Segunda Câmara

ACÓRDÃO - AC02 - 291/2025

PROCESSO TC/MS	: TC/3671/2023
PROTOCOLO	: 2237211
TIPO DE PROCESSO	: PROCEDIMENTO LICITATÓRIO
ÓRGÃO	: MUNICÍPIO DE PONTA PORÃ
JURISDICIONADO	: HÉLIO PELUFFO FILHO
INTERESSADOS	:1. VIATUR TRANSPORTE E TURISMO EIRELI-EPP 2. JULIANO CORBARI - EPP 3. CATRAL TRANSPORTES LTDA-ME 4. CORBRUM TRANSPORTE ESCOLAR E TURISMO EIRELI 5. VOLTARE TRANSPORTE ESCOLAR EIRELI 6. SELETA TRANSPORTES LTDA-ME
ADVOGADOS	: EDUARDO ESGAIB CAMPOS FILHO - OAB/MS N. 12.703; ANA GABRIELA BENITES - OAB/MS N. 21.323, NATHÁLIA SANTOS PAGNONCELLI - OAB/MS N. 24.984 E OUTROS.
VALOR	: R$ 20.896.566,00
RELATOR	: CONS. WALDIR NEVES BARBOSA

EMENTA: CONTRATAÇÃO PÚBLICA. PROCEDIMENTO LICITATÓRIO. PREGÃO PRESENCIAL. PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE TRANSPORTE ESCOLAR RURAL E URBANO. ESTUDO TÉCNICO PRELIMINAR INCOMPLETO. CRITÉRIO DE JULGAMENTO INADEQUADO. menor valor global por lote**. DESCRIÇÃO INCOMPLETA DO OBJETO. IRREGULARIDADE. MULTA. RECOMENDAÇÃO.**

1. O estudo técnico preliminar constitui documento essencial que inaugura o planejamento da contratação pública (art. 6º, IX, da Lei n. 8.666/1993). Caracteriza irregularidade a sua elaboração de forma incompleta no caso analisado, de licitação de transporte escolar, sem contemplar todos os elementos necessários, referentes a mudanças na composição das rotas, endereços das unidades escolares, quantitativo de alunos por turno e identificação de linhas que exigiriam a presença de monitores.

2. É inadequado o critério adotado de menor valor global por lote, tendo em vista a possibilidade de restringir a competitividade do certame e afastar a proposta mais vantajosa para a Administração.

3. Representa falha relevante na definição do objeto a ausência de informações no edital e anexos sobre o número estimado de alunos que utilizarão o transporte em cada linha e a capacidade mínima de passageiros de cada veículo, imprescindíveis para a correta formulação das propostas e para o dimensionamento dos custos de operação, caracterizando irregularidade da licitação.

4. Declara-se a irregularidade do procedimento licitatório, nos termos do art. 59, III, da LOTCE/MS, com a aplicação de multa ao responsável e as recomendações cabíveis.

ACÓRDÃO

Vista, relatada e discutida a matéria dos autos, na 24ª Sessão Ordinária Virtual da Segunda Câmara, realizada de 15 a 18 de setembro de 2025, ACORDAM os Senhores Conselheiros, por unanimidade e nos termos do voto do Relator, declarar a **irregularidade** do procedimento licitatório na modalidade Pregão Presencial n.

16.076/2022, realizado pelo Município de Ponta Porã, nos termos do art. 59, III, da LOTCE/MS; aplicar **multa** no valor de **50 (cinquenta) UFERMS**, sob a responsabilidade do Sr. **Hélio Peluffo Filho**, Prefeito Municipal de Ponta Porã à época, nos termos dos arts. 42, IX, 44, I, e 45, I, todos da LOTCE/MS; conceder **prazo de 45 (quarenta e cinco) dias úteis** para que o responsável nominado no item "II" supra efetue o recolhimento da multa em favor do Fundo Especial de Desenvolvimento, Modernização e Aperfeiçoamento do Tribunal de Contas - FUNTC, e, no mesmo prazo, faça a comprovação nos autos, sob pena de cobrança executiva, consoante arts. 78 e 83 da LOTCE/MS e art. 185, I, "b", e § 1º, do RITCE/MS; expedir **recomendação** ao responsável para: **a)** Elaborar o estudo técnico preliminar com indicação de todos os elementos exigidos, referentes a mudanças na composição das rotas, endereços das unidades escolares, o quantitativo de alunos por turno e a identificação de linhas que exigiriam a presença de monitores; **b)** Escolher o critério de julgamento adequado para cada contratação; **c)** Cumprir integralmente as exigências estabelecidas no Edital, especialmente quanto à descrição completa do objeto, garantindo a transparência e regularidade do processo licitatório, e **intimar** do resultado deste julgamento os interessados, nos termos do art. 50 da LOTCE/MS.

