Tribunal Pleno

ACÓRDÃO - AC00 - 309/2026

PROCESSO TC/MS	:	TC/2582/2025
PROTOCOLO	:	2793364
TIPO DE PROCESSO	:	DISPENSA DE LICITAÇÃO - RECURSO ORDINÁRIO
ÓRGÃO	:	MUNICÍPIO DE SIDROLÂNDIA
RECORRENTE	:	RODRIGO BORGES BASSO
RELATOR	:	CONS. MARCIO CAMPOS MONTEIRO

EMENTA: RECURSO ORDINÁRIO. ACÓRDÃO. DISPENSA DE LICITAÇÃO. CONTRATAÇÃO EMERGENCIAL DE SERVIÇOS DE TRANSPORTE ESCOLAR. DOCUMENTOS DE HABILITAÇÃO INCOMPLETOS. VEÍCULOS EM DESACORDO COM AS EXIGÊNCIAS. INSUFICIENTE DEMONSTRAÇÃO DA COMPOSIÇÃO DOS PREÇOS. EXIGÊNCIA INJUSTIFICADA DE SEDE OU FILIAL NO MUNICÍPIO. RESTRIÇÃO À COMPETITIVIDADE. FISCALIZAÇÃO CONTRATUAL INADEQUADA. IRREGULARIDADE. MULTA. RECOMENDAÇÃO. JUSTIFICATIVAS INSUFICIENTES. DESPROVIMENTO.

1. A contratação emergencial não constitui autorização genérica para afastamento das exigências legais. Ao contrário, o art. 72 da Lei 14.133/2021 estabelece os documentos indispensáveis à instrução do processo de contratação direta, incluindo a comprovação de que o contratado preenche os requisitos de habilitação e qualificação mínima necessária à execução do objeto.

2. A existência de falhas materiais na frota de veículos, relacionadas à capacidade, ao ano de fabricação, à documentação dos veículos, bem como às condições dos motoristas e monitores, compromete a segurança e a adequação do serviço de transporte escolar e configura violação aos requisitos materiais exigidos para a contratação e sua execução.

3. Configura-se irregular a insuficiente demonstração da formação dos valores finais contratados e de sua compatibilidade com o mercado, uma vez que cabe à Administração demonstrar, de forma clara e documentada, a composição dos preços de cada linha e os fundamentos que justificaram os valores efetivamente autorizados. A apresentação posterior de planilhas ou cotações não supre a ausência de motivação adequada no momento da autorização, devendo a documentação permitir o controle da economicidade e da vantajosidade da contratação.

4. A exigência de sede ou filial no Município, desacompanhada de justificativa técnica que demonstre sua indispensabilidade, configura restrição indevida à competitividade, em desconformidade com o art. 9º, I, "b", da Lei n. 14.133/2021. Impõe-se distinguir a exigência de estrutura de apoio para a execução do contrato da obrigação de possuir sede ou filial no Município previamente à contratação: a primeira pode ser admitida quando tecnicamente justificada; a segunda restringe antecipadamente a competitividade do certame.

5. Apresentadas, na decisão recorrida, a base legal da penalidade, as irregularidades remanescentes — consistentes em falhas relevantes na habilitação, nos veículos utilizados, na exigência de sede local, na composição de custos e na fiscalização contratual, algumas com reflexos na segurança dos alunos e na competitividade do certame — e sua relação com a atuação do gestor, mantém-se a sanção no quantum aplicado, considerando que a ausência de dano ou dolo não afasta, por si só, a aplicação de multa por infração administrativa.

6. Desprovimento do recurso ordinário.

ACÓRDÃO

Vista, relatada e discutida a matéria dos autos, na 19ª Sessão Ordinária Virtual do Tribunal Pleno, realizada de 28 de setembro a 1º de outubro de 2026, ACORDAM os Senhores Conselheiros, por unanimidade e nos termos do voto do Relator, **conhecer** do recurso ordinário interposto pelo Sr. **Rodrigo Borges Basso**, por ser cabível contra acórdão de Câmara, nos termos do art. 161 do RITCE/MS; **negar provimento** ao recurso, mantendo-se o acórdão **AC02 180/2026** em todos os seus termos; e **intimar** os interessados acerca do resultado deste julgamento, nos termos do art. 50 da LCE 160/2012.

