



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO Nº: 438587/21
ASSUNTO: REPRESENTAÇÃO DA LEI Nº 8.666/1993
ENTIDADE: DEPARTAMENTO DE ESTRADAS DE RODAGEM DO ESTADO DO PARANÁ
INTERESSADO: DEPARTAMENTO DE ESTRADAS DE RODAGEM DO ESTADO DO PARANÁ, ESTADO DO PARANÁ, FERNANDO FURIATTI SABOIA, J.B. EQUIPAMENTOS LTDA, MARLENE MASSANEIRO RITTER
ADVOGADO ALBA REGINA GRASSETTI PACHECO, ARISTIDES
PROCURADOR RODRIGUES DO PRADO NETO, FERNANDO ALMEIDA STRUECKER, LUCIANO ROCHA WOISKI, LUIS ALBERTO HUNGARO, LUISA SANTIN GARCIA, MARIA LUCIA SANCHES, RICARDO GNOATTO BOCCASANTA, YVONE DA SILVA ANDRADE
RELATOR: CONSELHEIRO IVENS ZSCHOERPER LINHARES

ACÓRDÃO Nº 177/22 - Tribunal Pleno

Representação. Lei n. 8.666/1993. Pregão Eletrônico. Menor preço. Aquisição de cones e cilindros para sinalização viária. Amostras em desacordo com as exigências do certame. Inocorrência. Classificação das licitantes e aprovação das amostras. Regularidade. Improcedência.

1. Trata-se de Representação da Lei n. 8.666/1993, com pedido de medida cautelar, formulada por J. B. Equipamentos Ltda., em face do Departamento de Estradas de Rodagem do Estado do Paraná (DER/PR), em razão de supostas irregularidades no Pregão Eletrônico n. 23/2019 – GMS n. 701/2020, tipo menor preço, que tem por objeto *“a aquisição de cones e cilindros para sinalização viária, conforme quantidades e especificações contidas no Termo de Referência Anexo 01 do Edital, dividido em 04 lotes”*. Os lotes 01 e 02, objeto da presente Representação, possuem valor global máximo, respectivamente, de R\$ 641.386,20 (seiscentos e quarenta e um mil, trezentos e oitenta e seis reais e vinte centavos) e de R\$ 79.050,40 (setenta e nove mil, cinquenta reais e quarenta centavos).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Alegou a Representante que as amostras fornecidas pelas licitantes World Center Comércio Importação e Exportação Ltda. e WD Sinalização Eireli EPP, classificadas, respectivamente, como vencedoras dos lotes 01 e 02 do certame, embora tenham sido aprovadas pelo TECPAR, não atendem às especificações do edital e das normativas NBR 15071 e NBR 14644.

Aduziu que, apesar de ter interposto recurso administrativo do resultado da análise das propostas e documentos, ele foi indeferido, sendo mantida a decisão que declarou as referidas empresas como vencedoras, com aprovação das amostras apresentadas.

Sustentando que a decisão denegatória do recurso seria ilegal, apontou as seguintes impropriedades nas amostras:

- i. furos e fendas realizados pelo procedimento de pós-moldagem, embora o DER/PR tenha informado, na fase de esclarecimentos, que o processo fabril dos cones deveria ser o de pré-moldagem;
- ii. falhas nas dimensões da faixa refletiva superior e na altura do cone acima dessa faixa, além de assimetria de altura em toda a circunferência do cone;
- iii. furos e fendas excessivamente pequenos, impossibilitando a passagem de fitas, correntes plásticas e/ou cordas de isolamento;
- iv. logotipo não gravado em baixo relevo, tampouco com tinta indelével, mas por adesivo afundado a quente.

Diante disso, defendeu a necessidade de desclassificação das propostas das licitantes vencedoras, sob pena de violação ao princípio da vinculação ao instrumento convocatório.

Mencionou ainda que, em 2018, o DER/PR reprovou cone de sinalização da marca apresentada pelas empresas vencedoras.