Campo Grande, 18 de setembro de 2025.

Conselheiro **Waldir Neves Barbosa** – Relator

RELATÓRIO

O Exmo. Sr. Conselheiro Waldir Neves Barbosa – Relator

1. RELATÓRIO

Versam os autos sobre o procedimento licitatório Pregão Presencial n. 16.076/2022, realizado pela Prefeitura Municipal de Ponta Porã.

O objeto trata da contratação de empresa especializada para prestação de Serviços em Transporte Escolar Rural e Urbano, das redes Municipal e Estadual de ensino de Ponta Porã-MS.

A Divisão de Fiscalização, após intimação e apresentação de resposta do jurisdicionado, concluiu que o procedimento licitatório se encontra em desacordo com as regras disciplinadoras das contratações públicas, em face da manutenção das impropriedades descritas na análise anterior, bem como da intempestividade da remessa, consoante análise ANA-DFEDUCAÇÃO-2776/2025, peça 69.

Posteriormente, o Ministério Público de Contas opinou pela irregularidade do Pregão Presencial n. 16.076/2022, com aplicação de multa ao jurisdicionado, conforme Parecer PAR - 4ª PRC - 4873/2025, peça 72.

É o relatório.

VOTO

O Exmo. Sr. Conselheiro Waldir Neves Barbosa – Relator

2- FUNDAMENTAÇÃO

Inicialmente, com base no art. 4º, III, do Regimento Interno, aprovado pela Resolução TCE/MS n. 98/2018 (RITCE/MS), verifica-se que foram observadas as disposições regimentais, passando ao exame do mérito que recai sobre o procedimento licitatório Pregão Presencial n. 16.076/2022.

Verifica-se que o procedimento licitatório foi realizado nos termos da Lei n. 10.520/2002 e está instruído com o estudo técnico preliminar (peças 1-2), autorização para a realização de licitação (peças 3-8), termo de referência (peça 9), subanexo X – pesquisa de preço com mapa comparativo (peça 11), pesquisa de preço com mapa comparativo (peça 12), justificativa da não utilização do Pregão Eletrônico (f.304), publicação do ato de designação do pregoeiro (peças 13-15), pareceres técnicos e jurídicos sobre o edital e seus anexos (peças 16-17), edital e anexos (peças 18-19), publicação resumida do edital (peças 20-23), documentação comprobatória da habilitação jurídica, qualificação técnica e econômico-financeira e documentos de regularidade fiscal e trabalhista dos licitantes (peças 24-29), propostas dos licitantes (peças 30-31), Atas, relatórios, diligências e deliberações da comissão de licitação ou do pregoeiro (peças 32-34), Adjudicação do objeto da licitação aos licitantes habilitados, identificando os itens e valor individualizados por licitante (peça 38), Ato de homologação dos resultados da licitação (peça 36).

Apesar de o jurisdicionado ter apresentado todos os documentos obrigatórios

constantes da Resolução TCE/MS n. 88/2018, a Divisão de Fiscalização e o Ministério Público de Contas apontaram irregularidades no procedimento, as quais passa-se a análise:

Estudo Técnico Preliminar incompleto

O artigo 6º, inciso IX, da Lei n. 8.666/93 define o Estudo Técnico Preliminar (ETP) como o documento que inaugura o planejamento de uma contratação pública. Esse estudo caracteriza o interesse público envolvido, propõe a melhor solução para a demanda e fundamenta a elaboração do anteprojeto, do termo de referência ou projeto básico, caso se conclua pela viabilidade da contratação, visando garantir que as contratações públicas sejam precedidas de uma análise criteriosa.

Considerando a análise do objeto pretendido pela Divisão de Fiscalização, verifica-se que o Estudo Técnico Preliminar neste caso não contempla todos os elementos exigidos, referentes a mudanças na composição das rotas, endereços das unidades escolares, o quantitativo de alunos por turno e a identificação de linhas que exigiriam a presença de monitores (transporte de crianças da educação infantil ou de estudantes com deficiência).

Mudanças na composição das rotas

Com relação à mudança na composição das rotas, houve contratação similar realizada anteriormente através do processo n. 175/2020, tendo como objeto a contratação de empresa especializada em serviços do transporte escolar, para atender alunos das redes estadual e municipal de ensino de Ponta Porã-MS, do ano letivo de 2020.

Conforme consta no item 3 do estudo técnico preliminar (fls. 03-04), o processo anterior não foi utilizado no ano de sua homologação devido ao início da Pandemia do Covid-19, mas tem atendido plenamente às necessidades da administração desde o período de volta às aulas sem qualquer inconveniente.

