



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO Nº: 246670/22

ASSUNTO: REPRESENTAÇÃO DA LEI Nº 8.666/1993

ENTIDADE: MUNICÍPIO DE MARECHAL CÂNDIDO RONDON

INTERESSADO: COORDENADORIA DE ACOMPANHAMENTO DE ATOS DE GESTÃO, FERNANDO DANIEL HENZ VOLPATO, LURDES FORSTER, MARCIO ANDREI RAUBER, MUNICÍPIO DE MARECHAL CÂNDIDO RONDON

PROCURADOR:

RELATOR: CONSELHEIRO FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES

ACÓRDÃO Nº 2805/22 - Tribunal Pleno

Representação proposta pela CAGE acerca de faltas em Edital de Licitação – Procedência parcial, considerando irregulares a “caracterização inadequada do objeto licitado/contratado” e a “Inadequação no preço de referência dos itens licitados/contratados” – Expedição de determinações e recomendações.

1. RELATÓRIO

A Coordenadoria de Acompanhamento de Atos de Gestão (CAGE) desta Corte de Contas formalizou Representação da Lei 8.666/93 em desfavor do Município de Marechal Cândido Rondon, em razão de supostas impropriedades contidas no Edital do Pregão Eletrônico 03/2022¹, quais sejam:

2.1. Caracterização inadequada do objeto licitado/contratado.

Em análise ao edital de Pregão Eletrônico nº 03/2022, a equipe de fiscalização constatou que o município de Marechal Cândido Rondon não definiu de forma completa cada rota/linha do transporte escolar. Sendo ausentes as seguintes definições mínimas: o horário (tempo total estimado para as viagens; horários de início e término dos trajetos); e os pontos de parada para embarque e desembarque dos alunos.

(...)

2.2. Inadequação no preço de referência dos itens licitados/contratados

Durante a análise do edital do processo licitatório e em seus anexos, ficou constatado (anexo 03, p.16), pela

¹ Edital: **1. DO OBJETO**

1.1. O objeto da presente licitação é a escolha da proposta mais vantajosa para a **contratação de serviços de transporte escolar para os alunos da rede municipal, estadual e APAE de Marechal Cândido Rondon**, conforme condições, quantidades e exigências estabelecidas neste Edital e seus anexos.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

equipe de fiscalização, que o município de Marechal Cândido Rondon não disponibilizou a devida planilha de custos e formação de preços para o embasamento dos valores praticados no âmbito do Pregão Eletrônico nº 03/2022 e, também, que a distância percorrida em todas as rotas/linhas, que compõem o objeto do certame, foi superestimada em 30% (...).

(...)

2.3. Ausência/inadequação dos requisitos necessários para os veículos/motoristas

Durante a análise da licitação (anexo 01), por este achado de auditoria identificou-se 3 (três) irregularidades: a) os critérios previstos no edital sobre a idade dos veículos não condizem com as normas para gestão do transporte escolar público no Paraná; b) a ausência de previsão dos critérios mínimos de qualificação do motorista previstos pela lei, como: não ter cometido mais de uma infração gravíssima nos doze últimos meses; c) a ausência de previsão de determinados critérios mínimos de identificação dos veículos a serem utilizados na prestação dos serviços, impostos pela lei.

(...)

2.4. Ausência de cláusula(s) que minimiza(m) a ocorrência de impropriedade(s) na execução contratual.

Constatou-se, em análise, que não há previsão no edital de Pregão Eletrônico nº 03/2022 de que os licitantes disponibilizem veículos reservas, ou garantam a substituição dos veículos em caso de mal funcionamento destes.

Esclarece a Proponente que as insurgências foram objeto de Apontamento Preliminar de Acompanhamento (APA 22.727), no qual o Município demonstrou o saneamento de um item (que sequer foi acima indicado, em razão da respectiva regularização), havendo, porém, sustentado que as insurgências deveriam ser consideradas apenas como orientações para uma futura contratação. Conclusivamente, então, requereu a cautelar determinação de suspensão do certame, sem prejuízo da penalização dos agentes responsáveis (Srs. Lurdes Forster – Controladora Interna; Fernando Daniel Henz Volpato – Secretário de Educação e Pedro Rauber – Prefeito).

Por meio do Despacho 345/2022 (Peça 20), não acolhi a medida cautelar, com a seguinte fundamentação:

A probabilidade do direito resta demonstrada de modo irreparável pela CAGE, cujos apontamentos transcrevo a seguir:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

2.1. Caracterização inadequada do objeto licitado/contratado.

(...)

Deve-se observar que a definição do objeto deverá ser precisa, suficiente e clara. No mesmo sentido, já determinou o Tribunal de Contas da União, Súmula 177, de 26 de outubro de 1982:

A definição precisa e suficiente do objeto licitado constitui regra indispensável da competição, até mesmo como pressuposto do postulado de igualdade entre os licitantes, do qual é subsidiário o princípio da publicidade, que envolve o conhecimento, pelos concorrentes potenciais das condições básicas da licitação, constituindo, na hipótese particular da licitação para compra, a quantidade demandada uma das especificações mínimas e essenciais à definição do objeto do pregão.