Campo Grande/MS, 1º de outubro de 2026.

Conselheiro **Marcio Campos Monteiro** – Relator

RELATÓRIO

O Exmo. Sr. Conselheiro Marcio Campos Monteiro – Relator

Cuidam os autos de Recurso Ordinário interposto pelo Sr. Rodrigo Borges Basso, prefeito municipal de Sidrolândia à época dos fatos, em face do Acórdão AC02 180/2026, proferido nos autos do procedimento de Dispensa de Licitação 11/2025.

O procedimento teve por objeto a contratação emergencial de empresas especializadas na prestação de serviços de transporte escolar destinados aos alunos das redes municipal e estadual de ensino de Sidrolândia, pelo período de 82 dias letivos, com valor global informado de R$ 3.969.483,91.

O acórdão recorrido declarou irregular o procedimento de dispensa, com fundamento no art. 59, inciso III, da Lei Complementar Estadual 160, de 2 de janeiro de 2012 (LCE 160/2012), e aplicou multa no valor total de 50 UFERMS ao responsável, com base nos arts. 21, inciso X, e 42, inciso IX, da mesma LCE 160/2012.

Na mesma oportunidade, foram expedidas recomendações ao atual responsável pelo Município.

A decisão recorrida assentou, em síntese, a existência de impropriedades relacionadas à documentação de habilitação, aos veículos empregados no transporte escolar, à exigência de sede ou filial no Município, à composição dos custos e à estruturação da fiscalização contratual.

O recorrente sustenta, preliminarmente, que a decisão teria se baseado em premissa fática superada pela análise técnica final, a qual registrou como atendido o apontamento geral relativo ao encaminhamento dos documentos de habilitação. Alega, ainda, nulidade ou necessidade de readequação do capítulo sancionatório, sob o argumento de ausência de individualização da conduta, de demonstração de dano, de dolo ou erro grosseiro e de adequada dosimetria à luz dos arts. 20, 22 e 28 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro.

No mérito, afirma que: a situação de emergência estava concretamente caracterizada pelo risco de descontinuidade do transporte escolar no início do ano letivo; os documentos de habilitação foram posteriormente encaminhados; as falhas relativas à visita técnica seriam formais; havia documentação e laudos referentes aos veículos; existia pesquisa de preços e planilhas de composição; a exigência de sede ou filial seria justificável pela necessidade de pronta assistência local; e a fiscalização contratual teria sido formalmente estruturada.

Ao final, requer o conhecimento e o provimento do recurso, para afastar as irregularidades e excluir a multa aplicada. Subsidiariamente, pede a redução da penalidade e a conversão dos apontamentos em recomendação, determinação corretiva ou ressalva.

O recurso foi interposto em 13 de julho de 2026. O recorrente tomou ciência do Acórdão AC02 180/2026 em 28 de maio de 2026. Por meio da Decisão Singular Interlocutória DSI GAB.PRES. 574/2026, o recurso foi admitido nos efeitos devolutivo e suspensivo, reconhecendo-se a tempestividade, o cabimento, a legitimidade e o interesse recursais.

Após a distribuição, os autos foram encaminhados ao Ministério Público de Contas (MPC). No parecer PAR 4ª PRC 4155/2026, o órgão ministerial opinou pelo conhecimento e não provimento do Recurso Ordinário, com manutenção integral do Acórdão AC02 180/2026.

É o relatório.

VOTO

O Exmo. Sr. Conselheiro Marcio Campos Monteiro – Relator

FUNDAMENTAÇÃO

1. Do conhecimento do recurso

O recurso é tempestivo, pois foi protocolado dentro do prazo de 30 dias contado da ciência do acórdão recorrido, conforme art. 69, parágrafo único, da LCE 160/2012 . É também cabível, por se voltar contra acórdão de Câmara que julgou ato sujeito ao controle externo, nos termos do art. 69 da referida LCE 160/2012 e dos arts. 160 e seguintes do Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul (RITCE/MS).

Estão presentes, igualmente, a regularidade formal, a legitimidade e o interesse recursais, inexistindo fato impeditivo ou extintivo do direito de recorrer. Conheço, portanto, do Recurso Ordinário, nos termos em que foi admitido.

