



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO Nº: 730060/22
ASSUNTO: REPRESENTAÇÃO DA LEI Nº 8.666/1993
ENTIDADE: DEPARTAMENTO DE TRANSITO DO ESTADO DO PARANÁ
INTERESSADO: ADRIANO MARCOS FURTADO, CONECTIUS DO BRASIL
EIRELI, DEPARTAMENTO DE TRANSITO DO ESTADO DO
PARANÁ, DP GESTÃO E COBRANÇAS LTDA, HELOIZE
FLAVIANNE MELO DOS SANTOS, PAVISERVICE
ENGENHARIA E SERVICOS LTDA
RELATOR: CONSELHEIRO MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA

ACÓRDÃO Nº 3269/22 - Tribunal Pleno

Representação da Lei nº 8.666/93.
DEPARTAMENTO DE TRÂNSITO DO
ESTADO DO PARANÁ. Deferimento de
medida cautelar. Despacho nº 84/22 -
GCMRMS. Homologação pelo Tribunal Pleno.

RELATÓRIO

Trago à apreciação e homologação do Tribunal Pleno desta Corte o Despacho nº 84/22 – GCMRMS, abaixo reproduzido, em que se deferiu a medida cautelar pleiteada por **PAVISERVICE ENGENHARIA E SERVIÇOS LTDA, EDMILSON PEREIRA LIMA e CONSÓRCIO PARANÁ SEGURO**, que noticiam supostas irregularidades no Edital de Concorrência Pública nº 02/2022, do **DEPARTAMENTO DE TRÂNSITO DO PARANÁ – DETRAN/PR**, que tem como objeto a concessão à iniciativa privada da prestação dos serviços públicos de implantação, operação, manutenção e gestão dos pátios veiculares integrados no âmbito do estado do Paraná.

“Trata-se de Representações formuladas por PAVISERVICE ENGENHARIA E SERVIÇOS LTDA, EDMILSON PEREIRA LIMA e CONSÓRCIO PARANÁ SEGURO, que noticiam supostas irregularidades no Edital de Concorrência Pública nº 02/2022, do DEPARTAMENTO DE TRÂNSITO DO PARANÁ – DETRAN/PR, que tem como objeto a concessão à iniciativa privada da



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

prestação dos serviços públicos de implantação, operação, manutenção e gestão dos pátios veiculares integrados no âmbito do estado do Paraná.

Conforme se infere do sistema de trâmite interno deste Tribunal, existem pelo menos 4 procedimentos que discutem o mesmo certame, são eles n°: 61658-2/21, 33205-7/22, 73006-0/22, 37229-6/22, além da homologação de recomendação n° 8219-8/22.

Considerando a presente Representação 73006-0/22, autuada em 25/11/2022, proposta pelo Consórcio Paraná Seguro, este Relator se propôs a estudar todas as representações anteriores a fim de assegurar todas as informações nelas contidas, de acordo com o disposto no artigo 346-B, §4º, do Regimento Interno desta Casa.

Nesse sentido, segue um breve relato de todas as representações e suas conexões.

*Primeiramente, pontuo que o certame em discussão tem como objeto selecionar as propostas econômicas mais vantajosas, por meio de concessão à iniciativa privada, para a prestação de serviços públicos de implantação, operação, manutenção e gestão dos pátios veiculares integrados no Estado do Paraná. Segundo o edital a licitação será realizada em 2 lotes: **Lote 1:** Abrange 16 PÁTIOS FIXOS em municípios localizados nas Mesorregiões Metropolitana e Centro Oriental, e em parte das Mesorregiões Sudeste e Norte Pioneiro; **Lote 2:** Abrange 28 PÁTIOS FIXOS em municípios localizados nas Mesorregiões Centro-Sul, Centro-Occidental, Noroeste, Norte Central, Oeste, Sudoeste e em parte das Mesorregiões Sudestes e Norte Pioneiro.*

Os serviços a serem prestados abrangem a implantação e a operacionalização da central de gestão e monitoramento dos pátios; o serviço de remoção dos veículos apreendidos e/ou removidos nas operações da Polícia Militar e do DETRAN/PR; serviço de guarda, monitoramento e segurança dos veículos nos pátios veiculares integrados; serviço de notificação dos proprietários de veículos; serviço de liberação dos veículos, tanto para os proprietários que quitarem os débitos como dos veículos leiloados; serviço de preparação para o leilão de veículos, e serviço de preparação para baixa.

Das representações apresentadas:

*Em **07/10/2021** a PAVISERVICE ENGENHARIA E SERVIÇOS LTDA ofereceu uma representação em face do Departamento de Trânsito do Paraná-PR, que foi autuada com o número **61658-2/21**, noticiando as seguintes irregularidades no certame: a) forma de precificação de tarifas; b) ausência de publicização da planilha de custos, que dimensionaria a formação de valores apontados preliminarmente do Edital de Road Show e*



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Audiência Pública; c) ausência de critérios para a adequação ambiental dos licitantes; d) ausência de previsão de aplicação de receitas extraordinárias.

