



PREFEITURA MUNICIPAL DE PALMAS
SECRETARIA DA EDUCAÇÃO

Qd. 104 Norte, ACNE 01, Conj. 01, Rua NE 01, Lote 15, Plano Diretor Norte, Palmas-TO
Telefones: (63)3212-7512/7503

EXCELENTÍSSIMO SENHOR SEVERIANO COSTANDRADE DE AGUIAR,
CONSELHEIRO DA 4ª RELATORIA, DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO
TOCANTINS.

Autos: 857/2023 - EXPEDIENTE

MARIA DE FÁTIMA PEREIRA DE SENA E SILVA, já qualificada nos autos, vem perante Vossa Excelência, em razão do disposto no **DESPACHO Nº 115/2023-RELT4** e na **ANÁLISE DA DEFESA Nº 27/2023-CAENG**, apresentar suas alegações de defesa para complementar as informações já constantes nos autos, com o fim de esclarecer o que segue:

O presente Expediente, refere-se ao acompanhamento instaurado pela **Coordenadoria de Análise de Atos, Contratos e Fiscalização de Obras e Serviços de Engenharia – CAENG**, em que aponta possíveis inconsistências na contratação direta por meio de dispensa emergencial, cujo objeto é a contratação 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 e dos servidores lotados nas Unidades de Ensino, por quilômetro rodado.

Preliminarmente, cabe lembrar que, esta Corte de Contas acompanhou a execução dos serviços prestados pela empresa contratada durante o exercício de 2021 e 2022, ou seja, é de conhecimento do nobre Relator que a empresa executora dos serviços na época, não tinha condições operacionais de prestar os serviços e, para evitar prejuízos aos discentes que são os principais usuários dos serviços, optou-se pela continuidade da execução dos serviços durante aquele período, a fim de evitar um dano reverso.



PREFEITURA MUNICIPAL DE PALMAS
SECRETARIA DA EDUCAÇÃO

Qd. 104 Norte, ACNE 01, Conj. 01, Rua NE 01, Lote 15, Plano Diretor Norte, Palmas-TO
Telefones: (63)3212-7512/7503

Em virtude da prestação de serviço reprovável, foi recomendado a instauração e continuidade do processo administrativo 2022008526, autuado em 03 de fevereiro de 2022, para a contratação do mesmo objeto praticado.

No procedimento para contratação por meio do Pregão Eletrônico nº 096/2022, que restou fracassado o item principal, **não restou demonstrado que o fracasso do item principal e o não prosseguimento do feito se deu em razão de exigências que pudessem frustrar a competitividade**, pois os licitantes deixaram de seguir o certame por motivos diversos, vindo até empresas de outros setores ao do pretendido atuando como participantes.

Oportuno dizer que, a empresa empresa BM Locações Eireli, participante e inicialmente vencedora dos itens 03 (três) itens do pregão, agiu de má-fé e frustrou os anseios desta Pasta, como pode ser visto fls. 194 à 207 dos autos, a empresa em questão ofertou lances bem abaixo do valor inicial, e posteriormente manifestou pedido de desistência sob alegação que houve erro no lance ofertado, onde o valor final pela supracitada empresa vencedora dos itens ficou em R\$ 16.596.797,20, um valor muito abaixo do termo de referência.

Destaca-se que, se a empresa ora vencedora tivesse se comprometido com o lance ofertado, sendo vencedora do certame e executando os serviços dos três itens, esta Pasta não passaria por estes contratemplos; mas a mesma desistiu da obrigação constitucional que nos está designada, encadeando na situação que a Gestão se encontra.

Diante da má-fé e da desistência da empresa quanto ao item principal, a gestão pública se viu compelida a ser decisiva em seus passos, visto que o item que equivalia a 76,10% do valor total da despesa e o que compreendia a obrigação constitucional, o maior número de rotas, a maior quilometragem, restou-se fracassado, e permanecer com uma possível execução contratual com apenas 23,90% do pretendido, não era conveniente e vantajoso para a interesse público, o que desencadeou na revogação da licitação.



PREFEITURA MUNICIPAL DE PALMAS
SECRETARIA DA EDUCAÇÃO

Qd. 104 Norte, ACNE 01, Conj. 01, Rua NE 01, Lote 15, Plano Diretor Norte, Palmas-TO
Telefones: (63)3212-7512/7503

Ademais, todos os participantes demonstraram incapacidade técnica, operacional, e, principalmente de frota, por não possuir o quantitativo de veículos que pudesse atender a demanda exigida para o transporte dos alunos e servidores da rede municipal.