2. Dos limites da análise recursal

O recurso ordinário devolve ao Tribunal Pleno o conhecimento da matéria impugnada. A análise deve, portanto, concentrar-se nos fundamentos do Acórdão AC02 180/2026 que foram especificamente questionados pelo recorrente, sem prejuízo da apreciação conjunta dos elementos probatórios necessários à compreensão de cada apontamento.

A controvérsia não se resolve pela simples constatação de que houve contratação em situação emergencial ou de que parte da documentação foi apresentada no curso da instrução. É necessário verificar se, no momento da contratação e à luz dos documentos efetivamente produzidos, foram observados os requisitos legais e regulamentares aplicáveis.

3. Da situação de emergência e dos limites da contratação direta

A Constituição Federal (CF) estabelece a licitação como regra para as contratações públicas, admitindo, excepcionalmente, hipóteses de contratação direta previstas em lei. Nesse contexto, o art. 75, inciso VIII[1], da Lei 14.133, de 1º de abril

[1] Art. 75. É dispensável a licitação:
(...)
VIII - nos casos de emergência ou de calamidade pública, quando caracterizada urgência de atendimento de

de 2021 (Lei 14.133/2021) autoriza a dispensa quando caracterizada situação emergencial que possa ocasionar prejuízo ou comprometer a continuidade de serviço público.

A contratação emergencial, contudo, não constitui autorização genérica para afastamento das exigências legais. Ao contrário, o art. 72[2] da Lei 14.133/2021 estabelece os documentos indispensáveis à instrução do processo de contratação direta, incluindo a comprovação de que o contratado preenche os requisitos de habilitação e qualificação mínima necessária.

No caso em exame, o Município de Sidrolândia justificou a dispensa de licitação com fundamento em suposta situação de emergência decorrente da descontinuidade de serviços essenciais, envolvendo o abastecimento e a manutenção da frota municipal, o transporte escolar.

É certo que os autos demonstram dificuldades concretas enfrentadas pela Administração no início do ano letivo, especialmente diante da insuficiência da frota própria e da necessidade de atendimento de aproximadamente 2.986 alunos, distribuídos em 38 rotas, com percurso diário de 6.067,7 quilômetros.

O Decreto Municipal 51, de 15 de janeiro de 2025 (Decreto 51/2025) também registrou risco de descontinuidade de serviços essenciais, circunstâncias que, em princípio, revelam a existência de situação administrativa que demandava providências céleres por parte do Município.

Todavia, a existência de dificuldades administrativas e a necessidade de assegurar a continuidade do serviço não são suficientes, isoladamente, para demonstrar o preenchimento integral dos requisitos da contratação emergencial.

O art. 75, inciso VIII, da Lei 14.133/2021 exige que a contratação seja destinada ao atendimento da situação emergencial e limitada ao necessário para evitar a interrupção do serviço, devendo a Administração adotar, ainda, as providências necessárias à conclusão do procedimento licitatório regular. O § 6º[3] do mesmo artigo reforça tais exigências.

---

situação que possa ocasionar prejuízo ou comprometer a continuidade dos serviços públicos ou a segurança de pessoas, obras, serviços, equipamentos e outros bens, públicos ou particulares, e somente para aquisição dos bens necessários ao atendimento da situação emergencial ou calamitosa e para as parcelas de obras e serviços que possam ser concluídas no prazo máximo de 1 (um) ano, contado da data de ocorrência da emergência ou da calamidade, vedadas a prorrogação dos respectivos contratos e a recontratação de empresa já contratada com base no disposto neste inciso; (Vide ADI 6890)

[2] Art. 72. O processo de contratação direta, que compreende os casos de inexigibilidade e de dispensa de licitação, deverá ser instruído com os seguintes documentos:
I - documento de formalização de demanda e, se for o caso, estudo técnico preliminar, análise de riscos, termo de referência, projeto básico ou projeto executivo;
II - estimativa de despesa, que deverá ser calculada na forma estabelecida no art. 23 desta Lei;
III - parecer jurídico e pareceres técnicos, se for o caso, que demonstrem o atendimento dos requisitos exigidos;
IV - demonstração da compatibilidade da previsão de recursos orçamentários com o compromisso a ser assumido;
V - comprovação de que o contratado preenche os requisitos de habilitação e qualificação mínima necessária;
VI - razão da escolha do contratado;
VII - justificativa de preço;
VIII - autorização da autoridade competente.
Parágrafo único. O ato que autoriza a contratação direta ou o extrato decorrente do contrato deverá ser divulgado e mantido à disposição do público em sítio eletrônico oficial.