Nos ensinamentos de Marçal Justen Filho:

A descrição do objeto da licitação contida no edital não pode deixar margem a qualquer dúvida nem admite complementação a posteriori. Entre a opção de uma descrição sucinta e uma descrição minuciosa, não pode haver dúvida para a Administração Pública: tem de escolher a descrição completa e minuciosa. Certamente, a descrição deve ser clara. No caso, “sucinto” não é sinônimo de “obscuro”. Se a descrição do objeto da licitação não for completa e perfeita, haverá nulidade, nos termos adiante apontados.

Anote-se que o ato convocatório deve descrever o objeto de modo sumário e preciso. A sumariedade não significa que possam ser omitidas do edital (no seu corpo e nos anexos) as informações detalhadas e minuciosas relativamente à futura contratação, de modo que o particular tenha condições de identificar o seu interesse em participar do certame e, mais ainda, elaborar a proposta de acordo com as exigências da Administração. (grifo nosso)

Especificamente quanto ao objeto a ser contratado na licitação em análise (serviço de transporte escolar), a definição das rotas de transporte escolar e pontos de parada é atividade principal dos municípios, na condição de executores do transporte escolar público.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

2.2. Inadequação no preço de referência dos itens licitados/contratados

Durante a análise do edital do processo licitatório e em seus anexos, ficou constatado (anexo 03, p.16), pela equipe de fiscalização, que o município de Marechal Cândido Rondon não disponibilizou a devida planilha de custos e formação de preços para o embasamento dos valores praticados no âmbito do Pregão Eletrônico nº 03/2022 e, também, que a distância percorrida em todas as rotas/linhas, que compõem o objeto do certame, foi superestimada em 30%, conforme percebe-se da leitura do item 18.1. do edital (anexo 01, p.12).

Deve-se observar, quanto à ausência da planilha de custos, que esta Corte já decidiu:

Consulta. Conhecimento e resposta.

I. Apenas em circunstâncias específicas, de caráter técnico ou econômico, atinentes às peculiaridades do licitante, é possível autorizar a aglutinação dos serviços a serem licitados em lote único, desde que devida e expressamente motivado pelo gestor, nos termos do art. 23, §1º, da Lei nº 8.666/93.

II. É obrigatória a elaboração de planilha detalhada com a indicação da composição dos custos unitários relacionados a cada obra ou serviço licitado, por se tratar de exigência expressa do art. 7º, §2º, II, da Lei nº 8.666/93, não sujeita a qualquer condicionante ou relativização, e cuja inobservância acarretará a nulidade do procedimento licitatório, nos termos do art. 7º, §6º, da Lei nº 8.666/93. (Acórdão nº 931/2020 – TCE-PR – Plenário, rel. Auditor Tiago Alvarez Pedroso, em sede de Consulta - portanto, com força normativa). (Grifo nosso).

Portanto, a elaboração da planilha que contenha a composição de todos os custos unitários referentes à prestação de serviços para cada rota/linha licitada/contratada é medida que se faz necessária, tanto para que os municípios possam desenvolver uma boa gestão do transporte por eles oferecido, quanto para tomar melhores decisões, garantindo valores mais justos, reduzindo distorções, aumentando a transparência do processo, tendo mais controle de seus gastos, e, com isso, otimizando os gastos públicos.

(...)



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Deve-se observar que o acréscimo superestimado em 30% da distância percorrida não restou devidamente fundamentado em estudos técnicos que o amparassem, tendo em vista que já existe previsão legal de acréscimos/decréscimos contratuais de até 25% do objeto, independentemente de se tratar de sistema de registro de preços. Dessa forma, essa previsão adicional de 30% poderia resultar em acréscimo indevido de até 55% da distância inicial prevista pela Administração Pública Municipal de Marechal Cândido Rondon. Assim, não se trata de margem de segurança, mas de dimensionamento superestimado do objeto a ser contratado.

(...)

2.3. Ausência/inadequação dos requisitos necessários para os veículos/motoristas

Durante a análise da licitação (anexo 01), por este achado de auditoria identificou-se 3 (três) irregularidades: a) os critérios previstos no edital sobre a idade dos veículos não condizem com as normas para gestão do transporte escolar público no Paraná; b) a ausência de previsão dos critérios mínimos de qualificação do motorista previstos pela lei, como: não ter cometido mais de uma infração gravíssima nos doze últimos meses; c) a ausência de previsão de determinados critérios mínimos de identificação dos veículos a serem utilizados na prestação dos serviços, impostos pela lei.

(...)

Quanto à primeira irregularidade (idade inadequada dos veículos), ficou constatado que o edital desta licitação (anexo 01) permitiu que a idade máxima dos veículos fosse estabelecida em 17 (dezessete) anos para aqueles que cumprirão trajetos dentro do perímetro urbano do município e 20 (vinte) anos para os veículos empregados dentro de áreas rurais, conforme previsto no item 4.8. do Termo de Referência do edital (anexo 01, p.17).

No entanto, como condição de segurança aos estudantes que serão transportados, as Normas para Gestão do Transporte Escolar Público do Paraná dispõem que a idade dos veículos de tipo ônibus e micro-ônibus não deve ultrapassar 10 (dez) anos de idade, enquanto esse limite para os veículos tipo vans, peruas e automóveis (categoria na qual inclui-se a “kombi”) deve ser de no máximo 8 (oito) anos. Note-se que esses três tipos de veículos foram adotados pelo município para a execução dos serviços sob



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

contratação, vide a descrição dos lotes no Termo de Referência (anexo 01, págs. 14 a 16).