Conforme já demonstrado, restou configurada a contratação emergencial por dispensa com o objetivo de manter a continuidade do serviço público, pois necessitou de solução imediata, de tal modo que a realização da licitação, com os prazos e formalidades que a legislação exige, foi realizada e restou fracassada em seu item principal. Entretanto, a Administração pública deve evitar os prejuízos que uma possível paralisação pode causar na regularidade do acesso dos alunos à escola, que é um direito fundamental.

Dessa forma, a decisão pela contratação emergencial está em consonância com a Decisão nº 347/1994, o Plenário do Tribunal de Contas da União que entendeu que, para haver essa caracterização é necessário existir *“urgência concreta e efetiva do atendimento a situação decorrente do estado emergencial ou calamitoso, visando afastar risco de danos a bens ou à saúde ou à vida de pessoas” e que “o risco, além de concreto e efetivamente provável, se mostre iminente e especialmente gravoso”*. (destacamos)

A solução necessária ao caso na época caracterizou a emergência, pois a realização de outra licitação, visto que o item principal do pregão fracassou, não era compatível com a urgência e o lapso temporal para ser resolutivo quanto à questão demandada.

Ademais, a contratação desse tipo de prestação de serviços, não é algo corriqueiro, de fácil acesso à Administração para contratação por se tratar de um grande quantitativo de veículos, ainda sendo necessário cumprir várias condições.

O dano reverso decorrente da falta de transporte escolar que possa colocar em risco o acesso à escola, se mostra muito mais gravoso do que qualquer imperfeição processualística ou contratual, e, conforme será demonstrado, estas são sanáveis.

Assim, diante da possibilidade de que os alunos poderiam ficar sem acesso ao transporte, conseqüentemente, sem acesso à educação, esta gestão não poderia deixar, de



PREFEITURA MUNICIPAL DE PALMAS
SECRETARIA DA EDUCAÇÃO

Qd. 104 Norte, ACNE 01, Conj. 01, Rua NE 01, Lote 15, Plano Diretor Norte, Palmas-TO
Telefones: (63)3212-7512/7503

atender ao comando constitucional, inclusive, como o nobre Relator mencionou no DESPACHO Nº 329/2022-RELT4, do Expediente nº 8575/2022, vejamos:

Considerando o que dispõe a Constituição Federal em seus arts. 6º e 205, que trazem a educação como um direito social essencial de todos, devendo ser promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho. (grifamos)

Como consta nos autos, esta Gestão se viu compelida a realizar a contratação de empresa que pudesse prestar os serviços de transporte escolar dos alunos da zona rural, visto que, no dia 01 de fevereiro de 2023, o serviço de transporte escolar precisaria estar atuante no município, pois a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional estabelece que são necessários 200 (duzentos) dias letivos.

Acontece que, em razão do fracasso do item principal do Pregão Eletrônico 096/2022, foram adiados 02 (dois) dias no início do período letivo para os alunos que são usuários do transporte escolar, e não poderiam ocorrer mais atrasos no calendário escolar, pois trariam danos ao quantitativo de aulas que precisam ser lecionadas durante o ano letivo.

Por isso, buscou-se, **além do atendimento ao direito constitucional**, que tais alunos não pudessem ter tratamento diferenciado dos demais que não utilizam o transporte escolar, de forma que não sejam prejudicados com a ausência de acesso à escola, mas também, que fossem tratados de forma isonômica.

Os alunos que fazem uso do transporte escolar estão sempre em desvantagem em relação aos demais, pois as condições para que tenham acesso à educação os deixam em situação de desigualdade, pois saem de casa mais cedo e retornam mais tarde, e não seria justo deixá-los mais tempo fora da sala de aula, privando-os de ensinamentos e troca de saberes que são vivenciados exclusivamente no âmbito da unidade escolar.

Relembra-se aqui que, há um ano foi vivenciada a pandemia, onde os alunos deste País, quiçá do mundo, se viram reféns do estudo remoto e o mesmo desencadeou grande defasagem no ensino e potencializou a evasão escolar, acarretando imenso prejuízo aos discentes. Assim, não pode a Administração pública ser agente promovedor de outros prejuízos



PREFEITURA MUNICIPAL DE PALMAS
SECRETARIA DA EDUCAÇÃO

Qd. 104 Norte, ACNE 01, Conj. 01, Rua NE 01, Lote 15, Plano Diretor Norte, Palmas-TO
Telefones: (63)3212-7512/7503

aos alunos que estão em formação no momento, pois eles já estão em prejuízo no comparativo com outras gerações, não cabendo a esta Gestão ser inerte quanto ao efetivo acesso à escola aos alunos que necessitam do transporte escolar.