Ao final, requereu a suspensão cautelar dos atos do Pregão Eletrônico e, no mérito, que se *“reconheça os vícios apontados nos materiais para desclassificar as propostas”* das empresas *“convocadas para apresentar as*



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

amostras referentes aos lotes 01 e 02, World Center e WD Sinalização”, com a convocação das próximas licitantes.

Previamente à deliberação acerca da admissibilidade da Representação e da medida cautelar pleiteada, oportunizou-se a manifestação preliminar do Departamento de Estradas de Rodagem do Estado do Paraná (DER/PR) e do respectivo atual gestor (Despacho n. 981/21, peça n. 26).

Intimados, eles apresentaram manifestação e documentos (peças n. 37/39).

Na sequência, ausente a verossimilhança do direito alegado, o pedido de suspensão cautelar do certame foi indeferido (Despacho 1080/21, peça 41). Na mesma oportunidade, a Representação foi recebida e a citação dos representados foi determinada.

Inconformada, a representante interpôs Recurso de Agravo contra a decisão que indeferiu a suspensão cautelar do certame (autuado sob n. 492743/21). No entanto, por decisão unânime, este Plenário negou provimento ao Agravo, mantendo a decisão recorrida (Acórdão STP n. 2223/21, peça 43).

Citados, os representados apresentaram razões de defesa e documentos (peças 62/73).

Pela Informação n. 66/21 (peça 77), a 3.^a Inspeção de Controle Externo (3ICE) mencionou não ter encontrado ilegalidades no certame durante sua avaliação e checagem prévios.

Em instrução conclusiva, a Coordenadoria de Gestão Estadual (peça 79) opinou pela improcedência desta Representação, sendo acompanhada pelo Ministério Público de Contas (Parecer n. 797/21 – 6 PC, peça 80).

2. Ainda que a defesa de mérito dos representados não tenha agregado muito além de sua defesa preliminar, os elementos constantes dos autos (notadamente a decisão deste Plenário pelo não provimento do Agravo interposto



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

pela representante¹) permitem concluir que a insurgência da representante não procede.

Isso porque, diferentemente do que ela aduz, as amostras de cones entregues pelas empresas vencedoras do certame (Lotes 01 e 02) atendem às especificações do edital e das normativas NBR 15071 e NBR 14644.

Vejamos cada uma das irregularidades cogitadas pela representante.

2.1. Furos e fendas realizados pelo procedimento de pós-moldagem, embora o DER/PR tenha informado, na fase de esclarecimentos, que o processo fabril deveria ser o de pré-moldagem exclusiva:

Embora a Representante sustente que os furos e fendas das amostras das empresas vencedoras foram realizados “a frio”, ou seja, por procedimento de pós-moldagem, ela não comprovou tais alegações. As fotografias acostadas à peça inicial são insuficientes para tal finalidade.

Ademais, o Termo de Referência (peça n. 8) menciona que o cone “*deve ser fabricado em peça única*”, não exigindo os métodos de pré-moldagem exclusiva ou de pós-moldagem a frio.

A propósito, segundo o item 1.4 do Termo de Referência, “*o critério de exame das amostras se restringe à verificação da conformidade do bem ofertado, confrontado com as exigências técnicas expressas por parâmetros e padrão de desempenho constante no descritivo do Termo de Referência (Anexo I) e às informações técnicas prestadas pelo arrematante*”.

Ainda que, na fase inicial do certame, a Sra. Pregoeira tenha esclarecido que a fabricação do cone deveria ser por pré-moldagem e, posteriormente, na decisão do recurso administrativo, tenha mencionado inexistir ensaio homologado ou critério técnico para se aferir o procedimento adotado, não consta dos autos qualquer notícia ou indício de que tal informação tenha prejudicado a economicidade, a competitividade ou a eficiência do certame.

¹ Acórdão STP n. 2223/21 (autos 492743/21, peça 43).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Pelo contrário, conforme documento apresentado pela própria representante (peça 13), houve ao menos 10 participantes para cada um dos 02 (dois) lotes questionados.

