



CGU

Controladoria-Geral da União

RELATÓRIO DE APURAÇÃO

Prefeitura Municipal de Iúna/ES

2020 a 2024

Controladoria-Geral da União (CGU)
Secretaria Federal de Controle Interno (SFC)

RELATÓRIO DE APURAÇÃO

Órgão: **Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE).**

Unidade Examinada: **Prefeitura Municipal de Iúna**

Município/UF: **Iúna/ES**

Relatório de Apuração: **1769805**

Missão

Elevar a credibilidade do Estado por meio da participação social, do controle interno governamental e do combate à corrupção em defesa da sociedade.

Apuração

O serviço de apuração consiste na execução de procedimentos com a finalidade de averiguar atos e fatos inquinados de ilegalidade ou de irregularidade praticados por agentes públicos ou privados, na utilização de recursos públicos federais.

QUAL FOI O TRABALHO REALIZADO PELA CGU?

O trabalho de apuração teve como escopo averiguar a regularidade na aplicação de recursos federais do Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar (PNATE) no Município de Lúna/ES, envolvendo as contratações efetuadas para a execução desse serviço.

Foram analisados processos licitatórios, contratos, planilhas e mapas das rotas contratadas, inspeção de veículos, fiscalização da execução dos serviços contratados.

POR QUE A CGU REALIZOU ESSE TRABALHO?

Trata-se de verificação da execução do Programa Nacional de Transporte Escolar – PNATE no Município de Lúna/ES, tendo em vista a relevância do serviço para a comunidade.

QUAIS AS CONCLUSÕES ALCANÇADAS PELA CGU? QUAIS AS RECOMENDAÇÕES QUE DEVERÃO SER ADOTADAS?

A realização do Pregão Presencial 100/2023 não apresentou justificativa técnica para sua adoção em detrimento à regra geral do pregão eletrônico. Ainda, no certame, houve restrição à participação de empresas constituídas na forma de consórcio sem o acompanhamento da devida justificativa legal ou técnica, contrariando a legislação vigente.

Além disso, na análise do edital do Pregão Presencial nº 100/2023 e documentos relacionados (Processo nº 11.263/2023), com base na legislação aplicável, identificou-se aspectos restritivos à participação de potenciais interessados, aspectos de direcionamento do objeto ou de desestímulo à concorrência.

Constatou-se a ocorrência de sobrepreço em relação ao transporte escolar em quatro rotas inspecionadas quanto a quilometragens executadas em comparação com as previstas. Constatou-se também a utilização de veículos de transporte escolar com características inferiores às pactuadas no Processo 11.263/2023.

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

APAE	Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais
CGU	Controladoria-Geral da União
CNPJ	Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica
CRLV	Certificado de Registro e Licenciamento do Veículo
DPVAT	Danos Pessoais Causados por Veículos Automotores de Vias Terrestres
FGTS	Fundo de Garantia do Tempo de Serviço
FNDE	Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
GFIP	Guia de Recolhimento do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço e Informações à Previdência Social
PE	Pregão Eletrônico
PETE	Programa Estadual de Transporte Escolar
PNATE	Programa Nacional de Transporte Escolar
PP	Pregão Presencial
SEDU	Secretaria Estadual de Educação/ES
SEFIP	Sistema Empresa de Recolhimento do FGTS e Informações à Previdência Social
SETPES	Sindicato das Empresas de Transporte de Passageiros do Estado do Espírito Santo
SF	Solicitação de Fiscalização
SME	Secretaria Municipal de Educação
TCU	Tribunal de Contas da União
UFMG	Universidade Federal de Minas Gerais

Sumário

INTRODUÇÃO	7
1. OPERACIONALIZAÇÃO DO PNATE NO MUNICÍPIO DE IÚNA E PROCESSOS DE CONTRATAÇÃO DO SERVIÇO DE TRANSPORTE ESCOLAR NO PERÍODO DE 2020 A 2024.	10
1.1. A empresa A G Turismo e Locação de Veículos foi a única a contratar serviços de transporte escolar junto à Prefeitura Municipal de Iúna/ES desde 2013.	10
1.2. Análise do Processo nº 2.782/2019, que contratou a empresa A G Turismo e Locação de Veículos Ltda. por dispensa de licitação.	12
1.2.1. Contratação de rotas para atendimento à APAE com dimensionamento de quantidade de alunos acima da real necessidade, causando gastos evitáveis para a municipalidade no Processo nº 2.782/2019.	12
1.3. Análise do Processo nº 4.029/2019 que contratou a empresa A G Turismo e Locação de Veículos por meio do Pregão Presencial nº 79/2019.	13
1.3.1. Aumento expressivo de valores empenhados em 2022 em favor da empresa A G Turismo e Locação de Veículos Ltda.	14
1.3.2. Pagamentos no valor de R\$ 3.519.575,44 em favor da empresa A G Turismo e Locação de Veículos Ltda., na vigência do Contrato nº 30/2020, por intermédio do instituto de Reconhecimento de Dívida.	16
1.4. Processo nº 11.263/2023, que contratou a empresa A G Turismo e Locação de Veículos Ltda., por meio do Pregão Presencial nº 100/2023.	18
1.4.1. Ausência de justificativas técnicas para a realização de Pregão Presencial em detrimento de Pregão Eletrônico na contratação de serviços de transporte escolar no Processo nº 11.263/2023, Pregão Presencial nº 100/2023.	19
1.4.2. Restrição a participação de empresas constituídas na forma de consórcio sem a devida justificativa legal ou técnica no Processo nº 11.263/2023, Pregão Presencial nº 100/2023.	21
1.4.3. Aspectos que restringiram a participação de licitantes, com potencial direcionamento do objeto ou desestímulo à concorrência no Processo nº 11.263/2023.	22
1.4.4. Contratação de rotas para atendimento à APAE com dimensionamento de quantidade de alunos acima da real necessidade, causando gastos evitáveis para a municipalidade no Processo nº 11.263/2023.	25
1.4.5. Amostra adotada pela fiscalização da CGU revela que as quilometragens previstas no Projeto Básico não foram totalmente executadas, resultando em pagamento de serviços não executados de R\$ 244.757,16 para a Administração.	26

1.4.6. Veículos utilizados pela empresa A G Turismo e Locação de Veículos Ltda. no PNATE possuem características inferiores aos veículos descritos no Processo nº 11.263/2023 (previsão de contratação), fato que acarretou gastos evitáveis de R\$ 94.191,20, considerando a amostra adotada pela CGU.	29
1.4.7. Utilização de veículos modelo Kombi em vez do modelo Van Sprinter (referência no Pregão Presencial nº 100/2023) acarretando sobrepreço e superfaturamento qualitativo na execução do transporte escolar.	31
1.4.8. Salário Base de motoristas de ônibus e micro-ônibus pago em valor inferior ao salário da Convenção Coletiva de Trabalho da categoria que foi estimado no Processo nº 11.263/2023, Pregão Presencial nº 100/2023, acarretando prejuízo aos empregados.	33
1.4.9. Motorista de ônibus entrevistado pela equipe da CGU relata não ter conhecimento de que a empresa A G Turismo e Locação de Veículos Ltda. fez recolhimentos trabalhistas obrigatórios e não recebeu, para sua guarda, recibo ou contracheque.	35
1.4.10. Vale Alimentação pago aos empregados mostra-se divergente do valor fixado na Convenção Coletiva de Trabalho da categoria, acarretando prejuízo aos empregados.	36
1.4.11. Impacto do Plano de Saúde e Seguro de Vida no valor total do serviço de transporte escolar.	36
1.4.12. Impacto do Seguro dos veículos com cobertura para passageiros/alunos e terceiros no valor total do serviço de transporte escolar.	38
1.5. A fiscalização do PNATE por parte da Prefeitura de Iúna/ES.	38
1.6. Situação dos pareceres conclusivos do CACS/FUNDEB referentes às prestações de contas do PNATE.	39
1.7. Aquisição de veículos para realizar o transporte escolar pela Prefeitura de Iúna/ES.	40
CONCLUSÃO	42
ANEXO	44

INTRODUÇÃO

Trata-se de auditoria feita na Prefeitura Municipal de Lúna/ES, mais especificamente na Secretaria Municipal de Educação (SME) de Lúna/ES, em relação ao Programa Nacional de Transporte Escolar (PNATE).

O PNATE consiste na transferência automática de recursos financeiros para custear despesas com manutenção, seguros, licenciamento, impostos e taxas, pneus, câmaras, serviços de mecânica em freio, suspensão, câmbio, motor, elétrica e funilaria, recuperação de assentos, combustível e lubrificantes do veículo ou, no que couber, da embarcação utilizada para o transporte de alunos da educação básica pública residentes em área rural. Serve, também, para o pagamento de serviços contratados junto a terceiros para o transporte escolar.

No Município de Lúna/ES, o transporte escolar beneficia alunos de ensino fundamental, médio e da Educação de Jovens e Adultos que residam a uma distância igual ou maior de 03 (três) quilômetros da escola ou da linha tronco, salvo situações em que for identificado risco de vida e áreas de vulnerabilidade.

Quanto aos serviços de transporte escolar da rede estadual de ensino no Município de Lúna/ES, a Secretaria Estadual de Educação/ES, por meio do Ofício/SEDU/SESE/GAE nº 07, de 06.03.2025 informou que são executados pela prefeitura municipal por meio do Programa Estadual de Transporte Escolar - PETE/ES, que tem por objetivo transferir recursos financeiros diretamente aos municípios. Este Programa Estadual visa à garantia da oferta de transporte escolar aos alunos da educação básica da rede pública estadual para a unidade escolar mais próxima de sua residência.

Segundo a SEDU/ES, conforme dispõe a Resolução/CD/FNDE/MEC nº 18, de 22.10.2021, os recursos do Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar – PNATE correspondentes aos alunos matriculados nas escolas da rede estadual são repassados diretamente ao município. Informou ainda que o planejamento das rotas de transporte escolar estadual/compartilhado é efetuado considerando o georreferenciamento e *software* de geoprocessamento para mapear quilometragem, vias, alunos e veículos, calculando o custo específico que é um balizador para licitações do PETE/ES.

O Custo Específico, metodologia desenvolvida pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG)¹, otimiza rotas e custos com base em insumos regionais. O custo por quilômetro (R\$/km) considera custos variáveis (combustível, manutenção) e fixos (mão de obra, depreciação, licenciamento), somados e divididos pela quilometragem prevista por veículo e rota.

¹ Em 2016, a SEDU/ES celebrou o Convênio nº 9001/2016, com a UFMG, cujo objeto foi o estudo, a adequação e a implantação de sistema de geração de rotas e custos do transporte escolar no Estado do Espírito Santo, conhecido como TRANSCOLAR ES.

Segundo a Tabela de Preço Referencial da SEDU/ES, os valores referenciais para a prestação de serviços de transporte escolar destinados a alunos da Rede Pública de Ensino são apresentados para período de um ano, conforme região de abrangência da Convenção Coletiva de Trabalho (CCT), tipo de veículo com base em sua capacidade máxima e a necessidade ou não do monitor. São definidos como unidade de medida para a contratação: i) o valor fixo mensal; e ii) o valor por quilômetro rodado para estrada pavimentada e não pavimentada.

Na auditoria foram examinados: o histórico de contratações por parte da Prefeitura Municipal de Lúna/ES; os processos licitatórios e contratos; rotas realizadas pela empresa contratada; e inspeção de veículos utilizados na prestação de serviço de transporte escolar. Em síntese, buscou-se verificar a regularidade na execução dos recursos repassados pela União para o Programa Nacional de Transporte Escolar – PNATE.

A referência legal que embasa o objeto auditado encontra-se na Lei nº 10.880, de 09.06.2004, que instituiu o PNATE, nas Resoluções do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) nº 5, de 08.05.2020, nº 18, de 22.10.2021, e nº 5, de 09.04.2024.

A fiscalização avaliou o período de 2020 e 2024, mas se concentrou na execução do Processo nº 11.263/2023, Pregão Presencial nº 100/2023 e Contrato nº 29/2024 vigente. Os trabalhos de campo com inspeções *in loco* ocorreram no período de 17 a 21.02.2025, com a finalidade de verificar a regularidade da execução do PNATE no Município de Lúna/ES.

Os dados foram obtidos em fontes oficiais e seguras, tais como: processos licitatórios e demais documentos disponibilizados pela prefeitura de Lúna/ES; dados obtidos dos portais de transparência (federal, estadual e municipal); respostas formais dos gestores municipais e da empresa contratada. Para as análises e os exames realizados, adotou-se a amostragem não estatística, utilizando-se do julgamento profissional da equipe da CGU para selecionar amostras com base na criticidade e na relevância, priorizando os itens de maior valor.

Os objetivos da auditoria foram buscar respostas para as seguintes questões:

1.1 - Foi utilizada a correta modalidade de licitação?

1.2 - Na licitação realizada, houve algum tipo de favorecimento à empresa participante e/ou restrição à competitividade da licitação?

1.3 - Houve a ocorrência de sobrepreço?

2.1 - O município conta com equipe especializada no controle e fiscalização do PNATE, executa fiscalizações sistemáticas na prestação de serviços do transporte escolar e possui o CACS/FUNDEB realizando fiscalizações regulares?

3.1 - Os Roteiros previstos estão sendo executados em sua totalidade?

O presente Relatório de Apuração está estruturado de acordo com as partes e conteúdos abaixo descritos:

- i) Resultados dos Exames: registram-se os achados da auditoria, apresentando os resultados das análises realizadas;
- ii) Conclusão: apresenta a síntese dos resultados da auditoria; e
- iii) Anexo: constam as manifestações da unidade examinada e as análises da equipe de auditoria.

Na versão preliminar deste documento foram registrados apontamentos em razão da ausência de manifestação dos gestores da Prefeitura Municipal de Lúna/ES às Solicitações de Fiscalização (SF). Posteriormente, por meio do Ofício nº 213/2025, de 23/06/2025, os gestores apresentaram manifestações, esclarecimentos e documentos complementares, os quais foram analisados pela equipe. Os apontamentos que foram devidamente sanados, ou que resultaram em alteração de entendimento sobre a situação verificada, tiveram seus textos ajustados ou excluídos na versão final.

RESULTADOS DOS EXAMES

1. Operacionalização do PNATE no Município de Iúna e processos de contratação do serviço de transporte escolar no período de 2020 a 2024.

Para a execução do serviço de transporte escolar no município de Iúna/ES foram realizados os seguintes processos:

- i) Processo nº 2.782/2019, Dispensa nº 29/2019, Contrato nº 99/2019; no valor contratado de R\$ 2.471.883,44; vigência de 20.08.2019 a 20.01.2020;
- ii) Processo nº 4.029/2019, Pregão Presencial nº 79/2019, Contrato nº 30/2020; no valor contratado de R\$ 5.259.724,03; vigência de 30.01.2020 a 04.10.2020 (inicial, prorrogada até 08.02.2024); e
- iii) Processo nº 11.263/2023, Pregão Presencial nº 100/2023; Contrato nº 29/2024; no valor contratado de R\$ 19.847.757,66; vigência de 08.02.2024 a 08.02.2025.

Por meio da Solicitação de Fiscalização (SF) nº 01/2025, requereu-se à Prefeitura de Iúna/ES os processos citados. Na sequência, será apresentado os apontamentos envolvendo esses processos, contudo, conforme já exposto na introdução, a equipe da CGU se concentrou na análise da execução do Processo nº 11.263/2023.

1.1. A empresa A G Turismo e Locação de Veículos foi a única a contratar serviços de transporte escolar junto à Prefeitura Municipal de Iúna/ES desde 2013.

Pesquisas realizadas no portal da transparência mantido pela Prefeitura Municipal de Iúna/ES evidenciam que, desde 2013, a empresa A G Turismo e Locação de Veículos Ltda. (A G Turismo), CNPJ nº 04.632.838/0001-59, é a única empresa que foi contratada para os serviços de transporte escolar, seja por meio de licitações, seja através de contratações emergenciais por dispensas de licitação. No âmbito do Estado do Espírito Santo, não foram localizados contratos firmados pela referida empresa com outros municípios, ainda que próximos a Iúna/ES. A tabela a seguir, cujos dados foram obtidos no portal da Prefeitura de Iúna/ES, apresenta os valores dos contratos e aditivos que, somados, chegam ao total de R\$ 133.573.240,60.

Tabela 01 - Contratos e aditivos firmados entre Iúna/ES e a empresa A G Turismo

Contrato	Valor contratado	Aditivos
52/2013	R\$ 5.551.000,00	R\$ 6.843.777,32
33/2015	R\$ 6.841.095,12	-R\$ 22.992,84
68/2016	R\$ 8.100.000,48	R\$ 11.022.253,09
06/2019	R\$ 5.363.907,61	R\$ 365.193,69
99/2019	R\$ 2.471.883,44	R\$ 413.485,58
30/2020	R\$ 5.259.724,03	R\$ 40.134.123,40
29/2024	R\$ 19.847.757,66	R\$ 21.382.032,02
Total	R\$ 53.435.368,34	R\$ 80.137.872,26
Total Geral		R\$ 133.573.240,60

Fonte: <https://iuna-es.portaltip.com.br/consultas/detalhes/favorecido.aspx?origem=menuItemBase1003&id=04.632.838/0001-59> (pesquisa efetuada em 28.02.2025).

Considerando a tabela 01 e diante das variações nos valores contratados, verificou-se a variação do quantitativo de alunos no período de 2020 a 2024, que pudesse justificar em parte o acréscimo nos valores gastos pela Prefeitura de Lúna/ES com os serviços de transporte escolar. Desse modo, com base nas informações prestadas pela Prefeitura e pela SEDU/ES², o número de alunos consta discriminado na tabela a seguir.

Tabela 02 – Quantitativo de alunos no Município de Lúna/ES

Ano	Alunos do Município		Alunos do Estado		Total (Município + Estado)	
	Prefeitura	SEDU/ES	Prefeitura	SEDU/ES	Prefeitura	SEDU/ES
2020	1.423	1.423	1.087	1.087	2.510	2.510
2021	1.423	1.423	1.087	1.087	2.510	2.510
2022	1.334	1.334	1.431	1.431	2.765	2.765
2023	1.334	1.334	1.431	1.431	2.765	2.765
2024	2.154	1.414	1.192	1.192	3.346	2.606

Fonte: Resposta da Prefeitura de Lúna/ES à SF 01/2025 e Ofício/SEDU/GAE nº 07.

Constata-se que o quantitativo de alunos do município informado pela Prefeitura de Lúna/ES referente ao ano de 2024 não confere com o quantitativo informado pela SEDU/ES, apresentando uma diferença de 740 alunos a mais em prol do município (2.154 – 1.414). Em comparação com o ano de 2023, o aumento no quantitativo de alunos do município foi de 820 alunos (2.154 – 1.334), o que representa um acréscimo de 61,47% em apenas um ano. Isso sugere que o quantitativo informado pela Prefeitura não corresponda a realidade.

Analisando o quantitativo total de alunos, percebe-se que houve um aumento de 255 alunos do ano de 2021 para 2022, o que representou um acréscimo de 10,16% em relação a 2021. Logo, considera-se que o aumento no número de alunos não foi a variável capaz de influir significativamente nos valores gastos pela Prefeitura de Lúna/ES com os serviços de transporte escolar.

Em resposta à versão preliminar deste relatório, os gestores apresentaram manifestação³ reconhecendo que a empresa A G Turismo e Locação de Veículos Ltda. mantém contrato com o município desde o ano de 2013. Reconheceram divergências no número de alunos em 2024, atribuindo o problema à inoperância do sistema de dados da SEDU/ES, que impediu a atualização cadastral. Justificaram o aumento nos gastos com transporte escolar pela expansão territorial do serviço, incluindo novas faixas etárias.

O achado não caracteriza uma irregularidade, mas evidencia que a empresa A G Turismo e Locação de Veículos Ltda. exerce predominância desde 2013 nas contratações relacionadas ao PNATE no município de Lúna/ES.

² Ofício/SEDU/GAE nº 07, de 06.03.2025.

³ Ofício nº 213/2025, de 23.06.2025, detalhada no Anexo do presente relatório.

1.2. Análise do Processo nº 2.782/2019, que contratou a empresa A G Turismo e Locação de Veículos Ltda. por dispensa de licitação.

O Processo nº 2.782/2019 foi iniciado em 09.08.2019 para contratação de empresa visando à prestação de serviço de transporte escolar em caráter emergencial, por dispensa de licitação, com base na alegação de que o Processo nº 1.782/2019 não obteve sucesso (foi revogado) e que havia inexecução dos serviços desde o dia 23.07.2019. Cabe ressaltar que o processo anterior de contratação do serviço de transporte escolar também foi por meio de dispensa de licitação (Processo nº 273/2019, vigência de 28.01.2019 a 16.07.2019).

No Processo nº 2.782/2019, Dispensa nº 28/2019, a empresa Ibitirama Transportes, Peças e Serviços Eireli (CNPJ nº 15.613.100/0001-60) ofertou desconto de 1% do preço de referência da Prefeitura de Lúna/ES e a empresa A G Turismo e Locações Ltda ofertou 0% (zero) de desconto. Foi então convocada a Ibitirama Transportes Peças e Serviços Eireli, mas por não apresentar toda documentação para habilitação e qualificação técnica, houve desistência dessa empresa e seguiu-se a convocação da 2ª colocada (A G Turismo e Locações Ltda, Dispensa nº 29/2019). No processo analisado não constam evidências de que houve negociação com a empresa A G Turismo e Locações de Veículos Ltda. em relação ao desconto concedido pela empresa anterior (Ibitirama Transportes). Assim, houve contratação da A G Turismo e Locações de Veículos Ltda. pelo exato valor estimado pela Prefeitura de Lúna/ES de R\$ 2.471.883,44.

1.2.1. Contratação de rotas para atendimento à APAE com dimensionamento de quantidade de alunos acima da real necessidade, causando gastos evitáveis para a municipalidade no Processo nº 2.782/2019.

No Processo nº 2.782/2019, Contrato nº 99/2019, assinado com a empresa A G Turismo e Locações Ltda., em relação ao transporte de alunos exclusivamente para a Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais (APAE) de Lúna/ES, constatou-se que todos os veículos contratados para a rota da APAE tiveram a mesma capacidade, qual seja: 23 passageiros (página 18 e 19). No entanto, várias daquelas rotas tinham o quantitativo de alunos menor do que a capacidade de 23 passageiros, como é o caso da Rota 201920075 com apenas 6 alunos no turno da manhã e apenas 5 alunos no turno da tarde (página 18). Um veículo de 8 lugares (Kombi) poderia ter sido contratado para tal demanda, com custo inferior. O quadro a seguir contempla as rotas vinculadas à APAE de Lúna/ES e respectivos dados:

Quadro 01 – Rotas vinculadas à APAE e “vagas ociosas”

Rota	Total alunos (A)	Capacidade Veículo (B)	Diferença (B – A) “Vagas Ociosas”
201920074	13	23	10
201920074	22	23	1
201920075	6	23	17
201920075	24	23	-1
201920075	5	23	18
201920076	5	23	18

Rota	Total alunos (A)	Capacidade Veículo (B)	Diferença (B – A) “Vagas Ociosas”
201920076	15	23	8
201920077	19	23	4
201920077	11	23	12
201920078	14	23	9
201920078	18	23	5
201920078	24	23	-1
201920079	24	23	-1
201920079	20	23	3
201920079	24	23	-1
Total vagas ociosas			101

Fonte: Processo nº 2.782/2019 (páginas 18, 19 e 20).

O fato de diversas rotas apresentarem demandas inferiores à capacidade dos veículos alocados nas estimativas e nas execuções dos serviços de transporte escolar, sendo possível atender os alunos com veículos menores, a um custo reduzido, demonstra falta de planejamento ou dimensionamento prévio da demanda por rota por parte dos gestores municipais. A contratação de veículos com capacidade superior à necessária indica ineficiência na gestão dos recursos, resultando em gastos desnecessários.