Destaca-se a gravidade e, embasada pelo poder-dever de agir, esta Gestão poderia ter feito uso do instituto da requisição administrativa, utilizando-se dos veículos de empresa do setor privado com pagamento posterior mediante indenização, mas esta exceção foi descartada, visto que a exceção do processo emergencial manteria os valores do pregão com item principal fracassado, mantendo a gestão; mesmo com tantos percalços na seguridade de um serviço essencial, contínuo e constitucional, foco no princípio da economicidade.

Pontua-se e pauta-se que, a ausência de transporte escolar configura uma circunstância de tamanha gravidade à Administração Pública, que esta Municipalidade no seu poder-dever de agir, poderia contratar carros particulares, como ubers e táxis para garantir o acesso constitucional de seus alunos municipais à unidade escolar.

Diante a isso, não era razoável para esta municipalidade aguardar outro trâmite processual visto que com o recém fracasso do item principal do processo em curso abriu-se margem legal para as exceções: processo de dispensa ou mesmo requisição administrativa assegurada pela constituição federal.

Destaca-se que a empresa contratada emergencialmente para prestar os serviços, desde o primeiro dia de aula na zona rural, diga-se, após o início das aulas ter sido adiado, vem prestando os serviços de forma que atende ao que foi exigido. **Demonstrando capacidade total de operacionalização, com todas as rotas sendo atendidas, os veículos estão com a manutenção em dia e há a comprovação nos autos de que estão com Seguro de Responsabilidade Civil (SRC).**

Por todo o exposto, e ainda, após apresentação das informações já apresentadas constantes no Evento 10, restou configurado a necessidade de esclarecer os seguintes entendimentos dispostos na **ANÁLISE DA DEFESA Nº 27/2023-CAENG**, vejamos:



PREFEITURA MUNICIPAL DE PALMAS
SECRETARIA DA EDUCAÇÃO

Qd. 104 Norte, ACNE 01, Conj. 01, Rua NE 01, Lote 15, Plano Diretor Norte, Palmas-TO
Telefones: (63)3212-7512/7503

1. DIVERGÊNCIA NA ESPECIFICAÇÃO CONSTANTE NO TERMO DE REFERÊNCIA, CONTRATO E JUSTIFICATIVA APRESENTADA

Mesmo havendo incongruências nos textos, conforme disposto na análise do órgão técnico, tal entendimento não deve prosperar.

A proposta apresentada está de acordo com as exigências do termo de referência, conforme pode ser constatado às fls. 94 dos autos.

A empresa licitante encontra-se estritamente obrigada à prestação dos serviços conforme disposto na proposta, visto que, o proponente não tem autonomia sobre a proposta uma vez que esta é apresentada; não está autorizado a modificar seus termos ou características do objeto a seu próprio arbítrio. A proposta deve ser formulada com responsabilidade de maneira que a mesma possa ser cumprida. Dessa forma, a execução será de acordo com seus termos que estão em consonância com o termo de referência.

Quanto à impropriedade no texto do contrato firmado com a empresa, trata-se de um equívoco na especificação que pode ser sanado, uma vez que a proposta está de acordo com o exigido no termo de referência e a empresa encontra-se vinculada ao seu teor.

Ressalta-se que estas questões nas inexatidões, são amplamente tratáveis com uma simples nota técnica, afastando a possibilidade de nulidade processual e contratual e, informa-se que a empresa contratada apresentou manifestação quanto o aditamento contratual, para que haja supressão dos serviços que não ocorrem na execução, tais como bilhetagem eletrônica, nos moldes do art. 65 da lei 8.666/93.

Inclusive, os serviços que ainda não estão de acordo com a especificação no termo de referência e proposta, serão glosados no próximo pagamento, conforme orientação da Controladoria Geral do Município no Certificado de Verificação de Regularidade nº 110/2023/CGM/GAB, fls. 551/555 dos autos, e como informado à empresa por esta Pasta, via



PREFEITURA MUNICIPAL DE PALMAS
SECRETARIA DA EDUCAÇÃO

Qd. 104 Norte, ACNE 01, Conj. 01, Rua NE 01, Lote 15, Plano Diretor Norte, Palmas-TO
Telefones: (63)3212-7512/7503

Ofício 0633/2023/GAB/SEMED, de 14 de abril de 2023. Documentos em anexo.