*O relator determinou a manifestação do DETRAN/PR e em seguida o encaminhamento para a 5ª Inspeção, considerando a abertura do Relatório de Fiscalização em fevereiro de 2022, autuado com o número **8219-8/22**.*

*Sobreveio a manifestação da 5ª Inspeção no processo **61658-2/21** (peça 30), identificando algumas irregularidades e opinando pelo recebimento da representação. O relator, considerando a manifestação da Inspeção, recebeu a representação e determinou o prosseguimento do feito.*

Ato contínuo, a fim de regularizar pendências mencionadas no parecer da Inspeção, o DETRAN-PR publicou um “Caderno de Viabilidade Técnica e Ambiental” e um “Caderno Econômico-Financeiro”.

*Em **12/05/2022**, a PAVISERVICE ENGENHARIA E SERVIÇOS LTDA apresentou nova Representação autuada com a numeração **33205-7/22**, alegando que os novos documentos apresentados pelo DETRAN-PR não eram suficientes para sanar as irregularidades, sendo elas: a) a ausência de planilha de custos e incompatibilidade dos percentuais de juros aplicados no Edital; b) a obrigação das licitantes interessadas se fazerem representar por Corretoras Credenciadas; c) a ausência da obrigatoriedade de comprovação de qualificação dimensionada para suprir os 02 (dois) lotes com aproximadamente 14 mil veículos. Pugnavam também por alguns esclarecimentos que não constavam nos editais e seus anexos.*

Nessa nova representação, o DETRAN/PR apresentou manifestação (peça 12) contrapondo-se às alegações apresentadas.

O relator designado na nova representação, Exmo. Conselheiro Fernando Augusto Mello Guimarães, identificou a conexão com os autos nº 61658-2/21, por também tratar de questões referentes à fase interna da Concorrência nº 02/2022, e determinou a distribuição por dependência ao Exmo. Conselheiro Artagão de Mattos Leão, em razão de prevenção por conexão, nos termos do art. 346, VIII, e de seu §1º, do Regimento Interno deste Tribunal de Contas (peça 19).

*Em **18/07/2022**, Edmilson Pereira Lima, propôs Representação com Pedido Cautelar contra o Estado do Paraná e o DETRAN/PR em face do Edital de Concorrência Pública nº 02/2022, autuado com a numeração **37229-6/22**, narrando as seguintes irregularidades: a) ausência de valor estimado da Contratação; b) ausência de tabela de preços; c) ausência de exigência de capital social compatível d) ausência de exigência de atestado e testagem; e) ausência de exigência de seguro total do pátio.*



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Mais uma vez, o relator designado desta nova representação, Exmo. Conselheiro Fernando Augusto Mello Guimarães, despachou (peça 8) opinando pela conexão com os autos nº 61658-2/21, por também tratar de questões referentes à fase interna da Concorrência nº 02/2022 e determinou a distribuição, por dependência, ao Exmo. Conselheiro Artagão de Mattos Leão, em razão de prevenção por conexão, nos termos do art. 346, VIII, e de seu §1º, do Regimento Interno deste Tribunal de Contas.

Em **18/08/2022**, nos autos **33205-7/22**, após manifestação do DETRAN/PR, o Conselheiro Artagão de Mattos Leão proferiu o despacho n.º 789/22 (peça 30), pontuando o seguinte: a) não foi divulgada a planilha de custos devidamente preenchida pelo DETRAN; b) diversas licitantes interessadas apresentaram dúvidas acerca da elaboração da planilha cuja confecção, segundo a entidade, deveria ficar a cargo das próprias proponentes; c) a elaboração dos referidos cálculos é tarefa demasiado complexa para ficar a cargo apenas das licitantes. Assim, com fulcro nos arts. 282, § 1º, 400, § 1º-A, e 403, II e III, do Regimento Interno, foi deferida medida cautelar para o fim de determinar a imediata suspensão da Concorrência nº 02/2022 do Departamento de Trânsito do Paraná – DETRAN/PR, até a decisão de mérito das representações.

O despacho, ao determinar a suspensão do certame 02/2022, afetou os processos: **33205-7/22**, **37229-6/22** e **61658-2/21**.

Em **22/09/2022**, o Departamento de Trânsito do Paraná interpôs o Recurso de Agravo nº **54195-0/22** contra a decisão que suspendeu cautelarmente o certame, alegando que: a) todos os questionamentos apontados encontram resposta nas previsões trazidas pelo Edital e seus Anexos; b) a ampla competitividade foi demonstrada, conforme higidez e completude das disposições do Edital; c) não há a exigência legal da apresentação da planilha de preços junto ao Edital, conforme se depreende da Lei Federal nº 8.987/1995; d) a 5ª Inspeção de Controle Externo, de forma detida e pormenorizada, acompanhou integralmente todas as etapas atinentes à estruturação das minutas que culminaram no edital e seus anexos; e) existe a necessidade iminente de aprimoramento dos serviços, pois a falta de espaço suficiente para a guarda de veículos removidos e/ou apreendidos está implicando na má conservação, que, inevitavelmente, deteriora e deprecia os bens.

