

EXCELENTÍSSIMO SENHOR SEVERIANO JOSÉ COSTANDRADE DE AGUIAR, CONSELHEIRO DA QUARTA RELATORIA DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO TOCANTINS.

EXPEDIENTE: 7982/2023

**MARIA DE FÁTIMA PEREIRA DE SENA E SILVA**, Ex-secretária de Educação do Município de Palmas, **MERVALDO ALVES PIRES** de Ex-diretor de Administração e Finanças e **MARIA DAS GRAÇAS SOUSA SILVA**, Superintendente de Projetos Especiais, vem, tempestivamente, perante Vossa Excelência em antedimento ao **DESPACHO N° 735/2023-RELT4**, conforme as citações constantes nos Eventos 10 a 12 dos autos, nos termos seguintes:

## **1. DOS FATOS CONSTANTES NOS AUTOS**

Os requerentes foram cientificados para apresentarem esclarecimentos e/ou justificativas, com a documentação pertinente, sobre os fatos extraídos da Representação com Pedido de Liminar em face do Edital do Pregão Eletrônico n° 62/2023 (evento 1), 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 n° 269/2023 – CAENG (evento 7).

O presente Expediente, refere-se ao Processo n° 2023007440 que originou o Pregão Eletrônico n° 0062/2023, de interesse da Secretaria Municipal de Educação de Palmas para 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 da zona rural.

## **2. DAS ALEGAÇÕES DAS DEFESAS**

A princípio, é importante mencionar que a gestão se preocupou em atender a todos os comandos relativos aos princípios constitucionais e demais dispositivos que regem a Administração Pública no intuito de que a contratação fosse efetivada em consonância e de forma que viesse a atender ao interesse público e principalmente, fossem oferecidos os serviços aos usuários do transporte escolar.

Importante ressaltar que, do exame acurado do edital revela a possibilidade de quaisquer interessado, possa solicitar esclarecimentos ou até mesmo impugnar algum item do edital, vejamos:

#### 4. DOS ESCLARECIMENTOS E IMPUGNAÇÕES

4.1.Os pedidos de esclarecimentos deverão ser encaminhados ao pregoeiro, exclusivamente por meio eletrônico, através do site [www.portaldecompraspublicas.com.br](http://www.portaldecompraspublicas.com.br), em até 3(três) dias úteis anteriores à data fixada para abertura da sessão pública.

(...)

4.2.Qualquer pessoa poderá impugnar os termos do edital do pregão, por meio eletrônico através do site [www.portaldecompraspublicas.com.br](http://www.portaldecompraspublicas.com.br), em até 3(três) dias úteis anteriores a abertura do certame.

Convém mencionar que, mesmo diante da possibilidade de quaisquer interessado requerer esclarecimentos ou impugnar o edital a fim de corrigir vícios contidos no ato convocatório que comprometessem a legalidade do procedimento licitatório em tela, não houve nenhuma manifestação nesse sentido.

Conforme ampla publicidade sobre a abertura do certame para 10 de agosto de 2023, houve a participação de 13 (treze) licitantes interessadas em contratar com a Administração, e como já mencionado, sem nenhum questionamento acerca de irregularidades no instrumento convocatório.

Com o pedido de suspensão da licitação com pedido liminar, demonstra a intenção meramente protelatória do Representante já que atuou com juízo convencido de não ter razão, com ânimo de prejudicar e atrapalhar o processo, restando clarividente a litigância de má-fé.

Quanto aos argumentos elencados, para uma melhor compreensão, opta-se por apresentar os esclarecimentos na sequência de forma que, também atenderá o disposto na Representação e na Análise Preliminar de Acompanhamento nº 269/2023 – CAENG, com o fito de demonstrar que o instrumento convocatório não traz consigo cláusulas que comprometam a disputa em questão.

### **2.1 - DA AUSÊNCIA DE VEÍCULOS ADAPTADOS**

A irregularidade mencionada não merece prosperar, visto que, não há alunos usuários dos serviços que necessitem de lugares adaptados nos veículos. Ademais, em razão da necessidade de que os alunos sejam transportados em segurança, não ultrapassando a capacidade mínima de 44 (quarenta e quatro) lugares para os ônibus, 20 (vinte) pessoas sentadas para os micro ônibus e vans, há mais de um veículo por rota.

Dessa forma, caso haja necessidade, os alunos com necessidades especiais não serão prejudicados.

Do exposto, é desnecessário a alteração do edital e/ou termo de referência em relação ao quantitativo de estudantes com necessidades especiais para dimensionar a quantidade de monitores para acompanhar esses alunos, o percentual de ônibus adaptados para estudantes cadeirantes de forma que não impactará nos custos a serem apresentados na proposta.