Em resposta à versão preliminar deste relatório, os gestores apresentaram manifestação⁴ no sentido de que os atos foram praticados na gestão do prefeito à época (administração 2017/2020) e que não foi possível apurar a dinâmica das negociações e os motivos que levaram a gestão anterior a contratar veículos com capacidade superior à necessária.

A argumentação dos gestores não resolve a desconformidade identificada que gerou efeitos jurídicos contínuos, independentemente de mudanças de mandato. Logo houve prejuízo ao município devido à convocação da 2ª colocada sem negociar o desconto oferecido pela 1ª colocada e à contratação de rotas com dimensionamento de alunos acima da real necessidade.

1.3. Análise do Processo nº 4.029/2019 que contratou a empresa A G Turismo e Locação de Veículos por meio do Pregão Presencial nº 79/2019.

O Processo nº 4.029/2019 foi iniciado em 29.11.2019 para contratação de empresa visando à prestação de serviço de transporte escolar, no valor total estimado inicialmente de R\$ 6.587.086,04 para o período de doze meses, com o critério de julgamento das propostas pelo menor preço por lote, visto que o termo de referência apresentou cinco lotes. O certame ocorreria em 03.01.2020, contudo houve suspensão do pregão em função de impugnação por parte da empresa A G Turismo e Locação de Veículos Ltda. em relação a valores constantes nas planilhas da SEDU/ES.

⁴ Ofício nº 213/2025, de 23.06.2025, detalhada no Anexo do presente relatório.

A Secretaria Municipal de Educação encaminhou os questionamentos da A G Turismo e Locação de Veículos Ltda. para análise da SEDU/ES, que atendeu alguns itens, dentre eles, o salário do motorista, em observância à Convenção Coletiva de Trabalho – SETPES. Assim, houve o aumento dos encargos sociais de 59,81% para 69,23% e inclusão de seguro total ou contra terceiro. Com isso, a atualização das planilhas resultou no valor estimado de R\$ 8.314.997,80 para doze meses. Todavia, em função desse aumento e da dotação orçamentária disponível, houve alteração do período de contratação para oito meses ou 153 dias letivos, com valor estimado de R\$ 6.134.873,79.

A abertura do pregão ocorreu em 16.01.2020 e apresentaram propostas: i) a A G Turismo e Locação de Veículos Ltda. (para todos os lotes); e ii) a Coopiuna – Cooperativa de Transporte de Escolares, Cargas, Passageiros e Turismo de Lúna e Região do Caparaó (para os lotes 1, 2, 4 e 5). Assim, houve disputa de lances nesses lotes e, ao final, a empresa A G Turismo e Locação de Veículos Ltda. sagrou-se vencedora em todos os lotes, firmando o Contrato nº 30/2020 pelo valor total de R\$ 5.259.724,03, o que representou um desconto de 14,3% do valor estimado. No lote 3 não houve disputa nem negociação com a empresa para reduzir o valor ofertado.

Em resposta à versão preliminar deste relatório, os gestores apresentaram manifestação⁵ reconhecendo que, quanto ao lote 3, não houve disputa nem negociação com a empresa para reduzir o valor ofertado e que os atos foram praticados na gestão anterior, não sendo possível apurar a dinâmica das negociações.

O achado não caracteriza uma irregularidade, mas aponta que os gestores, à época, deixaram de negociar valores mais vantajosos para o município com a empresa A G Turismo e Locação de Veículos Ltda.

1.3.1. Aumento expressivo de valores empenhados em 2022 em favor da empresa A G Turismo e Locação de Veículos Ltda.

Constatou-se que, relativamente ao Contrato nº 30/2020, assinado em 30.01.2020, houve o incremento de 15 aditivos, conforme a tabela 02 a seguir. Relativamente aos Aditivos 012 e 015, cujos valores são os mais expressivos, a Prefeitura não forneceu à CGU os documentos requeridos para análises aprofundadas. Em 14.02.2025, por intermédio da Solicitação de Fiscalização nº 01/2025, os gestores municipais foram instados a se manifestar a respeito dos motivos, acompanhados de memórias de cálculos, que levaram o Aditivo número **012** perfazer o valor de R\$ 14.041.450,31. Da mesma forma, solicitou-se ao gestor justificar os motivos que levaram o Aditivo número **015** perfazer o valor de R\$ 15.002.719,97.

Tabela 03 - Termos aditivos ao Contrato 30/2020

Aditivo	Processo	Data da assinatura	Valor
1	4.029/2020	12.03.2020	R\$ 104.420,11
2	4.029/2020	01.10.2020	R\$ 0,00

⁵ Ofício nº 213/2025, de 23.06.2025, detalhada no Anexo do presente relatório.

Aditivo	Processo	Data da assinatura	Valor
3	4.029/2020	14.10.2020	R\$ 64.489,45
4	4.029/2020	08.09.2021	R\$ 59.676,48
5	4.029/2020	08.09.2021	R\$ 540.741,23
6	4.029/2020	01.10.2021	R\$ 6.029.051,30
7	4.029/2020	01.12.2021	R\$ 30.596,30
8	4.029/2020	09.02.2022	R\$ 2.434.381,22
9	4.029/2020	16.02.2022	R\$ 1.293.995,96
10	4.029/2020	13.04.2022	R\$ 101.875,07
11	4.029/2020	06.05.2022	R\$ 54.484,07
12	4.029/2020	15.09.2022	R\$ 14.041.450,31
13	4.029/2020	15.02.2023	R\$ 116.993,43
14	4.029/2020	13.03.2023	R\$ 258.930,82
15	4.029/2020	29.09.2023	R\$ 15.002.719,97
TOTAL			R\$ 40.133.805,72

Fonte: <https://iuna-es.portaltip.com.br/consultas/detalhes/contrato.aspx?id=1022860>

A tabela 02 tem conexão direta com o quadro 02 a seguir, pelo qual se torna perceptível o aumento significativo de empenhos no mês de setembro de 2022, em favor da empresa A G Turismo e Locação de Veículos Ltda. A partir disso, solicitou-se que os gestores municipais justificassem os motivos para o acréscimo significativo de valores empenhados em favor da empresa A G Turismo e Locação de Veículos Ltda. no exercício de 2022, tendo em vista que houve um aumento de 200% (duzentos por cento) no valor empenhado em 2022 em relação à média anual empenhada anteriormente (R\$ 6.182.797,26).

Quadro 02 - Comparativo de valores empenhados em favor da empresa A G Turismo

Exercícios	Valores empenhados
2017	R\$ 7.163.381,15
2018	R\$ 6.974.915,03
2019	R\$ 7.547.938,04
2020	R\$ 2.058.507,10
2021	R\$ 7.166.797,26
2022⁶	R\$ 21.321.251,94

Fonte: <https://iuna-es.portaltip.com.br/consultas/despesas/empenhos.aspx>

Os gestores municipais apresentaram manifestação⁷ em resposta à versão preliminar deste relatório informando, em síntese, que o transporte escolar, de 2017 a 2019, foi licitado apenas pelo quilômetro rodado. Em 2019 a SEDU/ES implementou o sistema transcolares, que otimiza rotas e calcula custos, resultando em melhorias e novas exigências, como a inclusão de

⁶ Inclui o Processo nº 2.434/2021 (relatado no item 1.3.2) com valor empenhado de R\$ 3.279.607,67.

⁷ Ofício nº 213/2025, de 23.06.2025, detalhada no Anexo do presente relatório.

monitores. O aumento significativo nos valores empenhados em 2022 foi devido ao retorno das aulas presenciais após a pandemia, que exigiu ajustes logísticos e aditivos contratuais em razão de mudanças nas matrículas e horários, especialmente com a adoção do ensino integral em várias escolas estaduais.

Após o relatório preliminar, os gestores apresentaram todos os termos aditivos, sendo que o 6º prorroga o contrato até 04.10.2022 (exercício 2022), o 12º até 04.10.2023 (exercício 2023) e o 15º cobre 2024. Contudo, o envio das planilhas em formato PDF impossibilitou a validação dos cálculos nelas contidos. As justificativas para o aumento de custos, como mais matrículas, mudanças de endereços e contratação de monitores, não incluíram memórias de cálculo ou quantitativos, comprometendo a análise dos aditivos e do significativo aumento dos valores pagos à empresa A G Turismo e Locação de Veículos Ltda.

1.3.2. Pagamentos no valor de R\$ 3.519.575,44 em favor da empresa A G Turismo e Locação de Veículos Ltda., na vigência do Contrato nº 30/2020, por intermédio do instituto de Reconhecimento de Dívida.

Consta no Processo nº 4.029/2019 que a empresa A G Turismo e Locação de Veículos Ltda., por meio do ofício nº 016/2020, de 01.04.2020, solicitou pagamento do custo fixo mensal referente ao contrato nº 30/2020 de transporte escolar para os períodos em que as aulas foram adiadas e/ou suspensas devido à pandemia do Covid-19. A demanda da empresa foi encaminhada à Procuradoria Municipal para análise, que emitiu o Parecer Jurídico em 17.04.2020 pelo indeferimento do pedido de pagamento nos moldes apresentados pela empresa e sugeriu a formação de um comitê de avaliação quanto aos custos passíveis de pagamento e/ou indenizações por desmobilizações.

Não foi identificado o comitê no Processo nº 4.029/2019, mas há uma decisão de 03.11.2020 do Chefe do Executivo sobre o pedido de indenização de uma empresa. A decisão cita cláusulas contratuais, atribui à pandemia (caso fortuito/força maior) a não execução do serviço de transporte escolar, destaca a suspensão de aulas presenciais e a realização de aulas remotas, e conclui que o serviço não foi necessário. Determinou uma análise mais detalhada do parecer jurídico que examinou o pedido de indenização por parte da empresa e a suspensão parcial do contrato por 120 dias. Apesar disso, constatou-se a existência do Processo nº 2.434/2021, pelo qual a Prefeitura Municipal de Iúna/ES, utilizando-se do instituto do Reconhecimento de Dívida, pagou à empresa A G Turismo e Locação de Veículos Ltda., em 2022 e 2023, o valor total de R\$ 3.519.575,44, conforme tabela a seguir.

Tabela 04 - Relação de pagamentos por meio de Reconhecimento de Dívida

Processo	Empenho	Liquidação	Pagamento	Valor Empenho	Data Pagamento	Valor Pagamento
2.434/2021	564/2022	934/2022	1.526/2022	R\$ 1.977.640,64	11.03.2022	R\$ 1.851.640,64
2.434/2021	846/2022	935/2022	1.527/2022	R\$ 22.359,36	11.03.2022	R\$ 22.359,36
2.434/2021	565/2022	1.475/2022	2.367/2022	R\$ 1.421.786,30	11.04.2022	R\$ 133.221,37
2.434/2021	565/2022	2.011/2022	3.232/2022	R\$ 1.421.786,30	16.05.2022	R\$ 133.221,37
2.434/2021	565/2022	2.606/2022	4.171/2022	R\$ 1.421.786,30	08.06.2022	R\$ 137.913,27
2.434/2021	565/2022	2.606/2022	4.174/2022	R\$ 1.421.786,30	08.06.2022	R\$ 137.913,27

Processo	Empenho	Liquidação	Pagamento	Valor Empenho	Data Pagamento	Valor Pagamento
2.434/2021	565/2022	3.231/2022	5.101/2022	R\$ 1.421.786,30	12.07.2022	R\$ 137.913,27
2.434/2021	565/2022	3.856/2022	5.911/2022	R\$ 1.421.786,30	08.08.2022	R\$ 137.913,27
2.434/2021	565/2022	3.856/2022	5.918/2022	R\$ 1.421.786,30	08.08.2022	R\$ 137.913,27
2.434/2021	565/2022	4.443/2022	6.801/2022	R\$ 1.421.786,30	15.09.2022	R\$ 137.913,27
2.434/2021	85/2023	20/2023	672/2023	R\$ 568.714,52	31.01.2023	R\$ 137.913,27
2.434/2021	85/2023	140/2023	673/2023	R\$ 568.714,52	31.01.2023	R\$ 413.739,81
TOTAL						R\$ 3.519.575,44

Fonte: <https://iuna-es.portaltp.com.br/consultas/despesas/pagamentos.aspx> (consulta feita em 11.04.2025).

Pelo histórico dos pagamentos, os valores empenhados em favor da empresa A G Turismo, na modalidade de Reconhecimento de Dívida, foram apurados pela Comissão instaurada por meio da Portaria nº 525/2021, cujo objeto foi analisar o Contrato nº 30/2020 pela paralisação do transporte escolar durante o período da Pandemia do Covid-19 e firmado acordo extrajudicial.

A Prefeitura de Iúna/ES disponibilizou o Processo nº 159/2020 que tem relação com o assunto, pois envolve o contrato nº 30/2020 e apresenta uma Ata de reunião, ocorrida em 14.04.2020 com a A G Turismo e Locação de Veículos Ltda., em que a representante da empresa questionou se havia previsão quanto ao pagamento dos custos fixos de modo a manter os salários dos motoristas e monitores na pandemia. Na Ata foi apresentado que os funcionários da empresa não teriam sido pagos e que os monitores estavam sendo pagos considerando as horas trabalhadas e não o valor estipulado na planilha de custo utilizada no contrato vigente, ou seja, pagamentos aos monitores divergentes ao contratado.

A Secretaria Municipal de Educação de Iúna/ES teria recebido denúncia “informal” alertando sobre irregularidades nos pagamentos de motoristas e monitores por parte da A G Turismo e Locação de Veículos Ltda. Ressalte-se que a denúncia não está inserida nos Processos nº 4.029/2019 e nº 159/2020. Para verificação, a Secretaria solicitou à contratada documentação dos pagamentos aos funcionários dos meses de fevereiro e março de 2020. A empresa disponibilizou os relatórios SEFIP e, após análises, a Secretaria constatou; i) valores relacionados na SEFIP divergentes do custo fixo contido no contrato; ii) substituição de funcionários, os quais não foram localizados em qualquer rota; iii) diversos funcionários vinculados em rotas que não estavam relacionados na SEFIP, ou seja, não estavam registrados.

Consta no Processo nº 159/2020 o Relatório elaborado pela Secretaria Municipal de Educação que mostrou que a empresa pagava salários abaixo dos valores da Convenção Coletiva de Trabalho (monitores: R\$ 417,60 em vez de R\$ 1.084,05; motoristas: R\$ 938,00 em vez de R\$ 1.954,36) e não comprovou o pagamento de vale alimentação.

Apesar da disponibilização do Processo nº 159/2020 (em 4 partes, contendo 76 páginas), faltam os cálculos dos valores empenhados favor da empresa A G Turismo e Locação de Veículos Ltda. a título de Reconhecimento de Dívida, o Relatório da Comissão (Portaria nº 525/2021) e o acordo extrajudicial firmado. Cabe ressaltar que, em 28.02.2025, a equipe da CGU solicitou à Prefeitura disponibilizar o Processo nº 2.434/2021 para análises, todavia não

houve o fornecimento desse processo por parte dos gestores municipais até a emissão do relatório preliminar.

Em resposta à versão preliminar deste relatório, os gestores apresentaram manifestação⁸ e disponibilizaram o Processo nº 2.434/2021, que contém o acordo extrajudicial firmado e o Relatório da Comissão. Embora os gestores afirmem que a empresa A G Turismo e Locação de Veículos Ltda. manteve seus custos fixos (como salários, encargos sociais, IPVA, licenciamento e DPVAT) durante o período afetado pela pandemia, não há comprovação desses gastos no Processo nº 2.434/2021, como relatórios SEFIP, folhas de pagamento ou comprovantes de despesas (ex.: vale alimentação).

Assim, não é possível confirmar a conformidade do pagamento de R\$ 3.519.575,44 à empresa, devido à ausência de documentação que justifique os custos fixos. Além disso, há uma diferença de R\$ 97.789,14 entre o valor acordado (R\$ 3.421.786,30) e o valor pago, sem explicação no Processo nº 2.434/2021.

1.4. Processo nº 11.263/2023, que contratou a empresa A G Turismo e Locação de Veículos Ltda., por meio do Pregão Presencial nº 100/2023.

O Processo nº 11.263/2023 foi disponibilizado pela Prefeitura de Lúna/ES na versão digital (em formato *pdf*), contendo várias pastas com nome inicial de “Protocolo”, a maioria de pagamentos e adequação de rotas, sendo que os documentos do Pregão Presencial nº 100/2023 foram agrupados em vários arquivos dispersos na pasta de nome “Protocolo_2023_13033_3915”.

Considerando a numeração contida no nome dos arquivos, o processo foi iniciado em 03.07.2023 com despacho da Secretária Municipal de Educação e Esporte referente à justificativa da contratação de serviços de transporte escolar. Já o Termo de Referência é datado de 15.12.2023, informa que a contratação seria realizada “na forma estabelecida nas planilhas de rotas da SEDU” e apresenta a modalidade: Pregão Presencial; tipo de licitação: menor preço; e critério de julgamento: maior percentual de desconto. O valor estimado dos cinco lotes foi de R\$ 20.457.387,82 para o período de doze meses.

A abertura do pregão ocorreu em 17.01.2024 e houve a participação somente da empresa A G Turismo e Locação de Veículos Ltda. que apresentou o desconto de 1% do valor orçado da licitação, ou seja, o valor total de R\$ 20.252.813,94. Após negociação com a empresa, houve o desconto de mais 2%, que reduziu o valor em R\$ 405.056,28, sendo contratado o valor de R\$ 19.847.757,66 para os cinco lotes, contrato nº 29/2024, com vigência de doze meses.

Por meio do Termo Aditivo nº 01, datado de 31.01.2025, houve a prorrogação do contrato nº 29/2024 para 08.02.2026, com reajuste de 4,77% nos valores contratuais pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor – INPC, passado para o valor de R\$ 20.794.495,70.

⁸ Ofício nº 213/2025, de 23.06.2025, detalhada no Anexo do presente relatório.

Em resposta à versão preliminar deste relatório, os gestores apresentaram argumentos⁹ que esclareceram e sanaram as falhas processuais formais apontadas, de modo que o texto deste apontamento foi ajustado.

Apesar de aceita a justificativa para a ausência de cotação com fornecedores na pesquisa de preços no mercado, os preços sugeridos nas planilhas da SEDU/ES não são inquestionáveis e podem ser contestados, sendo necessário verificar se as planilhas refletem os valores de mercado, já que podem conter erros de fórmulas ou lançamentos. Um exemplo é o Processo nº 4.029/2019 (Pregão Presencial nº 79/2019), suspenso devido à impugnação dos valores das planilhas da SEDU/ES, que acatou e promoveu ajustes (conforme relatado no item 1.3 do presente relatório).

Assim, entende-se que a Prefeitura de Lúna/ES deveria implementar uma fase formal de validação dos preços alocados nas planilhas da SEDU/ES antes dos processos licitatórios, como forma de validar as estimativas e se resguardar de incorrer em erros que causem prejuízos financeiros ao município.

1.4.1. Ausência de justificativas técnicas para a realização de Pregão Presencial em detrimento de Pregão Eletrônico na contratação de serviços de transporte escolar no Processo nº 11.263/2023, Pregão Presencial nº 100/2023.

A Lei nº 10.520/2002, que institui a modalidade de pregão, e o Decreto nº 10.024/2019, que regulamenta o pregão eletrônico, estabelecem a obrigatoriedade da adoção do pregão, preferencialmente em sua forma eletrônica, para a aquisição de bens e serviços comuns, como o transporte escolar, admitindo-se o pregão presencial apenas em caráter excepcional, mediante justificativa técnica circunstanciada. A Nova Lei de Licitações, Lei nº 14.133/2021, também prevê tal exigência, ou seja, reforça que essa diretriz permanece válida e aplicável às contratações futuras.

Durante a análise do processo licitatório nº 11.263/2023, Pregão Presencial nº 100/2023, para a contratação de empresa prestadora de serviços de transporte escolar, constatou-se que não há despacho ou qualquer documento assinado pela Administração determinando a realização do pregão presencial em detrimento do pregão eletrônico, de modo que o certame já se inicia como sendo presencial. Nesse sentido, o Processo nº 11.263/2023, Protocolo nº 13.033/2023, chegou à Procuradoria-Geral do Município de Lúna/ES para análise jurídica com a modalidade pregão e na forma presencial. Assim, no parecer jurídico, de 20.12.2023, constou que o pregão em sua forma eletrônica “voltou a ser a regra, e a utilização do pregão, em sua forma presencial, a exceção que, para ser utilizada, carecerá das necessárias justificativas”, conforme requerido pelo art. 4º do Decreto Municipal nº 114/2005:

Art. 4.º Para a aquisição de bens ou contratação de serviços de valores elevados ou que não sejam comercializados ou prestados na região com preços interessantes, realizar-se-á pregão em sua forma eletrônica, salvo inviabilidade técnica devidamente justificada, caso em que se adotará o pregão presencial.

⁹ Ofício nº 213/2025, de 23.06.2025, detalhados no Anexo do presente relatório.

Em seguida, para atender ao Parecer Jurídico e justificar a utilização do pregão presencial como modalidade a ser adotada, o Secretário Municipal de Gestão, Planejamento e Finanças, por meio do Despacho de 20.12.2023, apresentou os seguintes argumentos:

Adotamos a modalidade de pregão presencial, para aquisição de bens e serviços, por diversas razões, dentre elas, destacamos:

Ao utilizar o Pregão Presencial, em lugar do Eletrônico, consiste, também, na inviabilidade de se verificar, neste último, para um elevado número de licitantes, antes da fase de lances, a adequação dos serviços propostos ao que foi disposto no edital, conforme exige a Lei nº 10.520/02, no art. 4º, inc. VII.

A realização do Pregão Eletrônico, tem ocasionado alguns sérios problemas para os órgãos públicos de menor porte, e por conta, em grande parte da distância, e desinteresse posterior de licitantes, decorrente daquela, quando da adjudicação, resultando em prejuízo, em vários aspectos material, econômico e temporal, para o órgão. O mesmo não ocorrendo no Pregão presencial, que demanda maior interesse por parte dos participantes, exatamente pela necessidade da presença física do licitante, o que geralmente assegura, a contratação.

A obrigatoriedade da utilização da modalidade de licitação Pregão, estabelecida pelo Decreto nº 10.024/19, em licitações onde os recursos utilizados são repassados pela União, de forma voluntária, não estabelece a obrigatoriedade de Pregão eletrônico, mas sim, a obrigatoriedade da modalidade Pregão. Desta forma, a utilização do Pregão Eletrônico torna-se inviável, considerando que o Presencial além de não resultar em nenhum prejuízo para a administração, é mais prático, direto, fácil, simples e acessível, além de ser realizado de forma pública e aberto.

No pregão eletrônico, conforme o Decreto nº 10.024/2019 e a Lei nº 10.520/2002, a fase de lances ocorre antes da análise detalhada da proposta e da habilitação. A análise da proposta vencedora é feita após os lances, e a habilitação ocorre posteriormente. Essa sequência é comum aos formatos eletrônico e presencial, sendo incorreta a alegação de que o pregão eletrônico impede a verificação da adequação dos serviços antes dos lances.

A justificativa para optar pelo pregão presencial é inconsistente, pois interpreta de forma equivocada o art. 4º, inciso VII, da Lei nº 10.520/2002, confundindo habilitação com análise técnica da proposta. Além disso, não apresenta evidências de inviabilidade técnica ou operacional do pregão eletrônico, como falhas sistêmicas ou inadequação ao objeto contratado.

O pregão eletrônico, ao permitir a análise escalonada das propostas e registrar todas as etapas no sistema, é mais eficiente para lidar com grande número de participantes, promovendo maior transparência, rastreabilidade e economicidade. Já o formato presencial pode gerar mais complexidade e riscos operacionais devido à gestão física de documentos e interações presenciais.

