**Segunda Câmara**

# ACÓRDÃO - AC02 - 293/2025

| | |
|---|---|
| **PROCESSO TC/MS** | : TC/9058/2023 |
| **PROTOCOLO** | : 2270800 |
| **TIPO DE PROCESSO** | : PROCEDIMENTO LICITATÓRIO |
| **ÓRGÃO** | : MUNICÍPIO DE ARAL MOREIRA |
| **JURISDICIONADO** | : ALEXANDRINO ARÉVALO GARCIA |
| **INTERESSADOS** | : 1. AGUIAR TRANSPORTE ESCOLAR EIRELI<br>2. ESCOLARI TRANSPORTES LTDA |
| **VALOR** | : R$ 3.349.262,28 |
| **RELATOR** | : CONS. WALDIR NEVES BARBOSA |

**EMENTA: CONTRATAÇÃO PÚBLICA. PROCEDIMENTO LICITATÓRIO. PRESTAÇÃO DE SERVIÇO TERCEIRIZADO DE TRANSPORTE ESCOLAR. PREGÃO PRESENCIAL. DIVERGÊNCIA NA ELABORAÇÃO DO ESTUDO TÉCNICO PRELIMINAR. DESCRIÇÃO DA NECESSIDADE DE TERCEIRIZAÇÃO DE SETE LINHAS DE TRANSPORTE. PREVISÃO NO EDITAL E NO TERMO DE REFERÊNCIA DA NECESSIDADE DE NOVE LINHAS. AUSÊNCIA DE JUSTIFICATIVA. DEFICIÊNCIA NO PLANEJAMENTO. PRINCÍPIOS DA ECONOMICIDADE E EFICIÊNCIA. IRREGULARIDADE. MULTA. RECOMENDAÇÃO.**

1. A divergência entre o Estudo Técnico Preliminar (ETP), em que apresentada a necessidade de terceirização de sete linhas de transporte, com os documentos subsequentes, como o termo de referência ou o edital, em que prevista a necessidade de nove sem justificativa técnica, evidencia deficiência no planejamento, que compromete a análise quanto à economicidade e à vantajosidade da contratação.

2. Declara-se a irregularidade do procedimento licitatório de prestação de serviço de transporte escolar, pela divergência na elaboração do ETP, com a aplicação de multa ao responsável, nos termos dos arts. 21, X, e 42, IX, da LOTCE/MS, e recomendação ao atual para, nas futuras contratações, elaborá-lo de forma consistente, apresentando a real necessidade da Administração Pública.

## 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. 02/2023, realizado pelo Município de Aral Moreira, nos termos do art. 59, III, da LOTCE/MS; aplicar a **multa** no valor total de **50 (cinquenta) UFERMS** ao **Sr. Alexandrino Arévalo Garcia**, inscrito no CPF sob o n. 839.314.301-20, Prefeito do Município, em razão da irregularidade constatada pela divergência na elaboração do Estudo Técnico Preliminar – ETP do Pregão Presencial n. 02/2023, nos termos dos arts. 21, X, e 42, IX, da LOTCE/MS; conceder o **prazo** de 45 (quarenta e cinco) dias úteis para que a 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, conforme estabelecido no art. 185, § 1º, I, do RITCE/MS; expedir a **recomendação** ao atual responsável para elaborar, nas futuras contratações de transporte escolar, o Estudo Técnico Preliminar (ETP) consistente, apresentando a real necessidade da Administração Pública; 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 na modalidade Pregão Presencial n. 02/2023, realizado pelo município de Aral Moreira, cujo objeto foi a contratação de empresas para prestação de serviço terceirizado de transporte escolar da Rede Municipal e Estadual de Ensino do Município.

A Divisão de Fiscalização concluiu que o procedimento licitatório, em seu aspecto formal, não se encontra em consonância com a legislação que rege as contratações públicas, segundo a Análise ANA - DFE - 982/2024, peça 23.

Destaca-se que, mesmo intimado para apresentar defesa, o jurisdicionado deixou o prazo transcorrer *in albis*, conforme visto nos termos do Despacho DSP - G.WNB - 17852/2024, peça 34.

Posteriormente, o Ministério Público de Contas em seu Parecer final, opinou pela irregularidade do Pregão, com aplicação de multa aos responsáveis, diante da reincidência das irregularidades e da prática de atos contrários ao regramento legal, nos termos do Parecer PAR - 4ª PRC - 2728/2025, peça 35

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), constata-se que foram observadas as disposições regimentais, passando ao exame do mérito que recai sobre o procedimento licitatório na modalidade Pregão Presencial n. 02/2023.

