

PROCESSO Nº	2023007440
UNIDADE GESTORA	SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO
ASSUNTO	PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE TRANSPORTE ESCOLAR DA ZONA RURAL DO MUNICÍPIO
GESTOR RESPONSÁVEL	MARIA DE FATIMA PEREIRA DE SENA E SILVA
ESTÁGIO DA DESPESA	INSTRUÇÃO INICIAL – ART. 59, I DO DECRETO MUNICIPAL N. 1.031/2015
MODALIDADE	PREGÃO ELETRÔNICO PARA REGISTRO DE PREÇOS
VALOR ESTIMADO	RS 35.274.939,00

CERTIFICADO DE VERIFICAÇÃO DE REGULARIDADE Nº
176/2023/SETCI/CGM/GAB

1. Instado a manifestar-me nos autos em epígrafe, no uso das atribuições conferidas pelo artigo 59 do Decreto Municipal nº. 1.031, de 29 de maio de 2015, c/c art. 4º da Lei nº. 1.671, de 22 de dezembro de 2009, que instituiu no Município de Palmas o Sistema de Controle Interno, reporto-me à documentação acostada aos autos.
2. Trata-se de processo administrativo que visa a contratação de empresa especializada para prestação dos serviços de **transporte escolar da zona rural do Município de Palmas**, de interesse da Secretaria Municipal de Educação (SEMED).
3. **Preliminarmente**, necessário registrar o papel do sistema municipal de controle interno no Município de Palmas, onde, por força da Lei n. 2.299/2017, a Secretaria de Transparência e Controle Interno (SETCI) é o órgão estruturante do sistema municipal de controle interno, instituído pela Lei n. 1.671/2009, e à ela compete, nos termos do inciso III do art. 28, entre outros, “*verificar, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, razoabilidade, eficiência e eficácia, a aplicação dos recursos públicos pelos órgãos e entidades da administração municipal, bem como a aplicação das subvenções pelas entidades privadas*”. Na SETCI a macro função de controladoria do sistema é exercida pela Controladoria-Geral do Município (CGM).
4. A CGM tem por escopo assegurar à coletividade e aos gestores públicos a correta aplicação dos recursos orçamentários. Gestores estes que muitas vezes desconhecem todos os regramentos exigíveis, necessitando de mecanismos que assegurem o seu cumprimento, com vistas ao atendimento dos princípios norteadores da administração pública.
5. A execução da gestão pública advém de atos vinculados à lei (em sentido geral), praticados por agentes públicos. Esse acompanhamento é chamado de controle, o qual, segundo



o mestre administrativista Hely Lopes Meireles, “é a faculdade de vigilância, orientação e correção que um poder, órgão ou autoridade exerce sobre a conduta funcional de outro”.¹.

6. É de se dizer, o controle interno executa papel orientador e vigilante para que os atos administrativos observem atributos de validade, entre eles os princípios gerais da administração pública, conforme texto constitucional, no *caput* do art. 37: *legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência*.

7. Considerando esse papel vigilante, orientador e corretivo do controle interno da municipalidade de Palmas (assim referido por Hely Lopes Meireles), fazemos constar que o **gestor/ordenador de despesas assume a responsabilidade da contratação, não cabendo a este controle interno o poder de obstar seu processamento**, mas tão somente alertar e configurar possíveis ilegalidades e inconformidades. A análise do sistema municipal de controle interno versará, portanto, apenas sobre os aspectos legais e de regularidade do rito da despesa pública, e **não adentrará à análise técnica da conveniência e oportunidade administrativa do ordenador de despesas em realizar a contratação e/ou o pagamento**, que deve considerar os aspectos técnicos do caso em análise, cuja crivo é exclusivo do mesmo.

8. No mesmo sentido do que dispõe o art. 4º do Decreto Municipal nº 1.031/2015, que assevera:

Art. 4º Os ordenadores de despesas deverão responsabilizar-se por todas as ações ou omissões a que derem causa no exercício da competência delegada.