A título de exemplo, como forma de demonstrar que não há inviabilidade técnica na utilização do pregão eletrônico por parte do Município de Lúna/ES, pesquisou-se em seu portal da transparência os pregões eletrônicos realizados de 2020 a 2024 para aquisição de bens e serviços, obtendo-se o seguinte quadro:

Quadro 03 - Pregões Eletrônicos realizados pelo Município de Iúna/ES

Ano	Quantidade
2020	3
2021	7
2022	7
2023	18
2024	44

Fonte: <https://iuna-es.portaltip.com.br/consultas/compras/licitacoes.aspx> (consulta feita em 11.04.2025).

Portanto, a justificativa para não realizar o pregão eletrônico é genérica, carece de dados concretos sobre os prejuízos alegados e não demonstra inviabilidade técnica ou operacional do pregão eletrônico. Assim, contraria a legislação aplicável ao Processo nº 11.263/2023 (Lei nº 10.520/2002 e o Decreto nº 10.024/2019). A opção pelo pregão presencial parece baseada em conveniência administrativa, sem a devida fundamentação técnica que comprove a inviabilidade do formato eletrônico.

A defesa do pregão presencial, baseada na suposta garantia de contratação pela presença física, é equivocada, pois restringe a competitividade e contraria a priorização do formato eletrônico, que promove eficiência, transparência e economicidade. Sem uma análise robusta que demonstre a inviabilidade do pregão eletrônico, a justificativa feita no processo analisado não atende aos requisitos legais e deve ser considerada insubsistente por órgãos de controle.

Em resposta à versão preliminar deste relatório, os gestores apresentaram manifestação¹⁰ que não apresentou fatos novos nem demonstrou a inviabilidade técnica ou operacional que justificasse a não adoção do pregão eletrônico, limitando-se a alegações genéricas e conveniência administrativa, em desacordo com a legislação aplicável.

1.4.2. Restrição a participação de empresas constituídas na forma de consórcio sem a devida justificativa legal ou técnica no Processo nº 11.263/2023, Pregão Presencial nº 100/2023.

Conforme item 4 – Condições para participação do Edital do Pregão Presencial nº 100/2023, não poderiam participar do certame empresas constituídas na forma de consórcio (subitem 4.2.1), contudo não há no processo a justificativa legal ou técnica para essa restrição à competitividade. Na legislação brasileira, a participação de empresas em consórcio nas licitações públicas é um mecanismo previsto para ampliar a competitividade e permitir que empresas, que individualmente não atenderiam aos requisitos do certame, possam unir esforços para competir. A legislação e as decisões do Tribunal de Contas da União (TCU) convergem para o entendimento de que a formação de consórcios é um instrumento de ampliação da competitividade e restrições a essa modalidade só são admissíveis em casos excepcionais, com justificativa técnica e alinhada ao interesse público.

A Lei nº 8.666/1993 (antiga Lei de Licitações) no seu artigo 33 regula a participação de consórcios em licitações. A discricionariedade da Administração para permitir ou não consórcios deve respeitar o princípio da competitividade (art. 3º, § 1º, inciso I), vedando

¹⁰ Ofício nº 213/2025, de 23.06.2025, detalhada no Anexo do presente relatório.

condições que frustrem o caráter competitivo do certame. Já a nova Lei de Licitações (Lei nº 14.133/2021) mantém a possibilidade de participação de consórcios e avança ao exigir que qualquer vedação ou limitação seja expressamente justificada: *Art. 15. Salvo vedação devidamente justificada no processo licitatório, pessoa jurídica poderá participar de licitação em consórcio, (...)”*

O TCU tem se posicionado de forma recorrente contra exigências ou limitações que restrinjam a competitividade em licitações envolvendo consórcios. Conforme Acórdão nº 2.633/2019 – Plenário, a decisão pela vedação de participação de consórcio de empresas em licitação é discricionária, porém deve ser devidamente motivada no processo administrativo.

A simples proibição da participação de consórcios sem motivação técnica viola o princípio da ampla concorrência, já que consórcios são um meio legítimo de ampliá-la. O princípio da competitividade exige que as regras do certame ampliem ao máximo a participação de interessados, sendo os consórcios um mecanismo legítimo para alcançar esse objetivo. A restrição à participação de consórcios em licitações só deve ocorrer de forma excepcional e devidamente justificada.

Em resposta à versão preliminar deste relatório, os gestores apresentaram argumentos¹¹ que não sanaram a falha apontada. A discricionariedade da Administração não foi devidamente motivada no Processo nº 11.263/2023 e os argumentos não se sustentam, pois o art. 33 da Lei nº 8.666/1993 já prevê requisitos específicos para participação de consórcios, como a indicação da empresa líder, a apresentação individual da documentação exigida e a responsabilidade solidária dos consorciados na licitação e na execução contratual.

1.4.3. Aspectos que restringiram a participação de licitantes, com potencial direcionamento do objeto ou desestímulo à concorrência no Processo nº 11.263/2023.

A legislação de licitações enfatiza a promoção da ampla concorrência (art. 3º, Lei nº 8.666/1993), exigindo que as condições de participação sejam proporcionais, objetivas e não restrinjam injustificadamente o acesso de potenciais licitantes. O direcionamento ocorre quando o edital e/ou o Termo de Referência são elaborados de forma a favorecer licitantes específicos, violando os princípios da isonomia e da competitividade (art. 3º, Lei nº 8.666/1993).

A análise do edital do Pregão Presencial nº 100/2023, termo de referência e minuta do contrato (Processo nº 11.263/2023), com base na legislação (Leis nº 8.666/1993 e nº 10.520/2002), identificou aspectos restritivos à participação de outros potenciais interessados, aspectos de direcionamento do objeto ou de desestímulo à concorrência. A seguir, apresentam-se os pontos identificados:

¹¹ Ofício nº 213/2025, de 23.06.2025, detalhados no Anexo do presente relatório.

1.4.3.1. Exigência de declaração de capacidade estrutural e pessoal sem especificação clara de parâmetros objetivos (Item 7.6.1.2 do edital e item 21.10.8 do Termo de Referência).

O licitante deveria apresentar uma declaração de que possui capacidade de estrutura e pessoal disponível para cumprir o contrato, conforme modelo do Anexo VIII.

A exigência de uma declaração genérica, sem especificação clara de parâmetros (ex.: número mínimo de motoristas, monitores ou infraestrutura própria etc.), pode ser interpretada como subjetiva, permitindo à administração maior discricionariedade na avaliação, desestimulando licitantes que não compreendam os requisitos exatos. Essa subjetividade pode ser explorada para favorecer licitantes específicos, especialmente se a fiscalização não for rigorosa. O Termo de Referência deve detalhar os elementos específicos da declaração para aumentar a transparência e reduzir barreiras à participação e a subjetividade.

1.4.3.2. Penalidades desproporcionais por atraso na assinatura do contrato (item 11.1.2 e 11.1.3 do edital e cláusula 6.1.2 e 6.1.3 da minuta do contrato).

O item 11.1.2 do edital estabelece a multa por atraso na assinatura do contrato de 1% por dia sobre o valor total dos lotes arrematados, limitada a 15%, calculada com base na fórmula exposta nesse item. O item 11.1.3 apresenta a sanção de suspensão temporária de participação em licitação e impedimento de contratar com a Administração, por prazo não superior a 05 (cinco) anos, quando a fornecedora convocada dentro do prazo de validade da sua proposta não celebrar o contrato no **prazo de sete dias corridos**, contados do recebimento da convocação.

A penalidade é rigorosa e desestimula licitantes, especialmente ME/EPP, que podem enfrentar dificuldades logísticas ou administrativas para assinar o contrato no prazo de sete dias corridos (cláusula 6.1.3, item a). A ausência de um prazo mais flexível limita a participação de empresas menores. As penalidades devem ser proporcionais e graduais, considerando a capacidade operacional dos licitantes.

1.4.3.3. Exigência indevida de documentos para credenciamento (Item 5.2 do edital).

O credenciamento analisado exigiu a apresentação de diversos documentos, como ato constitutivo, inscrição de sociedades civis, decreto de autorização para empresas estrangeiras, entre outros, além de documento oficial com foto do sócio administrador e do credenciado.

Embora a exigência de documentos seja comum, a inclusão de itens específicos, como documento com foto do sócio administrador (item 5.2.6), é considerada desnecessária, pois o credenciamento já exige a identificação do representante legal ou procurador. As exigências documentais devem ser estritamente vinculadas à finalidade do certame, evitando burocracia excessiva, eliminando documentos redundantes ou desnecessários, como o documento com foto do sócio administrador, desde que o representante legal esteja devidamente identificado.

1.4.3.4. Exigência de declaração de parentesco com penalidade desproporcional (Itens 5.5.4 e 5.5.8 do edital).

O licitante deve informar relações de parentesco, matrimônio ou união estável com servidores ou ocupantes de cargos no município, sob pena de multa de 0,5% do valor da proposta e, em caso de má-fé, impedimento de contratar por até cinco anos.

Embora a exigência vise aumentar a transparência e prevenção de nepotismo, a imposição de penalidades severas por omissão, mesmo sem comprovação de má-fé, desestimula a participação de licitantes com relações legítimas, mas não impeditivas, com servidores municipais. A Lei nº 8.666/1993 (art. 9º) e a Lei nº 14.133/2021 (art. 24) vedam a participação apenas em casos específicos de conflito de interesse, mas não impõem penalidades por **omissões não intencionais**. A exigência de declaração **é válida**, mas as penalidades por omissão deveriam ser aplicadas apenas com comprovação de **má-fé** ou prejuízo à administração, para evitar desestímulo à participação.

1.4.3.5. Exigências indevidas de requisitos que só podem ser exigidos na assinatura do contrato no item 7 do Edital (HABILITAÇÃO).

Conforme está exposto no item 7.1. *“A habilitação dos licitantes depende da apresentação, no “envelope 2 – Habilitação”, da documentação referida nos itens seguintes, que digam respeito às respectivas realidades organizacionais”*. Na sequência, são relacionados vários itens que vão de habilitação jurídica, qualificação econômico-financeira, regularidade fiscal e trabalhista, qualificação técnica etc.

Apesar de constar no item 7.10 como condição para a celebração do contrato, a empresa deverá apresentar: (...), vários requisitos que somente podem ser exigidos na assinatura do contrato, mas que devem compor a documentação do “envelope 2 – Habilitação”, conforme o comando do item 7.1, resultando na comprovação antecipada de capacidade operacional.

a) exigência de veículos já registrados como “transporte escolar” (item 7.10.2.2.1 do edital).

Os veículos devem ser próprios ou sublocados, licenciados, com seguros e CRLV com observação “TRANSPORTE ESCOLAR”. Essa exigência é desproporcional, pois impede que empresas ajustem sua frota, o que vai contra o §1º do art. 30 da Lei nº 8.666/1993. O item deveria **deixar claro** que isso somente seria exigido quando da assinatura do contrato, dentro de um prazo razoável, após a convocação.

b) obrigatoriedade de veículos com acessibilidade em cada lote (item 7.10.2.2.2 do edital e item 11.2.17 do Termo de Referência).

Cada lote deve incluir pelo menos um veículo com acessibilidade para atender alunos com necessidades especiais, com a possibilidade de troca de veículos conforme demanda da Secretaria Municipal de Educação.

Embora a exigência seja justificada pela inclusão de alunos com deficiência, a obrigatoriedade de um veículo adaptado por lote sem a especificação clara da demanda real (número de

alunos com necessidades especiais por lote) é desproporcional. Empresas menores podem não possuir veículos adaptados ou enfrentar custos elevados para adquiri-los, restringindo sua participação. As exigências técnicas devem ser proporcionais e baseadas em estudos prévios com as necessidades reais, do contrário podem indicar favorecimento de empresa com frota adaptada preexistente e que já conhecem as reais necessidades.

Portanto, na análise do edital do Pregão Presencial nº 100/2023 e documentos relacionados (Processo nº 11.263/2023), com base na legislação aplicável, identificou-se aspectos restritivos à participação de outros potenciais interessados, aspectos de direcionamento do objeto ou de desestímulo à concorrência. Tais aspectos contribuíram para restringir a participação de interessados no certame.

Em resposta à versão preliminar deste relatório, os gestores apresentaram argumentos¹², alguns esclareceram e sanaram as algumas das impropriedades apontadas, de modo que o texto foi ajustado e/ou retirado do relatório. Contudo, permaneceram aqueles apontamentos para os quais os argumentos não tiveram o condão de elidir as falhas apontadas, conforme exposto nas respectivas “análises da equipe de auditoria” no Anexo ao presente relatório.

Com base nos apontamentos, a prefeitura poderá aprimorar futuros editais, termos de referência e contratos, assegurando maior clareza, objetividade e conformidade com as boas práticas de licitação, evitando restrições à participação, direcionamentos indevidos ou desestímulo à concorrência, e promovendo competitividade, transparência e eficiência nos processos.

1.4.4. Contratação de rotas para atendimento à APAE com dimensionamento de quantidade de alunos acima da real necessidade, causando gastos evitáveis para a municipalidade no Processo nº 11.263/2023.

No Processo nº 11.263/2023, Pregão Presencial nº 100/2023, Contrato nº 29/2024 – assinado com a empresa A G Turismo e Locação de Veículos Ltda., em relação ao transporte de alunos exclusivamente para a Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais (APAE) de Iúna/ES, constatou-se que todos os veículos contratados para a rota da APAE têm a mesma capacidade, qual seja: 15 passageiros. No entanto, várias rotas têm o quantitativo de alunos menor do que capacidade retro citada. O quadro a seguir contempla todos as rotas vinculadas à APAE de Iúna/ES e respectivos dados:

Quadro 04 – Rotas vinculadas à APAE e “vagas ociosas”

Rota	Total alunos (A)	Capacidade Veículo (B)	Diferença (B – A) “Vagas Ociosas”
20202007094	8	15	7
20222007234	8	15	7
20202007115	3	15	12
20202007116	6	15	9
20202007113	14	15	1

¹² Ofício nº 213/2025, de 23.06.2025, detalhados no Anexo do presente relatório.

Rota	Total alunos (A)	Capacidade Veículo (B)	Diferença (B – A) “Vagas Ociosas”
20202007114	14	15	1
20202007111	14	15	1
20202007112	3	15	12
20202007106	2	15	13
20202007110	2	15	13
20202007103	1	15	14
20202007104	14	15	1
20202007159	14	15	1
20202007160	6	15	9
20202007101	14	15	1
20202007099	14	15	1
Total vagas ociosas			103

Fonte: Processo 11.263/2023 - Pregão Presencial 100/2023

O fato de diversas rotas apresentarem demandas inferiores à capacidade dos veículos alocados nas estimativas e nas execuções dos serviços de transporte escolar, sendo possível atender os alunos com veículos menores, a um custo reduzido, demonstra falta de planejamento ou dimensionamento prévio da demanda por rota por parte dos gestores municipais. A contratação de veículos com capacidade superior à necessária indica ineficiência na gestão dos recursos, resultando em gastos desnecessários.

Não houve manifestação da unidade examinada a respeito do achado, os gestores apenas informaram que seguiram o dimensionamento dos alunos do histórico de contratação anterior e a decisão de realizar uma auditoria interna para verificação dos apontamentos.

1.4.5. Amostra adotada pela fiscalização da CGU revela que as quilometragens previstas no Projeto Básico não foram totalmente executadas, resultando em pagamento de serviços não executados de R\$ 244.757,16 para a Administração.

Durante o período de fiscalização da CGU, ocorrido de 17.02.2025 a 21.02.2025, foram selecionadas 24 rotas, constantes dos processos nº 2.782/2019 e 11.263/2023 para verificar se os percursos previstos seriam os mesmos daqueles efetivamente executados. A fase preliminar de fiscalização consistiu em transformar as rotas impressas dispostas nos processos em versões digitais. Para isso foi utilizado o *software Garmin Mapsource*, específico para gerenciar dados de mapas e rotas em dispositivos *GPS Garmin*. Este *software* é usado principalmente para carregar mapas, planejar rotas e transferir dados entre um computador e dispositivos *GPS Garmin*. A título de exemplo, a seguir serão disponibilizadas as versões alusivas à Rota 106. Essa verificação procurou reproduzir fielmente a versão impressa, transformando-a em formato digital, como mostrado a seguir.

Figura 01 - versão impressa

Rota 106 (Trindade X Nossa Senhora das Graças x Iúna x Ifes de Ibatiba)
do processo 11.263/2023
Distância da rota: 40,6 km

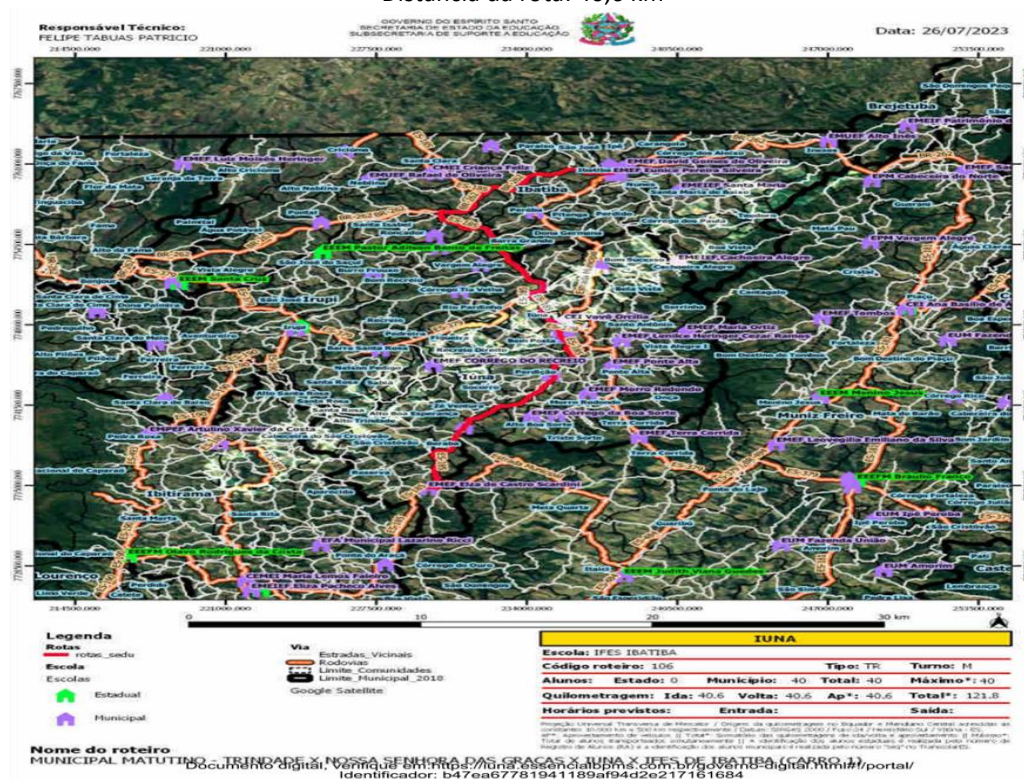
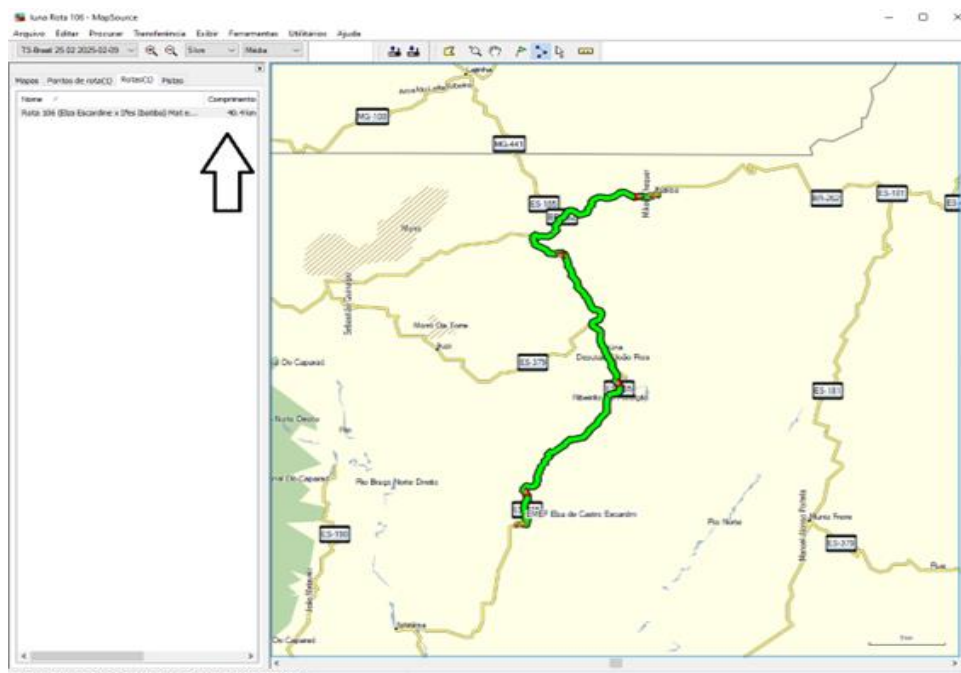


Figura 02 - versão digital

Rota 106 - (Trindade X Nossa Senhora das Graças x Iúna x Ifes de Ibatiba)
Reprodução digital no software Garmin Mapsource
Distância calculada: 40,4 km



Pelo exposto nas figuras 01 e 02, a diferença de quilometragem entre o que foi informado no processo impresso (40,6 km) e o que foi simulado no *Garmin Mapsource* foi inferior a 0,5%. Para as demais 23 rotas avaliadas, apenas uma apresentou diferença significativa - Rota 20202007103 -, tendo ela sido incluída na fase de inspeção "in loco".

Após a verificação teórica das rotas, passou-se às conferências "in loco" de algumas rotas contidas no Processo nº 11.263/2023. Solicitou-se à Prefeitura de Iúna (Secretaria de Educação) exportar as rotas ativas de 2024 no *software QGIS*. Foram exportados 291 arquivos GPX, cada um contendo uma rota específica, que foram fornecidos à equipe da CGU. Arquivos GPX, ou *GPS Exchange Format*, são arquivos de texto com informações geográficas, como pontos de passagem, trilhas e rotas, e podem ser lidos em qualquer *software* de gerenciamento de dados geográficos. Neste trabalho de fiscalização, utilizou-se os *softwares GPS Trackmaker* e *Google Earth*.

A equipe da CGU selecionou quatro rotas de transporte escolar em execução em fevereiro de 2025 para verificação "in loco". Por estarem entre as rotas mais longas do transporte escolar, as rotas tinham como origem a APAE de Iúna, localizada no endereço: Avenida Prefeito Wellington Firmino do Carmo, s/n - Vale Verde, Iúna (Lat. S20,339651814; Long. W41,53776033). Em quatro momentos distintos a equipe da CGU dirigiu-se até a APAE (em veículo oficial devidamente identificado), onde ficou aguardando a chegada dos veículos que iriam realizar as rotas que seriam acompanhadas pela equipe da CGU. A fim de dar transparência máxima à fiscalização, a direção da APAE e os motoristas foram informados que os veículos de transporte escolar seriam acompanhados durante o trajeto. Assim que o veículo de transporte escolar deixava a APAE para cumprir sua rota, o veículo da CGU o seguia. O odômetro parcial do veículo da CGU era zerado no início do trajeto e fotografado quando a rota fiscalizada era encerrada e após o motorista informar que o último aluno havia sido entregue (em escolas ou residências) e o veículo de transporte havia de fato concluído sua rota naquele dia. O veículo da CGU estava equipado com GPS Garmin Drive 50, configurado para gravação de arquivos GPX's com intervalo de um ponto por segundo. Todos os veículos acompanhados nessas 04 rotas eram do tipo micro-ônibus, mais especificamente Vans de 15 lugares. O Quadro 05 a seguir contempla as divergências apuradas quando das fiscalizações "in loco":

Quadro 05 - Divergências entre as rotas previstas e realizadas

Número da rota	Quantidade de Km prevista no Processo nº 11.263/2023				Quantidade de Km apurada na fiscalização da CGU				Diferença apurada (A - B) em Km	Valor contratado em R\$ por Km	Km diário previsto	Km diário apurado pela CGU+aproveitamento	Dias letivos	Valor contratado em R\$ (X)	Valor calculado em R\$ pela CGU (Y)	Valor pago indevidamente (X-Y) em R\$
	Ida	Volta	Aproveitamento	Total (A)	Ida	Volta	Aproveitamento	Total (B)								
20202007103	37,3	37,3	37,3	111,9	13,3	13,3	13,3	39,9	72	6,22	111,9	39,9	204	141.987,67	50.628,31	91.359,36
20202007115	43,1	43,1	43,1	129,3	18,9	18,9	18,9	56,7	72,6	3,75	129,3	56,7	204	98.914,50	43.375,50	55.539,00
20202007116	63,4	63,4	63,4	190,2	33,6	33,6	33,6	100,8	89,4	3,75	190,2	100,8	204	145.503,00	77.112,00	68.391,00
20202007106	63,4	63,4	63,4	190,2	48,4	48,4	48,4	145,2	45	3,21	190,2	145,2	204	124.550,57	95.082,77	29.467,80
Total pago indevidamente																244.757,16

Fonte: Processo 11.263/2023 - Pregão Presencial 100/2023

Observações:

1 - A rota 20202007103 (Serrinha II x Serrinha sentido Torre (Arzito) x Usina X Bairro Guanabara x Bairro Quilombo x Bairro Nossa Senhora da Penha (Pito) x Bairro Ferreira Vale x Apae - vespertino) faz par com a rota 20202007104 (matutino). Apurou-se o mesmo veículo executando as rotas matutina e vespertina. Assim, quando este veículo leva as crianças da APAE até Serrinha II no período da tarde (saída da APAE entre 11h40 e 12h00), após deixar as crianças em Serrinha II, volta vazio para a APAE para buscar as crianças do turno da tarde que saem às 16h40. Portanto, o aproveitamento é executado.