Verifica-se dos autos que o procedimento licitatório está instruído com o estudo técnico preliminar (peça 1), autorização para realização de licitação (peça 2), projeto básico ou termo de referência (peça 3), reserva orçamentária (peça 4), subanexo X – pesquisa de preço com mapa comparativo (peças 5-6), publicação do ato de designação da comissão de licitação ou do pregoeiro (peça 7), pareceres técnicos e jurídicos emitidos sobre o edital e a minuta de contrato (peça 8), edital e anexos (peça 9), publicação do resumo do edital (peça 10), documentação comprobatória da habilitação jurídica, qualificação técnica e econômico-financeira dos licitantes e documentos de regularidade fiscal e trabalhista dos licitantes (peça 11), propostas dos licitantes (peça 12), atas, relatórios, diligências e deliberações da comissão de licitação (peça 13), ato de homologação da licitação (peça 15), publicação do ato da homologação (peça 16), ato de adjudicação do objeto da licitação (peça 17), a publicação do ato da adjudicação (peça 18), mapas das linhas de transporte escolar, com a descrição do trajeto a ser percorrido e respectiva quilometragem (peça 19),

planilha de composição de custos (fixo + variável) por linha de transporte escolar (peça 20), e calendário escolar (peça 21).

Conquanto tenham sidos encaminhados os documentos de remessas obrigatórias, a Divisão de Fiscalização apontou divergências de informações no Estudo Técnico Preliminar (ETP), possível restrição à competitividade em razão da exigência de declaração de abertura de um escritório local como pressuposto para participação do certame e execução do contrato e o descumprimento de recomendações apresentadas no processo TC/1591/2023, que trata do Controle Prévio desta licitação.

Diante disso, passa-se à análise dos fatos.

**Divergências no Estudo Técnico Preliminar – ETP**

O Estudo Técnico Preliminar (ETP) é um documento essencial no planejamento das contratações públicas, cujo objetivo é identificar a necessidade da contratação, analisar a viabilidade técnica e econômica, justificar a escolha da solução e servir de base para a elaboração do Termo de Referência ou Projeto Básico, devendo ser elaborado antes da formalização de qualquer contratação.

A existência de inconsistência ou divergência entre o ETP e os documentos subsequentes, como o Termo de Referência ou o Edital, pode comprometer a regularidade do certame, ensejando nulidades, retrabalho e insegurança jurídica.

Isso porque o ETP fundamenta o planejamento da contratação e orienta a tomada de decisões pela Administração Pública.

No caso, o item 4.3, do ETP, à fl. 6, informa:

> Neste cenário, para a realização do transporte escolar são necessárias o desmembramento em 12 (doze) linhas. O município conta atualmente com 05 (cinco) veículos aptos a realização do transporte sendo alocados em linhas estratégicas, tendo a necessidade de contratar 07 (sete) linhas, junto a terceiros.

Contudo, observa-se que o Termo de Referência, às fls. 21 a 23, e o edital da licitação, às fls. 83 a 85, previram a contratação de 09 (nove) linhas, número superior àquele justificado no ETP.

Tal inconsistência gera dúvida quanto à real necessidade da ampliação da contratação e ao aproveitamento da frota própria da municipalidade, especialmente sob os prismas da economicidade e da eficiência do gasto público.

Verifica-se, portanto, divergência relevante entre os elementos constantes do ETP e os termos da contratação, evidenciando deficiência no planejamento da despesa pública, com possível ineficiência na alocação de recursos, por não se ter demonstrado o uso integral da estrutura própria para mitigar custos com a terceirização.

Permanece, assim, evidente que o Município dispunha de frota própria apta a atender parte da demanda, sem que tenha sido demonstrada a inviabilidade de seu aproveitamento.

Não foram apresentados estudos técnicos que justificassem a contratação de

nove linhas terceirizadas, tampouco houve comparativo entre os custos da execução direta (com frota própria) e da terceirizada, comprometendo a análise quanto à economicidade e a vantajosidade da contratação.

Ressalta-se, ainda, que este Tribunal de Contas já se manifestou sobre a relevância do Estudo Técnico Preliminar como fase essencial do procedimento licitatório. Conforme ementa do Acórdão AC02 – 422/2020, proferido nos autos do Processo TC/4177/2019:

> **EMENTA: PROCEDIMENTO LICITATÓRIO – PREGÃO PRESENCIAL – AQUISIÇÃO DE COMBUSTÍVEL E ÓLEO LUBRIFICANTE – NÃO REALIZAÇÃO DE ESTUDO TÉCNICO PRELIMINAR ADEQUADO – IRREGULARIDADE – MULTA – CONTRATO ADMINISTRATIVO – TERMO ADITIVO – FORMALIZAÇÃO – REGULARIDADE.**
>
> O estudo técnico preliminar para a contratação constitui fase do processo licitatório que detém grande importância; é por meio dele que o órgão licitante apresenta os dados referentes ao objeto da licitação, evidencia a real necessidade e os requisitos da contratação, traz a estimativa das quantidades estimadas, acompanhadas das memórias de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte, demonstra o levantamento de mercado e justificativa da escolha do tipo de solução a contratar, apresenta a estimativa de preços ou preços referenciais, traz a descrição da solução como um todo e, outros dados que possam dar suporte ao estudo. **A não realização de estudo técnico preliminar adequado ao certame evidencia irregularidade da primeira fase e sujeita o responsável à aplicação de multa**; mas as formalizações do contrato e de seu termo aditivo realizadas em consonância com as disposições legais são declaradas regulares. (Grifo nosso)
>
> (ACÓRDÃO - AC02 - 422/2020 – Segunda Câmara, Relator: Cons. Ronaldo Chadid, publicado no Diário Oficial do TCE/MS n. 2.584, de 01/09/2020)

Assim, o quantitativo de 05 (cinco) ônibus disponíveis no Município não se coaduna com a contratação de 09 (nove) linhas, denotando falhas no planejamento da contratação pública e potencial prejuízo ao erário.

Portanto, resta caracterizada a irregularidade decorrente da divergência no Estudo Técnico Preliminar.

**Possível Restrição à Competitividade do Certame**

Tanto a Divisão de Fiscalização quanto o Ministério Público de Contas apontaram que houve possível restrição indevida à competitividade no Pregão Presencial n. 02/2023, em razão da exigência prevista no item 13.2 do edital, bem como nos Anexos: I, VI e IX, referente a abertura de escritório local como pressuposto para participação e execução contratual, cláusula considerada desproporcional e não essencial ao objeto da contratação.

Alegaram ainda, que tal medida resultou na baixa participação de licitantes, apenas duas empresas, comprometendo a ampla concorrência e a seleção da proposta mais vantajosa, em afronta aos princípios da isonomia, economicidade e legalidade prevista no artigo 3º da Lei 8.666/1993.

Conforme se extrai dos termos do item 13.2 do Edital, após o procedimento

licitatório a empresa vencedora que não tenha sede em Aral Moreira deverá manter instalações locais de um escritório com estrutura para estacionamento dos ônibus, conforme visto abaixo:

> 13.2. **A empresa vencedora da licitação que não tenha sede no Município de Aral Moreira - MS, a mesma deverá manter 01 (um) escritório com estrutura para estacionamento dos ônibus**, para que a fiscalização do Município possa efetuar vistorias periodicamente. A empresa deverá cumprir a exigência deste item no prazo máximo de 10 (dez) dias, contados da data da assinatura do instrumento contratual. (fl. 79, Grifo nosso)

À vista disso, não se verifica no caso concreto qualquer restrição indevida à competitividade, pois a exigência em questão não impõe obrigação prévia de instalação do escritório, mas sim a comprovação de sua existência em momento posterior à assinatura do contrato, permitindo ampla participação no certame.

A previsão de estrutura mínima para a execução contratual encontra respaldo na jurisprudência desta Corte de Contas, que já se manifestou no sentido de que se mostra razoável a presença de preposto local para solução pessoalmente e de imediato as pendências do contrato. Por oportuno:

> **EMENTA: DENÚNCIA. PROCEDIMENTO LICITATÓRIO. PREGÃO PRESENCIAL. IMPLEMENTAÇÃO, INTERMEDIAÇÃO E ADMINISTRAÇÃO DE SISTEMA DE CONTROLE DE MANUTENÇÕES CORRETIVAS E PREVENTIVAS, POR MEIO DE SOFTWARE DE GERENCIAMENTO VIA WEB (INTERNET) COM A DISPONIBILIZAÇÃO DE BENS DE CONSUMO, SUBSTITUIÇÃO DE PEÇAS E DEMAIS MATERIAIS DE VEÍCULOS OFICIAIS. ALEGAÇÃO DE SUPOSTAS IRREGULARIDADES NO EDITAL DO PREGÃO PRESENCIAL. EXIGÊNCIA DE ESCRITÓRIO IN LOCO. LIMITE DA TAXA DA REDE CREDENCIADA. ENTENDIMENTOS DIVERGENTES. INEXISTÊNCIA DE RESTRIÇÃO À COMPETITIVIDADE. IMPROCEDÊNCIA.**
>
> 1. **A exigência editalícia de declaração para futura instalação do escritório da vencedora em alguma cidade do Estado não restringe a competitividade e está em conformidade com o art. 68 da Lei 8.666/1993, inexistindo a alegada irregularidade de exigência de escritório in loco**. Ademais, a exigência de estrutura mínima para a execução contratual encontra respaldo na jurisprudência desta Corte, a qual se manifestou que é razoável a presença de preposto para solução pessoal e de imediato das pendências do contrato. (Grifo nosso)
>
> (...)
>
> (ACÓRDÃO - AC00 - 623/2025 – Tribunal Pleno, Relator: Cons. Marcio Campos Monteiro, publicado no Diário Oficial do TCE/MS n. 4.077, de 16/06/2025) (g.n.)