## **2.2 – DA AUSÊNCIA DE PREVISÃO PARA REPACTUAÇÕES**

Na argumentação do Representante, ora fala em reajuste, ora fala em repactuação, o que torna necessário diferenciar os dois mecanismos para que não haja divergência quanto aos conceitos que tratam da manutenção do equilíbrio econômico-financeiro do contrato e traga clareza quanto ao que é ou não indispensável que conste no edital.

O **reajuste** é o instrumento para recomposição econômica da álea ordinária, relacionada à possível ocorrência de um evento futuro (econômico) desfavorável, mas previsível ou suportável, por ser usual no negócio efetivado. Trata-se de uma atualização periódica e ordinária das condições da proposta.

O **reajuste** deve ser previsto nos contratos com prazo de duração igual ou superior a um ano, ocorrendo com periodicidade anual. Ele pode ser classificado em duas espécies: reajuste em sentido estrito e repactuação.

**Repactuação** é uma forma de recomposição ordinária específica das prestações de serviços em que os custos do objeto licitado envolvem, essencialmente, mão de obra “serviços continuados com dedicação exclusiva de mão de obra”. Nela adota-se a efetiva alteração dos custos contratuais, de acordo com a variação dos componentes dos custos de mão de obra.

Conforme previsto na Instrução Normativa nº 05, de 26 de maio de 2017, os serviços com regime de dedicação exclusiva de mão de obra são aqueles em que o modelo de execução contratual exige, dentre outros requisitos, que:

Art. 17. Os serviços com regime de dedicação exclusiva de mão de obra são aqueles em que o modelo de execução contratual exija, dentre outros requisitos, que:

I - os empregados da contratada fiquem à disposição nas dependências da contratante para a prestação dos serviços;

II - a contratada não compartilhe os recursos humanos e materiais disponíveis de uma contratação para execução simultânea de outros contratos; e

III - a contratada possibilite a fiscalização pela contratante quanto à distribuição, controle e supervisão dos recursos humanos alocados aos seus contratos.

Parágrafo único. Os serviços de que trata o caput poderão ser prestados fora das dependências do órgão ou entidade, desde que não seja nas dependências da contratada e presentes os requisitos dos incisos II e III.

A pretensão contratual da contratação objeto deste procedimento estava relacionada à necessidade de contratação pela Secretaria Municipal de Educação, sendo que a

especificação do objeto, foi materializado durante a fase de planejamento com o modelo de seleção e contratação conforme informações consolidadas no Edital do Pregão nº 062/2023.

O item 1 do edital prevê que:

#### 1. DO OBJETO

1.1. Este pregão tem por 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 de Palmas-TO e entidades conveniadas, e ainda, para transporte dos servidores modulados nas Unidades Escolares do perímetro rural. A prestação de serviços será por quilômetros rodados, cujas condições, especificações e quantitativos estão estabelecidos neste Edital e seus anexos.

Assim, resta demonstrado que a modelagem de contratação para prestação de serviços especificado no edital do Pregão 062/2023, não faz referência a serviços com regime de dedicação exclusiva de mão de obra, mas sim, de forma continuada sendo passível a manutenção do equilíbrio econômico-financeiro do contrato por meio do instituto de reajuste como mencionado no item 20.6 do edital, in verbis:

#### 20 DO PAGAMENTO E DO REAJUSTE

(...)

20.6 Os preços ofertados serão fixos e irremovíveis 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.

Merece registrar que o artigo 40, XI, da Lei nº 8.666/1993 estabelece que o edital deve prever o critério de reajuste contratual, devendo retratar a variação efetiva do custo de produção, admitida a adoção de índices específicos ou setoriais, vejamos:

Art. 40. O edital conterá no preâmbulo o número de ordem em série anual, o nome da repartição interessada e de seu setor, a modalidade, o regime de execução e o tipo da licitação, a menção de que será regida por esta Lei, o local, dia e hora para recebimento da documentação e proposta, bem como para início da abertura dos envelopes, e indicará, obrigatoriamente, o seguinte:

(...)

XI - critério de reajuste, que deverá retratar a variação efetiva do custo de produção, admitida a adoção de índices específicos ou setoriais, desde a data prevista para apresentação da proposta, ou do orçamento a que essa proposta se referir, até a data do adimplemento de cada parcela;

A lei, portanto, não estabelece qual índice deve ser utilizado, desde que a escolha permita retratar a efetiva variação dos custos. Esse é o principal ponto que deve nortear a escolha. Ao admitir a adoção de índices específicos ou setoriais, a lei não criou uma exceção, mas quis justamente reforçar a necessidade de que a variação dos custos seja realmente abarcada pelo reajuste.