O Conselheiro Artagão de Mattos Leão, relator do Recurso de Agravo, proferiu voto pelo Provimento ao Agravo (peça 6), a fim de revogar o Despacho n.º 783/22 – GCAML, no que concerne à concessão da medida cautelar, por considerar que: a) ambos os lotes do certame licitatório obtiveram 4 propostas viáveis; b) a ausência de planilha de custos não inviabilizou que possíveis interessados participassem do certame; e c) a urgência de manutenção e gestão dos pátios veiculares foi constatada a partir das imagens juntadas nos autos.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Também encaminhou os autos à 5ª Inspeção de Controle Externo e, em seguida, ao Ministério Público junto ao Tribunal de Contas.

Por fim, submeteu-se a presente Representação, proposta pelo CONSÓRCIO PARANÁ SEGURO, autuada em 25/11/2022 sob o nº 73006-0/22, com Pedido de Cautelar, em face da decisão proferida na ANÁLISE E JULGAMENTO DOS RECURSOS do certame Concorrência Pública 02/2022 do DETRAN-PR, com o objetivo de suspender a aptidão das empresas CARVALHO ENGENHARIA & GESTÃO LTDA e dos consórcios REMOVCAR e VIAS PARANÁ, nos seguintes termos: a) houve o descumprimento pela empresa Carvalho Engenharia e Gestão LTDA da cláusula 18.15.1 do certame mencionado, quanto ao dever de vigência da apólice de seguro-garantia; b) a empresa Carvalho Engenharia e Gestão LTDA se encontra, no momento, impedida de licitar devido à sanção registrada no SICAF; c) houve a violação aos itens 4.1; 4.2; 15.6.6, 15.6.6.1 e 20.6.1 do edital pelas empresas REMOVCAR PARANÁ E VIAS PARANÁ, pelo uso de documento em inglês e em razão da existência de registro de documento em Junta Comercial anterior à abertura dos envelopes e não comunicado no certame.

É o relatório.

II - Presentes os requisitos de admissibilidade dos artigos 30 e 32 da Lei nº 113/2005, bem como dos artigos 275 e 277 do Regimento Interno, recebo a Representação.

II.1 DA APRECIÇÃO DOS PEDIDOS CAUTELARES DA REPRESENTAÇÃO 73006-0/22

O representante requereu cautelarmente (peça 03), a suspensão da empresa Carvalho Engenharia e Gestão LTDA do certame 02/2022 por descumprimento da cláusula 18.15.1, quanto à vigência da apólice de Seguro.

Conferindo a documentação acostada, verifica-se que a apólice de seguro da referida licitante foi realizada em 04/08/2022, e, no bojo da apólice, consta que o início de vigência se dá em 09/08/2022, ao passo que o Modelo nº 05 do anexo VII do edital dispõe que a vigência deveria ter início “1 (um) dia antes da data de recebimento dos envelopes”, razão pela qual há aparente irregularidade na habilitação da empresa, deferida pelo DETRAN-PR, pois a vigência deveria ser a partir das 24 horas do dia 08/08/2022.

O representante também apontou que a empresa Carvalho Engenharia e Gestão LTDA sofreu, em 27/08/2021, a aplicação da sanção do art. 87 da Lei 8666/93, pela Superintendência Regional da Polícia Rodoviária



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Federal do Paraná. Suscitada a vigência da sanção de impedimento de licitar com a Polícia Rodoviária Federal aplicada à empresa Carvalho Engenharia, o DETRAN-PR decidiu pela sua aptidão para participar do certame.

A Peça n.º 15, informa que foi aplicada à empresa “a pena de impedimento de licitar/contratar com a PRF”, do que concluo, preliminarmente, que a mencionada empresa está impedida de licitar com a Administração Pública, sem prejuízo da revisão dessa circunstância quando do julgamento do mérito.

Impedida de licitar com a Administração Pública, a empresa não poderia ser considerada apta para participar do certame em tela. Assim, diante da aparente irregularidade, também reputo estar presente motivo para o deferimento da cautelar suspensiva do certame.

Ainda, o representante requereu cautelarmente a suspensão das empresas CONSÓRCIOS REMOVCAR e VIAS PARANÁ do certame por descumprimento das cláusulas 4.1; 4.2; 15.6.6, 15.6.6.1 e 20.6.1, que dispõem sobre a necessidade de a documentação estar em língua portuguesa ou traduzido de forma juramentada oficial.

Conforme se infere do próprio site de transparência do Governo do Estado do Paraná, bem como da documentação dos autos (peça 28 e 65), existe aparente violação às cláusulas acima mencionadas, uma vez que as mencionadas empresas apresentaram documento em língua estrangeira.

Infere-se que o DETRANPR, em resposta ao recurso impetrado pelas partes (peça 10), alegou de forma sucinta que a documentação versa sobre a assinatura eletrônica dos contratos e que seu conteúdo não causaria prejuízo ao certame.