[3] § 6º Para os fins do inciso VIII do **caput** deste artigo, considera-se emergencial a contratação por dispensa com objetivo de manter a continuidade do serviço público, e deverão ser observados os valores praticados pelo mercado na forma do art. 23 desta Lei e adotadas as providências necessárias para a conclusão do processo licitatório, sem prejuízo de apuração de responsabilidade dos agentes públicos que deram causa à situação emergencial.

Nesse aspecto, a justificativa apresentada pelo gestor não se mostrou suficiente para afastar as impropriedades identificadas pela unidade técnica. A mera declaração genérica de “situação de emergência no Município de Sidrolândia” não substitui a demonstração objetiva dos pressupostos legais que autorizam a contratação direta.

A análise ANA-DFEDUCAÇÃO-4949/2025, às fls. 492-496, apontou diversos achados graves no procedimento, dentre os quais a ausência de encaminhamento de todos os documentos de habilitação necessários à análise desta Corte de Contas.

Constatou-se, ainda, que os documentos de habilitação da empresa Amandino Oliveira Terra – ME estavam incompletos, além da existência de inconsistências em parte da documentação relativa à proposta, aos veículos e aos funcionários oferecidos pela empresa.

Também foi identificada a instituição de condição restritiva sem a apresentação da devida justificativa, bem como a ausência de adequada descrição de parte dos parâmetros de fiscalização contratual.

Essas ocorrências não representam falhas meramente formais. A habilitação constitui instrumento destinado a verificar se o particular possui capacidade jurídica, técnica, fiscal, social, trabalhista e econômico-financeira para cumprir as obrigações assumidas perante a Administração.

No âmbito da contratação direta, essa exigência é ainda mais evidente, pois o próprio art. 72, inciso V[4], da Lei 14.133/2021 determina que o processo seja instruído com a comprovação de que o contratado preenche os requisitos de habilitação e qualificação mínima necessária.

Portanto, o fato da contratação ter sido realizada em caráter emergencial não autoriza a Administração a contratar particulares sem a prévia comprovação das condições mínimas necessárias à execução do objeto.

A situação assume especial gravidade porque o objeto envolve transporte escolar, serviço diretamente relacionado à segurança e ao deslocamento de crianças e adolescentes, exigindo especial rigor na verificação da capacidade das empresas, das condições dos veículos e da qualificação dos profissionais disponibilizados.

Nesse contexto, a ausência dos documentos de habilitação das empresas contratadas impede que o controle externo verifique, de maneira adequada, se os particulares efetivamente preenchiam as condições exigidas para a execução do serviço.

A irregularidade é reforçada pelo fato de que, dentre as quinze empresas contratadas, foram encaminhados apenas os documentos de habilitação da empresa Amandino Oliveira Terra – ME, os quais, conforme apontado pela unidade técnica, sequer estavam completos.

Também não foram apresentados os atestados de visita técnica das empresas contratadas. Quando a avaliação prévia do local é considerada necessária ao conhecimento das condições e peculiaridades do objeto, a legislação admite a exigência de comprovação desse conhecimento, inclusive mediante declaração formal do responsável técnico.

---

[4]Art.72.
(...)
V - comprovação de que o contratado preenche os requisitos de habilitação e qualificação mínima necessária;

A ausência dessa documentação, portanto, não pode ser tratada como mera deficiência de instrução processual quando relacionada à demonstração da capacidade dos contratados para executar adequadamente as rotas e demais condições específicas do transporte escolar.

De igual modo, as inconsistências encontradas na documentação relativa aos veículos e aos funcionários oferecidos pela empresa Amandino Oliveira Terra – ME não são neutralizadas pela situação emergencial. Ao contrário, por se tratar de transporte escolar, tais informações são essenciais à aferição da capacidade efetiva de execução do objeto.

A emergência administrativa pode justificar a adoção de procedimento mais célere, mas não elimina os controles mínimos necessários à proteção do interesse público. A excepcionalidade está na dispensa da licitação, e não na dispensa do cumprimento das demais exigências legais.