9. **Portanto, registramos que a conveniência e oportunidade da contratação recai sobre a exclusiva responsabilidade do gestor da Secretaria Municipal de Educação.**

10. Em relação aos precedentes da contratação deste objeto, cumpre-nos registrar que a Secretaria de Educação, após a revogação por razões de interesse público do Edital de Pregão Eletrônico n. 096/2022, providenciou a adjudicação do mesmo objeto, por meio de Portaria Nº 039, de 05 de fevereiro de 2023, com DISPENSA DE LICITAÇÃO, fundado no art. 24, inciso IV da Lei n. 8.666/93, à empresa TRANSPORTE VILA RICA LTDA., para prestação dos serviços de transporte escolar da zona rural do Município de Palmas, de forma emergencial, por um período de 180 (cento e oitenta) dias. À época, foi informado ao sistema de controle interno nos autos do processo n. 2023007479, que estaria já em trâmite o Estudo Técnico Preliminar para publicação de novo Edital de Licitação do objeto, a fim de substituir a contratação emergencial pretendida. Conforme se observa, o processo n. 2023007440, ora em análise, foi autuado em 31/01/2023, e o processo de contratação emergencial foi autuado em 2023007479

¹ Meireles, HL. Direito Administrativo Brasileiro. Malheiros Editores Ltda. 2003. 28ª Edição.

foi autuado em 01/02/2023, como se verifica em consulta ao SIG. Nesse sentido, correto o procedimento da SEMED.

11. Ocorre que este sistema de controle interno recebe o processo 2023007440 para análise, com fundamento no art. 59, I do Decreto Municipal n. 1.031/2015, no dia 22/06/2023, mais de 04 (quatro) meses após a contratação emergencial, e com menos de 40 (quarenta) dias para encerramento da vigência do Contrato Emergencial n. 03/2023. **Resta demonstrada 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, já que a probabilidade de conclusão da licitação a partir do processo n. 2023007440 antes de 01/08/2023, data de retorno das férias escolares de julho/2023 e perto do encerramento da vigência do Contrato n. 03/2023, é muito baixa.

12. Temos acompanhado o trâmite do processo n. 857/2023, instaurado pela Coordenadoria de Análise de Atos, Contratos e Fiscalização de Obras e Serviços de Engenharia – CAENG, do Tribunal de Contas do Estado do Tocantins, assim como o processo n. 1703/2023, que trata de auditoria de regularidade na Secretaria Municipal de Educação de Palmas, abrangendo os atos de gestão, referentes ao período de janeiro de 2023 a março de 2023, por força da PORTARIA Nº 180/2023 daquela Corte de Contas. Em ambos os expedientes, o Tribunal de Contas do Estado do Tocantins, por sua área técnica, tem demonstrado a inconsistência de alguns dados que levam a formação de Contrato n. 003/2023 sem observar a legislação aplicável, mas **em especial se referindo em todas as oportunidades à necessidade de publicação urgente de Edital de Licitação para contratação dos serviços, substituindo o contrato firmado emergencialmente**. Ressalvado que pende decisão definitiva do TCE/TO sobre a questão de fato, já que a análise das defesas apresentadas não foi feita ainda por nenhum membro Conselheiro ainda, é inconteste a importância do presente processo ora em análise, que poderá regularizar o vínculo de contratação para a prestação dos serviços à SEMED no exercício de 2023 e seguintes, e superar os questionamentos ora enfrentados neste âmbito administrativo.

13. **Dito isto, passo a análise da instrução.**

14. O Estudo Técnico Preliminar elaborado é robusto e revestido de todas as formalidades legais previstas a partir da edição da Lei n. 14.133/2021, apesar de a presente licitação processar-se com fundamento na Lei n. 8.666/93, posto que até a presente data, mesmo que vigente a nova norma, não houve edição de regulamentos pelo Município de Palmas, inviabilizando sua utilização até o momento para processos licitatórios.