Verifico que a documentação em língua inglesa trata de assinatura eletrônica. Ocorre que justamente por se tratar de assinatura em formato digital, vislumbro a necessidade de que se tomem todos os tipos de cautela para se auferir a veracidade e validade dos documentos.

O fato de essas aparentes desconformidades – a admissão de apólice de seguro com vigência em desconformidade com o edital do certame, a participação de uma concorrente sancionada pelo art. 87 da Lei de Licitações e a apresentação de documentação relevante em língua inglesa – terem sido desconsideradas pelo DETRAN-PR, ao admitir a participação das empresas com documentação irregular, evoca o dever de cautela daquele que exerce o controle externo, e enfatiza as razões jurídicas para a decisão liminar de suspender o certame, cujas razões e fundamentos, gravíssimos, serão tratados a seguir.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

II.2 DAS PROVÁVEIS IRREGULARIDADES

A partir do cotejo de determinações anteriores emanadas por este Tribunal de Contas do Estado do Paraná, por meio de suas inspetorias (art. 157, inciso IV, do RITCEPR), constatei que há aparente desatendimento à determinação contida na Recomendação de Auditoria nº 14/2017 da 2ª Inspeção de Controle Externo, que se debruçou sobre o Edital de Concorrência n.º 010/17, com objeto similar ao Edital de Concorrência n.º 002/2022, ou seja, a concessão de serviços públicos de implantação, operação, manutenção e gestão de pátios veiculares integrados no Estado do Paraná.

E disso decorrem prováveis irregularidades que conheço de ofício, a respeito das quais passo a me pronunciar.

II.2.1 DA INDEVIDA AGLUTINAÇÃO DO OBJETO

A Recomendação de Auditoria nº 14/2017 da 2ª ICE apontou, em análise preliminar, a seguinte provável desconformidade no Edital de Concorrência n.º 010/17: “A escolha de lote único em contraposição com a divisão em maior número de lotes constitui risco de limitação de pequenas e médias empresas na participação do certame, consequentemente reduzindo a competitividade”.

Evidentemente, o apontamento lançado pela 2ª Inspeção de Controle Externo não autoriza a conclusão de que o mero desmembramento de uma licitação de lote único em uma licitação com dois lotes, por si só, seja capaz de suprir a provável irregularidade antes alertada.

Afinal, o que move a administração pública contra os atos de indevida aglutinação de objetos em licitações é a busca pela maior competitividade e, inclusive, acessibilidade à prestação de serviços por pequenas e médias empresas, premissas que, à luz do princípio da livre concorrência que norteia a ordem econômica inscrita na Constituição Federal de 1988, conduzem aos melhores resultados econômicos com benefício ao interesse público nos certames.

O Edital em apreciação submeteu a certame público a concessão de serviços públicos que foram divididos em dois lotes. Contudo, não vislumbro, em análise inicial, que a divisão tenha sido feita com vistas ao melhor aproveitamento dos recursos disponíveis no mercado e à ampliação da competitividade.

O objeto a ser concedido foi dividido em apenas 2 (dois) lotes, nos valores estimados de R\$ 114.467.000,00 (cento e quatorze



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

milhões, quatrocentos e sessenta e sete mil reais) e R\$ 209.859.000,00 (duzentos e nove milhões, oitocentos e cinquenta e nove mil):

10.4. A LICITAÇÃO será realizada em 02 (dois) LOTES, sendo: 10.4.1. LOTE 1 - Cobertura dos Municípios localizados nas Mesorregiões Metropolitana e Centro Oriental, e em parte das Mesorregiões Sudeste e Norte Pioneiro; 10.4.2. LOTE 2 - Cobertura dos Municípios localizados nas Mesorregiões Centro-Sul, Centro-Occidental, Noroeste, Norte Central, Oeste, Sudoeste e em parte das Mesorregiões Sudeste e Norte Pioneiro;

O VALOR ESTIMADO DO CONTRATO, correspondente à somatória da estimativa da RECEITA OPERACIONAL BRUTA da CONCESSIONÁRIA, percebidas durante o PRAZO DA CONCESSÃO, trazida ao valor presente pela Taxa Mínima de Atratividade medida pelo WACC de 8,40% (oito vírgula quarenta por cento) ao ano, é de: 12.1.1. R\$ 114.467.000,00 (cento e quatorze milhões, quatrocentos e sessenta e sete mil reais) para o LOTE 1; e, 12.1.2. R\$ 209.859.000,00 (duzentos e nove milhões, oitocentos e cinquenta e nove mil reais) para o LOTE 2;

O edital prevê a distribuição do serviço a ser prestado em 44 municípios – nos quais existirão pátios fixos – em dois lotes, e, além disso, aglutina diversos serviços a serem prestados pelo concessionário:

3.2. Caberá, obrigatoriamente, à CONCESSIONÁRIA, no mínimo, a prestação dos seguintes serviços públicos: 3.2.1. Implantação e Operacionalização da CENTRAL DE GESTÃO E MONITORAMENTO, unidade administrativa de gestão onde deverão ser alocados os principais serviços administrativos relativos a operacionalização, logística, controle e gerência dos PÁTIOS VEICULARES INTEGRADOS, suportada por PLATAFORMA TECNOLÓGICA, na forma deste CADERNO DE ENCARGOS; 3.2.2. Serviços de Remoção dos veículos apreendidos e/ou removidos nas operações da Polícia Militar e DETRAN/PR; 3.2.3. Serviços de Remoção dos veículos apreendidos e/ou removidos em razão de acidentes de trânsito; 3.2.4. Serviços de Guarda, abrangendo a identificação do veículo, guarda, monitoramento e segurança dos veículos nos PÁTIOS VEICULARES INTEGRADOS, inclusive nos PÁTIOS INTERMEDIÁRIOS; 3.2.5. Serviços de Notificação dos proprietários de veículos, agentes financeiros e/ou dos entes que emitiram ordens judiciais e restrições policiais sobre o bem; 3.2.6. Serviços de Liberação de Veículos para os proprietários que quitarem seus débitos junto ao DETRAN/PR; 3.2.7. Serviços de Liberação de Veículos Leiloados, incluindo o acompanhamento da prensagem dos veículos destinados à reciclagem; 3.2.8. Serviços de Preparação para Leilão dos Veículos, incluindo a identificação, separação e avaliação do bem.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Entretanto, a explanação constante do instrumento convocatório e dos estudos de viabilidade não justifica suficientemente os motivos da divisão do procedimento em apenas dois lotes, já que não trazem cálculos ou planilhas demonstrando a economicidade e eficiência de tal opção, nem demonstram de modo detalhado as unidades deficitárias ou superavitárias que motivam a aglutinação com vistas à viabilidade. Veja-se o que constou do Caderno de Viabilidade Técnica e Ambiental:

Os lotes foram agrupados conforme a proximidade dos PÁTIOS FIXOS para facilitar a operação da CONCESSIONÁRIA, porém a existência de muitos PÁTIOS FIXOS deficitários, anulariam os ganhos dos PÁTIOS FIXOS superavitários, resultando em LOTES que não atenderiam à remuneração mínima do mercado. Esta análise levou à conclusão que 02 (dois) LOTES de CONCESSÃO ou, lote único, seriam as alternativas para viabilizar o empreendimento. Sobre a opção de LOTE único, destaca-se que para viabilizar o processo de maior competitividade no certame, gerando oportunidades de maior modicidade tarifária, este cenário não está sendo indicado. Apesar da indicação de que a licitação seja realizada para seleção de 02 (dois) LOTES, não se excluiu a possibilidade de que ambos sejam ADJUDICADOS por uma única PROPONENTE.

A concentração dos diversos serviços a serem prestados em todo o Estado em apenas dois lotes, sem fazer a subdivisão dos lotes por regiões, e também pela natureza dos serviços, tem o potencial de frustrar a competitividade do certame, em função do vultoso valor envolvido e da extensão territorial da prestação do serviço.

Com efeito, a concessão em tela poderia ser dividida em tantas quantas fossem as suas menores parcelas que, no caso em tela, reputamos ser cada um dos pátios fixos.

Não se descarta que existam pátios potencialmente deficitários e pátios superavitários. Contudo, essa informação não está devidamente demonstrada de modo a revelar as receitas potenciais de cada unidade e seus custos, inviabilizando a apreciação de que a aglutinação de pátios da forma como foi realizada, em dois grandes lotes, é a única possível ou a que mais favoreça a ampliação da competitividade, conforme art. 23, §1º, da Lei 8.666/93.

Assim, a escolha de aglutinação do objeto em apenas dois lotes, com valores contratuais na casa de centenas de milhões, continua a repercutir em risco de limitação de pequenas e médias empresas na participação do certame e na redução da sua competitividade.

Além disso, em linhas gerais, os serviços públicos sob concessão mediante o pagamento de tarifa no Edital em análise são:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

remoção de veículos, guarda de veículos em pátios e preparação de veículos para leilão. Os mencionados serviços também não precisam ser aglutinados por meio de único contrato a ser prestado pelo mesmo prestador, e, nos documentos que instruem o certame, não há justificativa para essa aglutinação.

A opção pela aglutinação deve ser acompanhada de uma justificativa apropriada que assegure a ampla competitividade do certame, por se tratar de medida excepcional em razão do artigo 15, IV, e 23, §1º, ambos da Lei nº 8.666/93, que impõe a divisão em parcelas como regra:

Art. 15. As compras, sempre que possível, deverão: (...) IV - ser subdivididas em tantas parcelas quantas necessárias para aproveitar as peculiaridades do mercado, visando economicidade;

Art. 23. As modalidades de licitação a que se referem os incisos I a III do artigo anterior serão determinadas em função dos seguintes limites, tendo em vista o valor estimado da contratação: (...)

§ 1º As obras, serviços e compras efetuadas pela Administração serão divididas em tantas parcelas quantas se comprovarem técnica e economicamente viáveis, procedendo-se à licitação com vistas ao melhor aproveitamento dos recursos disponíveis no mercado e à ampliação da competitividade sem perda da economia de escala.