Também não procede, portanto, a pretensão recursal de afastar as irregularidades exclusivamente com fundamento na urgência da contratação. A legislação expressamente determina que o processo de contratação direta contenha a comprovação da habilitação e da qualificação mínima do contratado.

Após ser intimado a se manifestar e apresentar documentos, o gestor apresentou justificativas que, conforme registrado nos autos, não foram suficientes para elidir os apontamentos formulados pela unidade técnica.

A documentação posteriormente apresentada não demonstrou, de forma suficiente, que todas as empresas contratadas haviam sido submetidas à necessária verificação de habilitação, tampouco afastou as inconsistências identificadas quanto à empresa Amandino Oliveira Terra – ME.

A posterior apresentação de documentos, não altera o fato de que o procedimento foi encaminhado ao Tribunal de Contas de forma incompleta. A Resolução TCE/MS 225, de 18 de setembro de 2024 instituiu o e-Sfinge justamente para assegurar o envio de dados, informações e documentos necessários ao exercício do controle externo. O sistema consolida as informações encaminhadas pelos jurisdicionados e amplia a transparência e a capacidade de fiscalização desta Corte.

Desse modo, a ausência de documentação não constitui questão secundária, pois compromete a própria possibilidade de aferição, pelo controle externo, da observância dos requisitos legais da contratação direta.

Assim, ainda que se reconheça que o Município enfrentava dificuldades concretas e que havia necessidade de assegurar a continuidade dos serviços essenciais, tal circunstância não possui força para afastar, por si só, as irregularidades constatadas no procedimento.

Há, portanto, uma distinção que deve ser preservada: uma coisa é reconhecer a existência de circunstâncias que exigiam resposta administrativa imediata; outra, juridicamente diversa, é concluir que todos os requisitos necessários à contratação direta foram devidamente observados.

No presente caso, a primeira circunstância pode ser reconhecida. A segunda, contudo, não se confirmou diante dos documentos constantes dos autos e dos achados registrados na análise técnica.

Dessa forma, as razões recursais não são suficientes para modificar a conclusão anteriormente adotada, uma vez que não demonstraram erro na análise técnica nem apresentaram elementos capazes de elidir os achados remanescentes.

4. Da documentação de habilitação e da alegada premissa fática equivocada

O recorrente sustenta que o acórdão teria considerado não encaminhada a documentação de habilitação de 14 das 15 empresas contratadas, embora a análise ANA-DFEDUCAÇÃO-7143/2025 tenha registrado como “Atendido” o apontamento geral relativo à ausência de documentos.

De fato, a análise final consignou como atendido o apontamento inicial, diante da apresentação posterior de parcela relevante da documentação. Contudo, isso não significa que todos os requisitos de habilitação tenham sido integralmente satisfeitos.

A própria análise registrou que nenhuma das empresas apresentou o atestado de visita técnica ou a declaração formal de conhecimento dos serviços, exigidos pelo item 11.3.4 do termo de referência, cuja ausência constituía causa de inabilitação.

Também foram apontadas pendências quanto às declarações específicas das empresas LTB Transportes Eireli, Nathalia Nunes Osiro ME e Vip Tur Transporte e Turismo Ltda. EPP, exigidas pelo item 11.3.2 do termo de referência.

Assim, o apontamento geral relativo à ausência de documentação foi superado pela juntada posterior, mas permaneceram falhas documentais específicas e objetivamente identificadas pela unidade técnica.

A distinção é relevante, pois a regularização parcial da documentação não afasta as falhas remanescentes, especialmente quando os documentos faltantes estavam expressamente previstos no instrumento convocatório como requisitos de habilitação.

Nos termos do art. 62 [5]da Lei 14.133/2021, a habilitação destina-se a verificar a capacidade do interessado para executar o objeto, enquanto o art. 63[6] disciplina a

[5] Art. 62. A habilitação é a fase da licitação em que se verifica o conjunto de informações e documentos necessários e suficientes para demonstrar a capacidade do licitante de realizar o objeto da licitação, dividindo-se em:
I - jurídica;
II - técnica;
III - fiscal, social e trabalhista;
IV - econômico-financeira.