Dessa forma, o principal limite à discricionariedade na escolha de um índice é a capacidade de ele refletir a real elevação dos custos daqueles insumos vinculados ao objeto

contratual. Com isso, a adoção de índices gerais em substituição aos índices específicos ou setoriais não faria sentido pela própria metodologia utilizada em cada um deles.

Dito isto, a possível irregularidade apontada na representação **não comprometeria a disputa, não merecendo reparo no instrumento convocatório.**

## **2.3 - DA COMPROVAÇÃO DA REGULARIDADE FISCAL E TRABALHISTA**

Com relação a comprovação de regularidade fiscal e trabalhista das empresas interessadas em participarem do certame, é indicado como requisito para habilitação somente a comprovação e regularidade fiscal e trabalhista, não sendo mencionado sobre a necessidade de quitação, sendo que o item 12. 10, versa:

### 12. DA HABILITAÇÃO

(...)

12.10. Para a comprovação da Regularidade Fiscal e Trabalhista os licitantes deverão apresentar os seguintes documentos:

- a) Prova de inscrição no Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas (CNPJ), pertinente ao seu ramo de atividade e compatível com o objeto deste certame;
- b) Prova de inscrição no cadastro de contribuintes estadual ou municipal, ou outro documento equivalente, relativo ao domicílio ou sede do licitante;
- c) Certidão negativa ou positiva com efeito de negativa de quitação de tributos federais, abrangendo a Dívida Ativa da União e quanto às Contribuições Previdenciárias e as de terceiros, expedida pela Receita Federal do Brasil;
- d) Certidão negativa ou positiva com efeito de negativa quanto aos tributos estaduais(ou distritais), relativamente ao estabelecimento do proponente;
- e) Certidão negativa ou positiva com efeito de negativa quanto aos tributos municipais(ou distritais), relativamente ao estabelecimento do proponente;
- f) Certificado de regularidade perante o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço - FGTS, expedido pela Caixa Econômica Federal;
- g) Certidão Negativa de Débitos Trabalhistas (CNDT), expedida pela Justiça do Trabalho

Dito isto, a possível irregularidade apontada na representação **não comprometeria a disputa, não merecendo reparo no instrumento convocatório,** restando clarividente a litigância de má-fé do Representante.

## **2.4 - DA PLANILHA DE CUSTO**

### **2.4.1 - Da ausência de previsão de auxílio-alimentação ao motorista e monitor**

Consta no questionamento a esta Corte de Contas sobre a ausência de previsão de auxílio-alimentação ao motorista e monitor, uma vez que, segundo a solicitante, esta seria uma

exigência presente no art. 48 da Consolidação das Leis do Trabalho e deve compor na planilha de custo da proposta de preço, por se tratar de contratos com dedicação exclusiva de mão de obra.

Ocorre que, como já mencionado, a modelagem de contratação para prestação de serviços especificado no edital do Pregão 062/2023, **não faz referência a serviços com regime de dedicação exclusiva de mão de obra.**

Portanto, o instrumento convocatório formalizado contendo as condições e exigências licitatórias para a contratação da prestação de transporte escolar não carece de alterações como solicitado a esta Corte.

#### **2.4.2 - Dos benefícios e despesas indiretas – BDI**

Na planilha de composição de custos, anexo do Estudo Técnico Preliminar, foi apresentado o campo Benefícios e Despesas Indiretas (impostos e contribuições + lucro), sendo 16% (dezesseis por cento) de impostos, contribuições e outras despesas indiretas e lucro de 25% (vinte e cinco por cento) sobre despesas mais impostos. Assim, a empresa participante pode apresentar/competir com a margem de lucro de até os 25% (vinte e cinco por cento).

#### **2.4.5 - Da depreciação**

Na planilha de composição de custos há previsão de 12% (doze por cento) do valor do veículo/12 meses que é igual a média estimada, utilizada como base de cálculo do valor do quilômetro rodado. Ocorre que no edital, há o modelo sem os percentuais, sendo que tais valores devem ser apresentados pelas empresas.

### **3. DOS APONTAMENTOS ACOSTADOS NA ANÁLISE PRELIMINAR DE ACOMPANHAMENTO Nº 269/2023 – CAENG**

Conforme os apontamentos acostados na Análise Preliminar de Acompanhamento nº 269/2023 – CAENG, esclarecemos que não houve uma diferença no quantitativo de quilômetro apresentado no item 02, pois se calcularmos  $275.100 \times 14,21/\text{km rodado} = \text{R\$ } 3.909.171,00$ , ou seja, não foi apresentado na planilha de custo inicial o quantitativo de 262.000 km/ano, no item 02, conforme mencionado. O item 02 é de  $262.000 + 5\%$  de aumento = 275.100.

