



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 831/22 - Tribunal Pleno

Representação da Lei 8.666/93. Exigências editalícias indevidas – Monocraticamente deferida cautelar suspendendo o certame – Homologação da cautelar.

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: “Caracterização inadequada do objeto licitado/contratado”, “Inadequação no preço de referência dos itens licitados/contratados”, “Ausência/inadequação dos requisitos necessários para os veículos/motoristas” e “Ausência de cláusula(s) que minimiza(m) a ocorrência de impropriedade(s) na execução contratual”.

Esclareceu 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.

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:

2.1. Caracterização inadequada do objeto licitado/contratado.

(...)

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

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.

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



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

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



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

município para a execução dos serviços sob 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.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

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):

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

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

legais não incluídas no Edital da Licitação. 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.

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.

2. VOTO

Considerando o disposto no § 1º, do art. 282 c/c art. 262, § 7º, do RITCE/PR, encaminho ao Plenário desta Corte o contido no Despacho 345/22 para homologação, entendendo que a deliberação monocrática deve ser ratificada pelo Órgão Colegiado.

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

2.1. homologar o Despacho 345/22-GCFAMG, mantendo o afastamento da medida cautelar solicitada pela Coordenadoria de Acompanhamento de



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Atos de Gestão no sentido de suspensão do Pregão Eletrônico 03/2022 do Município de Marechal Cândido Rondon.

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 FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, por unanimidade:

I. homologar o Despacho 345/22-GCFAMG, mantendo o afastamento da medida cautelar solicitada pela Coordenadoria de Acompanhamento de Atos de Gestão no sentido de suspensão do Pregão Eletrônico 03/2022 do Município de Marechal Cândido Rondon.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros NESTOR BAPTISTA, ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO, FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, IVAN LELIS BONILHA, JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL e IVENS ZSCHOERPER LINHARES

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

Tribunal Pleno, 13 de abril de 2022 – Sessão por Videoconferência nº

11.

FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES
Conselheiro Relator

FABIO DE SOUZA CAMARGO
Presidente