[6] Art. 63. Na fase de habilitação das licitações serão observadas as seguintes disposições:
I - poderá ser exigida dos licitantes a declaração de que atendem aos requisitos de habilitação, e o declarante responderá pela veracidade das informações prestadas, na forma da lei;
II - será exigida a apresentação dos documentos de habilitação apenas pelo licitante vencedor, exceto quando a fase de habilitação anteceder a de julgamento;
III - serão exigidos os documentos relativos à regularidade fiscal, em qualquer caso, somente em momento posterior ao julgamento das propostas, e apenas do licitante mais bem classificado;
IV - será exigida do licitante declaração de que cumpre as exigências de reserva de cargos para pessoa com deficiência e para reabilitado da Previdência Social, previstas em lei e em outras normas específicas.
§ 1º Constará do edital de licitação cláusula que exija dos licitantes, sob pena de desclassificação, declaração de que suas propostas econômicas compreendem a integralidade dos custos para atendimento dos direitos trabalhistas assegurados na Constituição Federal, nas leis trabalhistas, nas normas infralegais, nas convenções coletivas de trabalho e nos termos de ajustamento de conduta vigentes na data de entrega das propostas.
§ 2º Quando a avaliação prévia do local de execução for imprescindível para o conhecimento pleno das condições e peculiaridades do objeto a ser contratado, o edital de licitação poderá prever, sob pena de inabilitação, a necessidade de o licitante atestar que conhece o local e as condições de realização da obra ou serviço, assegurado a ele o direito de realização de vistoria prévia.

documentação e as condições a serem observadas nessa etapa.

No caso, não se trata de exigências criadas posteriormente pela fiscalização, mas de documentos expressamente previstos no termo de referência e vinculantes para a Administração e para os interessados.

Também não prospera a alegação genérica de aplicação do formalismo moderado. O princípio permite afastar falhas meramente formais, mas não autoriza desconsiderar documento expressamente exigido como condição de habilitação e destinado a comprovar o conhecimento das condições de execução do objeto.

Essa precisão não altera a conclusão recorrida, pois a irregularidade não decorreu exclusivamente da ausência inicial de documentos, mas do conjunto de falhas remanescentes constatadas na fase de habilitação.

5. Dos veículos e da segurança do transporte escolar

A análise técnica final identificou veículos com capacidade inferior à exigida para as respectivas linhas. Foram apontadas, entre outras, as linhas 9, 12, 13, 15 e 18, nas quais os veículos apresentados não alcançavam a capacidade mínima prevista no termo de referência.

Também foram identificados diversos veículos com ano de fabricação superior ao limite de 14 anos estabelecido no item 11.3.3, alínea “n”, do termo de referência e no art. 15, inciso I, do Decreto Municipal nº 536/2013. A instrução registrou, ainda, ausência de documentos de veículo, motorista e monitor referentes à linha 4.

A capacidade do veículo está diretamente relacionada à prevenção de superlotação e à adequação da prestação do serviço. O limite de idade, por sua vez, integra o padrão de segurança e conservação exigido para o transporte de estudantes. A ausência de documentação operacional impede a verificação completa da regularidade dos veículos e dos profissionais envolvidos.

O recorrente cita laudos de inspeção e autorizações emitidas para determinados veículos, como forma de demonstrar que a contratação possuía lastro documental. O argumento, contudo, não enfrenta as inconformidades específicas registradas pela unidade técnica.

A existência de documentação regular para alguns veículos não corrige a utilização de outros que não atendiam às exigências de capacidade ou de idade.

Também não é suficiente alegar que o termo de referência previa veículos reserva, possibilidade de substituição e mecanismos de glosa ou sanção. Tais previsões são instrumentos de controle da execução e não autorizam a Administração a contratar ou permitir, desde o início, o emprego de veículos incompatíveis com as exigências objetivas do objeto.

---

§ 3º Para os fins previstos no § 2º deste artigo, o edital de licitação sempre deverá prever a possibilidade de substituição da vistoria por declaração formal assinada pelo responsável técnico do licitante acerca do conhecimento pleno das condições e peculiaridades da contratação.
§ 4º Para os fins previstos no § 2º deste artigo, se os licitantes optarem por realizar vistoria prévia, a Administração deverá disponibilizar data e horário diferentes para os eventuais interessados.

Quanto ao motorista Gilson Machado dos Santos, a análise final acolheu a justificativa do Município e afastou a inconsistência inicialmente apontada, por entender que o registro continha apenas uma infração gravíssima, e não mais de uma no período considerado pelo art. 138, inciso IV, do Código de Trânsito Brasileiro. Essa conclusão deve ser respeitada e não será utilizada, isoladamente, como fundamento para a manutenção da irregularidade.