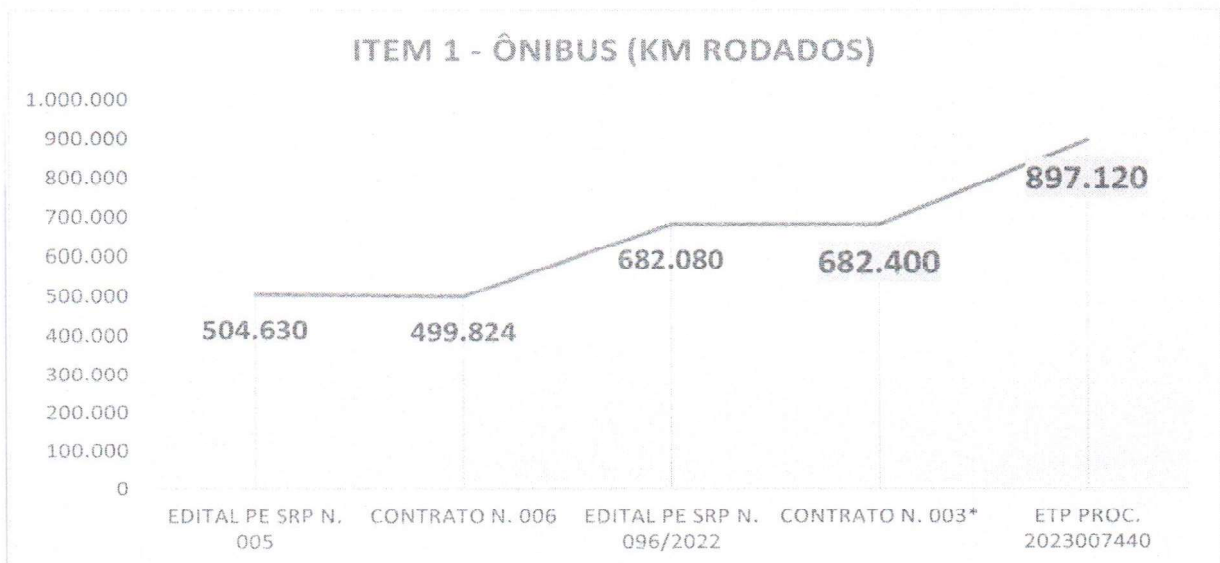
15. Cabe-nos registrar neste documento comparativo do quantitativo de quilômetros rodados previsto e valores unitários, a partir dos editais e contratos firmados pelo Município ao longo dos últimos anos:



ITEM	INSTRUMENTO	ANO	QTD. KM/ANO	VLR UNIT. KM (Inicial)
1 – ÔNIBUS (44 lugares)	EDITAL PE SRP N. 005	2021	504.630	R\$ 13,93
2 – MICRO-ÔNIBUS (20 lugares)			139.020	R\$ 10,74
3 – VAN (20 lugares)			118.230	R\$ 11,11
1 – ÔNIBUS (44 lugares)	CONTRATO N. 006	2021	499.824	R\$ 13,30
2 – MICRO-ÔNIBUS (20 lugares)			137.696	R\$ 8,56
3 – VAN (20 lugares)			118.230	R\$ 6,10
1 – ÔNIBUS (44 lugares)	EDITAL PE SRP N. 096/2022	2023	682.080	R\$ 25,51
2 – MICRO-ÔNIBUS (20 lugares)			300.720	R\$ 13,29
3 – VAN (20 lugares)			136.080	R\$ 10,79
1 – ÔNIBUS (44 lugares)	CONTRATO N. 003	2023	682.400*	R\$ 25,51
2 – MICRO-ÔNIBUS (20 lugares)			278.800*	R\$ 12,03
3 – VAN (20 lugares)			132.000*	R\$ 10,67
1 – ÔNIBUS (44 lugares)	ESTUDO TÉCNICO PRELIMINAR PROC. N. 2023007440	2023	897.120	R\$ 33,10
2 – MICRO-ÔNIBUS (20 lugares)			275.100	R\$ 15,07
3 – VAN (20 lugares)			138.600	R\$ 10,35