De toda sorte, mesmo que prevalecesse o entendimento da representante, ela não comprovou tecnicamente que as amostras das vencedoras descumpriram a exigência (até porque, segundo a Sra. Pregoeira, inexistente ensaio homologado ou critério técnico para se aferir o procedimento adotado), o que ratifica a improcedência da insurgência.

Nesse quesito, portanto, a representação não procede.

2.2. Falhas nas dimensões da faixa refletiva superior e na altura do cone acima dessa faixa, além de assimetria de altura em toda a circunferência do cone:

2.2.1. Quanto às dimensões da faixa refletiva superior, os laudos do TECPAR² concluíram que as amostras atenderam às especificações técnicas do edital e da NBR 15071. Segundo os laudos dos lotes 01 e 02, respectivamente, os cones questionados possuem as seguintes formas e dimensões (peças 10 e 11):

² Item 1.4 do Termo de Referência (peça 8, p. 7): “As amostras entregues dos cones e dos cilindros deverão ser obrigatoriamente novas e sem uso, para que o Gerente do contrato envie para laboratório associado da Associação Brasileira das Instituições de Pesquisa Tecnológica e Inovação - ABIPTI, e/ou junto ao TECPAR ou a outra instituição reconhecida nacionalmente, para verificação da sua conformidade com as características do material, estabelecidas pela contratante, onde serão submetidas a ensaios de comprovação às exigências vigentes da NBR 15071 e da NBR 14644 para os CONES e da NBR 15692 para os CILINDROS.”



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

5.3 Forma e dimensões (ABNT NBR 15071 – Anexo A e EDITAL DER)

Parâmetro	Especificação	Resultados
Sapatas – altura, mm	15 a 27	16
Lado da base, mm	400 ± 20	385
Diâmetro inferior externo, mm	Mínimo 250	250
Diâmetro superior externo, mm	60 ± 5	61
Diâmetro superior interno, mm	40 ± 10	41
Altura do cone acima da faixa superior	75 ou 100 (± 10)	101
Altura total do cone, mm (EDITAL DER)	750 ± 10	740
Altura da faixa refletiva inferior, mm (EDITAL DER)	100 a 105	101
Altura da faixa refletiva superior, mm (EDITAL DER)	150 a 155	151
Dimensional do Logotipo do DER, cm (EDITAL DER)	(6 x 5)	(6 x 5)

5.3 Forma e dimensões (ABNT NBR 15071 – Anexo A e EDITAL DER)

Parâmetro	Especificação	Resultados
Sapatas – altura, mm	15 a 27	16
Lado da base, mm	400 ± 20	383
Diâmetro inferior externo, mm	Mínimo 250	250
Diâmetro superior externo, mm	60 ± 5	61
Diâmetro superior interno, mm	40 ± 10	41
Altura do cone acima da faixa superior	75 ou 100 (± 10)	101
Altura total do cone, mm (EDITAL DER)	750 ± 10	744
Altura da faixa refletiva inferior, mm (EDITAL DER)	100 a 105	100
Altura da faixa refletiva superior, mm (EDITAL DER)	150 a 155	151
Dimensional do Logotipo do DER, cm (EDITAL DER)	(6x5)	(6 x 5)

Na verdade, ao mencionar que “é expresso que a dimensão da faixa deve atender a norma ABNT NBR 15071 sendo a faixa superior com 150 mm (-0/+ 5mm) de altura” (peça 3, p. 12), a própria representante reconhece que as amostras questionadas atendem às exigências do certame.

Ora, se as faixas questionadas possuem 151 mm e a exigência é de 150 mm (-0/+ 5mm), ou seja, se as amostras estão dentro do desvio padrão, é



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

evidente que elas respeitaram os parâmetros estabelecidos, de modo que a representação não procede nesse particular.

2.2.2. Quanto à altura do cone acima da faixa refletiva superior, a representante sustenta que o edital previu as medidas de 75 ou 100mm (+/- 10) como se fossem adequadas à ABNT NBR 15071:2015. Contudo, defende que o edital estaria viciado, pois a norma ABNT preveria um intervalo de 80 a 100mm.

