenda-se a utilização Pregão Eletrônico, de forma a ampliar a competitividade do certame, tendo em vista, inclusive, que a população registrada para o presente município no último censo (2022) foi de 19.1932 pessoas.

e) Preencha o Subanexo X - Estimativa de Preços com Mapa Comparativo, exigido na Resolução TCE/MS 88/2018, no subitem 11.2, especificação 5, do Anexo IX. Cabe mencionar que o referido Subanexo X (fl.63) não foi devidamente preenchido, constando apenas o preço médio. Cabe aqui esclarecer ao gestor que esse documento deve ser o mesmo apresentado às folhas 58-60 “Mapa de Apuração de Preços”, no formato .xlsx. Mesmo assim, as informações apresentadas em PDF, acostadas às folhas 58-60, foram suficientes para análise da apuração do preço médio.

f) Aprimore o Estudo Técnico Preliminar com as seguintes informações:

- Número total de rotas atendidas pelo Município, com detalhamento sobre a existência ou não de frota própria executando o serviço de transporte escolar, com a indicação dos ônibus da frota e seu respectivo estado de conservação;
- Fundamentos da escolha da solução adotada, ou seja, as razões que conduziram à definição sobre a terceirização do serviço, com estudo sobre os custos envolvidos na manutenção de uma frota própria com motoristas em comparação a prestação dos serviços por empresas terceirizadas;
- Contratações anteriores realizadas, com indicação das linhas contratadas;
- Mudanças na composição das rotas (acréscimo/supressão/aglutinação etc.) entre uma contratação e outra, indicando as razões e os impactos produzidos, caso houver”. (fl. 130/131)

É fundamental destacar que a existência de uma composição de custos detalhada e fidedigna favorece a análise e a quantificação de uma eventual necessidade de reequilíbrio econômico-financeiro devido a inclusão/exclusão de alguma rota/escola ou ainda de um simples reajuste por decurso de prazo, favorecendo a renovação, se for o caso, de um contrato econômico e financeiramente justo para as partes envolvidas na contratação (Administração pública, de um lado, e o prestador de serviço, do outro).

Visando maior efetividade e economia, a rota deve ser expressa de forma clara, precisa e suficientemente detalhada. No detalhamento das rotas, devem conter informações como: número (identificação) da rota, veículo projetado (ônibus, micro-ônibus, van etc.), capacidade do veículo (quantidade de lugares sentados), itinerários com localidades atendidas; turno, escolas atendidas, quilometragem por tipo de via (pavimentada e não pavimentada), quilometragem de ida/volta e total e tempo de viagem estimado.

Ressalta-se que é indispensável em todo processo de contratação a justificativa para o que se almeja. Isso porque, tal justificativa orientará a escolha do melhor formato de contratação.

Essa Corte de Contas já apurou irregularidades em Auditoria de Conformidade no transporte escolar público que poderiam ter sido evitadas se adotadas as medidas acima expostas, senão vejamos:

AUDITORIA DE CONFORMIDADE – PREFEITURA MUNICIPAL – OBJETO – AVALIAÇÃO DA QUALIDADE, REGULARIDADE E DISPONIBILIDADE DO TRANSPORTE ESCOLAR AOS ALUNOS DA REDE MUNICIPAL DE ENSINO E A APLICAÇÃO DOS RECURSOS DO FUNDEB – ACHADOS – NECESSIDADE DE MANUTENÇÃO DOS VEÍCULOS – **AUSÊNCIA DE CONTROLE DA QUILOMETRAGEM PERCORRIDA PELOS VEÍCULOS DAS EMPRESAS TERCEIRIZADAS** – SUPERAÇÃO DO TEMPO PERMITIDO DE PERMANÊNCIA DOS ALUNOS DENTRO DO VEÍCULO – 4 (QUATRO) HORAS DIÁRIAS – SERVIÇO DE TRANSPORTE ESCOLAR NÃO REGULAMENTADO EM ÂMBITO LOCAL – NÃO CUMPRIMENTO DOS REQUISITOS PREVISTOS EM LICITAÇÃO PELAS EMPRESAS TERCEIRIZADAS – EXECUÇÃO DE LINHA POR FROTA PRÓPRIA – VÍNCULO CONTRATUAL JUNTO A EMPRESA CONTRATADA – **NECESSIDADE DE REVISÃO DOS VALORES PACTUADOS** – **INCORREÇÕES NAS PLANILHAS DE COMPOSIÇÃO DE CUSTOS** – NECESSIDADE DE DESTINAÇÃO ADEQUADA A VEÍCULOS SEM CONDIÇÕES DE TRAFEGABILIDADE – APRIMORAMENTO DO CONTROLE DOS ABASTECIMENTOS DOS VEÍCULOS DE TRANSPORTE ESCOLAR – SERVIDORES NÃO VINCULADOS À EDUCAÇÃO CEDIDOS PARA OUTRAS SECRETARIAS DO MUNICÍPIO COM ÔNUS PARA O CEDENTE – RECEBIMENTO DE REMUNERAÇÕES COM RECURSOS DO FUNDEB – IRREGULARIDADE – APLICAÇÃO DE MULTA – RECOMENDAÇÃO.