2 - As rotas 2020207115 (matutino) e 20202007116 (vespertino) são feitas pelo mesmo veículo. Esse veículo também executa trecho vazio com aproveitamento.

3 - A rota 20202007106 (matutino) faz par com a rota 20202007110 (vespertino). Também executa um trecho vazio após deixar as crianças da turma da manhã na APAE. Ele volta ao início da rota (volta vazio) para buscar as crianças da tarde e iniciar a rota 20202007110.

Não houve manifestação da unidade examinada a respeito do achado, os gestores apenas informaram a decisão de realizar uma auditoria interna para verificação dos apontamentos.

1.4.6. Veículos utilizados pela empresa A G Turismo e Locação de Veículos Ltda. no PNATE possuem características inferiores aos veículos descritos no Processo nº 11.263/2023 (previsão de contratação), fato que acarretou gastos evitáveis de R\$ 94.191,20, considerando a amostra adotada pela CGU.

O tipo de veículo referência adotado pela SEDU/ES para rotas com até 15 passageiros e considerado como base de cálculo dos custos fixos e variáveis a serem aplicados no Processo nº 11.263/2023 foi: "Mercedes-Benz - Sprinter 313 VAN Street Std. 16L. Dies- Ano 2009 – Diesel". Utilizando-se o valor de mercado desse modelo a SEDU/ES calcula as demais despesas, conforme será detalhado adiante.

Destaca-se que, conforme a legislação do Estado do Espírito Santo, veículos com mais de 15 anos de fabricação estão isentos do pagamento do tributo IPVA (art. 6º da Lei nº 6.999, de 27.12.2001). Portanto, veículos fabricados em 2008 ou antes não são tributados, enquanto veículos fabricados a partir de 2009 são tributados.

No dia 21.02.2025, a equipe da CGU dirigiu-se às instalações da empresa A G Turismo e Locação de Veículos Ltda. e inspecionou alguns veículos. O Quadro a seguir contempla alguns dos veículos que estavam no pátio da empresa no momento da visita da CGU, onde foram fotografados. Considerando que a A G Turismo e Locação de Veículos é a única empresa contratada para realizar o transporte escolar em Lúna/ES, resta configurado que todos os veículos em seu pátio estariam voltados para o referido objeto. Além disso, posteriormente essas informações foram ratificadas por intermédio de Ofício 005/2025, de 07.03.2025, expedido pela empresa.

Quadro 06 - Veículos inspecionados pela CGU e que apresentam ano anterior a 2009

Item	Placa	Modelo	Ano	Proprietário do Veículo	Valor Mercado (app "PlacaFip")
1	GXS-2C97 (**)	Kombi	2007	A G Turismo e Locação de Veículos Ltda.	R\$ 26.752,00
2	GZX-8946 (**)	Kombi	2004	A G Turismo e Locação de Veículos Ltda.	R\$ 19.096,00

Item	Placa	Modelo	Ano	Proprietário do Veículo	Valor Mercado (app "PlacaFip")
3	HMN-6J70 (*)	Kombi	2007	Escolar Turismo e Locação de Veículos Ltda.	R\$ 31.997,00
4	HMM-6757 (**)	Kombi	2001	A G Turismo e Locação de Veículos Ltda.	R\$ 16.106,00
5	HMN-6D68 (**)	Kombi	2007	A G Turismo e Locação de Veículos Ltda.	R\$ 26.752,00
6	HFD-4D19 (*)	Kombi	2008	Escolar Turismo e Locação de Veículos Ltda.	R\$ 33.043,00
7	JNW-2E50 (*)	LO-812 - Mercedes Benz	1988	Escolar Turismo e Locação de Veículos Ltda.	Sem referências

(*) veículo locado e (**) veículo próprio, conforme Ofício 005/2025, de 07.03.2025, da A G Turismo e Locação de Veículos Ltda.

O Quadro 06 evidencia que nenhum veículo da amostra adotada e vistoriado na sede da A G Turismo - considerando o ano de fabricação de 2009 - demonstrou correlação ao previsto para contratação no Processo nº 11.263/2023. Os veículos vistoriados pela equipe da CGU e apresentados no quadro foram fabricados em anos anteriores a 2009. A despeito da possibilidade de subcontratar veículos, a constatação, neste caso, tangencia os custos adotados, que não condizem com a realidade apurada em campo, conforme explicitado a seguir.

Constatou-se que as rubricas Remuneração do Capital, Depreciação, IPVA, CRLV, Tacógrafo, Vistoria e Seguro são aplicadas ao valor de mercado adotado para os veículos de referência da SEDU/ES, anteriormente à contratação. Assim, veículos fabricados antes de 2009 não deveriam ter previsão de despesas de IPVA e de depreciação, uma vez que, contabilmente, já estariam totalmente depreciados (mais de 10 anos), também estão isentos de impostos (mais de 15 anos). A partir disso, efetuou-se o cálculo estimado de desperdício de recurso financeiro dos veículos vistoriados. A equipe da CGU utilizou apenas três rubricas para os cálculos: Remuneração do Capital, Depreciação e IPVA, uma vez que tais rubricas não se aplicam aos sete veículos apontados na amostra do quadro. Para o cálculo, foram consideradas as médias de valores de tais rubricas inseridas nas planilhas da SEDU/ES do Processo nº 11.263/2023.

Quadro 07 - Prejuízo estimado pela utilização de veículos inferiores aos previstos

Rubrica	Valor médio previsto - anual com base na planilha SEDU/ES	Quantidade de veículos - custos indevidos	Valor estimado do prejuízo anual
Remuneração do Capital	R\$ 8.018,25	7	R\$ 56.127,72
Depreciação	R\$ 4.738,33	7	R\$ 33.168,31
IPVA	R\$ 699,31	7	R\$ 4.895,17
TOTAL			R\$ 94.191,20

Fonte: Processo 11.263/2023 - Pregão Presencial 100/2023

Vale ressaltar que o prejuízo estimado de R\$ 94.191,20 foi calculado utilizando apenas as três rubricas para os cálculos (Remuneração do Capital, Depreciação e IPVA) e apenas os sete veículos vistoriados pela equipe da CGU. Contudo, ao analisar a relação de veículos utilizados no serviço de transporte escolar fornecida pela empresa A G Turismo e Locação de Veículos Ltda, é possível visualizar perdas potenciais, conforme o apontamento subsequente.

Não houve manifestação da unidade examinada a respeito do achado, os gestores apenas informaram a decisão de realizar uma auditoria interna para verificação dos apontamentos.

1.4.7. Utilização de veículos modelo Kombi em vez do modelo Van Sprinter (referência no Pregão Presencial nº 100/2023) acarretando sobrepreço e superfaturamento qualitativo na execução do transporte escolar.

Com base no Apêndice B - Custo individual das rotas do Anexo III - Projeto Básico do Termo de Referência do Pregão Presencial nº 100/2023, elaborou-se o quadro a seguir com os tipos de veículos, valores e quantidades de referência para o certame:

Quadro 08 - Tipos de veículos e valores de referência das planilhas de custos.

Veículos	Planilhas* SEDU/ES - referência do Pregão Presencial 100/2023	Quantidade de veículos
8 Passageiros	Não utilizado	0
15 Passageiros	Mercedes-Benz - Sprinter 313 VAN Street Std. 16L. Ano 2009 – Diesel Valor R\$ 60.772,00	78
23 Passageiros	31 NEOBUS - THUNDER + LOT/ESC/ SPTRANS - Ano 2010 - Diesel Valor R\$ 88.275,00	6
41 Passageiros	Ônibus Urbano - M. BENZ/INDUSCAR APACHE U- Ano 2009 – Diesel Valor R\$ 89.426,00	31

* Constantes no processo nº 11.263/2023. Fonte: Processo 11.263/2023 - Pregão Presencial 100/2023

Por meio da Solicitação de Fiscalização nº 3/2025, requereu-se à empresa A G Turismo e Locação de Veículos Ltda. a relação de todos os veículos de sua propriedade ou locados que estão sendo utilizados na prestação de serviços do transporte escolar no Município de Iúna/ES. Com base na resposta da empresa (Ofício nº 005/2025, de 07.03.2025) e considerando os veículos próprios e locados (139 veículos no total), constatou-se que mais de 57% (80 de 139) de todos os veículos utilizados são de ano de fabricação anterior a 2009, sendo este o ano referência para os veículos estabelecidos na planilha da SEDU/ES. Constatou-se ainda que 54% de todos os veículos utilizados são do tipo Kombi (75 Kombi de 139 veículos) e somente 9,4% são do tipo Sprinter (13) que é o padrão fixado pela SEDU/ES para rotas de 15 passageiros. Constatou-se que a empresa está utilizando veículos tipo Kombi para executar as rotas do transporte escolar previstas na planilha da SEDU/ES as quais tem como referência veículos Van Sprinter.

O uso da Kombi (Volkswagen) em vez da Van Sprinter (Mercedes-Benz) no transporte escolar traz desvantagens significativas para os alunos. A Kombi oferece menor capacidade (de 9 a 12

lugares, Escolar adaptada chega a 15; contra 15 a 20+1 da Sprinter), resultando em menos conforto e segurança devido a assentos estreitos, suspensão simples e falta de isolamento acústico e térmico. Além disso, a Kombi apresenta menor segurança, com ausência de recursos modernos como controle de estabilidade, disponíveis na Sprinter, o que compromete a proteção dos estudantes em trajetos diários.

Para a empresa contratada, a Kombi tem vantagens econômicas: seu custo de aquisição é bem inferior ao da Sprinter, a manutenção é mais barata e acessível devido à simplicidade do veículo e à ampla oferta de peças, menor consumo de combustível, IPVA isento (se fabricado antes de 2009) e seguro inferior, reduzindo custos operacionais. A utilização da Kombi prioriza a economia em detrimento da qualidade do serviço prestado aos alunos, enquanto a Sprinter, mais cara, oferece uma solução mais segura e confortável para o transporte escolar.

O sobrepreço ocorre quando o valor cobrado supera o de mercado/referência, no caso, a remuneração do capital, depreciação, IPVA, seguro, manutenção etc. foram calculados com base na planilha da SEDU/ES, considerando o veículo Van Sprinter (no valor de referência de R\$ 60.772,00), e os valores desses componentes seriam bem inferiores se fosse considerado o veículo Kombi. Nesse sentido, de forma prudente e conservador, realizou-se uma pesquisa do valor somente do veículo Kombi em banco de dados vinculados à Tabela Fipe, a partir do modelo mais novo (Kombi Escolar/50 anos 1.4 MI Total Flex Ano 2014 Gasolina) no valor de R\$ 47.506,00 em janeiro de 2024 (data do certame). Comparando-se os valores dos veículos Van Sprinter x Kombi, percebe-se que há uma diferença conservadora de R\$ 13.266,00 ($R\$ 60.772,00 - R\$ 47.506,00$), em cada rota de 15 passageiros com a utilização da Kombi ao invés de veículo Van Sprinter, sem mencionar os demais componentes incidentes sobre essa diferença.

Assim, adotando-se o princípio do conservadorismo para calcular perdas potenciais de forma prudente, o valor de R\$ 47.506,00 pode ser atribuído a todos os veículos para 15 passageiros na planilha de custo específico da SEDU/ES, mantendo os demais dados inalterados, é possível refazer o cálculo estimado do valor do objeto e apurar o sobrepreço envolvido somente em relação ao veículo tipo Kombi. A mesma situação poderia ser aplicada aos demais veículos se houvesse uma fiscalização efetiva do PNATE por parte da Prefeitura de Lúna/ES e outras divergências em relação a veículos fossem identificadas, o que motivaria a redução do valor do contrato.

Todavia, destaca-se que apenas duas Kombi são do ano de 2014, dentre os 75 veículos Kombi em posse da empresa, o que reduziria ainda mais o valor de R\$ 47.506,00 a ser atribuído a todos os veículos para 15 passageiros na planilha de custo específico da SEDU/ES para refazer o cálculo estimado do valor do objeto. Assim, considerando a verificação dos preços de cada Kombi na Tabela Fipe, é possível apurar o valor do sobrepreço neste item da planilha SEDU/ES em relação à realidade efetivamente utilizada pela empresa no serviço de transporte escolar. Ressalte-se que o mesmo procedimento poderia ser realizado com os demais veículos utilizados pela empresa no transporte escolar em caso de fiscalização efetiva do PNATE por parte da Prefeitura de Lúna/ES.

Por outro lado, ocorre o superfaturamento qualitativo quando a qualidade do serviço é inferior à prevista na licitação/contrato, sem redução proporcional no preço. No transporte

escolar, por exemplo, isso ocorre quando são contratadas Vans Sprinter seguras, mas são utilizadas Kombis de menor qualidade. Essa prática compromete a relação custo-benefício, gerando prejuízo financeiro, afetando o custo e a qualidade do serviço. O superfaturamento qualitativo é difícil mensurar, pois envolve o valor intangível da qualidade dos serviços prestados.

Não houve manifestação da unidade examinada a respeito do achado, os gestores apenas informaram a decisão de realizar uma auditoria interna para verificação dos apontamentos.

1.4.8. Salário Base de motoristas de ônibus e micro-ônibus pago em valor inferior ao salário da Convenção Coletiva de Trabalho da categoria que foi estimado no Processo nº 11.263/2023, Pregão Presencial nº 100/2023, acarretando prejuízo aos empregados.

A análise do processo nº 11.263/2023, pelo qual foi realizado o Pregão Presencial nº 100/2023, mostrou que o valor estimado do objeto foi calculado por meio de planilhas de Custo Específico, metodologia desenvolvida pela UFMG. Utilizando-se essas planilhas Excel, previamente parametrizada para os cálculos, a SEDU/ES insere os valores de entradas e os cálculos dos custos fixos e variáveis são feitos automaticamente.

A planilha de Custo Específico do transporte escolar requer a inclusão de dados de entrada para calcular o valor do serviço de cada rota individualmente por quilômetro rodado (R\$/km). Multiplicando-se esse valor pela quilometragem diária fixada para a rota, obtém-se o custo diário do serviço, que multiplicado pelos dias letivos do ano resulta no custo anual do serviço de transporte escolar para aquela rota específica. O ponto crítico do trabalho de avaliação do valor do serviço de transporte escolar por meio dessa planilha são os dados de entrada, pois a sensibilidade do resultado em relação às variações desses dados de entrada pode ter um impacto significativo no valor final do serviço. Os dados de entrada são diversos: salário de motorista/monitor; vale alimentação; plano de saúde; seguro de vida; encargos trabalhistas; valor do veículo e sua depreciação; quilometragem da rota; combustíveis; lubrificantes; manutenção; seguro do veículo; despesas administrativas; remuneração do capital; e impostos e taxas.

Na comparação entre a planilha e o que foi constatado em campo, um dado de entrada que chamou atenção foi o salário do motorista. Na planilha de custo, o valor do salário do motorista utilizado para o cálculo foi de R\$ 2.958,68 mensais. Ao elaborar a planilha de referência, a SEDU/ES adotou o salário do motorista fixado pela Convenção Coletiva de Trabalho 2023-2024¹³. O valor referencial adotado é o que está inserido na Cláusula Segunda da convenção, conforme transposto na figura a seguir:

¹³ Celebrada entre o Sindicato das Empresas de Transporte de Passageiros do Estado do Espírito Santo (SETPES) e o Sindicato dos Trabalhadores em Empresas de Transportes Rodoviários de Cargas Secas, Líquidas, Inflamáveis, Passageiros, Fretamento em Geral dos Municípios de Vila Velha e Guarapari.

Figura 03 - Cláusula 2ª da Convenção Coletiva - Salário Motorista

CLÁUSULA 2ª – DA CORREÇÃO SALARIAL E DOS SALÁRIOS	
A partir de 01 de março de 2023 as empresas abrangidas por esta Convenção ficam obrigadas a conceder um reajuste salarial de 10% (dez por cento) sobre os salários praticados em 28/02/2023, ficando assim obrigadas ao pagamento dos seguintes pisos salariais normativos, admitida a proporcionalidade prevista em lei e a compensação de eventuais antecipações salariais:	
• Motorista :	-----R\$ 2.958,68

De acordo com os demonstrativos do FGTS constantes no processo, o salário efetivamente pago é de R\$ 1.700,00, uma diferença de R\$1.258,68 em desfavor dos motoristas. Essa diferença foi confirmada pela resposta da empresa A G Turismo e Locação de Veículos Ltda. (Ofício nº 005/2025, de 07/03/2025) à Solicitação de Fiscalização nº 3/2025. O referido ofício admitiu que o salário do motorista pago é de R\$ 1.700,00.

O cálculo do valor total do serviço de transporte escolar foi obtido por meio das planilhas de Custo Específico, considerando o salário do motorista de R\$ 2.958,68, todavia o salário efetivamente pago aos motoristas é de R\$ 1.700,00, ou seja, que a empresa está pagando valor inferior ao previsto nas planilhas de Custo Específico do Pregão Presencial 100/2023.

Destaca-se que a Secretaria Municipal de Educação (SME) de Iúna/ES já havia constatado isso em maio de 2020 (processo 159/2020) ao analisar denúncia alertando sobre irregulares nos pagamentos de motoristas e monitores por parte da A G Turismo e Locação de Veículos Ltda. no âmbito do Processo nº 4.029/2019, contrato nº 30/2020. Naquela ocasião, com base na SEFIP dos meses de fevereiro e março de 2020, a SME constatou que os valores de salários relacionados na SEFIP estavam divergentes do custo fixo do contrato e que diversos funcionários da empresa vinculados em rotas não estavam relacionados na SEFIP, ou seja, não estavam registrados. Portanto, naquela época, a SME havia identificado que a empresa A G Turismo e Locação de Veículos Ltda. não estava remunerando seus motoristas e monitores de acordo com os valores salariais da Convenção Coletiva de Trabalho inseridos nos custos fixos do contrato nº 30/2020, conforme exposto no item 1.3.2 do presente relatório.

Tanto no contrato nº 30/2020 como no contrato nº 29/2024, o valor total do serviço de transporte escolar considerou o Custo Específico com os valores salariais das Convenções Coletivas de Trabalho, respectivamente. Todavia, como a empresa A G Turismo e Locação de Veículos Ltda. não estava remunerando seus motoristas e monitores conforme contratado, caberia apurar diferenças entre o Custo Específico e os salários efetivamente pagos pela contratada.

A equipe da CGU não conseguiu identificar quais rotas efetivamente têm ou não o monitor e os demonstrativos do FGTS não deixa claro quem é monitor e o período de trabalho de 4 ou 8 horas. Não houve informações a respeito no Ofício nº 005/2025, de 07.03.2025, da empresa. Considerando o exposto na Ata de Reunião SME e A G Turismo de 14.04.2020 (processo nº 159/2020) de que a empresa estaria realizando o pagamento aos monitores por horas trabalhadas e não o valor estipulado na planilha de custo, ou seja, pagamentos aos monitores

divergentes ao contratado, mas não foi possível avaliar se houve prejuízo diante da ausência das informações.

Além disso, o cálculo referente aos encargos trabalhistas sobre o montante de salários dos motoristas (no percentual adotado pela SEDU/ES de 59,81% e previsto no contrato nº 29/2024) considera o valor salarial da Convenção Coletiva de Trabalho da categoria. Portanto, também caberia apurar diferenças entre encargos trabalhistas do Custo Específico em relação aos salários efetivamente pagos pela contratada.

Não houve manifestação da unidade examinada a respeito do achado, os gestores apenas informaram a decisão de realizar uma auditoria interna para verificação dos apontamentos.

1.4.9. Motorista de ônibus entrevistado pela equipe da CGU relata não ter conhecimento de que a empresa A G Turismo e Locação de Veículos Ltda. fez recolhimentos trabalhistas obrigatórios e não recebeu, para sua guarda, recibo ou contracheque.

Nas fiscalizações de campo realizadas pela equipe da CGU, foi constatado que o veículo placa JNW-2E50, Mercedes Benz LO 812, estava sendo conduzido por motorista sem vínculo empregatício com a empresa A G Turismo e Locação de Veículos Ltda. O condutor relatou executar duas rotas, sendo uma pela manhã e outra pela tarde e afirmou que foi chamado pela empresa para auxiliar no transporte, sendo esse um costume na região. Para verificar o pagamento pelos serviços prestados, foi solicitado que disponibilize a comprovação, mediante recibo ou contracheque. No entanto, o motorista declarou que assina o contracheque e devolve-o à empresa.

Também foi solicitado que disponibilizasse comprovação do pagamento do auxílio alimentação e do plano de saúde, mas não houve retorno. O motorista não soube informar se a empresa recolhe os tributos trabalhistas relativos aos seus serviços prestados. Esse fato chama a atenção, pois é direito de todo trabalhador ter em sua posse os recibos/contracheques. Todas as empresas são obrigadas a fornecer o contracheque aos funcionários, de acordo com o artigo 464 da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT).

Tal situação corrobora com a apuração realizada pela Secretaria Municipal de Educação (SME) em maio de 2020 (processo nº 159/2020, no âmbito do contrato nº 30/2020), que constatou diversos funcionários da empresa vinculados em rotas que não estavam relacionados na SEFIP, ou seja, não estavam registrados, conforme exposto no item 1.3.2 do presente relatório.

Cabe ressaltar que é condição para a Prefeitura de Lúna/ES efetuar o pagamento à empresa A G Turismo e Locação de Veículos Ltda. que seja apresentada declaração informando que todos possuem CTPS devidamente assinada, juntamente com relação dos funcionários vinculados ao contrato, com comprovação de recolhimento dos encargos, como GFIP e/ou SEFIP (subitem 2.2.2 do Contrato nº 29/2024). Ainda que a fiscalização exercida no interesse exclusivo do Município e não exclui nem reduz a responsabilidade do fornecedor por qualquer irregularidade. (subitem 3.4 do Contrato nº 29/2024).

Não houve manifestação da unidade examinada a respeito do achado, os gestores apenas informaram a decisão de realizar uma auditoria interna para verificação dos apontamentos.

1.4.10. Vale Alimentação pago aos empregados mostra-se divergente do valor fixado na Convenção Coletiva de Trabalho da categoria, acarretando prejuízo aos empregados.