O responsável, em sua resposta à intimação, relata os motivos que levaram a criação de mais linhas para atender a demanda dos alunos, visto que houve mudanças significativas com relação ao processo anterior n. 175/2020 (fls. 951-953):

> (...)
>
> **Mudança no Lote 01:** Houve uma reorganização no Lote 01 devido à necessidade de atender a região de São João da Boa Vista. No processo anterior, essa região era atendida, mas o serviço foi extinto. No entanto, tornou-se novamente necessário fornecer atendimento. Atualmente, a linha que atende a região é a EE Graça de Deus 11, com um percurso de 64 km/dia.

Dessa forma, a resposta apresentada sana a irregularidade.

Endereço das unidades escolares, bem como estimativa do quantitativo de alunos

A respeito dos endereços das unidades escolares e quantitativo de alunos, em sua justificativa, alega:

> Embora o mapa de rotas não apresente detalhes específicos sobre as distâncias, todas as distâncias de cada rota e lote foram listadas, juntamente com os turnos e a quantidade de dias previstos para utilização, o que permite que os potenciais fornecedores avaliem as rotas com base nas quilometragens indicadas. Além disso, os fornecedores têm acesso aos endereços de cada unidade através de documentos anexos, como a lista de alunos, a lista de endereços das escolas e a planilha que descreve a quantidade de alunos atendidos por linha (fls. 953-954).

Logo, o gestor admite que, na fase externa da licitação, as informações fornecidas foram insuficientes, entretanto, foram listadas as quilometragens das rotas, assim como a lista dos alunos e a quantidade dos mesmos atendidos por linhas.

Dessa forma, deve ser feita recomendação ao jurisdicionado quanto a este ponto, para que nas próximas contratações apresente os documentos com todas as informações claras e precisas.

Critério de julgamento inadequado

Sobre essa questão, o jurisdicionado afirma que houve o julgamento em lotes visando a melhor logística para as regiões das escolas e linhas, conforme demonstrado às fls. 955-956.

A Divisão de Fiscalização, em sua análise, conclui que o critério adotado (menor valor global por lote) contraria o marco jurisprudencial sobre a matéria, tendo em vista a possibilidade de restringir à competitividade do certame e afastar a proposta mais vantajosa para a Administração, o que torna irregular este procedimento.

No mesmo sentido, o Ministério Público de Contas, destacou em seu parecer:

> A alegação de que o modelo escolhido visava facilitar o controle operacional da Prefeitura não se sustenta diante da ausência de demonstração de economia ou de ganho técnico efetivo com o agrupamento. No presente caso, a ausência de justificativa para o modelo adotado compromete o atendimento aos princípios da competitividade, economicidade e eficiência, pilares do processo licitatório.
>
> Desse modo, a estruturação dos lotes deveria observar a realidade do mercado local e a capacidade de atendimento dos prestadores, evitando barreiras artificiais à ampla participação (fls. 1547-1548).

Em caso análogo neste Tribunal, houve o seguinte julgamento:

> **EMENTA: PROCEDIMENTO LICITATÓRIO – CONVITE – PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS CULTURAIS PARA ORGANIZAÇÃO DAS FESTIVIDADES DO ANIVERSÁRIO DE EMANCIPAÇÃO POLÍTICA DO MUNICÍPIO – CRITÉRIO DE JULGAMENTO INADEQUADO – EMISSÃO DE NOTA DE EMPENHO EM DATA ANTERIOR À SESSÃO DA LICITAÇÃO – CONTRATO ADMINISTRATIVO – SUBCONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS – VIOLAÇÃO DE CLÁUSULA CONTRATUAL – IRREGULARIDADE – RECOMENDAÇÃO – MULTA – EXECUÇÃO FINANCEIRA – CORRETA DEMONSTRAÇÃO DA DESPESA – REGULARIDADE – ENCAMINHAMENTO AO MINISTÉRIO PÚBLICO**

ESTADUAL.

(...)

3. É declarada a irregularidade do procedimento de licitação realizado na modalidade convite em que verificada a utilização de critério inadequado de julgamento, restringindo a competitividade do certame, bem como o desrespeito da ordem

cronológica correta dos procedimentos necessários à contratação. (Acórdão AC02 - 40/2022 – TC/1856/2018 – Cons. Waldir Neves Barbosa – 24/02/2022).

Assim, mantida a irregularidade.