Diante a todo exposto, indaga-se: qual seria o valor jurídico maior a ser preservado nesta situação? Deve-se considerar o disposto no termo de referência e proposta apresentada mantendo a prestação dos serviços e, conseqüentemente, oferecendo o acesso à escola, ou a suspensão do contrato em razão de mera insuficiência na especificação do objeto, que pode ser sanado?

2. QUANTO A DIFERENÇA DE QUILOMETRAGEM E CONSEQUENTEMENTE DE VALOR

O objeto contratado é por quilômetro rodado, ou seja, independentemente do valor estimado, o valor pago será de acordo com a quilometragem efetivamente rodada e atestada pelos fiscais da execução do contrato.

É necessário trazer aos autos que, o processo administrativo anterior para contratação do mesmo objeto e que restou fracassado no item principal, foi iniciado em fevereiro de 2022, a realidade do mercado era outra, principalmente em relação aos combustíveis, ademais há um lapso temporal entre os processos de quase 01 (um) ano, e, a demanda por matrículas na rede municipal, desde então, só aumenta e a projeção é que continue aumentando, visto o plano de crescimento populacional da capital de Palmas.

Importante mencionar também que, não é admitido que os veículos estejam acima de sua capacidade para realizar o transporte dos alunos, além disso, foi necessário incluir mais veículos nas rotas para evitar que as crianças permaneçam muito tempo nos trajetos.

Os alunos saíam de casa muito cedo e acabavam dormindo durante as aulas, devido a isso, estava acarretando prejuízos na absorção do conteúdo ministrado em sala. É notório que o rendimento dos alunos da zona rural está aquém dos demais alunos da rede, o que se busca é que, seus rendimentos escolares não sejam ainda mais prejudicados em razão do tempo despendido entre suas casas e a escola. Dessa forma, foi necessário incluir mais veículos nas rotas para termos uma qualidade de ensino isonômica entre as zonas rurais e urbanas.



PREFEITURA MUNICIPAL DE PALMAS
SECRETARIA DA EDUCAÇÃO

Qd. 104 Norte, ACNE 01, Conj. 01, Rua NE 01, Lote 15, Plano Diretor Norte, Palmas-TO
Telefones: (63)3212-7512/7503

Compulsando os autos, verifica-se às fls. 42/49 que a proposta apresentada pela empresa corresponde fielmente à especificação do termo de referência do procedimento que restou fracassado no item principal.

Como já mencionado, os valores pagos serão relativos aos serviços efetivamente prestados e nos quantitativos de quilômetros atestados pelos fiscais do contrato de modo que em hipótese nenhuma haverá prejuízo ao erário.

3. CERTIDÕES POSITIVAS DE DÉBITOS E VENCIDAS

Em princípio, a contratação direta não permite desobediência à norma de vedação prevista na CRFB/88, ao estabelecer que:

“art. 195, § 3 - A pessoa jurídica em débito com o sistema da seguridade social, como estabelecido em lei, não poderá contratar com o Poder Público nem dele receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios.

A norma exige a regularidade com a Seguridade Social, estendendo a exigência aos demais tributos para com a Fazenda Pública. Porém, este raciocínio deve ser utilizado com certa parcimônia em relação à contratação direta de forma emergencial, visto que levaria o gestor a um impasse.

Questiona-se novamente, qual valor jurídico maior a ser preservado?

Deixar de realizar a contratação com a **única** empresa que demonstrou interesse, capacidade técnica, operacional, administrativa, com frota compatível ao tamanho da demanda, ou não oferecer o transporte aos usuários que dele necessitam em razão de sua irregularidade fiscal? Não parece, não soa e não é razoável deixar menores de idade desassistidos quanto ao alcance à educação, indo de contramão ao direito estabelecido na Lei Magna.

Destaca-se que somado ao pontuado acima, a empresa contratada apresentou prontidão e imediatismo em solucionar a situação vivenciada pela gestão desta Pasta,



PREFEITURA MUNICIPAL DE PALMAS
SECRETARIA DA EDUCAÇÃO

Qd. 104 Norte, ACNE 01, Conj. 01, Rua NE 01, Lote 15, Plano Diretor Norte, Palmas-TO
Telefones: (63)3212-7512/7503

trazendo sua frota de outro estado com 70 (setenta) ônibus, funcionários e promovendo contratações, em menos de dois dias, tudo com o fito de assegurar o acesso de um direito constitucional e permanência na escola dos alunos da zona rural.

Ademais, antes do primeiro pagamento à empresa, foi verificada a sua regularidade fiscal, bem como, a validade das certidões inerentes à contratação e ao pagamento, conforme documentações acostadas aos autos. Documento em anexo.