Na planilha de custo da SEDU/ES, o valor do vale alimentação foi estabelecido em R\$ 916,41, de acordo com a cláusula 4ª da Convenção Coletiva de Trabalho 2023-2024:

Figura 04 - Cláusula 4ª da Convenção Coletiva - Vale Alimentação

CLÁUSULA 4ª – VALE ALIMENTAÇÃO/REFEIÇÃO
A partir de 01 de Março de 2023 as empresas se obrigam a conceder aos seus empregados vales alimentação/refeição no valor mensal R\$ 916,41 (novecentos e dezesseis reais e quarenta e um centavos), correspondente ao máximo de 26 (vinte e seis) tickets no valor unitário de R\$ 35,24 (trinta e cinco reais e vinte e quatro centavos), que não se incorporarão aos salários para toda e qualquer finalidade.

Ocorre que, em resposta apresentada pela empresa A G Turismo e Locação de Veículos Ltda. (Ofício nº 005/2025, de 07.03.2025) à Solicitação de Fiscalização nº 3/2025, o valor real do vale alimentação foi informado em R\$ 435,60, ocasionando uma diferença de R\$ 480,81 mensal pago a menor para os empregados da empresa.

Como o valor do vale alimentação realmente pago é de R\$ 435,60, o valor do objeto calculado com base no valor da Convenção Coletiva de Trabalho poderá ser recalculado, considerando como dado de entrada o valor efetivamente pago pelo prestador dos serviços de transporte escolar, tendo em vista que a empresa deixou de repassar aos empregados uma diferença de R\$ 480,81 mensal. Assim, cabe apurar diferenças entre o Custo Específico contratado em relação aos valores efetivamente pagos pela contratada.

Cabe reforçar que a Secretaria Municipal de Educação (SME) de Iúna/ES já havia constatado em maio de 2020 (processo nº 159/2020, no âmbito do contrato nº 30/2020) que a empresa A G Turismo e Locação de Veículos Ltda. não estava pagando aos empregados o vale alimentação adequadamente. Naquela apuração, a SME não obteve da contratada a comprovação do pagamento do vale alimentação, conforme exposto no item 1.3.2 do presente relatório.

Não houve manifestação da unidade examinada a respeito do achado, os gestores apenas informaram a decisão de realizar uma auditoria interna para verificação dos apontamentos.

1.4.11. Impacto do Plano de Saúde e Seguro de Vida no valor total do serviço de transporte escolar.

A planilha de custo do transporte escolar calcula o valor do serviço por rota com base no custo por quilômetro rodado (R\$/km). A precisão do cálculo depende da qualidade dos dados de entrada, que podem impactar significativamente o resultado. Esses dados incluem salários e benefícios, encargos trabalhistas, custo e depreciação do veículo, combustível, manutenção, seguros, despesas administrativas, remuneração do capital, impostos e taxas.

Na planilha, além de salários e vale alimentação, há previsão de a empresa fornecer aos empregados Plano de Saúde e Seguro de Vida, os quais impactam o custo do transporte escolar em R\$ 494.208,00 e R\$ 27.456,00, respectivamente, o que totaliza o montante de R\$ 521.664,00. Tais benefícios constam na referida Convenção Coletiva de Trabalho – SETPES, conforme segue:

Figura 05 - Cláusulas 6ª e 20ª da Convenção Coletiva - Plano de Saúde e Seguro de Vida

CLÁUSULA 6ª - PLANO DE SAÚDE A partir da formalização desta convenção coletiva as empresas se obrigam a fornecer plano de saúde aos seus empregados e familiares destes, sendo que os contratos celebrados com a(s) empresa(s) prestadora(s) de serviço de saúde, que poderá(ão) oferecer o serviço mediante consórcio ou não, terão seus custos compartilhados com os empregados, arcando a empresa com o valor único e exclusivo de R\$ 198,00 (Cento e noventa e oito reais) para o plano familiar e de R\$ 99,00 (Noventa e nove reais) para o plano individual. A complementação do custo do plano escolhido será de obrigação do empregado através de declaração de opção e autorização para o consequente desconto em seu contracheque. CLÁUSULA 20ª - SEGURO DE VIDA As empresas se obrigam a contratar e/ou manter, em favor de cada um dos empregados um seguro de vida em grupo e acidentes pessoais, assumindo exclusivamente a obrigação de pagamento do custo, per capita mensal, de R\$ 11,00.

Contudo, não foi possível avaliar se a empresa A G Turismo e Locação de Veículos Ltda. está fornecendo esses benefícios a seus empregados. Assim, caberia à Prefeitura de Iúna/ES solicitar à contratada a comprovação desses benefícios por meio da folha de pagamento da empresa A G Turismo e Locação de Veículos Ltda., apólice de seguro e convênio de saúde e apresentar à CGU em sua manifestação ao presente relatório.

Ressalta-se que no Contrato nº 29/2024, item 8.2.5, consta a obrigação de a empresa A G Turismo e Locação de Veículos Ltda. observar as prescrições relativas às leis trabalhistas, fiscais, seguros. Já no item 8.2.8, consta a obrigação de a empresa executar todos os serviços de acordo com as especificações e demais elementos técnicos que integram o termo de referência, obedecendo rigorosamente as normas técnicas existentes. Ressalta-se que a planilha de custo é parte integrante do termo de referência, conforme item 21.10.3. Anexo III – Projeto básico: transporte escolar 2023, Apêndice B e C.

No Termo de Referência anexo ao Edital do Pregão Presencial nº 100/2023, consta que a empresa deve manter vínculo empregatício com os seus empregados, sendo responsável pelo pagamento de salários e todas as demais vantagens, recolhimento de todos os encargos sociais e trabalhistas, além de seguros e indenizações, taxas e tributos pertinentes (item 11.5.9). Bem como, assumir total responsabilidade pelo controle de frequência, disciplina e pelo cumprimento de todas as obrigações trabalhistas, fiscais e previdenciárias, indenizações, multas, seguros, normas de saúde pública e regulamentadoras do trabalho (NR), assim como pelo cumprimento de todas as demais obrigações atinentes ao contrato (item 11.5.10).

Não houve manifestação da unidade examinada a respeito do achado, os gestores apenas informaram a decisão de realizar uma auditoria interna para verificação dos apontamentos.

1.4.12. Impacto do Seguro dos veículos com cobertura para passageiros/alunos e terceiros no valor total do serviço de transporte escolar.

Na planilha de custo dos serviços de transporte escolar, consta a previsão de contratação de seguro dos veículos com cobertura para a tripulação (motorista e monitor), passageiros/alunos e terceiros ou somente para passageiros (seguro APP), que é um seguro de acidentes pessoais de passageiros, que protege os ocupantes de um veículo em caso de acidentes. As coberturas do seguro APP são: i) indenização por danos físicos causados aos passageiros; ii) despesas médicas, hospitalares e odontológicas; iii) assistência funeral; e iv) indenização para lidar com as consequências financeiras do acidente. O montante previsto na planilha de custo é de R\$ 188.062,03.

Conforme consta no item 11.2.26 do Edital do Pregão Presencial nº 100/2023, processo nº 11.263/2023, a empresa deveria apresentar cópia de apólice de seguro total ou contra terceiros **de todos os veículos** referentes às rotas licitadas. Já no termo de referência, item 11.1.4, consta que os veículos utilizados deveriam ser disponibilizados em perfeitas condições, com os equipamentos obrigatórios, possuir todas as licenças regularizadas e seguro para os transeuntes. O item 11.2.26 do termo de referência reforça a necessidade de apresentação de cópia de apólice de seguro total ou contra terceiros de **todos os veículos** referentes às rotas licitadas.

Destaca-se que no processo nº 11.263/2023 constam cópias de apólices de seguro de alguns veículos. Desse modo, não foi possível avaliar se a empresa A G Turismo e Locação de Veículos Ltda. realizou a contratação de seguro total ou contra terceiros de **todos os veículos** referentes às rotas licitadas. Assim, caberia à Prefeitura de Lúna/ES solicitar à contratada a comprovação de que **todos os veículos** vinculados ao serviço de transporte escolar contêm cobertura para passageiros/alunos e terceiros por meio de apólice de seguro e apresentar à CGU em sua manifestação ao presente relatório.

Não houve manifestação da unidade examinada a respeito do achado, os gestores apenas informaram a decisão de realizar uma auditoria interna para verificação dos apontamentos.

1.5. A fiscalização do PNATE por parte da Prefeitura de Lúna/ES.

Com o objetivo de verificar a efetividade das fiscalizações do PNATE por parte da Prefeitura de Lúna/ES, a equipe da CGU entrevistou os dois servidores nomeados para a função. As entrevistas revelaram que não existem fiscalizações rotineiras e com temporalidade pré-definida da execução do transporte escolar. Constatou-se a ocorrência de recebimentos esporádicos de reclamações de pais de alunos, quanto aos horários descumpridos, transportes de alunos após o horário programado, acarretando atraso na chegada à escola, e demoras na entrega dos alunos em suas residências.

Foi solicitado aos fiscais do PNATE a disponibilização de relatórios que evidenciassem a atuação sistemática e contínua. Foram disponibilizados à equipe da CGU quatro notificações endereçadas à empresa A G Turismo e Locação de Veículos Ltda. São elas datadas de 08.07.2022, 20.09.2022, 04.10.2022 e 02.07.2024, e contêm a identificação da secretária municipal de educação como subscritora, porém não continham a assinatura da referida

secretária e tampouco os protocolos de recebimento por parte da empresa. Ainda, no período de 04.10.2022 a 02.07.2024, passaram-se 637 dias sem que outras notificações à empresa ocorressem.

Diante disso, não havia como afirmar que as notificações foram efetivamente recebidas pela empresa. As referidas notificações concentraram-se em relatar ocorrência de irregularidade nos horários, mal conservação dos veículos, velocidades acima do normal e constantes atrasos”. Em relação a isso, a cláusula 18.2.2.1 do contrato nº 29/2024 estabelece que, se o atraso for superior a 15 minutos e inferior a 50 minutos, a multa para essa infração é de 1% (um por cento) por dia letivo de ocorrência, multiplicado pelo valor total mensal da rota, conforme fórmula para cálculo exposta no contrato.

Apesar das reclamações de pais de alunos e das ocorrências, não houve a disponibilização à equipe da CGU de multas aplicadas à empresa. Também, não houve a disponibilização de relatórios da fiscalização do PNATE comprovando a realização de vistorias *in loco* referentes a: i) condições dos veículos (segurança, limpeza, conservação); ii) itinerários efetivamente cumpridos; iii) presença de monitores quando exigido; iv) cumprimento de horários e rotas contratadas; e v) controle de quilometragem efetivamente realizada.

Os gestores municipais apresentaram resposta¹⁴ à versão preliminar deste relatório e disponibilizaram os documentos com a assinatura da secretária municipal de educação, os protocolos de recebimento por parte da empresa e as comprovações das penalidades/multas aplicadas à empresa contratada. Também manifestaram o compromisso de elaborar um plano de fiscalização, com cronograma regular e uso de relatórios padronizados, incluindo *checklist* técnico, registros fotográficos, protocolos de visita e assinatura dos fiscais. Cabe ressaltar que as multas aplicadas à empresa são de 2025 e foram todas emitidas após a atuação da CGU no município.

1.6. Situação dos pareceres conclusivos do CACS/FUNDEB referentes às prestações de contas do PNATE.

O Conselho de Acompanhamento e Controle Social (CACS-FUNDEB) realiza reuniões periódicas para discutir e aprovar as prestações de contas do PNATE apresentadas pela administração municipal, emitindo pareceres conclusivos sobre a execução financeira do programa. O conselho verifica se os recursos do PNATE estão sendo utilizados de forma adequada, conforme as diretrizes estabelecidas pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE).

A atuação do CACS-FUNDEB no monitoramento do PNATE é fundamental para garantir a transparência e a efetividade na utilização dos recursos públicos destinados ao transporte escolar. Por meio de suas atribuições, o conselho contribui para a melhoria da qualidade da educação no município, assegurando que os estudantes tenham acesso ao transporte escolar de forma segura e eficiente.

¹⁴ Ofício nº 213/2025, de 23.06.2025, detalhada no Anexo do presente relatório.

Com o objetivo de verificar a atuação do CACS-FUNDEB no Município de Iúna/ES, especificamente quanto às ações do PNATE, a equipe da CGU, por intermédio da Solicitação de Fiscalização nº 01/2025, instou os gestores para que disponibilizassem os pareceres conclusivos do CACS/FUNDEB referentes às prestações de contas de 2020, 2021, 2022, 2023 e 2024.

Os gestores municipais apresentaram resposta¹⁵ ao relatório preliminar informando que o Município de Iúna/ES não recebeu recursos do PNATE em 2020 e 2021 devido à reprovação das contas de 2016 pelo CACS/FUNDEB. Essa situação foi posteriormente regularizada e o município voltou a receber recursos do PNATE em 2022, com prestações de contas realizadas em 2023 e 2024. A plataforma BB Gestão Ágil, que substituiu o SiGPC, ainda não disponibilizou funcionalidade para emissão de parecer do Conselho para 2023 e 2024. Por fim, houve a disponibilização de documentos em relação às comprovações das prestações de contas.

É imprescindível que o município exerça rigoroso controle sobre a atuação do CACS-FUNDEB, assegurando não apenas a emissão de pareceres conclusivos, mas também o apoio efetivo na fiscalização dos recursos do PNATE, garantindo transparência e conformidade com as diretrizes do FNDE.

1.7. Aquisição de veículos para realizar o transporte escolar pela Prefeitura de Iúna/ES.

Ao extrair a relação de veículos da frota da Prefeitura de Iúna/ES do seu Portal da Transparência (<https://iuna-es.portaltip.com.br/consultas/frota/veiculos.aspx>), verifica-se que há 30 veículos com localização na Secretaria Municipal de Educação, sendo 17 veículos do tipo micro-ônibus e ônibus, desses, 10 estariam com status de “Ativo - em uso” e 7, “Inativo”.

No Processo nº 11.263/2023, o Estudo Técnico Preliminar menciona que o serviço de transporte escolar é executado em sua grande maioria, exclusivamente com administração indireta, e que o objetivo da administração municipal é continuar a executar este serviço com administração indireta, ou seja, por meio de contratação de empresa para a execução desse serviço.

Já em relação a veículos adquiridos por meio do PETE/ES destinados ao transporte escolar de estudantes, por meio do Ofício/SEDU/SESE/GAE nº 07, de 06.03.2025, a Secretaria Estadual de Educação/ES informou que, para o Edital de Chamamento nº 001/2023, a Prefeitura municipal de Iúna foi contemplada com recursos estaduais para a aquisição de 8 ônibus, sendo:

- a) 4 unidades - Ônibus Rural Escolar (ORE 1) -- Transmissão Mecânica; e
- b) 4 unidades - Ônibus Rural Escolar (ORE 2) -- Transmissão Mecânica.

Ao analisar o Portal da Transparência da Prefeitura de Iúna/ES, em contratos, (<https://iuna-es.portaltip.com.br/consultas/compras/contratos.aspx>), verifica-se que o ente municipal

¹⁵ Ofício nº 213/2025, de 23.06.2025, detalhada no Anexo do presente relatório.

assinou o contrato nº 178/2024, em 28.11.2024, e o contrato nº 182/2024, em 06.12.2024, visando à aquisição dos ônibus referenciados anteriormente, conforme segue:

Quadro 09 – Aquisição de ônibus escolar pela Prefeitura de Lúna/ES

Descrição	Quantidade	Valor unitário	Valor total	Fornecedor
Ônibus Rural Escolar (ORE 1) - Transmissão Mecânica	4	R\$ 412.000,00	R\$ 1.648.000,00	Volkswagen Truck & Bus Indústria e Com. de Veículos Ltda, CNPJ nº 06.020.318/0001-10
Ônibus Rural Escolar (ORE 2) - Transmissão Mecânica	4	R\$ 398.500,00	R\$ 1.594.000,00	IVG Brasil Ltda, CNPJ nº 36.519.422/0001-15

Fonte: contratos nº 178/2024 e nº 182/2024

Os municípios signatários do PETE/ES devem utilizar os veículos adquiridos para realizar o transporte escolar dos alunos da rede escolar pública estadual, bem como o transporte compartilhado (alunos das redes públicas estaduais e municipais).

Cabe ressaltar que não foi objeto da auditoria verificar a utilização no transporte escolar dos veículos micro-ônibus e ônibus com localização na SME e dos ônibus adquiridos por meio dos contratos nº 178/2024 e nº 182/2024.

Em resposta à versão preliminar deste relatório, os gestores apresentaram manifestação¹⁶ no sentido de que a maioria dos veículos da Secretaria de Educação foi leiloada. Oito ônibus novos, adquiridos em maio via PETE/ES, estão em processo de emplacamento e seguro. O município convocará motoristas aprovados em concurso para transporte escolar, que, mesmo parcial, gerará economia para investir em outras áreas da educação.

Destaca-se que os elevados custos com a contratação de serviços de transporte escolar no Município de Lúna/ES poderiam ser significativamente reduzidos com a utilização de frota própria, diminuindo a dependência de serviços terceirizados.

¹⁶ Ofício nº 213/2025, de 23.06.2025, detalhada no Anexo do presente relatório.

CONCLUSÃO

O objetivo desta auditoria foi avaliar a regularidade na aplicação de recursos federais do Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar (PNATE) no Município de Lúna/ES, envolvendo as contratações efetuadas para a execução desse serviço. Para tanto, foram examinados o histórico de contratações Prefeitura Municipal de Lúna/ES; os processos licitatórios e contratos; exame por amostragem das rotas realizadas pela empresa contratada; e inspeção de veículos utilizados na prestação de serviço de transporte escolar.

Com base nas análises e exames realizados, conclui-se que:

1.1 - Foi utilizada a correta modalidade de licitação?

Para execução do transporte escolar no período de 2020 a 2024, o Município de Lúna/ES adotou a dispensa de licitação em agosto de 2019, pregão presencial em janeiro de 2020 e novamente o pregão presencial em janeiro de 2024. A auditoria se concentrou na execução do Processo nº 11.263/2023, Pregão Presencial nº 100/2023, que resultou na seleção da empresa A G Turismo e Locação de Veículos Ltda. para operar o transporte escolar no município. Embora o Pregão Eletrônico fosse a melhor opção, pela economicidade e pela possibilidade de maior número de concorrentes (no Pregão Presencial nº 100/2023 só teve um concorrente), a adoção do Pregão Presencial não foi acompanhada de justificativas técnicas, sendo incorreta a alegação de que o pregão eletrônico impede a verificação da adequação dos serviços antes dos lances.

A justificativa apresentada para optar pelo pregão presencial é inconsistente, pois interpreta de forma equivocada o art. 4º, inciso VII, da Lei nº 10.520/2002, confundindo habilitação com análise técnica da proposta. Além disso, não apresenta evidências de inviabilidade técnica ou operacional do pregão eletrônico, como falhas sistêmicas ou inadequação ao objeto contratado, contrariando os princípios da motivação, eficiência, competitividade e economicidade previstos na legislação aplicável ao Processo nº 11.263/2023 (Leis nº 8.666/1993 e nº 10.520/2002 e o Decreto nº 10.024/2019).

1.2 - Na licitação realizada, houve algum tipo de favorecimento à empresa participante e/ou restrição à competitividade da licitação?

No Edital do Pregão Presencial nº 100/2023, houve restrição a participação de empresas constituídas na forma de consórcio no certame, contudo não houve no processo a justificativa legal ou técnica para essa restrição à competitividade. A formação de consórcios é um instrumento de ampliação da competitividade e restrições a essa modalidade só são admissíveis em casos excepcionais, com justificativa técnica e alinhada ao interesse público. Assim, não houve observância do artigo 33 da Lei nº 8.666/1993, que mantém a possibilidade de participação de consórcios e avança ao exigir que qualquer vedação ou limitação seja expressamente justificada.

A análise do edital do Pregão Presencial nº 100/2023, termo de referência e minuta do contrato (Processo 11.263/2023), com base na legislação (Leis nº 8.666/1993, nº

10.520/2002), identificou aspectos que podem ser considerados restritivos à participação de licitantes ou que sugiram direcionamento do objeto ou desestimulem a concorrência na licitação (exposto no item 1.4.3 do presente relatório).

1.3 Houve a ocorrência de sobrepreço?

A equipe da CGU selecionou quatro rotas de transporte escolar em execução no mês de fevereiro de 2025 para verificação "*in loco*". A amostra revelou que as quilometragens previstas no Projeto Básico e efetivamente contratadas não foram totalmente executadas, resultando em prejuízo financeiro de R\$ 244.757,16 para a Administração.

Na inspeção dos veículos utilizados pela empresa A G Turismo e Locação de Veículos Ltda. na execução do serviço de transporte escolar, constatou-se que os veículos possuem características inferiores àqueles descritos no Processo nº 11.263/2023 (Contrato nº 29/2024), fato que acarretou gastos evitáveis de R\$ 94.191,20, considerando a amostra adotada pela CGU.

Constatou-se ainda que a utilização de veículos modelo Kombi em detrimento do modelo Van Sprinter acarretou sobrepreço e superfaturamento qualitativo na execução do transporte escolar. Além disso, verificou-se a existência de outras situações que acarretaram prejuízo aos empregados, tais como: salário do motorista; empregados não registrados; vale alimentação.

2.1 - O município conta com equipe especializada no controle e fiscalização do PNATE, executa fiscalizações sistemáticas na prestação de serviços do transporte escolar e possui o CACS/FUNDEB realizando fiscalizações regulares?

As entrevistas realizadas com a equipe da Prefeitura de Lúna/ES revelaram que não existem fiscalizações rotineiras do PNATE com temporalidade pré-definida da execução do transporte escolar. Apesar das reclamações de pais de alunos e das ocorrências quanto a atrasos na prestação dos serviços, somente houve a disponibilização à equipe da CGU de multas aplicadas à empresa após a atuação da CGU. Portanto, constata-se que há melhorias a serem realizadas quanto às fiscalizações do PNATE por parte da Prefeitura de Lúna/ES.

3.1 - Os Roteiros previstos estão sendo executados em sua totalidade?

Na amostra selecionada pela CGU envolvendo quatro rotas de transporte escolar em execução no mês de fevereiro de 2025, constatou-se que as quilometragens previstas no Projeto Básico e efetivamente contratadas não foram totalmente executadas.

ANEXO

I – MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE EXAMINADA E ANÁLISE DA EQUIPE DE AUDITORIA

Por intermédio do Ofício nº 213/2025, de 23.06.2025, os gestores da Prefeitura Municipal de Lúna/ES apresentaram suas manifestações ao Relatório Preliminar de Apuração nº 1769805, de 19.05.2025. Conforme orientação técnica, trechos e imagens considerados desnecessários foram suprimidos, com o uso da marca “[...]”, para garantir clareza e objetividade. Salienta-se que, em alguns casos, para melhor compreensão do apontamento da auditoria e do posicionamento dos gestores, síntese das manifestações e análises da equipe de auditoria foram consignadas no próprio achado de auditoria, na seção “Resultados dos Exames”.

O relatório final foi elaborado com base no relatório preliminar, previamente submetido à avaliação dos gestores. Após suas considerações, alguns itens foram revisados, ajustados ou removidos do documento final. Para facilitar a leitura e a compreensão, a numeração dos itens no relatório final foi reorganizada de forma sequencial. A fim de evitar confusão ao referenciar o anexo com a numeração anterior, a numeração atual foi indicada entre parênteses.

Achado nº 1.1

Manifestação da unidade examinada

“Sim, de fato a empresa A G Turismo mantém contrato com esse Município desde o ano de 2013.

Sobre a diferença do quantitativo de alunos do Município informado pela Prefeitura de Lúna referente ao ano de 2014 (sic, 2024) não conferir com o quantitativo informado pela SEDU, apresentando uma diferença de 740 alunos a mais em prol do Município, informamos que o município de Lúna sempre cadastrou os alunos para fins de transporte escolar terceirizado com base na previsão de atendimento exclusivo aos estudantes da zona rural, conforme a necessidade identificada anualmente.

Já o transporte de alunos da zona urbana era realizado, de forma limitada, com veículos próprios da Prefeitura, o que restringia significativamente o alcance do serviço.