Contudo, existem falhas materiais suficientes relativas à capacidade, ao ano de fabricação e à documentação de veículos, motoristas e monitores. Essas ocorrências comprometem a segurança e a adequação do serviço e configuram violação a requisitos materiais exigidos para a contratação e execução do transporte escolar.

6. Da composição dos custos, da pesquisa de preços e dos valores contratados

O art. 72, inciso II, da Lei 14.133/2021 exige, na contratação direta, a estimativa da despesa com os documentos que a fundamentam. O art. 23, por sua vez, determina que o valor estimado seja compatível com os preços de mercado.

Embora constem dos autos pesquisas de preços, cotações e planilhas, a unidade técnica identificou divergências entre os valores autorizados e aqueles constantes da composição dos custos.

Também foi apresentado requerimento conjunto das empresas contratadas para alteração dos valores, sem demonstração suficiente dos fundamentos técnicos e jurídicos que justificassem a modificação.

A irregularidade, portanto, não está na ausência absoluta de pesquisa de preços, mas na insuficiente demonstração da formação dos valores finais contratados e da sua compatibilidade com o mercado.

Cabia à Administração demonstrar, de forma clara e documentada, a composição dos preços de cada linha e os fundamentos que justificaram os valores efetivamente autorizados.

A apresentação posterior de planilhas ou cotações não supre a ausência de motivação adequada no momento da autorização. A documentação deve permitir o controle da economicidade e da vantajosidade da contratação.

Não é necessária a comprovação de sobrepreço ou de dano ao erário para caracterizar a irregularidade. A deficiência na instrução e na motivação do procedimento já compromete o controle da economicidade.

Eventual ausência de dano poderá ser considerada na dosimetria da sanção, mas não afasta a irregularidade decorrente da insuficiente demonstração da formação e adequação dos preços contratados.

7. Da exigência de sede ou filial no Município

O termo de referência exigiu que as empresas possuíssem sede ou filial no Município de Sidrolândia. A exigência foi mantida sem justificativa técnica suficiente, em afronta ao art. 9º, inciso I, alínea “b”, da Lei 14.133/2021.

O recorrente sustenta que a exigência visava garantir pronto atendimento, substituição de veículos, geração de empregos, desenvolvimento local e facilidade de fiscalização.

Tais finalidades, contudo, não justificam a exigência de sede ou filial como condição prévia de participação, sem demonstração concreta de sua necessidade, adequação e proporcionalidade.

É necessário distinguir a exigência de estrutura de apoio para a execução do contrato da obrigação de possuir sede ou filial no Município antes da contratação. A primeira pode ser admitida quando tecnicamente justificada; a segunda restringe previamente a competitividade.

No caso, a Administração poderia exigir disponibilidade operacional, tempo máximo de atendimento, veículos reserva e estrutura adequada, sem limitar a participação com base na localização formal da empresa.

A jurisprudência invocada pelo recorrente também não afasta a irregularidade. O Acórdão AC02 69/2025 examinou objeto com peculiaridades próprias, não sendo aplicável automaticamente ao transporte escolar.

A alegação de inexistência de prejuízo ou de exclusão efetiva de concorrentes igualmente não procede. A restrição injustificada à competitividade constitui irregularidade independentemente da comprovação de dano financeiro.

Assim, ausente justificativa técnica suficiente para a exigência territorial, deve ser mantido o apontamento, por violação ao art. 9º, inciso I, alínea “b”, da Lei 14.133/2021[7] e ao art. 42, inciso IX[8], da LCE 160/2012.

8. Da fiscalização contratual

O recorrente sustenta a desproporcionalidade da multa aplicada pela exigência de sede ou filial no Município, requerendo sua conversão em recomendação. Alega que a cláusula buscava garantir a execução contratual e atender ao interesse público.

Todavia, tais finalidades não afastam a irregularidade, pois a exigência foi estabelecida sem justificativa técnica suficiente e restringiu a competitividade do procedimento.

A ausência de motivação constitui o vício central, conforme reconhecido na decisão recorrida, em consonância com o entendimento deste Tribunal de Contas.