Descrição incompleta do objeto

Sobre a irregularidade apontada, o gestor alega:

> Em relação a este apontamento, cumpre-nos esclarecer que a ausência de estimativa do número de alunos não trouxe prejuízo prático à competitividade do certame, consistindo em pormenor que deve ser objeto de ressalva para que o Município se atente com maior rigidez à confecção dos próximos editais e instrumentos correlatos (fl. 956).

A Divisão Especializada apontou que o edital e seus anexos não trouxeram informações sobre o número estimado de alunos que irão utilizar o transporte em cada linha ou a capacidade mínima de passageiros que cada veículo terá.

Para o Ministério Público de Contas também permanece a irregularidade, uma vez que é informação imprescindível para a correta formulação das propostas e para o dimensionamento dos custos de operação.

Em um procedimento licitatório, a ausência dessas informações representa uma falha relevante na definição do objeto. Esses dados são fundamentais para que os potenciais fornecedores possam dimensionar corretamente os recursos necessários e calcular os custos de forma precisa.

Quando o edital deixa de apresentar tais elementos, compromete a isonomia entre os participantes, reduz a competitividade e pode resultar em propostas com preços incompatíveis com a realidade da execução contratual.

Por isso, mantém-se a irregularidade.

Com relação à alegada intempestividade na remessa de documentos ao Tribunal, o gestor informou que houve erro na identificação do processo, conforme resposta juntada à peça 56, o que demonstra apenas o erro formal, que deve ser relevado neste caso.

Dessa forma, conclui-se pela irregularidade do Procedimento Licitatório na modalidade Pregão Presencial n. 16.076/2022 e pela aplicação de multa no valor de 50 (cinquenta) UFERMS, sob a responsabilidade de Hélio Peluffo Filho, Prefeito do Município de Ponta Porã à época, pelas irregularidades destacadas no procedimento licitatório, com recomendação, nos termos do art. 42, IX c/c art. 44, I, da Lei Complementar Estadual n. 160/2012 (LOTCE/MS).

3. DISPOSITIVO

Ante o exposto, acolho o parecer do Ministério Público de Contas e **VOTO**:

I – Pela **IRREGULARIDADE** do procedimento licitatório na modalidade Pregão Presencial n. 16.076/2022, realizado pelo Município de Ponta Porã, inscrito no CNPJ sob o n. 03.434.792/0001-09, nos termos do art. 59, III, da LOTCE/MS;

II – Pela **APLICAÇÃO DE MULTA** no valor de **50 (cinquenta) UFERMS**, sob a responsabilidade do Sr. Hélio Peluffo Filho, inscrito no CPF sob o n. 204.038.521-53, Prefeito Municipal de Ponta Porã à época, nos termos dos arts. 42, IX, 44, I, e 45, I, todos da LOTCE/MS;

III – Pela **CONCESSÃO DE PRAZO de 45 (quarenta e cinco) dias úteis** para que o responsável nominado no item "II" supra efetue o recolhimento da multa em favor do Fundo Especial de Desenvolvimento, Modernização e Aperfeiçoamento do Tribunal de Contas - FUNTC, e, no mesmo prazo, faça a comprovação nos autos, sob pena de cobrança executiva, consoante arts. 78 e 83 da LOTCE/MS, e art. 185, I, "b", e § 1º, do RITCE/MS;

IV – Pela **RECOMENDAÇÃO** ao responsável para:

a) Elaborar o estudo técnico preliminar com indicação de todos os elementos exigidos, referentes a mudanças na composição das rotas, endereços das unidades escolares, o quantitativo de alunos por turno e a identificação de linhas que exigiriam a presença de monitores;

b) Escolher o critério de julgamento adequado para cada contratação;

c) Cumprir integralmente as exigências estabelecidas no Edital, especialmente quanto à descrição completa do objeto, garantindo a transparência e regularidade do processo licitatório.

V – Pela **INTIMAÇÃO** do resultado deste julgamento aos interessados, nos termos do art. 50 da LOTCE/MS.

DECISÃO

Como consta na ata, a decisão foi por unanimidade, firmada nos termos do voto do Relator, pela irregularidade do procedimento licitatório pregão presencial, pela aplicação de multa ao jurisdicionado e pela recomendação ao responsável.

Presidência e relatoria do Exmo. Sr. Conselheiro Waldir Neves Barbosa.

Tomaram parte no julgamento os Exmos. Srs. Conselheiros Substitutos Patrícia Sarmento dos Santos e Leandro Lobo Ribeiro Pimentel.

Presente o Exmo. Sr. Procurador de Contas Substituto Bryan Lucas Reichert Palmeira.

Campo Grande, 18 de setembro de 2025.

Conselheiro **WALDIR NEVES BARBOSA**

Relator

KBV / TST