4. MUDANÇA NO CNPJ E CAPITAL SOCIAL DA EMPRESA

Foi detectado a alteração nos números de CNPJs da empresa, onde constavam as inscrições da matriz e filial.

Traz à baila que, diante da magnitude do objeto contratado e do contrato firmado, a empresa optou pela abertura de uma filial no município de Palmas, para melhor gestão empresarial, contratual, ampliação de mercado e conseqüentemente recolhimento de tributos na região palmense.

Importante trazer aos autos que foi realizada alteração no contrato constando o número do CNPJ da filial instalada nesta Capital. Documento em anexo.

Quanto à qualificação econômico-financeira da empresa contratada, foi juntado aos autos o Balanço Patrimonial e Demonstrativos Financeiros do exercício de 2021, fls. 217/226, e ainda, foram anexados às fls. 413/414 outros atestados de capacidade técnica em nome da contratada, de forma que a sua capacidade financeira para prestar os serviços no montante contratado resta comprovada. Documento em anexo.

Somado a isso, a empresa contratada apresentou qualidade e quantidade de frota operacional para atender a contratação, foram mobilizados 70 (setenta) ônibus em um lapso temporal curtíssimo, que vieram de outro estado e estavam no município de Palmas, no dia 05 de fevereiro de 2023, antes do retorno às aulas. De forma que a empresa atestou de forma cristalina e vívida a sua capacidade técnica e operacional.



PREFEITURA MUNICIPAL DE PALMAS
SECRETARIA DA EDUCAÇÃO

Qd. 104 Norte, ACNE 01, Conj. 01, Rua NE 01, Lote 15, Plano Diretor Norte, Palmas-TO
Telefones: (63)3212-7512/7503

Destaca-se que, a capacidade técnica operacional e de frota foram experienciadas pelos auditores de controle externo que acompanharam a execução contratual do processo emergencial de transporte.

Assim, aos argumentos já apresentados somam-se a estes e ainda, ao atendimento aos princípios da razoabilidade, do interesse público e da continuidade do serviço público e economicidade, visto que o processo emergencial usou como parâmetro a base de cálculo dos preços do processo licitatório “fracassado”, além do cumprimento do art. 20 da LINDB, para concluir que, a opção por contratação emergencial é a que melhor atende às necessidades de um serviço público essencial, contínuo e assegurado constitucionalmente.

Pelo exposto, temos que as inconsistências apontadas na ANÁLISE DA DEFESA Nº 27/2023-CAENG foram sanadas, visto que a gestão desta pasta manteve-se pautada no princípio da boa-fé e na resolutividade de um direito constitucional, pois dado o fracasso do item principal do pregão eletrônico, abriu-se possibilidades para aplicabilidade das exceções processuais previstas em leis.

Pautando-se no princípio da economicidade esta Municipalidade optou pela dispensa, contratando uma empresa nos moldes de um termo de referência, estudo técnico preliminar, planilha de composição de custo e cotações de mercado de quase um ano. Vale destacar que trata-se do mercado brasileiro de combustíveis líquidos, um dos mais voláteis, e mesmo assim conseguimos manter a contratação com preço mercadologicamente defasado, tudo baseado e prestado para atender um direito constitucional, contínuo, essencial e conferido aos discentes, em sua maioria menores de idade, do município de Palmas.



PREFEITURA MUNICIPAL DE PALMAS
SECRETARIA DA EDUCAÇÃO

Qd. 104 Norte, ACNE 01, Conj. 01, Rua NE 01, Lote 15, Plano Diretor Norte, Palmas-TO
Telefones: (63)3212-7512/7503

DOS PEDIDOS

Ante o exposto, requer:

- a) O acolhimento das justificativas apresentadas;
- b) Seja examinada a ocorrência de boa-fé na conduta da requerente ante a inexistência de impropriedades graves;
- c) Seja declarado que ocorreu o devido saneamento quanto as justificativas apresentadas, com o conseqüente arquivamento do feito;
- d) Caso, não seja este o entendimento de Vossa Excelência, que haja a designação de membros da **CAENG** para que promova o acompanhamento dos desdobramentos e continuidade da prestação dos serviços em tela em respeito ao princípio da continuidade do serviço público.

Termos em que,

Pede e aguarda o deferimento.

Palmas TO, 09 de maio de 2023.

MARIA DE FÁTIMA PEREIRA DE SENA E SILVA

Secretária Municipal de Educação

Maria de Fátima Pereira de Sena e Silva

Secretária Municipal de Educação

ATO Nº 82 – N M