(...)

Quanto à segunda irregularidade (ausência de previsão dos critérios mínimos de qualificação do motorista), o município, embora não tenha olvidado por completo os critérios legais de habilitação dos motoristas escolares, não exigiu que estes apresentassem comprovação de que não tenham cometido mais de uma infração gravíssima nos últimos 12 meses. Não obstante previstos em Lei, sua reprodução no edital traz maior informação e transparência ao certame.

Por fim, no que diz respeito à terceira irregularidade, o município, absteve-se de prever os seguintes critérios mínimos de identificação dos veículos a serem utilizados na prestação dos serviços: registro como veículo para passageiros, inspeção semestral para verificação dos equipamentos obrigatórios e de segurança e lanternas de luz branca, fosca ou amarela dispostas nas extremidades da parte superior dianteira e lanternas de luz vermelha dispostas na extremidade superior da parte traseira. Da mesma forma como em relação ao item anterior, não obstante previstos em Lei, sua reprodução no edital traz maior informação e transparência ao certame.

(...)

2.4. Ausência de cláusula(s) que minimiza(m) a ocorrência de impropriedade(s) na execução contratual.

Constatou-se, em análise, que não há previsão no edital de Pregão Eletrônico nº 03/2022 de que os licitantes disponibilizem veículos reservas, ou garantam a substituição dos veículos em caso de mal funcionamento destes.

O perigo de dano, bem como o risco ao resultado útil do processo, são facilmente apuráveis, e se tratam de decorrências lógicas das impropriedades detectadas pela CAGE. A não fixação de preços de referência em harmonia com o objeto requerido e com os valores praticados em mercado, por exemplo, constitui elemento que dificulta a busca pela proposta mais vantajosa, e por consequência, possibilita a ocorrência de dano.

Ocorre, porém, que, à par do clássico binômio ‘fumus boni iuris’ / ‘periculum in mora’, nossa legislação ainda impõe a verificação do perigo de dano reverso e, esse aspecto específico não restou abordado pela CAGE e pode ser atingido pelo deferimento do pleito de urgência.

Sobre o tema, cumpre destacar os ensinamentos de Athos Gusmão Carneiro (de acordo com apontamentos do Presidente do Tribunal Regional Federal da 2ª Região, Desembargador Federal Reis Friede):



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Embora não se refira nominalmente ao *periculum in mora inverso*, sem a menor sombra de dúvida, salta aos olhos a competente afirmação assente com a doutrina – do ex-desembargador do TJRS e ministro aposentado do STJ, Athos Gusmão Carneiro, a respeito do tema e que traduz, com absoluta fidelidade, a essência deste quarto e não menos importante requisito, ainda que sem a expressa alusão ao seu *nomen iuris*.

Vale colacionar no ensejo a norma do art. 401 do CPC de Portugal em que o juiz é aconselhado a, ocorrentes a plausibilidade do bom direito e o perigo na demora, conceder a liminar '**salvo se o prejuízo resultante da providência exceder o dano que com ela se quer evitar**'. Em suma, por vezes a concessão da liminar poderá ser mais danosa ao réu, do que a não-concessão ao autor. Portanto, tudo aconselha o magistrado prudentemente perquirir sobre o *fumus boni iuris*, sobre o *periculum in mora* e também sobre a proporcionalidade entre o dano invocado pelo impetrante e o dano que poderá sofrer o impetrado (ou, de modo geral, o réu em ações cautelares). (CARNEIRO, 1992) (grifos do autor do artigo, Des. Reis Friede)²

In casu, salvo máxima vênia, parece-me configurada a possibilidade de perigo de dano reverso, uma vez que o bem que se pretende defender (possível dano ao Erário) não deve se sobrepor à disponibilização de transporte escolar aos estudantes do Município.

Nada obstante os equívocos constatados, o possível prejuízo ao Erário não é absolutamente cristalino e avultado, mas presumido, além de que a competitividade do certame foi devidamente assegurada, conforme se observa da ata da sessão de licitação (Peça 08), com sensível diminuição dos valores inicialmente fixados.

Não se olvida que um dos aspectos tratados na Representação foge da questão do mero dano ao Erário, ingressando na segurança dos veículos a serem utilizados, de modo que se pode argumentar que é inútil a disponibilização dos serviços caso não assegurada a devida proteção aos estudantes.

Porém, há de se ponderar, primeiramente, que dois dos três aspectos contidos no apontamento da CAGE sobre a matéria decorrem de imposições legais não incluídas no Edital da Licitação. Tanto os critérios mínimos de qualificação dos motoristas quanto os critérios mínimos de identificação dos

² Do *Periculum in mora inverso* (reverso), disponível em:
http://www.mp.go.gov.br/revista/pdfs_7/9-Artigo%203_R28_Layout%201.pdf



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

veículos e a realização de inspeção semestral para verificação dos equipamentos obrigatórios e de segurança e lanternas são previstas no Código de Trânsito Brasileiro, devendo ser observadas pelas contratadas ainda que não estejam expressamente previstos no regulamento do certame.