Com o objetivo de contratar a proposta mais vantajosa, cumpre ao Administrador incrementar a competitividade do certame, possibilitando, assim, a participação do maior número de licitantes, inclusive de pequenas e médias empresas, pois a redução da disputa certamente afeta a economicidade da contratação.

Destarte, a ausência da divisão adequada do objeto ocasionará prejuízos à vantajosidade do certame, eis que o acesso de licitantes com amplas condições de ofertar a proposta mais econômica, seja pela proximidade ou qualidade, foi, a princípio, restringido, exigindo a intervenção desta Corte de Fiscalização. É nesse sentido a Súmula 247 do Tribunal de Contas da União.

Diante do apontamento já realizado na recomendação de auditoria citada na abertura deste capítulo, é evidente que o órgão licitante teve ciência inequívoca acerca da necessidade de serem sanadas as impropriedades, conforme Ofício 41/17 da 2ª ICE. A verificação preliminar de que a recomendação não foi cumprida conduz à constatação de grave irregularidade.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Portanto, considerando se tratar de procedimento licitatório de grande vulto financeiro e que as falhas identificadas nesta fase de cognição sumária indicam a possibilidade de grave comprometimento do procedimento licitatório, especialmente no que se refere aos princípios da competitividade e economicidade, fatores que, após concretizada a contratação, são de difícil reparação, entendemos que a continuidade do certame tem grande potencial de risco ao erário e à moralidade administrativa.

Mesmo considerando eventual dano reverso, no que se refere à necessidade de adequação dos pátios de veículos do Estado do Paraná, reputo que o ente representado deveria ter adotado providências paliativas e, mais ainda, deveria ter cumprido integralmente a recomendação anterior, datada de 2017, tendo transcorrido tempo suficiente para a adequação do procedimento.

Diante da gravidade dos fatos que se extrai do aparente descumprimento da recomendação anterior, da lesividade ao interesse público que verifico estar presente, em análise preliminar, e, ainda, o periculum in mora decorrente do prosseguimento do certame, entendo estarem presentes os fundamentos para a suspensão cautelar do certame.

Mas há outra razão, de ordem tão grave como a exposta, que reforça a necessidade de suspender-se o processo licitatório, que ora passo a discutir.

II.2.2 DA COBRANÇA DE TARIFA

A Recomendação de Auditoria nº 14/2017 da 2ª ICE também apontou, em análise preliminar, a seguinte provável desconformidade no Edital de Concorrência n.º 010/17: “Impossibilidade do objeto ser passível de concessão pelo poder público, considerando que não se trata de serviço público sujeito a tarifa”.

Considerando o teor dessa recomendação, apreciaremos o Edital de Concorrência n.º 002/2022, no que se refere à natureza da remuneração do serviço público prestado.

O Edital ora em exame versa sobre a “concessão de serviços públicos de implantação, operação, manutenção e gestão de pátios veiculares integrados no Estado do Paraná”, por meio de negócio segundo o qual o prestador será remunerado através da cobrança de tarifas (item 12.3 do Edital).

No que concerne à responsabilidade pelo pagamento das tarifas, consta do Edital que a “tarifa de remoção” será cobrada “do usuário”



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

(item 13.2 do Edital), e que o “usuário” será isento do pagamento de “tarifas” nos casos em que se verificar a remoção e guarda de veículo que tenha sido objeto de furto, roubo ou restrição policial, situação em que o bem será direcionado ao pátio indicado pelo poder concedente.

Diante da escassez de disposições a respeito da responsabilidade pelo recolhimento das tarifas no corpo do Edital, consultou-se o Anexo I, Glossário, onde encontramos, nos itens 71, 72 e 73, a seguinte definição:

71. TARIFA DE GUARDA: valor a ser cobrado, do USUÁRIO, pelo valor da diária multiplicada pelo número de dias que o veículo permanecer no PÁTIO.

72. TARIFA DE REMOÇÃO: valor a ser cobrado, uma única vez, do USUÁRIO, compreendendo os Serviços de Remoção e Vistoria do veículo removido ou apreendido aos PÁTIOS VEICULARES INTEGRADOS.

73. TARIFAS: é a TARIFA DE REMOÇÃO e a TARIFA DE GUARDA, conjuntamente.

E, ainda, no item 78:

78. USUÁRIO: todo proprietário e/ou condutor que tiver o seu veículo removido aos PÁTIOS VEICULARES INTEGRADOS.

*Ocorre que o Estado do Paraná disciplinou, por meio da Lei Estadual nº 11.019 de 28 de dezembro de 1994, a cobrança por “taxas de serviços” a serem recolhidas diretamente pelo DETRAN-PR, que, na forma do art. 1º, §1º, da mencionada lei, com a redação dada pela Lei Estadual nº 20.121 de 31 de dezembro de 2019, constituirão **receita própria da autarquia** com **exceção** dos percentuais definidos por ato do Poder Executivo quanto a valores que, segundo a mencionada lei estadual, devem ser:*

(...) repassados mensalmente ao Fundo Estadual da Segurança Pública do Paraná (Funesp/PR), ao Departamento de Estradas de Rodagem (DER), vinculado à Secretaria de Estado de Infraestrutura e Logística (SEIL), para manutenção de rodovias e ao Fundo de Equipamento Agropecuário (FEAP), por meio do Instituto de Desenvolvimento Rural do Paraná, vinculado à Secretaria de Estado da Agricultura e do Abastecimento (SEAB), para a construção, pavimentação, readequação e conservação de estradas rurais.