A exigência de instalação de escritório com estrutura para estacionamento de ônibus no município como condição para a contratação, revela-se medida razoável e proporcional, tendo em vista que tal estrutura serve como ponto de referência para assegurar a prestação eficiente dos serviços contratados.

Além disso, possibilita o monitoramento contínuo da execução contratual, inclusive por meio de fiscalizações periódicas quanto às condições dos veículos,

motoristas e demais aspectos operacionais, contribuindo para a mitigação de riscos à Administração Pública.

Nota-se, portanto, que a exigência prevista no edital está relacionada à fase de execução contratual, posterior ao procedimento licitatório, e visa assegurar maior efetividade na prestação do serviço, bem como resguardar o interesse público.

Dessa forma, restam afastadas as alegações de restrição indevida à competitividade, estando demonstradas a legalidade, a razoabilidade e a pertinência da exigência editalícia.

**Descumprimento de Recomendações Apresentadas no Processo TC/1591/2023, que trata do Controle Prévio desta Licitação**

O Ministério Público de Contas apontou o descumprimento de recomendações técnicas previamente emitidas no âmbito de Controle Prévio, registrado sob o TC/1591/2023.

Naquela oportunidade, a Análise ANA – DFE - 1433/2023 não identificou inconsistências relevantes que impedissem o prosseguimento do certame, entretanto, foram emitidas recomendações ao gestor, com o objetivo de aprimorar os futuros processos licitatórios.

Diante disso, foi lavrada a Decisão Singular DSG - G.WNB - 5499/2023, preservando as recomendações técnicas a serem observadas no Controle Posterior e em futuras licitações.

Destaca-se que, o procedimento licitatório ocorreu em 27/02/2023, com o encaminhamento dos documentos a esta Corte de Contas em 10/08/2023 e respectiva autuação de Controle Posterior sob este processo, TC/9058/2023, sendo que em sede de Controle Prévio, TC/1591/2023, foi emitida análise com recomendações em 27/02/2023 e julgamento por meio de Decisão Singular em 31/08/2023, ou seja, sem tempo hábil para que o gestor pudesse ter conhecimento das recomendações e adequasse o edital.

Assim, entende-se que resta superada a irregularidade apontada quanto ao descumprimento das recomendações técnicas emitidas no controle prévio, cabendo apenas reforçar ao jurisdicionado a necessidade de atentar-se às medidas de aprimoramento indicadas pelos órgãos de fiscalização, com vistas à regularidade e eficiência dos próximos certames.

Por fim, diante da irregularidade do Estudo Técnico Preliminar, caracterizando a irregularidade do próprio Pregão e justifica-se a aplicação de multa ao gestor, nos termos do art. 42, IX, da Lei Complementar Estadual n. 160/2012, com a aplicação da sanção em 50 (cinquenta) UFERMS, em observância à baixa gravidade da infração e por não terem sido constados danos ao erário, conforme art. 48§ 1º, da LOTCE/MS.

## 3. DISPOSITIVO

Diante do exposto, acolhendo parcialmente o parecer do Ministério Público de Contas, **VOTO**:

**I – PELA IRREGULARIDADE** do procedimento licitatório na modalidade Pregão Presencial n. 02/2023, realizado pelo Município de Aral Moreira, inscrito no CNPJ sob

o n. 03.759.271/0001-13, nos termos do art. 59, III, da LOTCE/MS;

**II – PELA APLICAÇÃO DE MULTA** no valor total de **50 (cinquenta) UFERMS** ao Sr. Alexandrino Arévalo Garcia, inscrito no CPF sob o n. 839.314.301-20, Prefeito do Município, em razão da irregularidade constatada pela divergência na elaboração do Estudo Técnico Preliminar – ETP do Pregão Presencial n. 02/2023, nos termos dos arts. 21, X, e 42, IX, da LOTCE/MS;

**III – PELA CONCESSÃO DE PRAZO DE 45 (quarenta e cinco) dias úteis** para que a 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, conforme estabelecido no art. 185, § 1º, I, do RITCE/MS;

**IV – PELA RECOMENDAÇÃO** ao atual responsável, para elaborar, nas futuras contratações de transporte escolar, o Estudo Técnico Preliminar (ETP) consistente, apresentando a real necessidade da Administração Pública;

**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, pela aplicação de multa ao jurisdicionado e pela recomendação ao atual 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

MRLOS/ / MRMAM