Assim, sem prejuízo de se concordar que, para fim de transparência, é recomendável que haja implementação do Edital, não reputo que seja causa apta a ensejar a suspensão do certame, uma vez que se tratam de condições legais e que podem e devem ser devidamente cumpridas pelas contratadas e exigidas pelo Município (mesmo que não expressamente prevista no ato convocatório).

O único aspecto que pode trazer efetivas consequências à contratação diz respeito à permissão de utilização de veículos em idade superior às previstas nas Normas para Gestão do Transporte Escolar Público do Paraná. Contudo, a própria CAGE apresenta ressalva quanto ao tema, assinalando que:

Ressalte-se que, evidentemente, as condições das frotas locais acessíveis por cada município podem não corresponder aos padrões esperados pela referida norma. Contudo, cabe ao ente público realizar levantamentos na fase interna da licitação para avaliar a idade média da frota das empresas que recorrentemente prestam o serviço na localidade, de modo a buscar adequar a idade máxima admitida em cada licitação aos potenciais participantes sem com isso deixar de buscar a renovação de tais veículos em cada licitação. Frise-se que não foi encontrada qualquer informação nesse sentido no processo licitatório.

Dentro de tal contexto, considerando a possibilidade de ausência de transporte aos estudantes (ou a necessidade de contratações emergenciais), reputo que a continuidade dos procedimentos por parte do Município é medida que se impõe, sem prejuízo da expedição de recomendação para que seja realizado criterioso acompanhamento dos veículos utilizados e dos serviços prestados. Portanto, indefiro o pedido de urgência.

Tal decisão monocrática foi devidamente homologada pelo Plenário desta Corte (v. Acórdão 831/22-STP – Peça 27).

Realizadas as comunicações cabíveis, os Srs. Lurdes Forster, Fernando Daniel Henz Volpato e Pedro Rauber apresentaram defesa (Peças 32/63), aduzindo, preliminarmente, que a CAGE deixou de analisar questões lançadas pelo Município quando da tramitação do APA, bem como realizou solicitação de determinações a serem cumpridas em futura licitação, de modo que deve ser encerrado o processo sem exame de mérito, vez que ausentes pressupostos de constituição do feito e de interesse no seu deslinde. Quanto ao mérito, asseveram:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

IV.I) DO ACHADO 01 - CARACTERIZAÇÃO INADEQUADA DO OBJETO LICITADO/CONTRATADO

(...)

Importante repisar, de início, que, no Apontamento Preliminar de Acompanhamento - APA nº 22727, a Coordenadoria de Acompanhamento de Atos de Gestão – CAGE, expressamente fez consignar que tal exigência SOMENTE devesse ser observada em sua próxima contratação de transporte escolar!!

(...)

Na realidade, ao se observar o termo de referência – parte integrante do instrumento convocatório – identifica-se, com muita facilidade, que a **todos** os interessados em participar do certame, foi oportunizada a realização de vistoria dos trajetos (...).

(...)

Além da opção para que os licitantes pudessem vistoriar o trajeto, onde servidor lotado na Secretaria Municipal de Educação indica, com exatidão, os pontos de parada, também se oportunizou, a todos os interessados em participar do certame, acesso aos mapas das respectivas rotas/linhas, com os indicativos dos pontos de parada, conforme demonstram os anexos arquivos, os quais, apesar de não estarem lançados no arquivo digitalizado do processo licitatório – daí os motivos por que da referência lançada no ofício nº 153/2022-GAB – foram viabilizados, repita-se, a todos os concorrentes, como, inclusive, demonstram as anexas declarações firmadas pela pessoa jurídica Argel Natan Hoelscher 09796011930 ME, inscrita no CNPJ/MF nº 27.281.828/0001-11 e pela pessoa jurídica Juca Tur Transporte-Eireli ME, inscrita no CNPJ/MF nº 23.960.959/0001-74!

Deste modo, reafirmando-se que, *muito embora no Pregão Eletrônico nº 03/2022 não tenham, de fato, sido especificamente observadas as questões que foram lançadas nos achados indicados sobre o Apontamento Preliminar de Acompanhamento - APA nº 22727* (peça 7 – Anexo 04), certo é que, a Secretaria Municipal de Educação já está orientada a respeito de que, deverá, obrigatoriamente, promover a juntada dos arquivos com os mapas das rotas/linhas, no arquivo digital a ser disponibilizado na(s) próxima(s) contratação(ões) de serviço de transporte escolar, com o fito de afastar qualquer hipótese de dúvida, como a que esteja sendo apontada na Representação ofertada pela equipe da Coordenadoria de Acompanhamento de Atos de Gestão – CAGE!



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

IV.II) DO ACHADO 02 - INADEQUAÇÃO NO PREÇO DE REFERÊNCIA DOS ITENS LICITADOS/CONTRATADOS

(...)