A esse respeito, o Decreto 5.687 de 17 de setembro de 2020, do Governador do Estado do Paraná, estabelece:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Art. 1º A partir do exercício financeiro de 2021, as taxas de serviços de que trata o Anexo único da Lei nº 11.019, de 28 de dezembro de 1994, com a redação alterada pela Lei 16.943, de 10 de novembro de 2011, e Lei nº 20.121, de 31 de dezembro de 2019, diretamente recolhidas pelo Departamento de Trânsito do Paraná - DETRAN/PR, serão distribuídas mensalmente de acordo aos seguintes percentuais, incidentes sobre a arrecadação de todo exercício:

I - 40% (quarenta por cento) ao DETRAN/PR, compondo receita própria da autarquia;

II - 42% (quarenta e dois por cento) repassado ao Fundo Estadual de Segurança Pública-FUNESP/PR;

III - 13% (treze por cento) repassado ao Departamento de Estradas de Rodagem-DER/SEIL;

IV - 5% (cinco por cento) repassado ao Fundo de Equipamento Agropecuário - FEAP, destinado à construção, pavimentação, readequação e conservação de estradas rurais.

*Destaca-se, portanto, que 60% dos valores das taxas recolhidas pelo DETRAN-PR **pertencem** ao Estado do Paraná, na extensão dos valores a serem repassados ao FUNESP (42%), ao DER (13%) e ao FEAP (5%).*

Dentre as taxas cobradas pelo DETRAN-PR constam as seguintes, conforme a tabela anexa à Lei Estadual 11.019/94, com a redação dada pela Lei Estadual n.º 16.943 de 10 de novembro de 2011:

- Estadia Pátio (por dia): R\$ 27,66

- Estadia Pátio PMPR (por dia): R\$ 27,66

- Serviço de remoção: R\$ 100,29

É nítido que há sobreposição entre os serviços prestados pelo DETRAN, sujeitos à cobrança de taxa, e os serviços descritos no Edital que se encontram sujeitos à concessão mediante a cobrança de tarifa.

Há aparente correspondência entre (a) a “tarifa de guarda”, com a definição dada pelo Anexo I – Glossário do Edital, e a “taxa de estadia pátio”, estabelecida pela Lei Estadual 11.019/94; e (b) entre a “tarifa de remoção” com a definição dada pelo Anexo I – Glossário do Edital, e a “taxa do serviço de remoção”, estabelecida pela Lei Estadual 11.019/94.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Uma vez que a taxa de guarda e a taxa do serviço de remoção têm, como sujeitos passivos da obrigação tributária, justamente os proprietários dos veículos automotores, isso conduz à identidade com o responsável pelo pagamento da tarifa no aludido edital de concessão.

Desse modo, o proprietário de veículo automotor estará, em tese, sujeito à responsabilidade pelo pagamento cumulativo de dois valores pelo mesmo serviço, o que reputo ser uma anomalia inconstitucional.

Afinal, a interpretação que o Supremo Tribunal Federal dá ao art. 145, inciso II, da Constituição Federal de 1988 estabelece que o pagamento da taxa deve corresponder à contraprestação de um ato da administração e o seu valor deve refletir o custeio da atividade estatal:

Daí afirmar-se que a taxa possui caráter contraprestacional e sinalagmático: atrelando-se à execução efetiva ou potencial de um serviço público específico e divisível, ou, como é o caso, ao exercício regular do poder de polícia, o valor do tributo deve refletir, nos limites do razoável, o custeio da atividade estatal de que decorre.

Segundo indica Hugo de Brito Machado, “nada justifica uma taxa cuja arrecadação total em determinado período ultrapasse o custo da atividade estatal que lhe permite existir”, havendo de se observar, na determinação da base de cálculo, “ainda que por aproximação e com certa margem de arbítrio”, correlação entre custos e benefícios, sob pena de ter-se descaracterizada a natureza do tributo (MACHADO, Hugo de Brito. Curso de Direito Tributário. São Paulo: Malheiros, 2018. p. 443).

Na mesma senda, é premissa para o estabelecimento do valor da tarifa que a ele corresponda o custeio e a remuneração pelo serviço prestado.

E, no caso em tela, o Edital também dispõe que:

12.3. Não haverá nenhum tipo de remuneração à CONCESSIONÁRIA, por parte do PODER CONCEDENTE, a qualquer título, sendo que os serviços objeto da LICITAÇÃO serão remunerados, exclusivamente, através da cobrança das TARIFAS.