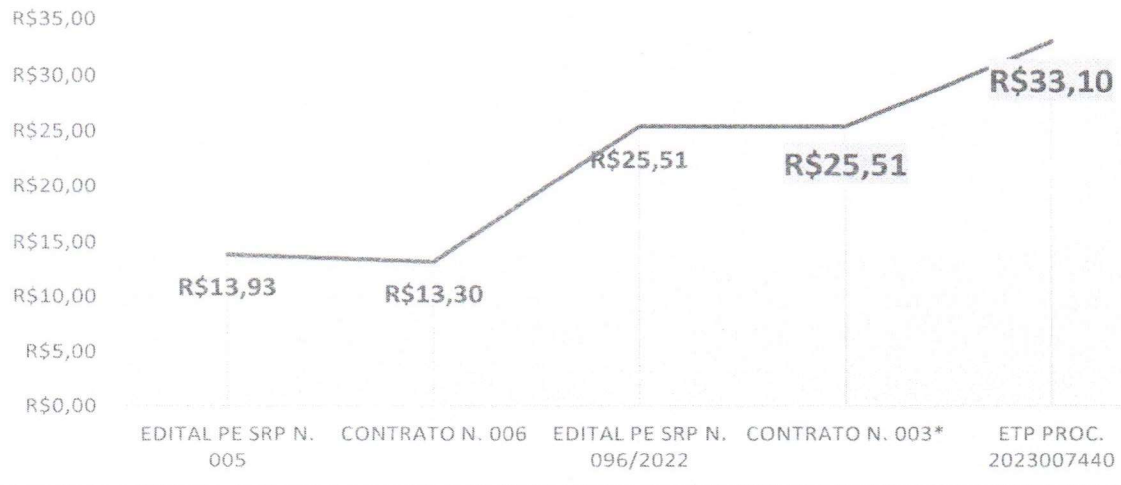
*Estimativa da quilometragem DIA, multiplicado por 200 (duzentos) dias letivos.

16. Assim, trazemos os gráficos que representam o aumento de quilômetros rodados por item ao longo dos instrumentos, bem como do valor unitário de cada um dos itens licitados:

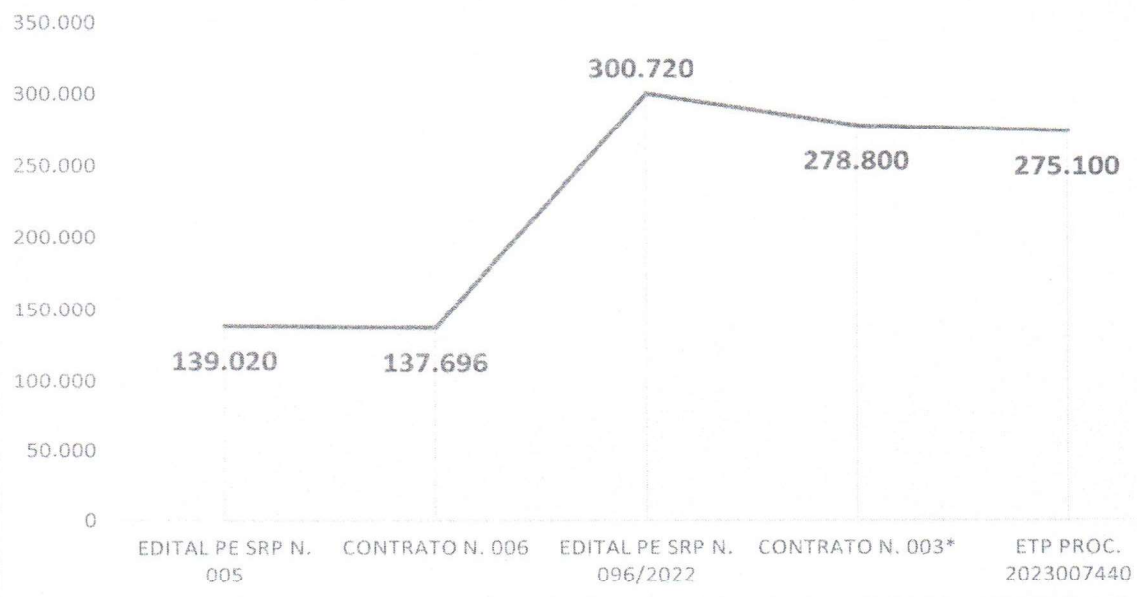




ITEM 1 - VLR. UNIT

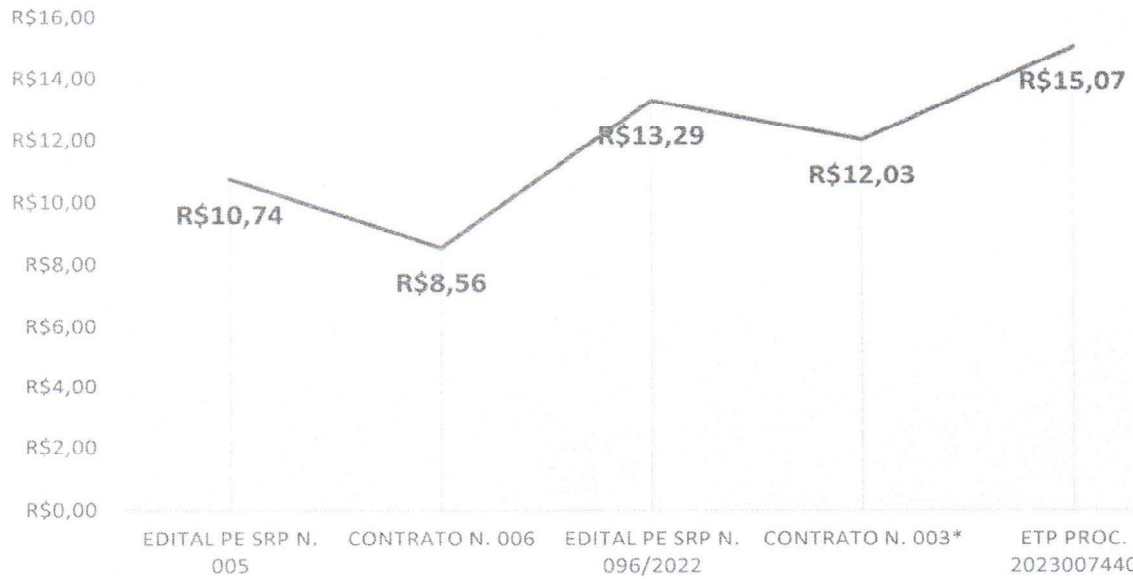


ITEM 2 - MICRO-ÔNIBUS (KM RODADOS)