(...) no procedimento licitatório **está disponibilizada a planilha de preços** (fls. 33/34), tendo havido ampla pesquisa de preços (fls. 38/39, 40/41, 42/43, 44/45, 46/47, 48/49, 50/51, 52/53, 55/56, 58/59, 60, 62/63, 65), em absoluta obediência ao Decreto Municipal nº 236/2019 (doc. anexo), que *regulamenta o procedimento de formação de preços a ser adotado para fixação do valor máximo nos processos licitatórios do Município de Marechal Cândido Rondon*, a permitir a plena evidência de que, no Pregão Eletrônico nº 03/2022, houve observância de todas as variáveis concernentes à composição de preços (...).

(...)

A Secretaria Municipal de Educação promoveu o acréscimo de 30% para que se chegasse ao valor de km totais (item 1.8.1, do Termo de Referência – fls. 141, do processo licitatório), dada a possibilidade de que, ao longo do ano, se possa exigir acréscimos de trechos/rotas de coleta de alunos, porque

a realidade local denota que grande parte dos alunos que residem em áreas rurais, embarcam e desembarcam nos veículos de transporte escolar, nos acessos (entradas) das propriedades em que residem suas famílias, as quais, em muitos casos, não são donos das áreas, mas sim, são trabalhadores que apenas prestam serviço aos proprietários dos imóveis. Assim, é bastante comum que, durante o ano letivo, mudanças de endereço de usuários do serviço de transporte aconteçam, sempre que a família deixa de prestar serviço em determinada propriedade, passando a se vincular a outra, muitas vezes, em localidade diversa (outra linha ou distrito do Município)

/.../

Por conseguinte, possível seja identificado que a preocupação da Secretaria Municipal de Educação vai no sentido de planejar as rotas de modo a limitar o trecho a ser percorrido pelos usuários do serviço de transporte (peça 7 – Anexo 04).

IV.III) DO ACHADO 03 - AUSÊNCIA/INADEQUAÇÃO DOS REQUISITOS NECESSÁRIOS PARA OS VEÍCULOS/MOTORISTAS

(...)



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Ora, se o próprio editorial de Normas para Gestão do Transporte Escolar Público do Paraná consigna que a realidade **não permite a adoção imediata** e a própria Coordenadoria de Acompanhamento de Atos de Gestão – CAGE admite que as condições das frotas locais acessíveis por cada município **evidentemente podem não corresponder aos padrões esperados pela referida norma**, não parece, *data maxima venia*, que possa ser reclamado, ao Município de Marechal Cândido Rondon, que faça exigir essa condição em sua licitação!?!
(...)

Quanto à ausência de previsão dos *critérios mínimos de qualificação do motorista*, bem como quanto à falta de previsão de critérios mínimos de identificação dos veículos a serem utilizados na prestação dos serviços, reafirmamos que a prudência da equipe da CAGE não pode se sobrepor, *data maxima venia*, à exigência que já vem legalmente disposta pelos arts. 136 e 138, inciso IV, do Código de Trânsito Brasileiro, ainda mais quando o art. 3º, da Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro, taxativamente consigna que *ninguém se escusa de cumprir a lei, alegando que não a conhece!*
(...)

Além disso, não se pode deixar de registrar que, no termo de referência – parte integrante do instrumento convocatório – estejam insertas as exigências que a CAGE diz não terem sido postuladas pelo Município
(...).

(...)

IV.IV) DO ACHADO 04 - AUSÊNCIA DE CLÁUSULA(S) QUE MINIMIZA(M) A OCORRÊNCIA DE IMPROPRIEDADE(S) NA EXECUÇÃO CONTRATUAL

(...)

Reitere-se que, pela simples leitura ao que lançado na alínea “b”, do item 2 (CONCLUSÃO), do Apontamento Preliminar de Acompanhamento - APA nº 22727 (peça 6 – Anexo 03), a equipe da CAGE dispôs que essa exigência devesse ser observada, **apenas, na próxima contratação de serviços de transporte escolar!**

A alegação de que a continuidade dos serviços de transporte escolar fica comprometida diante de eventuais adversidades mecânicas dos veículos, se mostra, deveras, incapaz de alcançar a pretensão lançada na Representação, na medida em que a alegação de comprometimento é meramente presumida!



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Além disso, quer parecer que a equipe da Coordenadoria de Acompanhamento de Atos de Gestão – CAGE, tenha deixado de observar que, no termo de referência – parte integrante do instrumento convocatório, se estabeleceu sancionamento àquele(a) contratado(a), em face de ausência de veículo durante o dia letivo, seja ele parcial ou total, sem substituição do veículo (fls. 147, do Processo Licitatório nº 11/2022, na modalidade de Pregão Eletrônico no Sistema de Registro de Preços nº 003/2022).

A Coordenadoria de Gestão Municipal (Instrução 3424/22 – Peça 64) opina pela procedência parcial da Representação, sem prejuízo da expedição de determinações a serem observadas em futuras licitações:

2.1. DAS PRELIMINARES ARGUIDAS EM DEFESA

(...)

Os procedimentos de acompanhamento desenvolvidos pela CAGE são realizados de forma prévia à propositura do processo administrativo e tem por finalidade reunir elementos materiais capazes de apontar para a existência ou inexistência de irregularidades.

Trata-se, portanto, de fase inquisitória e que não impõe a necessidade de exercício do contraditório e da ampla defesa, garantia esta que é amplamente assegurada ao longo do processo administrativo, como é o caso do presente feito.

(...)