Não foram apresentados elementos novos capazes de justificar a revisão da penalidade. Assim, considerando a natureza da irregularidade e as circunstâncias do caso, mostra-se adequada a manutenção da multa aplicada, afastando-se o pedido de conversão em recomendação.

---

[7] Art. 9º É vedado ao agente público designado para atuar na área de licitações e contratos, ressalvados os casos previstos em lei:
I - admitir, prever, incluir ou tolerar, nos atos que praticar, situações que:
(...)
b) estabeleçam preferências ou distinções em razão da naturalidade, da sede ou do domicílio dos licitantes;

[8] Art. 42. Para os efeitos desta Lei Complementar, é considerada infração toda violação de prescrição constitucional, legal ou regulamentar que discipline a prática de atos sujeitos ao controle externo, tais como:
(...)
IX - a prática de qualquer ato administrativo sem a observância dos requisitos formais ou materiais exigidos.

9. Da responsabilidade, da LINDB e da multa aplicada

O recorrente invoca os arts. 20, 22 e 28 da LINDB, alegando ausência de dolo ou erro grosseiro, de dano ao erário e de individualização da conduta, além da desproporcionalidade da multa.

As disposições da LINDB devem ser consideradas na responsabilização e na dosimetria. Contudo, a penalidade não decorreu exclusivamente da posição hierárquica do recorrente, mas de sua atuação como gestor responsável pelo procedimento.

O Acórdão recorrido apontou falhas relevantes na habilitação, nos veículos utilizados, na exigência de sede local, na composição de custos e na fiscalização contratual, algumas com reflexos na segurança dos alunos e na competitividade.

A ausência de dano quantificado ao erário, sobrepreço ou enriquecimento indevido não afasta, por si só, a aplicação de multa por infração administrativa, sendo as independentes as esferas de julgamento. Além do que, tais circunstâncias podem repercutir na dosimetria, mas não descaracterizam as irregularidades reconhecidas.

Também não se verifica aplicação automática da sanção. A multa foi fixada em 50 UFERMS, de forma global, considerando o conjunto das irregularidades remanescentes e sem imposição de ressarcimento ao erário.

O saneamento ou acolhimento parcial de apontamentos durante a instrução igualmente não afasta a penalidade, pois permanecem irregularidades relevantes que fundamentaram a sanção. Tais circunstâncias foram consideradas na apreciação do caso.

Assim, não há fundamento para afastar ou reduzir a multa. A decisão recorrida apresentou a base legal da penalidade, as irregularidades remanescentes e sua relação com a atuação do gestor, razão pela qual deve ser mantida a sanção de 50 UFERMS.

DISPOSITIVO

Ante o exposto, considerando as razões de fato e de direito constantes dos autos, com fundamento no art. 161 do RITCE/MS, que prevê o cabimento do Recurso Ordinário contra acórdão de Câmara, e em consonância com a conclusão do parecer PAR 4ª PRC 4155/2026, **voto**:

I- Pelo **CONHECIMENTO** do Recurso Ordinário interposto pelo Sr. Rodrigo Borges Basso, por ser cabível contra acórdão de Câmara, nos termos do art. 161 do RITCE/MS;

II- Pelo **DESPROVIMENTO** do recurso, mantendo-se o Acórdão AC02 180/2026 em todos os seus termos;

III- Pela **INTIMAÇÃO** dos interessados acerca do resultado deste julgamento, nos termos do art. 50 da LCE 160/2012.

DECISÃO

Como consta na ata, a decisão foi por unanimidade, firmada nos termos do voto do Relator, pelo conhecimento e desprovimento do recurso ordinário.

Presidência do Exmo. Sr. Conselheiro Flávio Esgaib Kayatt.

Relatoria do Exmo. Sr. Conselheiro Marcio Campos Monteiro.

Tomaram parte no julgamento os Exmos. Srs. Conselheiros Iran Coelho das Neves, Waldir Neves Barbosa, Osmar Domingues Jeronymo, Sérgio de Paula e o Exmo. Sr. Conselheiro Substituto Leandro Lobo Ribeiro Pimentel.

Presente o Exmo. Sr. Procurador-Geral de Contas, João Antônio de Oliveira Martins Júnior.

Campo Grande/MS, 1° de outubro de 2026.

Conselheiro **MARCIO CAMPOS MONTEIRO**

Relator

KBV / VAB