No entanto, a partir dos últimos anos, a administração municipal, reconhecendo as necessidades de muitas famílias da zona urbana, diante da vulnerabilidade das crianças de baixa idade da educação infantil e o ensino fundamental até o 5º ano, passou a oferecer transporte escolar também para os alunos da área urbana, especialmente crianças que exigem maior atenção no deslocamento até as unidades escolares, posto que não existe na Cidade empresa privada que ofereça este serviço e ainda que existisse o perfil do público (baixa renda) não possui condições de custear.

Essa ampliação da política de transporte, que se deu de forma gradual, resultou na criação de novas linhas e itinerários, atendendo uma demanda crescente identificada junto à comunidade. À medida que os cidadãos passaram a tomar conhecimento desse transporte urbano, a procura pelo serviço tem aumentado significativamente.

É importante destacar que durante o período de transição dessa nova política pública, o sistema transcolar – fonte oficial de dados da SEDU/ES – encontrava-se inoperante, impossibilitando a devida atualização cadastral dos estudantes atendidos. Essa situação técnica gerou divergências nos dados entre a realidade municipal e os registros estaduais, como verificado no ano de 2024, em que o número de alunos informado pela Prefeitura diverge daquele apresentado pela SEDU/ES.

Importante ainda destacar que o Município não realizava transporte para a educação infantil até o ano de 2024. Com a centralização das turmas de pré-escola na Escola Dalila de Castro Rios, tornou-se necessário incluir o transporte dessa nova categoria de alunos.

Diante de todos esses fatores – expansão territorial do serviço, inclusão de novas faixas etárias, adesão crescente da população e limitações no sistema estadual de dados – fica evidente que o aumento nos valores contratados reflete a ampliação do serviço prestado de forma segura e igualitária para todas as crianças do município, urbanas e rurais.”

Análise da equipe de auditoria

A Prefeitura Municipal de Lúna/ES, em sua resposta, concordou com a constatação, ou seja: que a empresa A G Turismo e Locação de Veículos Ltda. detém todos os contratos de transporte escolar no município desde 2013. A prefeitura apenas reconheceu o fato, sem nada acrescentar. O achado não se traduz primordialmente em irregularidade, mas aponta que a empresa A G Turismo e Locação de Veículos Ltda. detém certo domínio nas contratações vinculadas ao PNATE no município de Lúna/ES.

Quanto à divergência no quantitativo de alunos do município informado pela Prefeitura de Lúna/ES referente ao ano de 2024, os gestores alegam que o sistema de dados da SEDU/ES estava inoperante, impossibilitando a devida atualização cadastral dos estudantes atendidos.

Por fim, os gestores alegam que o acréscimo nos valores gastos pela Prefeitura de Lúna/ES com os serviços de transporte escolar é devido à expansão dos serviços de transporte escolar com a inclusão de novas faixas etárias.

Achado nº 1.2 e achado nº 1.2.1

Manifestação da unidade examinada

“Os atos praticados no processo nº 2.782/2019 foram executados na gestão do Prefeito, à época, (***.381.257-**) (administração 2017/2020). A licitação foi conduzida por servidor comissionado que não compõe mais a estrutura municipal. Sendo assim, não foi possível apurar a dinâmica das negociações pela autoridade que presidiu o ato naquela oportunidade,

sendo os documentos contidos nos autos, os quais a CGU já teve acesso, a única referência histórica dos fatos.”

Análise da equipe de auditoria

A argumentação do gestor, ainda que respaldada em fatos ocorridos em gestão municipal anterior, não é considerada suficiente para solucionar a desconformidade. Os atos e fatos das gestões anteriores não são desconsiderados por decursos de prazos, uma vez que possuem efeitos jurídicos que perduram no tempo, independente da troca de mandatário.

Diante disso, a equipe da CGU, fundamentada em evidências, entende que houve prejuízo ao município quando da convocação da 2ª colocada sem a negociação do desconto concedido pela 1ª colocada e na contratação de rotas com dimensionamento de alunos acima da real necessidade, resultando em gastos desnecessários.

Achado nº 1.3

Manifestação da unidade examinada

“Quanto ao lote 3, que não houve disputa nem negociação com a empresa para reduzir o valor ofertado, apresentamos como justificativa a mesma informada no tópico 1.2.

Assim como a dispensa de licitação processo nº 2.782/2019, na Licitação que originou o Pregão Presencial 79/2019, o certame foi conduzido por servidor que não compõe mais a estrutura municipal, não sendo possível apurar a dinâmica das negociações no dia da sessão pública, sendo os documentos contidos nos autos, os quais a CGU já teve acesso, a única referência histórica dos fatos.”

Análise da equipe de auditoria

A Prefeitura de Lúna/ES concordou com a constatação, ou seja, que no Lote 3 não houve disputa nem negociação com a empresa para reduzir o valor ofertado. O achado não se traduz primordialmente em irregularidade, mas aponta que os gestores, à época, deixaram de negociar valores mais vantajosos para o município com a empresa A G Turismo e Locação de Veículos Ltda.

Achado nº 1.3.1

Manifestação da unidade examinada

“No relatório da CGU são questionados os motivos para o acréscimo significativo dos valores empenhados em favor da empresa A G Turismo e Locação, comparando-se o período de 2017 a 2022.

Necessário esclarecer que de 2017 a 2019 a metodologia adotada para licitar o serviço de transporte escolar era o quilômetro rodado, apenas, sem qualquer outra exigência. Em 2019 a SEDU implementou o transcolares, sistema desenvolvido para gerar rotas otimizadas e

calcular o custo do transporte escolar rural para o conjunto de alunos matriculados nas escolas.

O sistema transcolar permite, além do cadastro de dados, a otimização de rotas, cálculo de custos, mais alternativas de visualização de dados, relatórios de viagens (com várias possibilidades) com a inclusão de custos por rota/viagem, georreferenciamento automático dos estudantes das escolas rurais da Rede Estadual e Municipal de Ensino.

Com a implantação de tal ferramenta todo o serviço contratado foi reformulado, melhorias foram implementadas, objetos foram acrescidos (como a exigência de monitores nas rotas), tudo isso impacta no custo do serviço.

Cabe destacar que o transporte em Iúna é feito de forma compartilhada com o Estado e que a adesão ao transcolares é uma condição para a manutenção desse compartilhamento, que por sua vez é favorável ao Município.

Sobre o aumento expressivo de valores empenhados no ano de 2022, explicamos que com o fim da pandemia, as aulas que estavam suspensas desde abril de 2020, deixaram de ser remotas, voltando a ser presenciais em 2021, com isso a demanda por transporte escolar foi retornando de forma gradual.

Como as aulas ficaram suspensas pelo período de mais de 1 (um) ano, o retorno presencial trouxe a necessidade de um ajuste logístico gigante para otimizar as rotas, eis que o sistema ficou praticamente 1 (um) ano sem ser alimentado com as transferências, mudanças de matrículas, mudanças de localidades dos alunos, fatores estes que impactam diretamente na logística de uma rota, demandando aditivos.

Ademais, quando o transporte escolar foi licitado, os horários e turnos eram compatíveis com o Estado. No curso da execução do contrato, o Estado passou várias escolas para o ensino integral, o que demandou a realização de aditivos para comportar a incompatibilidade de horários de saída dos alunos do Estado com os alunos do Município, aumentando também o número de viagens realizadas.

Ademais, ao contrário do que informado no relatório da CGU, os valores empenhados em favor da A G Turismo, para o ano de 2022 não foi o montante de R\$ 21.321.251,94. Em consulta ao Portal da Transparência (<https://iuna-es.portaltp.com.br/consultas/despesas/empenhos.aspx>) conforme relatório anexo, ao filtrar o processo de licitação nº 4.029/2019, que originou o Pregão nº 79/2019, verificamos que o valor empenhado em favor da A G Turismo no ano de 2022 na verdade é o montante de R\$ 18.041.644,27.

De igual forma, mesmo estando empenhado o valor de R\$ 18.041.644,27, o valor efetivamente pago à A G Turismo no ano de 2022, referente ao processo de licitação nº 4.029/2019, que originou o Pregão nº 79/2019, foi o montante de R\$ 15.352.720,45 conforme consulta ao Portal de Transparência (<https://iuna-es.portaltp.com.br/consultas/despesas/pagamentos.aspx>) e relatório em anexo.

Encaminhamos em anexo cópia integral de todas as planilhas e justificativas que subsidiaram a realização de todos os aditivos contratuais realizados (aditivo 01 ao 15), durante o curso da execução do contrato, para facilitar o entendimento.”

Análise da equipe de auditoria

A argumentação dos gestores aborda que, quando da implementação do Transcolar no município, houve melhoria significativa de controles, com otimização de rotas e até melhorias nos cálculos de custos, com novas exigências como monitores. Argumentam que, em 2022, o aumento nos valores empenhados ocorreu devido ao retorno das aulas presenciais pós-pandemia, demandando ajustes logísticos, adaptações por mudanças em matrículas, horários e adoção do ensino integral em escolas estaduais.

Os valores empenhados em favor da A G Turismo e Locação de Veículos Ltda para o ano de 2022 foi sim o montante de R\$ 21.321.251,94, conforme consulta no próprio *link* da manifestação, apenas não houve o filtro do Processo nº 4.029/2019, visto que o montante inclui o Processo nº 2.434/2021 (com valor empenhado de R\$ 3.279.607,67). Este processo foi originado do Contrato nº 30/2020, firmando no âmbito do Pregão Presencial nº 79/2019, portanto resultante do Processo nº 4.029/2019 (conforme relatado no item 1.3.2).

Após a emissão do relatório preliminar, os gestores apresentaram todos os termos aditivos. O aditivo 6 prorroga a vigência até 04.10.2022, logo abrange a execução dos serviços de transporte escolar no exercício de 2022; o aditivo 12 prorroga a vigência até 04.10.2023 para cobrir o exercício de 2023; e o aditivo 15, o exercício de 2024.

Todavia, as planilhas foram enviadas todas em “pdf” e não em planilha eletrônica, desse modo não há como conferir os cálculos. Ainda, as justificativas para a questão levantada deveriam ser fundamentadas em memórias de cálculos (as quais não foram encaminhadas), pois as alegações de mudanças de matrículas, mudanças de endereços, contratação de monitores sem especificar os quantitativos, não permite uma aferição confiável. Sem os números envolvidos não há como analisar os custos. Portanto, ficou prejudicada a análise dos aditivos e do acréscimo significativo dos valores empenhados em favor da empresa A G Turismo e Locação de Veículos Ltda.

Achado nº 1.3.2

Manifestação da unidade examinada

“Segue em anexo cópia do Processo nº 2.434/2021.

A referida medida foi adotada sob o fundamento do Parecer Consulta nº 12/2021-7 oriundo do Tribunal de Contas do Espírito Santo, que entendeu que a Pandemia da Covid-19, pode ser considerada uma possível justa causa para a aplicação do princípio da imprevisibilidade, e, subsidiariamente, quando adequado, da teoria da onerosidade excessiva.

Durante a Pandemia, diante do cenário de incertezas, a suspensão das aulas foi sendo prorrogada sucessivas vezes, na esperança de que o cenário se reverteria e as aulas pudessem ser retomadas.

Ocorre que, o serviço de transporte escolar, contratado sob o regime de dedicação exclusiva, manteve seus custos fixos durante todo o período, custos estes indispensáveis à manutenção da mobilização operacional, com pessoal e administrativos, envolvendo, respectivamente, o pagamento de salários e o recolhimento dos encargos sociais incidentes, e o pagamento de IPVA, licenciamento, DPVAT etc.

Sobre as denúncias de pagamento de salários em valores abaixo dos valores constantes na convenção coletiva de trabalho para monitores e motoristas, assim como a não comprovação do pagamento de vale alimentação, conforme relatado, que constam em denúncias informais e também nos processos administrativos nº 4.029/2019 e 159/2020, conforme informado pela equipe da CGU, registramos que tais denúncias foram recebidas na gestão do então Prefeito (**.381.257-**) (administração 2017/2020), de forma que a atual gestão (administração 2021/2024 e 2025/2028) toma conhecimento destes fatos somente no presente momento, e adota como providência a imediata abertura de auditoria interna, a ser promovida pelos Auditores de Controle Interno, servidores efetivos, lotados na Secretaria Municipal de Controle e Transparência.

A auditoria deverá levantar os fatos, catalogar provas, franquear o contraditório, apurar e quantificar a existência de dano ao erário e indicar possíveis responsáveis. A Portaria de instauração da auditoria segue em anexo.”

Análise da equipe de auditoria

O instituto do reconhecimento de dívida consta no artigo 59 da Lei nº 8.666/1993 e foi mantido pela nova lei de licitações (Lei nº 14.133/2021). Foi criado para ser utilizado em situações excepcionais, nas quais, por motivos justificados, firma-se o ajuste para que as partes contratantes tenham respaldo jurídico quanto às suas obrigações contratuais que não puderam ser cumpridas. No caso em tela, devido ao Covid-19, e consequente suspensão das aulas, a empresa A G Turismo e Locação de Veículos Ltda. incorreu em custos fixos e requereu à Prefeitura Municipal de Lúna/ES o pagamento desses custos.

Por inércia das duas partes contratantes, não houve, de forma planejada, um ajuste levado a termo. Como consequência, houve variados embates entre as partes. O ideal seria, tão logo houve a suspensão das aulas no município, as partes terem efetuado um acordo e formalizado uma repactuação com o objetivo de reequilíbrio contratual, mas isso não ocorreu.

Na manifestação da unidade, foi disponibilizado o Processo nº 2.434/2021 contendo o acordo extrajudicial firmado entre a prefeitura e a empresa, bem como o Relatório da Comissão (Portaria 525/2021). Este se refere à Auditoria realizada pela Controladoria Geral do Município que abrangeu o período de fevereiro de 2020 a outubro de 2021, mencionando que o serviço de transporte escolar não foi executado nos meses de abril a setembro de 2020 em decorrência da pandemia do Covid-19.

Apesar de a manifestação dos gestores mencionar que a empresa A G Turismo e Locação de Veículos Ltda manteve seus custos fixos (com pessoal, pagamento de salários, recolhimento dos encargos sociais incidentes, pagamento de IPVA, licenciamento, DPVAT etc.) durante todo o período, a comprovação desses custos não consta no Processo nº 2.434/2021. Não constam, por exemplo, os relatórios SEFIP, as folhas de pagamentos do período, os comprovantes de pagamentos do vale alimentação e demais despesas mencionadas.

Desse modo, não há como afirmar que o valor de R\$ 3.519.575,44 pago à empresa esteja em conformidade, uma vez que a prefeitura não disponibilizou a comprovação de todos os custos fixos dispendidos pela empresa durante o período afetado pela pandemia que resultaram nesse valor. Ademais, porque há uma diferença de R\$ 97.789,14 entre o valor acordado de R\$ 3.421.786,30 em relação ao valor pago, para qual não há justificativa no Processo nº 2.434/2021.

Cabe ressaltar que se as denúncias de pagamentos de salários inferiores à convenção coletiva de trabalho para monitores e motoristas foram recebidas na gestão anterior, a Portaria nº 525/2021 que designou a Comissão foi assinada pela atual gestão e o período da Auditoria abrangeu o período dessas denúncias. Todavia, elas não foram apuradas no Relatório da Comissão disponibilizado, tão pouco há evidências de que tal situação (pagamentos de salários inferiores) tenha sido considerada no montante apurado dos custos fixos.

Achado nº 1.4

Manifestação da unidade examinada

“Não procede a análise preliminar realizada pela CGU. Não existem falhas processuais formais quanto à organização do procedimento licitatório. Explico. Ao contrário da conclusão preliminar, a Prefeitura de Lúna, sim, observou o art. 38 da Lei nº 8.666/1993. Todo o procedimento da licitação é realizado por meio de processo administrativo devidamente autuado e organizado em ordem cronológica e com números identificadores que permitem a verificação e validação do documento na plataforma digital, bem como, da ordem cronológica de cada ato.

[...]

No Sistema “Essencial BPMS” cada “Protocolo” é uma espécie de processo autônomo dentro do sistema. O primeiro protocolo gera também uma numeração denominada “processo”. Os seguintes protocolos, relacionados de alguma forma com aquele protocolo inicial, pode ser vinculado ao mesmo número de processo. Então é possível que o denominado pelo sistema como “processo” tenha vários “protocolos” que são processos independentes. Por isso, os auditores mencionam pastas com nome inicial de “Protocolo”. Não obstante isso, cada “Protocolo” é um processo e tem início, meio e fim. No caso em análise, o procedimento de licitação foi todo realizado no Protocolo nº 13.033/2023.

[...]

Não houve cotação junto aos fornecedores porque o parâmetro utilizado para pesquisa de mercado é a própria planilha referencial de preços elaborada pela SEDU/ES. No mesmo sentido, não houve quadro comparativo das cotações de preços realizadas, pois não houve cotação de preços. Isso se justifica porque o Estado do Espírito Santo por meio do Decreto Estadual nº 3608-R, de 09 de julho de 2014.

[...]

Por fim, tal como constatado pela CGU houve a participação de somente uma empresa, situação alheia a vontade da administração municipal. [...] Necessário destacar que o ente municipal deu toda a publicidade necessária para a licitação em questão com publicações no diário oficial, site oficial, câmara, mural e até mesmo envio de aviso de licitação por e-mail. [...] Apesar de ter participado apenas uma empresa na licitação, cabe ressaltar que a administração municipal foi diligente e negociou com o licitante o valor com o objetivo de abaixar o preço, tendo obtido um desconto maior que o inicialmente ofertado pela empresa. [...]"

Análise da equipe de auditoria

Os argumentos dos gestores esclareceram e sanaram as falhas processuais formais apontadas quanto ao Processo nº 11.263/2023, Pregão Presencial nº 100/2023, de modo que o texto do achado foi ajustado eliminando esse apontamento.

Apesar de aceita a justificativa quanto à ausência de cotação junto aos fornecedores para pesquisa de preço praticado, vale mencionar que no Processo nº 11.263/2023 consta o documento "49283-Edital pesquisa de preço", assinado em 18.12.2023, para tal finalidade, que não foi utilizado.

Os preços sugeridos pela SEDU/ES não têm o condão de serem adotados como uma regra e que não possam ser contestados. As planilhas de orçamentação devem ser averiguadas se guarda correlação com os valores de mercado. Além disso, as planilhas podem conter erros de fórmulas ou lançamentos de valores incorretos. Prova disso é o Processo nº 4.029/2019, referente ao Pregão Presencial nº 79/2019, foi suspenso devido à impugnação sobre os valores das planilhas da SEDU/ES, que analisou e acatou alguns itens, incluindo o salário do motorista, conforme a Convenção Coletiva de Trabalho (conforme relatado no item 1.3 do presente relatório).

Diante disso, entende-se que a Prefeitura Municipal de Lúna/ES deveria ter uma fase de validação dos preços alocados nas planilhas elaboradas pela SEDU/ES, antes de serem devidamente inseridas nos processos, como forma de validar as estimativas constantes nas planilhas e se resguardar de incorrer em erros que causem prejuízos financeiros ao município.

Achado nº 1.4.1

Manifestação da unidade examinada

“Cumprir destacar que o Pregão Presencial nº 100/2023 foi realizado aplicando-se as regras da Lei 8.666/93 e Lei 10.520/2002, logo, qualquer menção à Lei 14.133/2021 deverá ser afastada de plano, em razão da vedação da aplicação combinada dos referidos instrumentos normativos, por força do que dispõe o art. 191 da Lei 14.133/2021.

A escolha pela realização de pregão presencial, em vez do eletrônico, para a contratação de empresa especializada no transporte escolar, encontra respaldo na legislação vigente à época e se justifica por critérios técnicos, operacionais e sociais relevantes ao interesse público.

Embora a Lei nº 10.520/2002 e o Decreto nº 10.024/2019 incentivem o uso do pregão eletrônico como regra, a Lei nº 8.666/1993, permite que a administração escolha a modalidade mais adequada às especificidades do objeto licitado, desde que devidamente motivada.

A região objeto da licitação é composta por comunidades rurais e pequenos empreendedores locais, muitos dos quais não possuem infraestrutura tecnológica ou capacitação para participar de pregões eletrônicos. A realização do pregão presencial promove a inclusão social e econômica, ampliando a competitividade e fomentando a participação de empresas locais.

O transporte escolar exige conhecimento minucioso das rotas, das condições geográficas e das peculiaridades locais (como vias não pavimentadas, áreas de difícil acesso, entre outros). A modalidade presencial facilita o esclarecimento de dúvidas em tempo real, o que contribui para a apresentação de propostas mais compatíveis com a realidade e para a obtenção de preços mais vantajosos.

Cabe destacar ainda que, à época da realização da licitação, a Administração possuía maior expertise na condução de pregões presenciais, com equipe capacitada para atuação nessa modalidade, prova disso é o levantamento realizado pela própria CGU, que demonstra a baixa quantidade de pregões eletrônicos, e o seu aumento gradual, resultado da transição da aplicação da 8.666/93 para a 14.133/2021.

Ademais, cumprir destacar que todo o certame foi regularmente registrado em vídeo, estando a mídia disponibilizada no canal <https://www.youtube.com/watch?v=mZ9a0Jj6IM> para acesso público.”

Análise da equipe de auditoria

A exigência de justificativa técnica para a adoção do pregão presencial já estava prevista na legislação anterior à Lei nº 14.133/2021. Assim, o apontamento não se baseou na nova lei e sim nas normas aplicáveis ao Pregão Presencial nº 100/2023 (citadas no texto, Lei nº 10.520/2002 e Decreto nº 10.024/2019). A nova lei foi mencionada apenas para reforçar a continuidade da exigência. Ainda assim, o texto foi ajustado para deixar clara sua origem na legislação anterior.

Além disso, a obrigatoriedade de ter justificativa técnica para adoção do pregão presencial em detrimento do eletrônico também era uma exigência da legislação local, Decreto Municipal nº 114/2005, conforme mencionado no Parecer jurídico, de 20.12.2023.

Os gestores não apresentaram fatos novos nem demonstram a inviabilidade técnica ou operacional que justificasse a não adoção do pregão eletrônico, limitando-se a alegações genéricas e conveniência administrativa, em desacordo com a legislação aplicável. A alegação de que o certame do pregão presencial foi totalmente registrado em vídeo apenas reforça que inexistem problemas técnicos e operacionais para a realização do pregão na forma eletrônica.

Achado nº 1.4.2

Manifestação da unidade examinada

“Cumpre destacar que o Pregão Presencial nº 100/2023 foi realizado aplicando-se as regras da Lei 8.666/93 e Lei 10.520/2002, logo, qualquer menção à Lei 14.133/2021 deverá ser afastada de plano, em razão da vedação da aplicação combinada dos referidos instrumentos normativos, por força do que dispõe o art. 191 da Lei 14.133/2021.

Dito isso, ao contrário do que prevê a Lei 14.133/2021, a Lei nº 8.666/93 não trata da participação de empresas em consórcio como sendo a regra. O art. 33 da Lei 8.666/93, estabelece que:

“Art. 33. Quando permitida na licitação a participação de empresas em consórcio, observar-se-ão as seguintes normas: [...]”

Sendo assim, a Lei 8.666/93 não obriga a admissão de consórcios empresariais, mas, sim, confere discricionariedade à Administração Pública, conforme conveniência e oportunidade, desde que devidamente motivada. Portanto, a vedação contida no edital encontra amparo legal direto e resulta de decisão administrativa fundamentada na natureza do objeto e nos princípios que regem a contratação pública.

O objeto da licitação - *transporte escolar regular de estudantes da rede pública* – possui natureza essencial, contínua e sensível, exigindo: a) rigorosa responsabilização direta pela execução do serviço; b) padronização de atendimento e conduta operacional; c) pronta resposta a eventuais falhas ou emergências; d) rastreamento efetivo dos veículos e das rotas utilizadas.