E o exame da petição inicial articulada pela CAGE deixa evidente que os pedidos lá articulados se referem ao pregão eletrônico nº 03/2022, à medida que em todos os achados há opinativo expresso pela anulação dos atos praticados e retificação do edital nos pontos tido por irregulares.

Desse modo, não há que se falar em ausência dos pressupostos de constituição e desenvolvimento válido e regular do processo.

(...)

Achado nº 01. Da caracterização inadequada do objeto

(...)

(...) depreende-se dos autos que é incontroverso o fato de que houve a descrição insuficiente do objeto, o que fora admitido pela própria defesa ao afirmar que “muito embora no Pregão Eletrônico nº 03/2022 não tenham, de fato, sido especificamente observadas as questões que foram lançadas nos achados indicados sobre o Apontamento Preliminar de



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Acompanhamento - APA nº 22727 (peça 7 – Anexo 04), certo é que, a Secretaria Municipal de Educação já está orientada a respeito de que, deverá, obrigatoriamente, promover a juntada dos arquivos com os mapas das rotas/linhas, no arquivo digital a ser disponibilizado na(s) próxima(s) contratação(ões) de serviço de transporte escolar, com o fito de afastar qualquer hipótese de dúvida, como a que esteja sendo apontada na Representação ofertada pela equipe da Coordenadoria de Acompanhamento de Atos de Gestão – CAGE

Assim, em que pese os argumentos trazidos pelos representados no sentido de que não teria ocorrido prejuízo à formulação das propostas e à ampla competitividade, haja vista a possibilidade de vistoria pelos licitantes acerca dos trajetos a serem observados e do acesso aos mapas das respectivas linhas (peças 34/54), há que se reconhecer a violação Art. 3º da Lei nº 10.520/2002; Art. 14 da Lei nº 8.666/93; Súmula nº 177 do TCU, bem como das orientações contidas nas Normas para gestão do transporte escolar público do Paraná.

(...)

Achado nº 02. Inadequação no preço de referência dos itens licitados/contratados

(...)

Conforme sustentado pela unidade representante, o acréscimo superestimado em 30% da distância percorrida não restou devidamente fundamentado em estudos técnicos que o amparassem, bem como, já existe previsão legal (art. 65, § 1º da Lei nº 8.666/93) de acréscimos/decréscimos contratuais de até 25% do objeto, independentemente de se tratar de sistema de registro de preços. Dessa forma, a previsão adicional de 30% poderia resultar em acréscimo indevido de até 55% da distância inicial prevista pela Administração Pública.

Considerando que não existe autorização legal e nem justificativa técnica para que o órgão licitante superestime o dimensionamento do objeto licitante, há que se reconhecer a procedência do pedido nesse particular.

(...)

As planilhas constantes do procedimento licitatório (fls. 33/34) trazem tão somente o valor final do quilômetro rodado, o mesmo ocorrendo com as pesquisas de preços (fls. 38/39, 40/41, 42/43, 44/45, 46/47, 48/49, 50/51, 52/53, 55/56, 58/59, 60, 62/63, 65).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Não há como saber quais foram os valores considerados, por exemplo a título de salários, encargos sociais, despesas administrativas, manutenção e depreciação dos veículos utilizados; despesas com combustível, etc...

(...)

Achado nº 03. Ausência/inadequação dos requisitos necessários para os veículos/motoristas

(...)

As inconsistências apontadas pela CAGE não se revestem de gravidade suficiente a macular o certame, haja vista que independentemente de exigência expressa no edital, a necessidade de previsão dos critérios mínimos de qualificação do motorista e de identificação dos veículos já decorre da própria lei. (Art.136, incisos I, II, IV e V e art. 138, IV do CTB).

Além disso, eventual incompatibilidade dos critérios previstos no edital sobre a idade dos veículos com as normas para gestão do transporte escolar público depende da condição das frotas locais, o que impõe a realização de levantamentos na fase interna da licitação para avaliar a idade média da frota das empresas que recorrentemente prestam o serviço na localidade.

Dessa forma, não parece razoável a determinação imediata para que o Município se adapte às normas para gestão do transporte público no Paraná referidas pela CAGE, o que pode ser feito para futuros certames.

(...)

Achado nº 04. Ausência de cláusulas que minimizem a ocorrência de impropriedade na execução contratual.

(...)

Em que pese o edital do certame não trate especificamente da disponibilização de carro reserva ou de substituição de veículo o item 7.4 do edital dispõe expressamente como obrigação da contratada a necessidade de “reparar, corrigir, remover ou substituir, às suas expensas, no total ou em parte, no prazo fixado pelo gestor do contrato, os serviços efetuados em que se verificarem vícios, defeitos ou incorreções resultantes da execução ou dos materiais empregados”, o que parece atender à preocupação lançada pela CAGE em sua petição inicial.

Todavia, revela-se como boa prática a previsão expressa no edital acerca da necessidade de disponibilização de veículos reservas, razão pela qual opina-se pela procedência parcial da representação a fim de que seja lançada recomendação ao Município de



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Marechal Cândido Rondon para que inclua a exigência em seus futuros editais.