No estudo técnico preliminar foi apresentada planilha de custo feita pela equipe técnica da Pasta, chegando ao valor de R\$ 32.598.312,60 (trinta e dois milhões quinhentos e noventa e oito mil trezentos e doze reais e sessenta centavos). Em seguida foram solicitados os orçamentos e apresentadas 03 propostas, foi apresentado a planilha de cotação de preços, contendo os valores da planilha de custo da Pasta e os valores dos 03 orçamentos de 03 empresas, conforme segue abaixo:

<b>PLANILHA DE COTAÇÃO DE PREÇOS</b>							
Nº	PROPOSTA COMERCIAL	QTDE	UNIDA-DE	ITEM	VALOR DO KM RODADO	VALOR TOTAL DO ITEM	VALOR TOTAL DA PROPOSTA

1	EXPRESSO VILA RICA ATTM CNPJ: 08.853.433/0001-00	897120	Km	1	R\$ 31,91	28.627.099,20	R\$ 34.230.130,20
		275.100	Km	2	R\$ 14,79	4.068.729,00	
		138.600	Km	3	R\$ 11,07	1.534.302,00	
2	CITY BUS – VEÍCULOS E TRANSPORTES LTDA CNPJ: 26.556.224/0001-78	897120	Km	1	R\$ 34,13	30.618.705,60	R\$ 35.899.617,60
		275.100	Km	2	R\$ 13,74	3.779.874,00	
		138.600	Km	3	R\$ 10,83	1.501.038,00	
3	E.J.I FIEL TURISMO LTDA CNPJ: 03.632.896/0001-10	897120	Km	1	R\$ 35,84	32.152.780,80	R\$ 38.383.417,80
		275.100	Km	2	R\$ 17,55	4.828.005,00	
		138.600	Km	3	R\$ 10,12	1.402.632,00	
4	SEMED PALMAS – TO	897120	Km	1	R\$ 30,53	27.389.073,60	R\$ 32.598.312,60
		275.100	Km	2	R\$ 14,21	3.909.171,00	
		138.600	Km	3	R\$ 9,38	1.300.068,00	

Em seguida, para encontrar o valor médio de cada item, somou-se os 04 (quatro) valores do item 01 e dividiu-se por 4 ( $31,91+34,13+35,84+30,53/4=33,10$ ); somou-se os quatro valores do item 02 e dividiu-se por 4 ( $14,79+13,74+17,55+14,21/4=15,07$ ) e somou-se os quatro valores do item 03 e dividiu-se por 4 ( $11,07+10,83+10,12+9,38/4=10,35$ ). Em consequência houve alteração do valor do termo de referência em relação a planilha de custo inicial apresentada no estudo técnico preliminar.

Houve um aumento significativo nos itens 01 e 02 do Pregão Eletrônico nº 096/2023 para a atual licitação, tendo em razão do aumento das rotas e atualização de valores das despesas. O aumento da quantidade de rotas, deu-se em virtude da necessidade de diminuir o tempo de espera dos alunos nos pontos determinados para embarque e conseqüentemente, atraso não horário estipulado para início das aulas, uma vez que algumas rotas passam por estradas com difícil acesso.

Outras rotas tiveram seus percursos alterados, devido à migração de alunos de uma região para outra. O aumento também se deu devido à superlotação em algumas rotas durante o ano de 2022. Isso implica em mais veículos e um maior investimento.

No item 01, além de ter o número maior de rotas, e conseqüentemente quilometragem diária e anual maiores, os ônibus são mais caros que as vans e os micro-ônibus, variáveis que implicam na base de cálculo do valor do quilômetro rodado.

Quanto ao previsto no parágrafo 31 ao 42 do PARECER JURÍDICO N. 548/2023/GAB/PGM, foi realizada a alteração do edital, sendo retirado dos itens 4.1 e 4.2 do termo de referência, dessa forma, não consta nos autos a minuta do contrato de registro de preços em virtude da divergência de entendimento acerca do assunto como pontuado no parágrafo 39 do PARECER JURÍDICO N. 548/2023/GAB/PGM:

Processo: 1040578 – Denúncia

DENÚNCIA. PREGÃO PRESENCIAL. REGISTRO DE PREÇOS. IRREGULARIDADES. QUANTITATIVO DE PREÇOS DE SERVIÇOS REGISTRADOS INCOMPATÍVEL COM O ORÇAMENTO DO MUNICÍPIO. COMPETITIVIDADE PREJUDICADA. ADESÃO POR

MUNICÍPIO NÃO PARTICIPANTE. CARONA. NULIDADE DA ATA DE REGISTRO DE PREÇOS. PROCEDÊNCIA PARCIAL. APLICAÇÃO DE MULTAS. DETERMINAÇÃO. RECOMENDAÇÃO.