A execução por consórcio de empresas pode comprometer a clareza da responsabilidade contratual, dificultar a fiscalização administrativa e aumentar o risco de conflitos entre consorciadas, o que comprometeria a prestação do serviço.

A constituição de consórcios acarreta uma série de complicações contratuais, dificultando na identificação de responsabilidades individuais em caso de inadimplemento, mostrando-se incompatível com a simplicidade operacional necessária para garantir o transporte escolar eficiente, seguro e fiscalizável, sobretudo em áreas rurais de difícil acesso.

Diante do exposto, entendemos plenamente justificada a vedação à participação de empresas em consórcio, prevista expressamente no edital de licitação para transporte escolar, com base na discricionariedade legal conferida pelo art. 33 da Lei nº 8.666/1993; na complexidade administrativa e operacional que consórcios acarretariam; e na necessidade de assegurar responsabilidade clara, direta e fiscalizável.”

Análise da equipe de auditoria

A exigência de justificativa legal ou técnica para restrição a participação de empresas constituídas na forma de consórcio já estava prevista na legislação anterior à Lei nº 14.133/2021. Assim, o apontamento não se baseou na nova lei e sim nas normas aplicáveis ao Pregão Presencial nº 100/2023 (citadas no texto, Lei nº 8.666/1993, art. 33, e Acórdão do TCU nº 2.633/2019 – Plenário). A nova lei foi mencionada apenas para reforçar a continuidade da exigência.

O apontamento não considera que a participação de empresas em consórcio seja regra, mas, conforme consta na própria manifestação da unidade examinada, que a discricionariedade da Administração fosse devidamente motivada no processo, o que não ocorreu.

A vedação à participação de consórcios em licitação, embora discricionária, exige motivação técnica e alinhamento ao interesse público, sob pena de violação ao princípio da competitividade, dado que a formação de consórcios é instrumento legítimo para ampliar a concorrência, conforme prevê a legislação e entende o TCU.

Os argumentos apresentados na manifestação da unidade examinada não são válidos, pois o art. 33 da Lei nº 8.666/1993 exige a indicação da empresa responsável pelo consórcio que deverá atender às condições de liderança, a apresentação dos documentos exigidos nos artigos 28 a 31 dessa Lei por parte de cada consorciado, e a responsabilidade solidária dos integrantes pelos atos praticados em consórcio, tanto na fase de licitação quanto na de execução do contrato.

Achado nº 1.4.3

Achado nº 1.4.3.1

Manifestação da unidade examinada

“A declaração de capacidade estrutural exigida no edital visa garantir que a empresa licitante possui as condições necessárias para cumprir o objeto do contrato de forma satisfatória e eficiente. Essa medida busca proteger a administração pública e assegurar a qualidade do serviço a ser prestado. A exigência da declaração atesta que a empresa tem a experiência, conhecimento e capacidade operacional para executar o contrato sem riscos de atrasos ou falhas na prestação do serviço.

A declaração garante que a empresa tem as ferramentas e recursos necessários para realizar o objeto da licitação conforme as especificações do edital e as necessidades do poder público. Ao exigir essa declaração, a administração pública reduz o risco de contratar uma empresa que não possa cumprir o contrato, o que pode gerar custos adicionais, atrasos e problemas na prestação do serviço.

Embora a declaração seja genérica, o Edital e os seus anexos, incluído o Termo de Referência contém todas as informações necessárias para que a empresa entenda qual o número de veículos e quantitativos de profissionais terá que possuir para atender a contratação.

[...]

Por certo essa declaração não direciona, tampouco desestimula o licitante de participar do certame, ela só cumpre a formalidade de fazer com que ele declare possuir condições de cumprir o objeto que ele mesmo se propôs a cumprir quando resolveu disputar uma licitação, o que inclusive é o mínimo que se espera, que nenhum aventureiro compareça a uma sessão pública para brincar de dar lances.”

Análise da equipe de auditoria

A aptidão da licitante para executar o objeto pode ser comprovada por meio de atestados de capacidade técnica, conforme o art. 30 da Lei nº 8.666/1993, que evidenciem experiência prévia e compatibilidade com o objeto. A declaração não vai atestar que a empresa tem a experiência, conhecimento e capacidade operacional para executar o contrato sem riscos de atrasos ou falhas na prestação do serviço.

A boa prática recomenda que a declaração de estrutura e pessoal do licitante seja um compromisso claro, contendo informações objetivas, precisas e verificáveis sobre infraestrutura, equipe técnica e recursos adequados para a execução contratual, evitando qualquer caráter genérico, conforme o texto da declaração em análise, que segue:

“DECLARAMOS que possuímos capacidade de estrutura e pessoal disponível para cumprimento do contrato, e se houver necessidade, poderá a Prefeitura Municipal de Lúna fazer vistorias/diligências a fim de comprovar a veracidade desta declaração.”

Ao assinar essa declaração, o licitante está afirmando, **na data da sua assinatura**, que possui capacidade de estrutura e pessoal disponível para cumprimento do contrato, ou seja, que já possui a estrutura física completa com 115 veículos e quadro de pessoal já integralmente disponíveis. Além disso, a frase: “poderá a prefeitura fazer vistorias/diligências a fim de comprovar a veracidade desta declaração” pode gerar duas interpretações subjetivas: i) a vistoria/diligência seria apenas para verificar a veracidade da declaração no momento adequado, **durante a execução contratual**; ou ii) a vistoria/diligência poderia ser usada como uma forma indireta de exigir que a estrutura e o pessoal já estivessem **integralmente** disponíveis no momento da habilitação; o que é considerado restritivo e ilegal.

Essas interpretações subjetivas podem levar à desclassificação arbitrária de licitantes ou comprometer a imparcialidade do processo licitatório. As decisões devem se basear em critérios objetivos para garantir isonomia e interesse público. Para evitar interpretação de que a empresa já precisa dispor de toda a estrutura no momento da habilitação, a redação da declaração deve ser ajustada de modo a dar segurança jurídica, afastando interpretação de exigência antecipada.

Portanto, a declaração é juridicamente viável e a previsão de diligências/vistorias é legalmente permitida (art. 43, §3º, da Lei 8.666/1993), mas é essencial **deixar claro** que a verificação da estrutura e do pessoal ocorrerá **quando da execução**, e não como condição de habilitação. Assim, a Administração resguarda o compromisso formal do licitante, sem restringir a competitividade.

Achado nº 1.4.3.2

Manifestação da unidade examinada

“Lei 8.666/93, dispõe em seu artigo 81 que:

[...]

A aplicação de penalidades por demora na assinatura do contrato após uma licitação visa garantir que o processo de contratação seja eficiente e que as empresas vencedoras cumpram com suas obrigações. Essa medida visa evitar prejuízos à Administração Pública, como atrasos na execução dos serviços que dependem do contrato e custos adicionais por falta de planejamento.

A necessidade de renegociar prazos ou, em casos extremos, de realizar nova licitação para substituir a empresa que não assina um contrato, causa custos adicionais à Administração Pública, por isso o rigor na penalidade, rigor este amparado pela legislação. Dessa forma, a penalidade funciona como um mecanismo dissuasório para que as empresas não se demorem injustificadamente na assinatura do contrato.

Todavia, ao contrário do que fora alegado no relatório da CGU, de que houve ausência de previsão acerca da análise das justificativas para eventual atraso na assinatura do contrato, ou a alegação de que a administração deixou de aplicar a proporcionalidade e gradualidade às penalidades, pontuamos que o Edital traz sim em seu texto tal previsão e possibilidade, mais especificamente na cláusula 11.2., a qual transcrevo abaixo:

[...]

Ademais, cabe destacar que o prazo de assinatura do contrato e a penalidade imposta ao licitante que descumpri-lo não foi objeto de questionamento em nenhuma impugnação. Por certo, caso algum licitante se sentisse lesado ou desestimulado a participar por tais motivos, a via impugnatória estava à sua disposição para questionar o instrumento convocatório, o que por certo não aconteceu.”

Análise da equipe de auditoria

Em que pese a Lei nº 8.666/1993 não estabelecer prazo mínimo ou máximo para a assinatura do contrato decorrente de uma determinada licitação, jurisprudência do TCU determina a fixação nos editais de prazos suficientemente amplos para evitar a restrição de competitividade e/ou favorecimento a fornecedores que já tenham a estrutura completa para a execução do contrato, conforme segue:

Acórdão 3.927/2009-TCU-Primeira Câmara: 1.6.1.1. fixe prazo razoável para a assinatura do contrato após a convocação da administração, de modo a evitar o favorecimento indevido de empresas cujos empregados estejam previamente contratados (...), em desacordo com que o dispõe o art. 3º, § 1º, inciso I, da Lei nº 8.666/1993;

Acórdão 137/2010-TCU-Primeira Câmara: 1.6.6. [...] abstenha-se de fixar prazo exíguo para a assinatura de contrato e consequente início da execução dos serviços, para os casos em que tal prática possa restringir a competitividade do certame;

Conforme exposto na manifestação da unidade examinada, assim como *“a penalidade funciona como um mecanismo dissuasório para que as empresas não se demorem injustificadamente na assinatura do contrato”*, penalidades desproporcionais por atraso na assinatura do contrato com prazo exíguo também é dissuasório para que empresas participem da licitação. Isso é um aspecto que tende a restringir a competitividade, com potencial direcionamento, conforme jurisprudência do TCU.

Em função da argumentação apresentada pelos gestores quanto à ausência de previsão de análise de justificativas para o atraso e considerando que essa parte do contraditório foi satisfatória, o texto foi ajustado. Porém, mantém-se o apontamento, visto que fixar prazo exíguo para a assinatura de contrato é uma prática que prejudicar a competitividade e a participação de empresas interessadas, levando a uma menor concorrência, resultando em propostas menos vantajosas para a administração.

O fato de o item em análise não ter sido impugnado não garante a sua conformidade com os princípios licitatórios da razoabilidade (as exigências e decisões devem ser proporcionais e justificáveis), da competitividade (favorece a ampla participação de licitantes para garantir a melhor proposta) e da proporcionalidade (as condições do pregão devem ser adequadas ao objeto e ao interesse público).

Achado nº 1.4.3.3

Manifestação da unidade examinada

“A exigência de documentos dos sócios é comum para comprovar a regularidade jurídica da empresa e garantir que os sócios estão aptos a representar a empresa na licitação, ou outorgar a terceiros os poderes para tanto. A exigência de documento com foto do sócio administrador, embora classificada como burocracia excessiva no relatório da CGU, não limita, restringe ou onera o licitante.

Ademais, cabe destacar que a exigência de apresentação de documento com foto do sócio administrador (item 5.2.6), não foi objeto de questionamento em nenhuma impugnação. Por certo, caso algum licitante se sentisse lesado ou desestimulado a participar por tal motivo, ser obrigado a apresentar cópia de um documento com foto, a via impugnatória estava à sua disposição para questionar o instrumento convocatório, o que por certo não aconteceu.”

Análise da equipe de auditoria

O princípio da celeridade nas licitações busca simplificar procedimentos, evitando formalidades desnecessárias e limitando exigências ao essencial para o cumprimento do objeto licitado. Cláusulas desnecessárias, irrelevantes ou restritivas à competitividade são proibidas. Requisitos indevidos ou ilegais em editais frequentemente levam a impugnações,

correções ou anulações de licitações, conforme determinações do TCU¹⁷. Assim, os documentos exigidos no item 5.2 podem representar antecipação da fase de habilitação, conforme exposto no Acórdão 802/2016-TCU-Plenário:

No credenciamento do representante legal da licitante, é irregular a realização de exigências que caracterizem antecipação da fase de habilitação.

O fato de o item em análise não ter sido impugnado não garante a sua conformidade com os princípios licitatórios da razoabilidade (as exigências e decisões devem ser proporcionais e justificáveis), da competitividade (favorece a ampla participação de licitantes para garantir a melhor proposta) e da proporcionalidade (as condições do pregão devem ser adequadas ao objeto e ao interesse público).

Achado nº 1.4.3.4

Manifestação da unidade examinada

“A licitação ocorreu, aplicando-se a Lei 8.666/93.

Embora a lei não mencione expressamente o parentesco com servidores, a jurisprudência e a doutrina entendem que pode haver impedimento ou restrições, desde que exista risco de comprometimento à lisura da licitação — como, por exemplo, em casos de parentesco com servidores diretamente ligados à comissão de licitação ou ao órgão contratante. Farto é o entendimento nesse sentido, senão vejamos:

[...]

Sendo assim, o licitante tem o dever de apresentar declarações verídicas. Caso omita informação relevante que poderia ensejar sua inabilitação, pode sim ser penalizado. A relevância de se exigir a declaração e de garantir o seu regular preenchimento é extremamente necessário, pois é a única forma da administração ter conhecimento e lastrear o parentesco do licitante, caso exista, a fim de verificar a eventual existência de algum impedimento ou restrição.

Sendo assim, discordamos do relatório da CGU, de que a imposição de penalidades por omissão desestimule a participação de licitantes com relações legítimas, mas não impeditivas, com servidores municipais. Até mesmo porque, a cláusula 5.5.5. do Edital, ressalva que a relação prevista no item 5.5.4. não impede a participação do licitante no certame, porém deve ser informada para fins de controle.

O licitante que possua a intenção de mentir, omitir ou fraudar é que deve se sentir desestimulado a cometer tal ato. Licitantes com relações legítimas, que leia o Edital e se atente para as cláusulas 5.5.5. e 5.5.7, certamente participará do certame e preencherá

¹⁷ <https://licitacoescontratos.tcu.gov.br/5-5-habilitacao-2/> e <https://licitacoescontratos.tcu.gov.br/3-2-principios-das-licitacoes-e-dos-contratos-administrativos/>

devidamente a declaração informando a existência e o grau de parentesco com o servidor municipal, e sobre ele não recairá qualquer sanção.”

Análise da equipe de auditoria

O apontamento não se baseou na nova lei de licitação e sim na norma aplicável ao Pregão Presencial nº 100/2023 (citada no texto, Lei nº 8.666/1993, art. 9º). A nova lei foi mencionada apenas para reforçar que a vedação continua prevista em casos específicos de conflito de interesse, mas que ambas as leis não impõem penalidades por **omissões não intencionais**.

Pela manifestação da unidade examinada, percebe-se que não houve a compreensão do apontamento, visto que não se trata de conflito de interesses ou vedação à participação de licitante que possua quaisquer relações de parentesco com agente público que detenha poder de influência na decisão de contratação. Tais situações já estão previstas na legislação anterior e atual e foram citadas no texto como casos específicos. Nesse sentido, consta no próprio texto do apontamento que: “A exigência de declaração **é válida**”, bem como a penalidade aplicada em **caso de má-fé**.

O ponto central do achado é exigir uma declaração e aplicar uma penalidade desproporcional por **omissão não intencional**, o que pode desestimular participantes. Ora, se o licitante omitir informação relevante que poderia ensejar sua inabilitação, seria **caso de má-fé**, mas o apontamento é a respeito da possibilidade de o licitante ser penalizado mesmo **não havendo má-fé**, no caso de uma simples omissão **não intencional** na declaração.

De acordo com o item 5.5.4 do edital, o parentesco considerado era até o terceiro grau, seja na linha reta, colateral ou por afinidade, abrangendo sócios, dirigentes, administradores ou gerentes, com qualquer servidor público do Município de Lúna ocupante de cargo eletivo, comissionado, efetivo, temporário ou contratado. Assim, caso um licitante apresentasse a declaração informando que não há parentesco e esquecesse um primo distante (servidor não envolvido na licitação), poderia ser multado com 0,5% do valor da proposta, mesmo que tal **omissão não fosse intencional**. É desse modo que está escrito o item 5.5.8 do edital, ou seja, exigência de declaração de parentesco com penalidade desproporcional **mesmo sem má-fé** com potencial de desestimular a participação de licitantes.

Achado nº 1.4.3.5

Manifestação da unidade examinada

“a) exigência de veículos já registrados como “transporte escolar” (item 7.10.2.2.1 do edital)

O item 7 do Edital dispõe sobre os documentos exigidos para fins de habilitação, os quais deverão ser apresentados no “envelope 2 – Habilitação”, os quais se destinam à comprovação da habilitação jurídica (item 7.2.); qualificação econômico-financeira (item 7.3); regularidade fiscal e trabalhista (item 7.4); e qualificação técnica-operacional (item 7.6.2).

O edital é claro sobre o momento da apresentação da relação dos veículos devidamente licenciados, com seguros e CRLV com observação “Transporte Escolar”, momento este completamente diverso da habilitação.

O item 7.10. do edital, de forma **negritada** estabelece a apresentação dos documentos **Como condição para a celebração do contrato**, esse é o momento da apresentação, no ato da assinatura do contrato.

Nota-se que na fase de habilitação, como comprovação de qualificação técnica-operacional, foi exigido da empresa a apresentação de atestados de capacidade técnica (item 7.6.2.1.1.) fornecido por pessoa jurídica de direito público ou privado, comprovando a prestação de serviços pelo período de 1 (um) ano, em quantidade equivalente a 50% da frota projetada para o transporte escolar do ano de 2023 na forma do item 7.6.2.1.2., conforme detalhamento abaixo:

[...]

Sendo assim, no “envelope 2 – Habilitação”, era necessário a apresentação do atestado de capacidade técnica. A relação dos veículos, com seguros e CRLV com observação “Transporte Escolar”, deveriam ser apresentados por ocasião da celebração do contrato, conforme previsão expressa do item 7.10. Dessa forma, não concordamos com a interpretação dada pela CGU.”

Análise da equipe de auditoria

O subitem 7.1 do item 7 (Habilitação) do edital determina que a habilitação dos licitantes depende da apresentação, no “envelope 2 – Habilitação”, da documentação referida nos subitens seguintes. Assim, a inclusão do subitem 7.10 (dentro do item 7 da Habilitação), que exige documentos apenas na celebração do contrato, compromete a clareza do edital, gerando dúvidas sobre sua inclusão obrigatória ou não no envelope 2.

Na manifestação, o argumento é que no “envelope 2 – Habilitação” era necessário a apresentação do atestado de capacidade técnica e que a relação dos veículos deveria ser apresentada por ocasião da celebração do contrato, conforme previsão expressa do item 7.10. Contudo, constatou-se que a “planilha de execução para transporte escolar 2023” com a relação de 94 veículos contendo a respectiva placa de cada veículo por rota a ser executada estava no “envelope 2 – Habilitação” (arquivo 55664-Habilitação - AG Turismo) da única licitante do certame, ou seja, antes celebração do contrato.

Portanto, não está claro no edital que a relação dos veículos deveria ser apresentada somente por ocasião da celebração do contrato, conforme comprova o fato de a empresa A G Turismo e Locação de Veículos Ltda. ter apresentado a relação de seus 94 veículos no “envelope 2 – Habilitação”, comprovando ter o quantitativo mínimo necessário para a execução do serviço de transporte escolar.

Reforçando esse entendimento, ressalta-se que, no processo anterior (nº 4.029/2019, Pregão Presencial nº 79/2019), a relação dos veículos para execução dos serviços (contendo

marca/modelo, ano de fabricação/modelo e placa, por rota a ser executada) também foi apresentada na fase de habilitação e antes da assinatura do contrato. O que demonstra ser o padrão adotado pelo Município de Lúna/ES.

Manifestação da unidade examinada

“b) obrigatoriedade de veículos com acessibilidade em cada lote (item 7.10.2.2.2 do edital e item 11.2.17 do Termo de Referência)

Registramos que atualmente na rede municipal, embora exista um relativo número de crianças com deficiência física, não existe nenhuma que precise de veículo adaptado. À época em que foi licitado (2023), existia um aluno cadeirante que necessitava do transporte adaptado. Atualmente o referido aluno não mais reside no Município.

No decorrer dos anos, outros alunos também tiveram a necessidade de usar adaptações para a locomoção, mas os pais preferiram posteriormente realizar o transporte por meios próprios por questões de comodidade.

Ainda assim, a demanda para esse público (portadores de deficiência) só tem aumentado, e pensando nisso é que se exigiu a previsão de pelo menos um veículo com acessibilidade em cada lote, pois a demanda pode surgir de forma repentina e das mais variadas formas.

Caso a demanda surja, a administração terá que atender de imediato por se tratar de um direito do aluno. E como atender a essa demanda de forma repentina, se o Município não dispuser desse serviço regularmente contratado? Tramitar uma nova contratação em razão de um caso específico, paralela a um serviço de transporte regular já contratado demandaria um elevado custo e demasiado tempo que a administração não dispõe.

[...]

Dessa forma, prever que pelo menos 01 (um) veículo por lote (total de 5 lotes = 5 veículos com acessibilidade) possua acessibilidade para atender alunos com deficiência, não se mostra como medida desarrazoada, frente o quantitativo de veículos que a empresa deverá dispor (115 veículos no total).

Entendemos que a adaptação de veículos por ser uma necessidade da administração, frente a uma demanda incerta, volátil e por vezes sazonal, tem sim razão de ser exigida, ainda que possa elevar os custos do licitante. Trata-se da garantia do interesse público em cumprimento da legislação, no sentido de que é dever do Estado garantir o acesso à educação, incluindo o transporte escolar adaptado, para pessoas com deficiência.

Ainda assim, cabe destacar que a exigência em questão não foi objeto de questionamento em nenhuma impugnação. Por certo, caso algum licitante se sentisse lesado ou desestimulado a participar por tal motivo, a via impugnatória estava à sua disposição para questionar o instrumento convocatório, o que por certo não aconteceu.”

Análise da equipe de auditoria

A exigência de ter pelo menos um veículo adaptado para alunos com necessidades especiais por lote, embora vise à inclusão, é desproporcional se não houve dados claros sobre a demanda real, visto que pode dificultar a participação de empresas menores devido aos custos de aquisição de veículos adaptados para atender uma demanda inexistente. As exigências técnicas devem ser baseadas em estudos prévios para evitar custos desnecessários, favorecimento a empresas com frotas já adaptadas e conhecimento prévio das necessidades.

O artigo 65 da Lei nº 8.666/1993 autoriza alterações contratuais em situações de necessidade superveniente, desde que o edital da licitação tenha previsto a garantia de acessibilidade, assegurando que todos os alunos, incluindo aqueles com necessidades especiais, possam utilizar o transporte escolar com segurança. Para tanto, o edital deve conter cláusulas claras que obriguem a contratada a disponibilizar veículos adaptados conforme a demanda.

O fato de o item em análise não ter sido impugnado não garante a sua conformidade com os princípios licitatórios da razoabilidade (as exigências e decisões devem ser proporcionais e justificáveis), da competitividade (favorece a ampla participação de licitantes para garantir a melhor proposta) e da proporcionalidade (as condições do pregão devem ser adequadas ao objeto e ao interesse público).

Manifestação da unidade examinada

“c) exigência de cópia de apólice de seguro total ou contra terceiros dos veículos (item 7.10.2.5.1 do edital).

A exigência de apresentação da apólice do seguro (total ou contra terceiros) deverá ser cumprida no ato da **celebração do contrato (vide item 7.10.)**, ou seja, do licitante que sagrar-se como vencedor, após a homologação e adjudicação do objeto.

Tal exigência (seguro) visa resguardar a administração, garantindo a proteção financeira em caso de acidentes que envolvam terceiros, mitigando risco para o poder público e reforçando a segurança dos alunos. O seguro estabelece uma relação clara de responsabilidade entre a prestadora de serviços e a seguradora, facilitando a solução de conflitos na eventual busca por indenizações em possíveis processos judiciais.

Ademais, ao contrário do que foi apontado pela CGU no relatório, exigir a apresentação do seguro não onera ou restringe a participação de interessados. O seguro compõe o cálculo do custo fixo da rota, logo, a administração remunerará o licitante, conforme se demonstra abaixo: [...] “

Análise da equipe de auditoria

O subitem 7.1 do item 7 (Habilitação) do edital determina que a habilitação dos licitantes depende da apresentação, no “envelope 2 – Habilitação”, da documentação referida nos subitens seguintes. Assim, a inclusão do subitem 7.10 (dentro do item 7 da Habilitação), que exige documentos apenas na celebração do contrato, compromete a clareza do edital, gerando dúvidas sobre sua inclusão obrigatória ou não no envelope 2.