O Ministério Público de Contas (Parecer 817/22-7PC (Peça 65) “*diante da análise técnica promovida pela Coordenadoria de Gestão Municipal, que percorreu os apontamentos formulados na inicial e rebatidos em sede de contraditório*”, manifestou-se pela “*procedência parcial desta Representação da Lei n.º 8.666/93, sem prejuízo da expedição das determinações e recomendações sugeridas pela Unidade Técnica*”.

2. VOTO

Compulsando os autos, inevitável se torna o acolhimento das conclusões apresentadas pela Coordenadoria de Gestão Municipal, cujo opinativo – pelo afastamento das preliminares e pela procedência parcial da Representação – acolho integralmente como causa de decidir, consoante passo a expor.

2.1 Preliminares

A ausência de segundo contraditório no procedimento preliminar levado a cabo pela Coordenadoria de Acompanhamento de Atos de Gestão não é causa de nulidade.

Trata-se de procedimento preliminar, que objetiva filtrar a instauração de efetivos processos (a partir de diferentes critérios, tais como materialidade, saneamento das eventuais falhas *etc.*), sem qualquer possibilidade de penalização a agentes públicos.

Desta feita, não se entende inquinada de irregularidade a origem desta Representação.

O fato de haver proposta de recomendações/determinações a serem observadas em futuras licitações em nada afeta o interesse na instauração ou no deslinde do processo.

Resta absolutamente cristalino que as insurgências se referem ao Pregão Eletrônico 03/2022, sendo que a existência de medidas prospectivas é salutar e, inclusive, do maior interesse do Município e de seus agentes, uma vez que busca implementar a Administração local, bem como se coloca como contraponto à aplicação de penalidades.

2.2. Mérito

2.2.1 Caracterização inadequada do objeto licitado/contratado.

A Administração demonstrou haver buscado adotar medidas visando ao fornecimento de todos os dados necessários à formulação (por parte dos licitantes) de propostas condizentes com os serviços buscados, tais como a possibilidade de



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

realização de vistorias e a disponibilização de documentos e de servidor apto a fornecer informações.

Ocorre, porém, que todos esses dados (dentre os quais: tempo estimado para as viagens; horários de início e término dos trajetos; e pontos de parada para embarque e desembarque) devem, imperiosamente, compor o Edital da Licitação, o que, porém, não se verificou no presente caso.

Sem prejuízo de se observar a busca pelo fornecimento das informações necessárias, fato é que a conduta acaba por violar disposições das Leis 8.666/93 e 10.520/2002, bem como da sedimentada jurisprudência das Corte Pátrias, já havendo o Tribunal de Contas da União, inclusive, sumulado a questão:

Súmula 177 – TCU

A definição precisa e suficiente do objeto licitado constitui regra indispensável da competição, até mesmo como pressuposto do postulado de igualdade entre os licitantes, do qual é subsidiário o princípio da publicidade, que envolve o conhecimento, pelos concorrentes potenciais das condições básicas da licitação, constituindo, na hipótese particular da licitação para compra, a quantidade demandada uma das especificações mínimas e essenciais à definição do objeto do pregão.

Dentro de tal contexto, razoável se mostra a orientação pugnada pela Coordenadoria de Gestão Municipal no sentido de se considerar procedente a Representação, com expedição de determinação para que não se reincida na impropriedade em certames futuros.

2.2.2 Inadequação no preço de referência dos itens licitados/contratados

Em que pese o bom trabalho, de modo geral, contido no Edital do certame, fato é, conforme bem destacado pela CGM, que as “*planilhas constantes do procedimento licitatório (fls. 33/34) trazem tão somente o valor final do quilômetro rodado, o mesmo ocorrendo com as pesquisas de preços (fls. 38/39, 40/41, 42/43, 44/45, 46/47, 48/49, 50/51, 52/53, 55/56, 58/59, 60, 62/63, 65)*”.

A realização de pesquisas de preços resta demonstrada, porém, para o fim de procedimentos licitatórios (de modo a propiciar, por exemplo, o exame de exequibilidade de propostas e a avaliação de termos aditivos), seria necessário restar expressamente indicados “*quais foram os valores considerados, por exemplo a título de salários, encargos sociais, despesas administrativas, manutenção e depreciação dos veículos utilizados; despesas com combustível, etc*”).

A conduta acaba por violar expressas disposições legais, senão vejamos o que dispõe a Lei 8.666/93:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Art. 7º As licitações para a execução de obras e para a prestação de serviços obedecerão ao disposto neste artigo e, em particular, à seguinte seqüência:

(...)

§ 2º As obras e os serviços somente poderão ser licitados quando:

(...)

II - existir orçamento detalhado em planilhas que expressem a composição de todos os seus custos unitários;

Novamente, mostra-se a orientação pugnada pela Coordenadoria de Gestão Municipal no sentido de se considerar procedente a Representação, com expedição de determinação para que não se reincida na impropriedade em certames futuros.

2.2.3 Ausência/inadequação dos requisitos necessários para os veículos/motoristas

Conforme já exposto quando do exame de cognição sumária:

Tanto os critérios mínimos de qualificação dos motoristas quanto os critérios mínimos de identificação dos veículos e a realização de inspeção semestral para verificação dos equipamentos obrigatórios e de segurança e lanternas são previstas no Código de Trânsito Brasileiro, devendo ser observadas pelas contratadas ainda que não estejam expressamente previstos no regulamento do certame.