De fato, segundo o Relatório de Ensaio do TECPAR (peças 10/11, item 5.3), o edital adotou as medidas estanques citadas pela representante (75 ou 100mm (+/- 10mm)), e não o intervalo previsto na norma ABNT (80 a 100mm).

Em função disso, a representante defende que as amostras questionadas não atendem à norma ABNT pois sua aferição pelo TCEPAR foi de 101mm, ou seja, 01mm acima da aludida norma.

Ocorre que, segundo o esclarecimento prestado pelo representado³, a medida adotada no certame foi extraída do Manual de Especificações Técnicas de Equipamentos de Proteção Individual (EPI) e Vestimentas do próprio DER/PR⁴.

Ainda que as dimensões previstas no Manual não coincidam com as da ABNT (especificamente a altura do cone acima da faixa superior), o parâmetro utilizado no certame não foi fixado aleatória ou arbitrariamente, mas sim segundo o Manual da própria entidade (pré-existente ao certame).

Ademais, conforme e-mail acostado aos autos⁵, a aceitação de amostras com 101mm não traduz um benefício às empresas vencedoras, mas sim uma consequência do parâmetro aplicado pelo TECPAR para todas as amostras examinadas (75 ou 100mm (+/- 10mm), conforme referido Manual).

De toda sorte, mesmo à luz da ABNT (80 a 100mm⁶), a diferença de apenas 1mm não implica qualquer consequência relevante (tanto que o próprio Edital previu um desvio padrão de +/- 10mm).

³ Peça 22, Recurso de Agravo n. 492743/21.

⁴ Peça 29, p. 67, Recurso de Agravo n. 492743/21.

⁵ Peça 12, Recurso de Agravo n. 492743/21.

⁶ Peça 6, Recurso de Agravo n. 492743/21.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Ratificando essa irrelevância, a representante não trouxe qualquer argumento ou documento evidenciando que aludida diferença impactaria negativamente na funcionalidade do cone ou no interesse público.

Isso não bastasse, a economicidade da contratação e a busca da proposta mais vantajosa também depõem contra a insurgência da representante.

De acordo com o Termo de Referência do Edital⁷, os lotes 1 e 2 se destinam à aquisição de 3.570 e 440 cones, respectivamente. Uma vez que⁸, para o lote 1, a proposta questionada foi de R\$ 147,90 e a da próxima classificada de R\$ 156,00 (uma diferença de R\$ 8,10 por cone), e que, para o lote 2, a proposta questionada foi de R\$ 149,00 e a da próxima classificada de R\$ 151,00 (uma diferença de R\$ 2,00 por cone), a adoção das propostas subsequentes implicaria um acréscimo de quase R\$ 30.000,00 à contratação.

Logo, a insurgência da representante quanto à diferença na altura do cone acima da faixa refletiva superior também não procede.

2.2.3. Além disso, ponderando que a norma técnica ABNT NBR 15071/2015 exige que o cone seja *“uma peça cônica na cor laranja, com duas faixas retro refletivas brancas, flexíveis, autoadesivas, aplicadas horizontalmente em toda a sua circunferência”*, a representante sustenta que cortes parciais na faixa refletiva descumpririam referida norma.

A esse respeito, a Sra. Pregoeira destacou na decisão⁹ do recurso administrativo que *“a questão de ‘ter ou não corte’ não consta nas especificações”*, ou seja, a norma invocada pela representante não proíbe explicitamente que a faixa refletiva possua cortes parciais.

Isso não bastasse, as fotografias constantes dos laudos do TECPAR, relativas às amostras questionadas¹⁰, sugerem que o corte foi realizado para ajustar o logotipo do DER aos cones, logotipo que, também segundo o TECPAR, respeitou as dimensões especificadas.

⁷ Peça 8.

⁸ Peça 13.

⁹ Peça 16.