No apontamento do subitem “a” do item 1.4.3.5, constatou-se que a relação dos veículos, que deveria ser apresentada por ocasião da celebração do contrato, estava no “envelope 2 – Habilitação” da única licitante do certame. Em relação à apólice de seguro, verificou-se que ela não consta no arquivo referente ao “envelope 2 – Habilitação”. Assim, considera que a manifestação da unidade sanou o apontamento, que foi retirado do relatório.

Por fim, cabe esclarecer que antes da manifestação da unidade ao item 1.4, o fato era que o Processo nº 11.263/2023 havia sido disponibilizado pela prefeitura na versão digital em várias pastas, agrupados em vários arquivos dispersos sem numeração, gerando confusão quanto à ordem cronológica dos documentos no processo.

Manifestação da unidade examinada

“d) exigência de motoristas com curso de formação de condutores e de direção defensiva (item 7.10.2.6 do edital e Item 11.2.19 do Termo de Referência).

A formação especializada e a direção defensiva são essenciais para garantir a segurança dos alunos em transporte escolar, que são um grupo especialmente vulnerável.

Não existe ilegalidade em exigir, numa licitação de transporte escolar, que os motoristas tenham curso de formação de condutores e direção defensiva. A exigência de profissionais habilitados para condução e com certificado de transporte escolar não fere o caráter competitivo da licitação. Esta prática está alinhada com as resoluções do Contran (Conselho Nacional de Trânsito) que estabelecem normas para a formação especializada de motoristas de transporte escolar.

[...]

Ademais, ao contrário do que fora alegado pela CGU, as comprovações em questão foram sim exigidas após a adjudicação. Conforme consta no item 7.10., os itens listados a seguir, deveriam ser apresentados por ocasião da celebração do contrato. [...]

Análise da equipe de auditoria

O edital apresenta confusão entre os subitens 7.1 e 7.10 quanto à exigência de documentos no envelope 2 – Habilitação, comprometendo sua clareza. A exigência de cursos para motoristas é legal se prevista após a adjudicação, em prazo razoável. Como tal exigência não consta no envelope 2 da única licitante do certame, a manifestação da unidade foi aceita e o apontamento foi retirado do relatório.

Cabe lembrar que antes da manifestação da unidade ao item 1.4, o Processo nº 11.263/2023 havia sido disponibilizado digitalmente em pastas e arquivos dispersos, sem numeração, o que gerou confusão quanto à ordem cronológica dos documentos.

Manifestação da unidade examinada

“e) exigência de vinculação de monitores aos veículos (item 7.10.3.1.1 do edital).

Novamente o relatório da CGU confunde os documentos que deverão ser apresentados na fase de habilitação e os documentos que deverão ser apresentados por ocasião da assinatura do contrato. A cláusula 7.10.3.1.1., estabelece os documentos que deverão ser apresentados para a comprovação do vínculo dos monitores.

Tais documentos, assim como a relação dos veículos, a comprovação dos cursos de condutores, a apresentação das apólices de seguros, integram subitens do item 7.10, que prevê, em negrito, quais documentos deverão ser apresentados por ocasião e como condição para celebração do contrato. [...]"

Análise da equipe de auditoria

O edital apresenta confusão entre os subitens 7.1 e 7.10 quanto à exigência de documentos no envelope 2 – Habilitação, comprometendo sua clareza. A exigência é legal se prevista após a adjudicação, em prazo razoável. Como tal exigência não consta no envelope 2 da única licitante do certame, a manifestação da unidade foi aceita e o apontamento foi retirado do relatório.

Cabe lembrar que antes da manifestação da unidade ao item 1.4, o Processo 11.263/2023 havia sido disponibilizado digitalmente em pastas e arquivos dispersos, sem numeração, o que gerou confusão quanto à ordem cronológica dos documentos.

1.4.3.6. (retirado)

Manifestação da unidade examinada

“Não procede a análise preliminar realizada pela CGU. Com toda vênia, é infundado o entendimento de que as penalidades estabelecidas no termo de referência são rigorosas e podem desestimular a participação de empresas à licitação.

Isso porque o termo de referência dispõe expressamente que a multa incidirá apenas sobre infrações/ocorrências não justificadas. A fórmula para cálculo da multa contempla a sigla “OI” que se refere a “Dias de ocorrência de infração não justificada”. Logo, o valor da multa sempre será zero cada vez que o contratado apresentar uma justificativa verossímil/aceitável para seu atraso ou não comparecimento. Os auditores desconsideraram completamente as disposições que tratam das justificativas, vejamos:

18.2.4. Justificativa [...]

A administração municipal já dispôs hipóteses de justificativas em um rol exemplificativo na medida em que abriu a possibilidade de outro tipo de escusa (não listada) que seria analisada pela fiscalização, conforme se verifica no item 18.2.4.1.3.

Veja-se que os auditores citam que as penalidades poderiam desestimular a participação de empresas que operam em áreas rurais com condições precárias de estrada. Todavia, uma das justificativas expressamente elencada é justamente a eventual má condição da estrada. Repita-se havendo justificativa razoável e verdadeira, não haverá multa. [...]"

Análise da equipe de auditoria

A equipe da CGU considerou sim as disposições que tratam das justificativas previstas no item 18.2.4 do TR, tanto que ele foi citado no texto do apontamento, com o que segue: *“A aplicação de multas, mesmo com justificativas previstas (Item 18.2.4), pode favorecer empresas com maior infraestrutura local, que já conhecem as condições das rotas e/ou a efetividade na aplicação das multas por atraso”*.

Assim, considerou-se também o que foi relatado no item 1.6 do relatório preliminar, visto que, no trabalho de campo, foram disponibilizados à CGU apenas quatro notificações endereçadas à empresa, mas não houve disponibilização de multas aplicadas, mesmo com várias ocorrências de irregularidade nos horários.

Desse modo, considerando a manifestação da unidade nesse item, bem como ao item 1.6, na qual informa que *“Até o ano de 2024, não foram aplicadas multas à empresa em razão do acolhimento das justificativas apresentadas”*, os argumentos foram aceitos e o apontamento foi retirado do relatório.

Achado nº 1.4.4

Manifestação da unidade examinada

“O dimensionamento dos alunos foi feito seguindo o histórico de contratação do órgão em processos anteriores de contratação.

Assim como informado na resposta ao item 1.3.2 a atual gestão (administração 2021/2024 e 2025/2028) toma conhecimento destes fatos no presente momento (mau dimensionamento), e adota como providência a imediata abertura de auditoria interna, a ser promovida pelos Auditores de Controle Interno, servidores efetivos, lotados na Secretaria Municipal de Controle e Transparência.

A auditoria deverá levantar os fatos, catalogar provas, franquear o contraditório, apurar e quantificar a existência de dano ao erário e indicar possíveis responsáveis. A Portaria de instauração da auditoria segue em anexo.”

Análise da equipe de auditoria

Não houve manifestação da unidade examinada a respeito do achado, os gestores apenas informaram a decisão de realizar uma auditoria interna para verificação dos apontamentos. Assim, cabe destacar a importância de que os gestores municipais de Lúna/ES implementem etapas de verificação dos dados relacionados às contratações do transporte escolar do PNATE.

Achado nº 1.4.5

Manifestação da unidade examinada

“Assim como no item anterior, a atual gestão (administração 2021/2024 e 2025/2028) toma conhecimento destes fatos no presente momento, e adota como providência a imediata abertura de auditoria interna, a ser promovida pelos Auditores de Controle Interno, servidores efetivos, lotados na Secretaria Municipal de Controle e Transparência.

A auditoria deverá levantar os fatos, catalogar provas, franquear o contraditório, apurar e quantificar a existência de dano ao erário e indicar possíveis responsáveis. A Portaria de instauração da auditoria segue em anexo.”

Análise da equipe de auditoria

A unidade examinada não se manifestou sobre o achado, limitando-se a informar a decisão de realizar uma auditoria interna para verificar os apontamentos. Ressalta-se a importância de os gestores municipais de Lúna/ES implementarem fiscalizações regulares para assegurar que as rotas do transporte escolar do PNATE, contratadas, sejam efetivamente executadas conforme previsto.

Achado nº 1.4.6

Manifestação da unidade examinada

“Resposta conforme item 1.4.5.”

Análise da equipe de auditoria

Não houve manifestação da unidade examinada a respeito do achado, os gestores apenas informaram a decisão de realizar uma auditoria interna para verificação dos apontamentos. Ressalta-se a importância de os gestores municipais de Lúna/ES implementarem fiscalizações regulares para assegurar que os veículos utilizados no transporte escolar do PNATE, contratados, sejam efetivamente de acordo com aqueles em execução contratual, conforme o previsto.

Achado nº 1.4.7

Manifestação da unidade examinada

“Resposta conforme item 1.4.5.”

Análise da equipe de auditoria

A unidade examinada não se manifestou sobre o achado, limitando-se a informar a decisão de realizar uma auditoria interna para verificar os apontamentos. Ressalta-se a importância de os gestores municipais de Lúna/ES executem fiscalizações de campo rotineiras com o objetivo de confrontar se os tipos de veículos contratados estão de acordo com os veículos que efetivamente executam o transporte escolar no município.

Achado nº 1.4.8

Manifestação da unidade examinada

“Resposta conforme item 1.4.5.”

Análise da equipe de auditoria

Não houve manifestação da unidade examinada a respeito do achado, os gestores apenas informaram a decisão de realizar uma auditoria interna para verificação dos apontamentos. Ressalta-se a importância de os gestores municipais de Lúna/ES adotem medidas para cotejamento dos valores que foram contratados e os valores praticados/pagos pela empresa contratada a seus empregados.

Achado nº 1.4.9**Manifestação da unidade examinada**

“Resposta conforme item 1.4.5.”

Análise da equipe de auditoria

A unidade examinada não se manifestou sobre o achado, limitando-se a informar a decisão de realizar uma auditoria interna para verificar os apontamentos. Ressalta-se a importância de os gestores municipais de Lúna/ES adotem medidas para verificação do fiel cumprimento, por parte da empresa, daquilo que foi contratado em relação às obrigações trabalhistas.

Achado nº 1.4.10**Manifestação da unidade examinada**

“Resposta conforme item 1.4.5.”

Análise da equipe de auditoria

Não houve manifestação da unidade examinada a respeito do achado, os gestores apenas informaram a decisão de realizar uma auditoria interna para verificação dos apontamentos. Ressalta-se a importância de os gestores municipais de Lúna/ES adotem medidas para verificação do fiel cumprimento, por parte da empresa, daquilo que foi contratado em relação aos benefícios trabalhistas.

Achado nº 1.4.11**Manifestação da unidade examinada**

“Resposta conforme item 1.4.5.”

Análise da equipe de auditoria

A unidade examinada não se manifestou sobre o achado, limitando-se a informar a decisão de realizar uma auditoria interna para verificar os apontamentos. Ressalta-se a importância de os gestores municipais de Lúna/ES adotem medidas para verificação do fiel cumprimento, por parte da empresa, daquilo que foi contratado em relação aos benefícios trabalhistas.

Achado nº 1.4.12

Manifestação da unidade examinada

“Resposta conforme item 1.4.5.”

Análise da equipe de auditoria

Não houve manifestação da unidade examinada a respeito do achado, os gestores apenas informaram a decisão de realizar uma auditoria interna para verificação dos apontamentos. Ressalta-se a importância de os gestores municipais de Lúna/ES adotem medidas para verificação do fiel cumprimento, por parte da empresa, daquilo que foi contratado.

Achado nº 1.5 (retirado)

Manifestação da unidade examinada

“Não procede a análise preliminar realizada pela CGU. Com toda vênia, desde o início os auditores da CGU citam a Lei nº 14.133/2021. Todavia, a licitação foi realizada sob a égide da Lei nº 8.666/1993. Além disso, ao contrário do relatório preliminar todas as informações necessárias são publicadas tanto no site do Município como também por Portal da Transparência.

No processo de licitação (Protocolo nº 13033/2023) consta o *PrintScreen* da publicação do Edital na íntegra no site da Prefeitura de Lúna, comprovando que todas as publicações foram realizadas à época do certame.

[...]

O documento desse *PrintScreen* pode ser conferido e validado por qualquer pessoa utilizando o *link* que consta do final de página e com o número identificador no mesmo lugar. (No caso desse *printscreen* acima o *link* para acesso é <https://iuna.essencialbpms.com.br/governo-digital.html#!/portal/> e o identificador é 35f105ff246dd73af10ab601c34bebd).

Na cópia integral do processo de licitação (Protocolo nº 13033/2023) arquivos que demonstram a publicação no site da Prefeitura de Lúna à época são os seguintes:

52024-Publicação – site. E no processo visualizado dentro do Sistema Essencial encontra-se com o seguinte nome e características: Edital publicação – site (Identificador 35f105ff246dd73af10ab601c34bebd).

60050-Publicação – site – homologação. E no processo visualizado dentro do Sistema Essencial encontra-se com o seguinte nome e características: Publicação – site – Homologação (Identificador 78e37a36af892b4760fd4219648a1c82).

Além disso, no Portal da Transparência do Município também constam as informações e documentos relevantes do processo. *PrintScreen* da página completa em anexo em PDF. *Link* para acesso:
<https://iunaes.portaltip.com.br/consultas/detalhes/licitacao.aspx?id=001001922FDC29EA73430C899543C5BBCBB9DE00007604>

[...]

Ademais, no Portal da Transparência, também aparecem informações da Licitação e do Contrato nos seguintes Links de acesso: <https://iunaes.portaltip.com.br/consultas/detalhes/contrato.aspx?id=9854959>

https://iunaes.portaltip.com.br/FileHandler.ashx?file=https://s3.amazonaws.com/el.com.br/portal/uploads/1910/ged/922FDC29EA73430C899543C5BBCBB9DE/Fevereiro-2024/cp00930-08-24_090218.pdf

Portanto, esse tópico deve ser removido do Relatório Final da CGU notadamente porque o Município sim dá a devida divulgação de todas as informações/documentos necessários.

Por fim, a Prefeitura de Iúna uma vez mais reitera que está de portas abertas para receber os auditores da CGU e acessar todas as páginas, documentos e sistemas para que os auditores possam ver, entender e localizar todas as informações e sanar todas as suas dúvidas.”

Análise da equipe de auditoria

O apontamento não se baseou na nova lei de licitação e sim no princípio da publicidade (previsto na Constituição Federal de 1998, na Lei nº 8.666/1993 e na Lei de Acesso à Informação – LAI, Lei nº 12.527/2011) aplicável ao Pregão Presencial nº 100/2023. A nova lei foi mencionada apenas para reforçar a exigência da publicidade.

O princípio que deve nortear todos os portais de transparência em gastos públicos é a transparência ativa e de fácil acesso por parte do cidadão. No caso concreto, quando as pesquisas foram efetuadas pela equipe da CGU, o portal da transparência oficial da Prefeitura não continha os *links* e os identificadores fornecidos na manifestação da unidade para direcionar aos documentos no “Sistema Essencial Gestão Pública”. Esse portal exige para o acesso do cidadão às informações a necessidade de cadastro para ter login e senha, conforme imagem que segue:

Prefeitura Municipal de Iúna
Governo digital

Ainda não possuiu sua conta? Clique aqui e realize seu cadastro simplificado. É rápido e fácil.

Acesso do Cidadão

CPF do usuário

Senha de acesso

Entrar

Esqueceu a senha? Recuperar Acesso

ESSENCIAL GESTÃO PÚBLICA

Ressalta-se que a LAI em seu artigo 8º, § 1º, inciso IV, determina que os órgãos públicos, divulguem, em seus sítios eletrônicos, informações sobre licitações, como editais, resultados, contratos e aditivos, de forma proativa, independentemente de solicitação ou cadastro por parte do cidadão. Além disso, o portal Essencial Gestão Pública é um sistema que valida a autenticidade de documentos publicados pela prefeitura, mas para tanto o usuário precisa ter o código identificador do documento.

Apesar disso, considerando que houve por parte da prefeitura a comprovação de que todas as informações necessárias foram publicadas nos portais utilizados pelo município para dar publicidade aos atos licitatórios e que os documentos relevantes do processo foram localizados, sanando assim as dúvidas, o apontamento foi retirado.

Obs.: Em função da

Achado nº 1.6 (atual 1.5)

Manifestação da unidade examinada

“Em atenção às constatações apresentadas pela equipe da Controladoria-Geral da União no âmbito da fiscalização do Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar (PNATE), informamos o que segue:

a. Notificações à empresa prestadora de serviço

As notificações datadas de 08/07/2022, 20/09/2022, 04/10/2022 e 02/07/2024, entregues à equipe da CGU, correspondem a cópias extraídas do arquivo digital da Secretaria Municipal de Educação, conforme controle interno de ofícios expedidos. Os documentos originais físicos não foram localizados à época da solicitação, em razão do processo de transição do acervo físico para o sistema digital, ainda em andamento. Entretanto, após a devida busca, a documentação solicitada segue em anexo.

b. Ausência de novas notificações no período de 637 dias

A inexistência de novas notificações formais no período entre 04/10/2022 e 02/07/2024 decorre da ausência de ocorrências significativas que exigissem registro oficial. Eventuais intercorrências foram resolvidas de forma imediata, por meio de tratativas verbais com a empresa contratada, priorizando-se a continuidade e regularidade dos serviços prestados, sem prejuízo aos alunos transportados.

c. Aplicação de multas à empresa contratada

Até o ano de 2024, não foram aplicadas multas à empresa A G Turismo e Locação de Veículos Ltda., em razão do acolhimento das justificativas apresentadas pela empresa, constatando-se que na maioria das vezes, os atrasos se davam em razão da má conservação das estradas rurais em razão dos estragos trazidos com as chuvas. No corrente ano, foram aplicadas as seguintes penalidades, conforme relatório do Fiscal do contrato que segue em anexo:

Fevereiro Não houve aplicação de multas no referido mês.

[...]

Total de multas aplicadas em março: R\$ 7.919,80.

[...]

Total de multas aplicadas em abril: R\$ 9.840,69.

[...]

Total de multas aplicadas em maio: R\$ 298,60.

d. Relatórios e vistorias in loco

É reconhecido que, até a data da fiscalização, não havia formalização padronizada dos relatórios de vistoria *in loco*. Contudo, destaca-se que tais vistorias eram realizadas periodicamente pela equipe técnica da Secretaria Municipal de Educação. Atualmente, está em elaboração um plano de fiscalização, com cronograma regular e uso de relatórios padronizados, contendo os seguintes itens de verificação:

- Condições dos veículos (incluindo segurança, conservação e limpeza);
- Cumprimento de rotas, itinerários e horários previstos;
- Presença de monitores, quando aplicável;
- Controle de quilometragem;
- Atendimento às normas de segurança e conforto dos estudantes.

O novo procedimento pretende incluir *checklist* técnico, registros fotográficos, protocolos de visita e assinatura dos fiscais.

e. Considerações finais

A Prefeitura de Lúna/ES reafirma seu compromisso com a legalidade, a eficiência do gasto público e a oferta de um transporte escolar seguro, regular e de qualidade. As constatações da CGU foram recebidas com responsabilidade e já resultaram em medidas corretivas e estruturantes, notadamente no aprimoramento dos mecanismos de fiscalização e controle da execução contratual.”

Análise da equipe de auditoria

A equipe da CGU, ao apurar irregularidades ocorridas na prestação de serviços por parte da empresa contratada, solicitou à prefeitura documentos que comprovassem a efetiva fiscalização municipal do PNATE. Os gestores, àquela época, não se manifestaram e somente agora apresentaram ações de fiscalização que culminaram em penalidades aplicadas à empresa.

Na manifestação da unidade examinada, os gestores apresentaram os documentos com a assinatura da secretária municipal de educação, os protocolos de recebimento por parte da empresa e as comprovações das penalidades/multas aplicadas à empresa contratada. Bem como, o compromisso de elaborar um plano de fiscalização, com cronograma regular e uso de relatórios padronizados, incluindo *checklist* técnico, registros fotográficos, protocolos de visita e assinatura dos fiscais.

Desse modo, o texto foi ajustado com a eliminação das impropriedades relatadas. Todavia, cabe ressaltar que as multas aplicadas à empresa A G Turismo e Locação de Veículos Ltda., demonstrando efetiva fiscalização do PNATE, foram todas emitidas após a atuação da CGU no município, ou seja, a partir de março de 2025.

Achado nº 1.7 (atual 1.6)

Manifestação da unidade examinada

“No relatório preliminar, a CGU, questiona a não disponibilização dos pareceres conclusivos do CACS/FUNDEB referente à prestação de contas de 2020, 2021, 2022, 2023 e 2024. Informamos que nos anos de 2020 e 2021, o município de Lúna não recebeu recursos do Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar (PNATE) devido à reprovação das contas referentes ao ano de 2016 pelo CACS/FUNDEB.

[...]

Com a resolução da referida pendência, Lúna somente voltou a receber recursos do PNATE a partir de junho de 2022. Sendo assim, não temos relatórios do CACS/FUNDEB referente ao período de 2020 e 2021, pois não houve recebimento de recursos nesse período. Em relação aos recursos recebidos em 2022, informamos que a prestação de contas foi regularmente realizada em 2023, conforme comprovação que segue em anexo.

A prestação de contas dos recursos recebidos em 2023 foi realizada em 2023, porém, o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) passou a utilizar a plataforma BB Gestão Ágil nos processos de prestação de contas de programas educacionais. A nova ferramenta substituiu o Sistema de Gestão de Prestação de Contas (SiGPC). No entanto, até o presente momento, não foi disponibilizada na plataforma a funcionalidade para emissão de parecer por parte do Conselho.

Da mesma forma em relação aos recursos de 2024, que foi regularmente prestado contas também em 2024, onde estamos aguardando a plataforma disponibilizar a funcionalidade

para emissão de parecer por parte do Conselho. [...] As comprovações das prestações de contas, seguem em anexo.”

Análise da equipe de auditoria

As justificativas apresentadas pelos gestores esclarecem a situação do Município de Lúna/ES em relação aos pareceres conclusivos do CACS/FUNDEB referentes às prestações de contas do PNATE. Também, houve a disponibilização de documentos em relação às comprovações das prestações de contas. Desse modo, o texto foi ajustado com a eliminação das impropriedades relatadas.

Reforça-se a necessidade de que o município manter rigoroso controle quanto à atuação do CACS-FUNDEB, não só quanto a emissões de pareceres, mas também quanto ao auxílio na fiscalização municipal do PNATE.

Achado nº 1.8 (atual 1.7)

Manifestação da unidade examinada

“A administração em diligência apurou a atual situação da frota de veículos disponibilizada à Secretaria de Educação, conforme relatório que segue em anexo. Os veículos em sua maioria foram leiloados. A documentação comprobatória segue em anexo.

Em relação aos 08 (oito) ônibus recentemente adquiridos por meio do PETE/ES, informo que os estes chegaram recentemente (mês de maio), em razão disso, ainda estão em processo de emplacamento e contratação de seguro. Ademais, o Município de Lúna está providenciando também a convocação de novos servidores aprovados no último concurso Público, para o provimento do cargo efetivo de motorista, para a localização de tais profissionais na Secretaria de Educação.

A realização do Serviço de Transporte escolar por meios próprios, ainda que de forma parcial, trará uma economia aos cofres públicos, permitindo que outras áreas da educação recebam investimentos.”

Análise da equipe de auditoria

As justificativas apresentadas pelos gestores esclarecem a situação dos ônibus alocados na Secretaria Municipal de Educação e dos veículos adquiridos por meio do PETE/ES e destinados ao transporte escolar de estudantes, apresentando a documentação comprobatória.

Reforça-se que os valores desembolsados na contratação do serviço de transporte escolar no Município de Lúna/ES são expressivos e grande economia poderia ser obtida ao utilizar frota própria para amenizar a dependência integral de serviços terceirizados.