(...)

O sistema de registro de preços não é apropriado para a contratação de transporte escolar por não conter esse serviço as incertezas que justifiquem a utilização de tal forma especial de contratação, já que o quantitativo a ser contratado e o período do seu fornecimento são certos e determinados, não se tratando de hipótese sujeita à discricionariedade do administrador. De igual modo, também não se verifica a necessidade de contratações frequentes dentro do mesmo exercício financeiro, já que se sabe previamente o quantitativo total e a quantidade de vezes em que o serviço é demandado. Não se cogita, ainda, de serviço remunerado em regime de tarefa ou por unidade de medida, tendo em vista que o preço da contratação depende das características do terreno, do relevo do trajeto, da quantidade de alunos etc.

As questões suscitadas no Certificado de Verificação de Regularidade nº 176/2023/SETCI/CGM/GAB foram justificadas, antes mesmo da solicitação de alteração do edital, fls 307/09, anexado.

Sobre a apresentação dos valores de contratação por 04 (quatro) municípios, refirmamos a justificativa de que as contratações possuem menor quantidade de rotas, conforme demonstra justificativa já acostada ao processo.

Quanto à comparação dos preços praticados por Araguaína, Dianópolis, Dois Irmãos e Bernardo Sayão, apresentados no CRV nº 176/2023/SETCI/CGM/GAB, foi utilizado para comparação o PE 51/2022 de Araguaína. O menor e o maior preço é sobre o item C, que se equipara ao item 01 do objeto que a SEMED está licitando. Contudo, no PE de Araguaína não foi apresentada uma planilha de custo para calcular o valor do quilômetro médio por item, e sim por rotas.

Enquanto no Pregão 062/2023 é apresentado a planilha de custos e a estimativa de quilometragem por item e tipo de veículos a serem utilizados nas rotas. Ainda assim, em uma comparação mais detalhada, percebe-se que os valores apresentados nas pesquisas são menores, o número de rotas, o quilômetro diário e anual também são menores, fatores que interferem diretamente no valor do quilômetro rodado e conseqüentemente no valor total do item.

Sobre a retirados do custo de bilhetagem validadores eletrônicos e GPS embarcados, foi informado que quanto aos validadores e bilhetagem percebeu-se a dificuldade das empresas de fornecer os equipamentos. Destacamos ainda que nos processos anteriores e o contrato em execução houve o desconto desses itens visto que as empresas não forneceram os equipamentos.

Mas salientamos que não há cobrança por passageiros e o controle dos usuários é realizado através da frequência feita pelos monitores. Quanto ao GPS, este item foi retirado devido à dificuldade de que em alguns lugares não há sinal de internet para verificação, o sistema não funciona e há uma falha no sistema operacional, devido a falha de sinal os aparelhos não faz a leitura dos quilômetros com precisão.

Por fim, não é demais esclarecer que, o processo foi pautado na legitimidade, até que se prove o contrário, os atos foram editados em conformidade com a lei, ou seja, presumem-se



legítimos, lícitos e legais, dessa forma, se a Administração Pública tem o dever de seguir a lei, devemos presumir que esta foi observada.


#### 4. DOS PEDIDOS

Ante o exposto, requer:


- a) O acolhimento das justificativas apresentadas por serem oportunas e adequadas ao caso;
- b) Seja examinada a ocorrência de boa-fé na conduta dos requerentes ante a inexistência de impropriedades graves;
- c) Seja declarado que ocorreu o devido saneamento quanto as justificativas apresentadas, com o consequente arquivamento do expediente;

Termos em que,  
Pede e aguarda o deferimento.

Palmas TO, 17 de agosto de 2023.

  
**MARIA DE FÁTIMA PEREIRA DE SENA E SILVA**  
Ex-secretária Municipal de Educação

**MERVALDO ALVES PIRES**  
Ex-diretor de Administração e Finanças

  
**MARIA DAS GRAÇAS SOUSA SILVA**  
Superintendente de Projetos Especiais

Maria das Graças Sousa Silva  
Superintendente de Projetos Especiais  
ATO N° 299 - NM