Desta feita, a complementação do Edital com imposições acerca da matéria pode ser objeto de mera recomendação, uma vez que são de observância obrigatória por qualquer contratado, independentemente das disposições editalícias.

No que tange à idade dos veículos disponibilizados, irretocáveis os apontamentos da Coordenadoria de Gestão Municipal:

Além disso, eventual incompatibilidade dos critérios previstos no edital sobre a idade dos veículos com as normas para gestão do transporte escolar público depende da condição das frotas locais, o que impõe a realização de levantamentos na fase interna da licitação para avaliar a idade média da frota das empresas que recorrentemente prestam o serviço na localidade.

Dessa forma, não parece razoável a determinação imediata para que o Município se adapte às normas para gestão do transporte público no Paraná referidas pela CAGE, o que pode ser feito para futuros certames.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Mais uma vez, embora procedente a Representação, cabível apenas a expedição de determinação para que sejam adotadas medidas sobre o tema em certames futuros.

2.2.4 Ausência de cláusula(s) que minimiza(m) a ocorrência de impropriedade(s) na execução contratual

Não se olvida que o Município buscou se resguardar acerca da adequada execução dos serviços a serem prestados, expressamente impondo como obrigação da contratada a necessidade de *“reparar, corrigir, remover ou substituir, às suas expensas, no total ou em parte, no prazo fixado pelo gestor do contrato, os serviços efetuados em que se verificarem vícios, defeitos ou incorreções resultantes da execução ou dos materiais empregados”*.

Todavia, consoante bem lançado pela Coordenadoria de Gestão Municipal, *“revela-se como boa prática a previsão expressa no edital acerca da necessidade de disponibilização de veículos reservas”*, sendo caso de expedição de recomendação para que se promova estudos sobre a questão, de modo a propiciar melhorias em futuros editais, bem como maiores garantias à comunidade.

Em face de todo o exposto, voto no sentido de que deve o Tribunal de Contas do Estado do Paraná:

- julgar parcialmente procedente a Representação formulada pela Coordenadoria de Acompanhamento de Atos de Gestão em desfavor do Município de Marechal Cândido Rondon relativamente ao Pregão Eletrônico 03/2022, considerando irregulares a “caracterização inadequada do objeto licitado/contratado” e a “Inadequação no preço de referência dos itens licitados/contratados”;

- determinar ao Município de Marechal Cândido Rondon que, em futuros certames licitatórios, busque corrigir as irregularidades observadas neste expediente, bem como para que, em licitações específicas sobre transporte escolar, promova estudo para avaliar a idade média da frota das empresas que recorrentemente prestam o serviço na localidade, de modo a possibilitar a exigência de idade mínima dos veículos a serem utilizados, em conformidade com as normativas dos órgãos competentes;

- recomendar ao Município de Marechal Cândido Rondon que, em futuros certames licitatórios acerca de transporte escolar, inclua nos respectivos editais as condições mínimas previstas no CTB acerca da qualificação de veículos e motoristas, assim como promova estudo acerca da viabilidade e conveniência de exigência de disponibilização de veículos reservas pela contratada;

- determinar, após o trânsito em julgado da decisão, a remessa do expediente à Coordenadoria de Monitoramento e Execuções para os registros de estilo.

VISTOS, relatados e discutidos,



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

ACORDAM

OS MEMBROS DO TRIBUNAL PLENO do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto do Relator, Conselheiro FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, por unanimidade:

I. julgar parcialmente procedente a Representação formulada pela Coordenadoria de Acompanhamento de Atos de Gestão em desfavor do Município de Marechal Cândido Rondon relativamente ao Pregão Eletrônico 03/2022, considerando irregulares a “caracterização inadequada do objeto licitado/contratado” e a “Inadequação no preço de referência dos itens licitados/contratados”;

II. determinar ao Município de Marechal Cândido Rondon que, em futuros certames licitatórios, busque corrigir as irregularidades observadas neste expediente, bem como para que, em licitações específicas sobre transporte escolar, promova estudo para avaliar a idade média da frota das empresas que recorrentemente prestam o serviço na localidade, de modo a possibilitar a exigência de idade mínima dos veículos a serem utilizados, em conformidade com as normativas dos órgãos competentes;

III. recomendar ao Município de Marechal Cândido Rondon que, em futuros certames licitatórios acerca de transporte escolar, inclua nos respectivos editais as condições mínimas previstas no CTB acerca da qualificação de veículos e motoristas, assim como promova estudo acerca da viabilidade e conveniência de exigência de disponibilização de veículos reservas pela contratada;

IV. determinar, após o trânsito em julgado da decisão, a remessa do expediente à Coordenadoria de Monitoramento e Execuções para os registros de estilo.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros NESTOR BAPTISTA, FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, IVAN LELIS BONILHA, JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL e IVENS ZSCHOERPER LINHARES e o Auditor SÉRGIO RICARDO VALADARES FONSECA

Presente a Procuradora Geral do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, VALERIA BORBA.

Plenário Virtual, 27 de outubro de 2022 – Sessão Virtual nº 15.

FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES
Conselheiro Relator

FABIO DE SOUZA CAMARGO
Presidente