¹⁰ Peças 14 e 15.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

A esse respeito, portanto, a representação não procede.

2.2.4. Os argumentos levantados pela representante no Recurso de Agravo¹¹ também não a socorrem, pois já refutados por este Plenário¹². De toda sorte, objetivando ratificar a improcedência do ponto, convém recordar as teses suscitadas.

A alegação de que o corte da faixa prejudicaria sua colagem e luminosidade não convence, pois formulada genericamente, desacompanhada de qualquer prova ou elemento técnico de que ele - *corte* - restringe a funcionalidade da faixa refletiva. Aliás, a representante sequer explorou a altura do corte ou da faixa refletiva recortada, o que reitera a impressão inicial de que o corte é ínfimo.

Ademais, o DER/PR e o TECPAR, órgãos com expertise no objeto lícito e suas funcionalidades, não apresentaram qualquer ressalva a esse respeito. Pelo contrário, entenderam que as amostras atendem ao edital e às normas técnicas.

Nesse quesito, portanto, a representação também não prospera.

Além disso, a representante sustentou que a inserção do logotipo dispensaria recortes na faixa refletiva. A justificar sua tese, anexou fotografia de cone de sinalização de sua confecção, aparentemente sem cortes (peça 13).

Ainda que a representante tenha inserido o logotipo sem recortes na faixa refletiva, o edital permite variações em diversas dimensões do cone (como na altura total do cone, na altura de cada faixa refletiva e na altura do cone acima da faixa superior).

Consequentemente, a adoção de determinadas dimensões pode repercutir no espaço destinado ao logotipo, como de fato ocorreu com as amostras contestadas. A título de exemplo, as dimensões das amostras da representante não coincidem com as das licitantes vencedoras, conforme se verifica das peças ns. 13, 14 e 15.

¹¹ Processo n. 492743/21 (apenso).

¹² Acórdão STP 2223/21 (peça 43, processo 492743/21).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Assim, uma vez que as dimensões dos cones e das faixas (das amostras contestadas) obedeceram aos parâmetros estabelecidos, que as medidas do logotipo não foram questionadas e que não há impedimento expresso aos recortes impugnados, tanto as amostras contestadas quanto suas aprovações não comportam censura nesse ponto.

Portanto, ainda que a representante tenha ajustado o logotipo sem recortes, isso não significa que os atos e amostras questionados sejam irregulares.

Aliás, a depender do método e/ou técnica fabril adotado pelas empresas vencedoras, é possível que a realização de recortes (ao invés da mera redefinição das medidas dos cones e faixas) lhes seja mais trabalhosa e onerosa, sugerindo, em última análise, um maior esforço das vencedoras para contratar com a Administração.

A esse respeito, portanto, a representação também não procede.

2.3. Furos e fendas excessivamente pequenos:

Segundo o Termo de Referência, as aberturas dos cones se destinam à passagem de fitas, correntes plásticas e/ou cordas de isolamento (peça 8, p. 2, item 1.2.1).

A esse respeito, a representante alega que as amostras contestadas não atendem ao DER/PR, pois seus furos e fendas não permitem a passagem de fitas, correntes plásticas e/ou cordas de isolamento.

Ocorre que, para justificar sua alegação, a representante se limitou a sopesar fotografias das amostras contestadas, medida insuficiente para se concluir, estreme de dúvida, que a exigência do certame foi violada.

Isso não bastasse, convém mencionar que a Sra. Pregoeira destacou na decisão¹³ do recurso administrativo que tanto o edital quanto a norma ABNT NBR 15071/2015 não especificam o tamanho das aberturas dos cones.

Assim, inexistindo uma definição expressa da dimensão das aberturas dos cones, tampouco das fitas, correntes e/ou cordas que lhes

¹³ Peça 16.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

perpassarão, acolher a insurgência da representante apenas com base em fotografias seria, no mínimo, imprudente e temerário.

Relativamente a esse item, portanto, a representação também não procede.