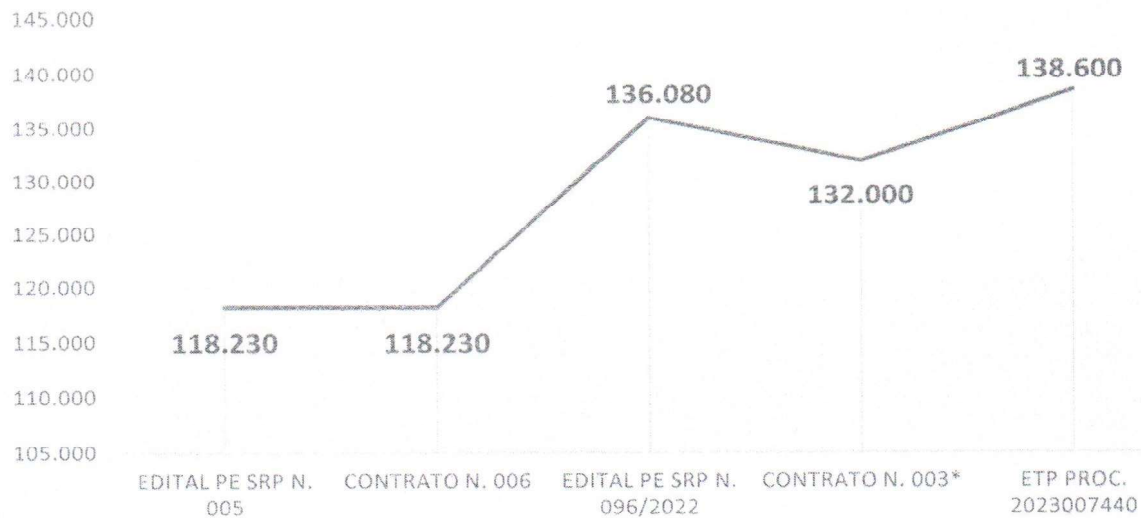




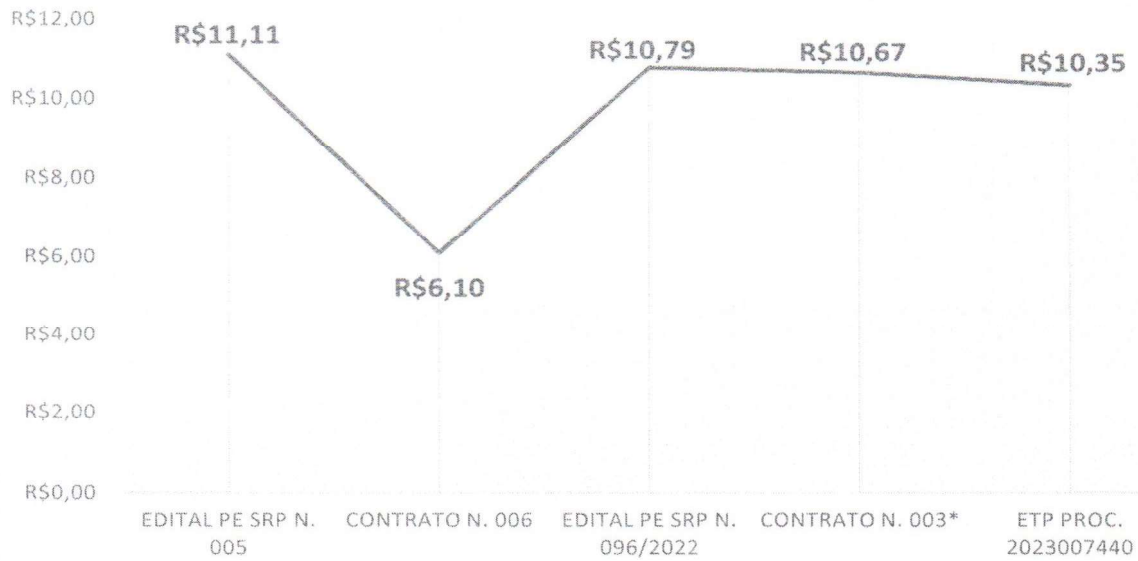
ITEM 2 - VLR. UNIT.



ITEM 3 - VAN (KM RODADOS)



ITEM 3 - VLR. UNIT.



17. A partir destes dados, podemos identificar dois aumentos desproporcionais para o Item 1, o principal da licitação, para contratação de ônibus escolares com 44 lugares sentados:

- 31% (trinta e um por cento) de aumento do número de quilômetros rodados estimados para 01 (um) ano de contrato;
- 30% (trinta por cento) de aumento no valor unitário do quilômetro rodado.
- Em números totais para o Item 1, há uma perspectiva de aumento de R\$ 17.408.024,00 (dezessete milhões, quatrocentos e oito mil e vinte e quatro reais) para R\$ 29.694.672,00 (vinte e nove milhões, seiscentos e noventa e quatro mil, seiscentos e setenta e dois reais), ou seja, um aumento de aproximadamente 64% (sessenta e quatro por cento) com a despesa do Item 1, locação de ônibus com 44 lugares para transporte escolar da zona rural do Município de Palmas, ressalvado o possível desconto a ser obtido na licitação pretendida.

18. Há que se ter em consideração 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 setor².

² Sobre o assunto, disponível em: [https://g1.globo.com/economia/noticia/2023/06/18/nova-politica-da-
petrobras-para-os-combustiveis-completa-um-mes-com-precos-proximos-ao-modelo-anterior.ghtml](https://g1.globo.com/economia/noticia/2023/06/18/nova-politica-da-petrobras-para-os-combustiveis-completa-um-mes-com-precos-proximos-ao-modelo-anterior.ghtml) Acesso em 26 jun 2023.



19. Logo, apesar do extenso trabalho, vemos com imensa preocupação o valor apresentado como referência após a realização do ETP (fls. 17/105) e da Pesquisa de Preços (fls. 106/135), já que o custo estimado praticamente dobra apenas no Item 1 para nova contratação. Sugerimos, em razão desta dificuldade, que a Superintendência de Compras e Licitações da SEFIN avalie a possibilidade de não divulgar os valores estimados da contratação, lançando mão da faculdade disposto no art. 9º do Decreto Municipal n. 1.955/2020, com vistas a obtenção de proposta mais econômica.