Ou seja, não haverá repasse das taxas arrecadadas pelo DETRAN-PR à concessionária, razão pela qual se está diante de atos – remoção de veículo ou guarda em pátio – aos quais corresponderão duas remunerações cumulativas a serem pagas pelo mesmo contribuinte, no caso, taxa e tarifa.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Desse modo, há potencial abusividade e inconstitucionalidade na coexistência das duas obrigações de pagamento que recaem sobre o mesmo contribuinte: o proprietário de veículo automotor.

E a solução para a aludida abusividade que consista na supressão da cobrança da taxa ou na supressão da cobrança da tarifa resultará, por um lado, em lesão ao erário, já que, se o DETRAN-PR deixar de cobrar as taxas, agirá ilegalmente renunciando à receita pertencente ao Estado do Paraná, e, por outro lado, suprimida a tarifa, a concessão será juridicamente inviável, no estado em que se encontra convocada.

*Uma vez que este ponto está expressamente contido na Recomendação de Auditoria nº 14/2017 da 2ª Inspeção de Controle Externo, e não foi solucionado por ocasião do novo certame, e, no mais, diante da ameaça de lesão ao erário, reputo presente o fumus boni iuris a justificar a **SUSPENSÃO CAUTELAR** deste certame, uma vez que a inobservância à determinação de inspeção é conduta grave que autoriza a aplicação das sanções previstas em lei, sem prejuízo da suspensão do ato potencialmente lesivo, se estiver presente o periculum in mora, o que é o caso em tela, uma vez que a concorrência se encontra em andamento.*

*III - Diante do exposto, **RECEBO** a presente Representação e **DETERMINO A EXPEDIÇÃO DE MEDIDA CAUTELAR em face do DEPARTAMENTO DE TRÂNSITO DO PARANÁ – DETRAN/PR**, para o fim de **determinar a imediata suspensão dos procedimentos que envolvam o processo licitatório relativo à Concorrência nº 02/2022**, sob pena de responsabilização solidária do atual gestor, nos termos dos artigos 400, § 3º, e 401, V, ambos do RITCEPR.*

IV – Encaminhe-se à Diretoria de Protocolo, para que adote a seguinte medida:

*a) Expedição pelos meios de comunicações possíveis (telefone, aplicativo de mensagens, fax, etc.), em razão da urgência, nos termos dos artigos 278, II e 380-A, I, ambos do Regimento Interno, promova-se a **CITAÇÃO**, do DEPARTAMENTO DE TRÂNSITO DO PARANÁ – DETRAN/PR, por meio de seu representante legal, para que apresente, no prazo de 15 (quinze) dias, conforme artigo 35, II, alínea “a”, da Lei Orgânica deste Tribunal, esclarecimentos quanto aos fatos narrados pela Representante.*

b) Proceda o apensamento destes autos aos de nº 616582/21 em razão da conexão entre seus objetos.

V – Decorrido o prazo de defesa, encaminhem-se os autos à Coordenadoria de Gestão Estadual.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

VIII– Após, voltem-me conclusos.”

É o que trago à HOMOLOGAÇÃO deste Tribunal Pleno, em cumprimento ao rito do artigo 400, § 1º, do Regimento Interno desta Corte.

Encaminhe-se à Diretoria de Protocolo para que promova a **CITAÇÃO** do **DEPARTAMENTO DE TRÂNSITO DO PARANÁ – DETRAN/PR**, por meio de seu representante legal, para que apresente, no prazo de 15 (quinze) dias, conforme artigo 35, II, alínea “a”, da Lei Orgânica deste Tribunal, esclarecimentos quanto aos fatos narrados.

Após transcurso do prazo, encaminhe-se à 5ª Inspeção de Controle Externo, Coordenadoria de Gestão Estadual e Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, para análise.

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 MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA, por maioria absoluta, em:

I. Homologar o Despacho nº 84/22 do Gabinete do Conselheiro Maurício Requião de Mello e Silva (peça 99);

II. encaminhar à Diretoria de Protocolo para que promova a **CITAÇÃO** do **DEPARTAMENTO DE TRÂNSITO DO PARANÁ – DETRAN/PR**, por meio de seu representante legal, para que apresente, no prazo de 15 (quinze) dias, conforme artigo 35, II, alínea “a”, da Lei Orgânica deste Tribunal, esclarecimentos quanto aos fatos narrados;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

III. encaminhar, após transcurso do prazo, à 5ª Inspeção de Controle Externo, Coordenadoria de Gestão Estadual e Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, para análise.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL, IVENS ZSCHOERPER LINHARES e MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA e os Auditores LIVIO FABIANO SOTERO COSTA e SÉRGIO RICARDO VALADARES FONSECA.

O Conselheiro FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES votou pela não homologação da cautelar.

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

Tribunal Pleno, 14 de dezembro de 2022 – Sessão Ordinária (por Videoconferência) nº 35.

MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA

Conselheiro Relator

IVAN LELIS BONILHA

Vice-Presidente no exercício da Presidência