2.4. Aplicação do logotipo da autarquia:

Quanto à aplicação do logotipo nos cones das amostras questionadas, a Representante alega que, diferentemente do que exige o certame, ele não foi gravado em baixo relevo, tampouco com tinta indelével, mas por adesivo afundado a quente, derretendo o PVC do cone.

A esse respeito, a Sra. Pregoeira destacou na decisão¹⁴ do recurso administrativo que a impressão está em baixo relevo e não é de fácil remoção, mesmo que submetida a certa força. Quanto à alegação de que o logotipo foi fixado por adesivo afundado a quente, mencionou que apenas um ensaio técnico permitiria tal afirmação. Consequentemente, concluiu que as amostras questionadas atendem aos requisitos do certame.

Inexistindo nos autos uma demonstração cabal de que o logotipo foi fixado por adesivo afundado a quente, mas sim uma infundada suposição da representante, a presunção de veracidade e de legitimidade do ato que aprovou as amostras deve prevalecer, de modo que a insurgência em questão também não procede.

3. Considerações finais:

Além da motivação supra, outro elemento corrobora a fragilidade das alegações da representante.

Com efeito, além de não impugnar o juízo preliminar deste Tribunal (Despacho GCIZL n. 1223/21¹⁵ e Acórdão STP 2223/21¹⁶) de que suas insurgências são genéricas, desprovidas de elementos tecnicamente convincentes, a

¹⁴ Peça 16.

¹⁵ Peça 60.

¹⁶ Recurso de Agravo n. 492743/21, peça 43.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

representante não trouxe novos elementos de convencimento, deixando de sanar referida lacuna probatória.

A menção de que, em 2018, o DER/PR reprovou cones de sinalização da marca apresentada pelas empresas vencedoras também não socorre a representante. Tal afirmação só faria sentido se tanto as amostras quanto os parâmetros dos atos convocatórios fossem exatamente os mesmos (do certame em apreço e o do paradigma). Logo, inexistindo qualquer afirmação ou prova nesse sentido, eventual reprovação anterior não abona as objeções da representante.

Por fim, confirmando a regularidade do certame, convém reiterar que ele foi objeto de avaliação e checagem prévios pela 3ª Inspeção, que não identificou ilegalidades formais (Informação 3ICE n. 66/21, peça 77).

Assim, diferentemente do que aduz a empresa J. B. Equipamentos Ltda, as amostras de cones entregues pelas empresas vencedoras do certame (Lotes 01 e 02) atendem às especificações do edital e das normativas NBR 15071 e 14644.

4. Em face do exposto, acompanhando o posicionamento uniforme da 3ª Inspeção de Controle Externo, da Coordenadoria de Gestão Estadual e do Ministério Público de Contas, **VOTO** no sentido de que este Tribunal Pleno julgue **improcedente** o objeto desta Representação da Lei nº 8.666/1993.

Após o trânsito em julgado, encaminhem-se à Diretoria de Protocolo, para encerramento e arquivamento, com fulcro nos arts. 168, VII, e 398, § 3º, ambos do Regimento Interno deste Tribunal.

VISTOS, relatados e discutidos,

ACORDAM

OS MEMBROS DO TRIBUNAL PLENO do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto do Relator, Conselheiro IVENS ZSCHOERPER LINHARES, por unanimidade, em:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

I- Julgar **improcedente** o objeto desta Representação da Lei nº 8.666/1993; e

II- encaminhar, após o trânsito em julgado, à Diretoria de Protocolo, para encerramento e arquivamento, com fulcro nos arts. 168, VII, e 398, § 3º, ambos do Regimento Interno deste Tribunal.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO, FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, VAN LELIS BONILHA, JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL e IVENS ZSCHOERPER LINHARES e o Auditor TIAGO ALVAREZ PEDROSO

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

Plenário Virtual, 3 de fevereiro de 2022 – Sessão Ordinária Virtual nº 1.

IVENS ZSCHOERPER LINHARES

Conselheiro Relator

FABIO DE SOUZA CAMARGO

Presidente