Declara-se a irregularidade dos atos de gestão praticados no transporte escolar e na aplicação dos recursos do Fundeb devido a constatação da falta de segurança necessária ao transporte dos estudantes, o que é condição indispensável para reduzir a evasão



escolar e assegurar o cumprimento ao princípio constitucional que garante a universalização do acesso à educação, cabendo aplicar multa aos responsáveis e recomendação ao jurisdicionado para que adote medidas necessárias, se já não o fez, de modo a corrigir as impropriedades constatadas, bem como prevenir a recorrência de tais irregularidades. (TC/2811/2023, Rel. Cons. Osmar Domingues Jeronymo, j. 14/12/2023)

Em sede de Auditoria, assim já foi decidido em processo dessa relatoria acerca do controle de quilometragem:

Outro ponto importante evidenciado no relatório de auditoria, trata de “achado” sobre dano ao erário, em decorrência de execução contratual de serviço de transporte, sem a observância da cláusula quinta, parágrafo segundo, dos Contratos Administrativos nº 2.654/2022, nº 2.655/2022 e nº 2.656/2022, que se refere ao pagamento da contratada por quilometragem efetivamente rodada pelos veículos nas respectivas linhas de transporte escolar, onde a equipe técnica concluiu que, a gestão está efetivando pagamentos de quilometragem cheia, sem considerar o percurso efetivamente percorrido para cada dia letivo. [...]

Sendo assim, em face da relevância do dano quantificado por amostragem, que suportado em parcela dos pagamentos relativos ao mês de maio de 2022, apurou um dano superior a R\$ 13 mil reais, acolho a manifestação da equipe técnica e do Ministério Público de Contas (fls. 771/772) e determino a atual gestão que faça as adequações necessárias com o objetivo de dar cumprimento integral à cláusula terceira dos Contratos Administrativos nº 2.654/2022, nº 2.655/2022 e nº 2.656/2022 e imediatamente garanta que a remuneração pela prestação dos serviços de transporte escolar seja levada a efeito tomando-se como parâmetro a quilometragem efetivamente rodada em cada linha, e não pela totalidade da quilometragem estabelecida, como vem sendo feito, instaurando-se um controle efetivo sobre a quilometragem rodada pelos veículos que efetuam a execução de tais serviços, de sorte a viabilizar uma precisa liquidação das despesas correlacionadas e evitar danos ao erário municipal. (TC/6782/2022, Rel. Cons. Subst. Patricia Sarmento dos Santos, j. 30/11/2023)

No caso em análise, a atuação preventiva desta Corte de Contas tem por objetivo evitar situações como as detectadas em sede de Auditoria, de modo que entendo prudente as ponderações da equipe técnica quanto à ausência de definição do controle de quilometragem no Edital de Licitação. A definição de tal critério, além de possibilitar a correta e justa remuneração dos serviços, permite ainda, a responsabilização dos agentes que tenham ordenado despesa em desacordo com o estabelecido no edital e no contrato.

Nesse passo, encontram-se presentes o *fumus boni iuris*, o qual se extrai na presente fundamentação referente à impropriedade apontada pela equipe técnica e suas consequências e do *periculum in mora*, na medida em que a licitação está prevista para o dia 28/02/2024, havendo diversos fatos que podem ocasionar dano irreparável se houver demora nas providências a serem tomadas por parte do jurisdicionado para não causar prejuízo ao erário.

Destarte, pelo que foi demonstrado alhures, para salvaguardar o interesse público e adequar a licitação às melhores práticas no que tange ao transporte escolar, nesta fase processual a medida mais adequada ao caso é decretar a suspensão do certame, oportunizando a correção do edital e demais documentos bem como instalar o devido contraditório.

DISPOSITIVO

Ante o exposto, pelo poder geral de cautela, **CONCEDO A LIMINAR**, com fulcro nos artigos 56 e 57, I da Lei Complementar Estadual nº 160/2012 c/c o art. 152, I, do RITCE/MS, nas seguintes condições:

a) determinar que a administração pública municipal adote providências ***imediatas***, a partir do recebimento da intimação, no sentido de decretar a **suspensão do procedimento licitatório** – Pregão Presencial n. 7/2024 da Prefeitura Municipal de Mundo Novo - MS, cuja sessão está prevista para 28/02/2024, em razão das impropriedades apresentadas, até ulterior manifestação desta Corte Fiscal, fixando **multa de 300** (trezentas) UFERMS, em caso de descumprimento da decisão (art. 44, I e art. 45, I, da LC nº 160/12);

b) **FACULTA-SE** ao responsável a tomada das correções necessárias com vista ao restabelecimento da licitação, republicando-se o Edital, com a consequente reabertura do prazo legal para a realização da sessão e apresentação das propostas;

c) Determinar que no prazo de 10 (dez) dias úteis o responsável **encaminhe a documentação referente às providências para a correção do edital, reabertura da licitação, ou, ainda, remessa do comprovante de anulação definitiva**, caso seja esse o caminho trilhado;

d) No mesmo prazo, manifeste-se a Autoridade sobre o conteúdo da matéria ventilada no *decisum* bem como na análise de peça 11 e tudo o mais que entender pertinente para uma ampla averiguação do feito;



e) Dada a urgência da medida cautelar, com fulcro no art. 2º, §7º da Resolução TCE/MS nº 85/2018, que regula a intimação por via eletrônica, determino a Gerência de Controle Institucional que proceda à **comunicação do decisum via contato telefônico e e-mail, com certificação nos autos**, para que a autoridade responsável tome conhecimento imediato das determinações e comprove o seu cumprimento;

f) INTIME-SE, via cartório que certificará o prazo e o cumprimento da intimação, sobre o teor desta decisão liminar;

g) PUBLIQUE-SE esta decisão no Diário Oficial Eletrônico do TCE/MS;

h) Cumprida as providências acima e após o retorno do processo em tela, voltem-me para ulteriores deliberações, em caráter prioritário (art. 149, § 3º, II, do RITC/MS).

Campo Grande/MS, 26 de fevereiro de 2024.

PATRÍCIA SARMENTO DOS SANTOS
Conselheira Substituta
ATO CONVOCATÓRIO N. 003, DE 05 DE JANEIRO DE 2023