20. Quanto a Justificativa (fls. 136/140), entendo possível a utilização do sistema de registro de preços pelas razões apresentadas, com fundamento no art. 3º, inciso IV do Decreto Municipal n. 946/2015, assim como recomendável a adoção do critério de julgamento global para seleção de um único fornecedor para prestação dos serviços de todos os itens, auferindo maior eficiência à gestão contratual.

21. Já em relação a estimativa do valor global da licitação apresentado, discordamos das razões apresentadas no documento, pelos fatos acima narrados: não são mais sentidos os impactos da pandemia da Covid-19 neste tipo de contratação (1), há queda nos preços dos insumos derivados do petróleo (2) e o aumento de matrículas na rede pública de fevereiro de 2023 a abril de 2023 não comporta tão significativo aumento de quilometragem (3).

22. Dê-se como exemplo o valor do quilômetro rodado, praticado em 04 (quatro) Municípios do Tocantins com o mesmo objeto do ITEM 1, desconsideradas as particularidades da descrição do objeto (monitores nos ônibus, idade de veículos, entre outros), a partir de pesquisa realizada no sistema SICAP-LCO – Acesso Público do TCE/TO:

MUNICÍPIO	EDITAL	VLR UNIT. KM RODADO (ÔNIBUS)
ARAGUAÍNA	PE N. 051/2022 - CONTRATO	R\$ 4,90*
		R\$ 25,76**
DIANÓPOLIS	PP N. 008/2023	R\$ 10,69**
DOIS IRMÃOS DO TOCANTINS	PE N. 003/2023	R\$ 6,70**
BERNARDO SAYÃO	PP N. 002/2023	R\$ 6,63**

*Menor cotação.

**Maior cotação.

23. O Termo de Referência n. 20/2023 (TR) formalmente está bem elaborado e completo (fls. 141/165), nos termos exigíveis, com todas as informações necessárias para regular prosseguimento. Contudo, **recomendamos que a SEMED elabore por sua equipe técnica os critérios de qualificação técnica a serem exigidos no certame**, já que a SUCOL/SEFIN, *a priori*, não deve ser a responsável por definir tais exigências. Para fins de comprovação da habilitação técnica, sugere-se a exigência de Atestado de Capacidade Técnica, acompanhado de seus respectivos comprovantes (contratos, empenhos, notas fiscais, entre outros) que



remontem a, pelo menos, execução simultânea de 50% (cinquenta por cento) do quantitativo de veículos do item de maior relevância da licitação da SEMED (Item 1).

24. Ainda em relação às especificações técnicas apresentadas, e tendo em vista o disposto no art. 139 do CTB – Lei N. 9.503/97, c/c art. 14 do Decreto Municipal n. 1.604/18, recomendo à SEMED que se assegure não haver qualquer divergência em relação à legislação aplicável pelos órgãos e fundos declarados no item 3 do TR, e que sustentarão o pagamento das despesas decorrentes, **em especial quanto à idade máxima de uso dos veículos (12 anos no TR, 15 anos na legislação local).**

25. Por se tratar de despesa a ser realizada utilizando-se do sistema de registro de preços, regido pelo Decreto Municipal n. 946/2015, dispensada a comprovação da disponibilidade orçamentária.

26. **O Comitê de Governança se manifestou previamente** ao prosseguimento da despesa, apontando a necessidade de observar-se a legislação do FUNDEB, conforme Lei Federal n. 14.113/2020 (fls. 174/175).

27. ANTE O EXPOSTO, pelos documentos e razões trazidas, **OPINO PELO PROSSEGUIMENTO**, com fulcro no inciso I do Art. 59 do Decreto Municipal nº 1.031/2015 e alterações posteriores, **ressalvando a preocupação deste Controlador-Geral com o atraso na publicação do Edital, o possível superdimensionamento do objeto em todos os itens e a fragilidade do preço de referência obtido na pesquisa de preços, constante do Termo de Referência**, encaminhando os autos à **Superintendência de Compras e Licitações da Secretaria Municipal de Finanças** para continuidade processual.

Palmas, 26 de junho de 2023.

André Fagundes Cheguhem
Controlador-Geral do Município

André Fagundes Cheguhem
Controlador-Geral