TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO Nº: 556397/22
ASSUNTO: REPRESENTAÇÃO DA LEI Nº 8.666/1993
ENTIDADE: MUNICÍPIO DE GUARAPUAVA
INTERESSADO: CELSO FERNANDO GOES, LIANE MARIA MENDES, MUNICÍPIO DE GUARAPUAVA, RAMON BARBOSA E SILVA
RELATOR: CONSELHEIRO FABIO DE SOUZA CAMARGO

ACÓRDÃO Nº 3232/23 - Tribunal Pleno

Representação da Lei n.º 8.666/93. Município de Guarapuava. Tomada de Preços n.º 011/2022. Contratação de consultoria técnica especializada para prestação de serviços de verificador independente do contrato de concessão de iluminação pública. Fixação de preço estimado da licitação com base em orçamento único. Comprovação da ausência de razoabilidade do preço estimado. Não ocorrência. Certame suspenso. Imprescindibilidade da atuação do verificador independente no pagamento dos valores devidos à concessionária. Risco de dano reverso. Constatação. Improcedência da Representação. Revogação da cautelar. Recomendação para adoção da modalidade Pregão Eletrônico. Arquivamento do processo.

I. RELATÓRIO

Tratam os autos da Representação da Lei n.º 8.666/93, com pedido cautelar, apresentada por Ramon Barbosa e Silva em face do procedimento licitatório da Tomada de Preços n.º 011/2022, menor preço global, do Município de Guarapuava, que tem por objeto a *"Contratação de Empresa de Consultoria Técnica Especializada para Prestação de Serviços de Verificação Independente do Contrato de Concessão N.º 389/2019, celebrado entre o Município de Guarapuava e Empresa Ilumina Guarapuava S.A"*, com valor máximo estimado de R$ 301.506,00 (trezentos e um mil, quinhentos e seis reais) para um período de 12 meses.

Alega o Representante, em síntese, que a municipalidade teria incorrido nas seguintes irregularidades: (***a***) ausência de fundamentação idônea para

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFB.H47A

a necessidade de contratação, pois o Município dispõe de inúmeros órgãos e servidores para executar a fiscalização do contrato, além deste contrato possuir ônus somente para o Município; (***b***) fixação de preço com base em orçamento único, não retratando o preço justo da contratação; e (***c***) contrato de concessão para operação do sistema de iluminação pública com cláusula de submissão de controvérsias à arbitragem, afastando a apreciação pelo Poder Judiciário.

Por fim, o Representante requer a suspensão cautelar da Tomada de Preços n.º 11/2022 e a instauração de Tomada de Contas Extraordinária para verificação da legalidade dos atos praticados pela municipalidade.

Pelo Despacho n.º 781/22 – GCFAMG (peça 10) o então Relator, Conselheiro Fernando Augusto Mello Guimarães, determinou a intimação do Município de Guarapuava para manifestação preliminar, a fim de subsidiar o juízo cautelar e de admissibilidade.

O Ente, Petição Intermediária n.º 572503/22 (peças 13/14), requereu dilação do prazo para a manifestação. Por sua vez, o Representante, Petição Intermediária n.º 574379/22 (peças 15/17), reiterou o seu pedido cautelar sob alegação de que a municipalidade não suspendeu tampouco postergou a abertura do certame, apenas requereu dilação de prazo para manifestação.

Em sua manifestação preliminar (peças 19/37), o Município de Guarapuava requereu o desentranhamento da petição juntada à peça 20, e que fosse considerado como válido apenas o petitório acostado à peça 35, apresentado documentos.

Alegou à peça 20, em síntese, quanto ao item '**a**' *"ausência de fundamentação idônea para a necessidade de contratação, pois o Município dispõe de inúmeros órgãos e servidores para executar a fiscalização do contrato, além deste contrato possuir ônus somente para o Município"*, que não se trata de terceirização das atividades de fiscalização, mas de mecanismo existente no art. 67, ***caput,*** da Lei n.º 8.666/93 e da cláusula 22.1 do Contrato n.º 389/2019 (peça 21), para se valer da expertise técnica de terceiros em virtude da amplitude e complexidade do objeto do contrato de concessão da prestação de serviços de iluminação pública: *"Modernização e Ampliação: elaboração dos planos, projetos, aquisição de equipamentos e*

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFB.H47A

execução das obras e serviços necessários à atualização, adequação e ampliação da rede Municipal De Iluminação Pública, para atendimento das obrigações, especificações e parâmetros de qualidade previstos neste Contrato e Anexos, incluída a implantação de Sistemas De Telegestão na forma prevista no Anexo 05", com a execução de seis atividades distintas (peça 20, fls. 5 e 6).

Destaca que o Município contava, à época, com apenas um servidor lotado no cargo de Engenheiro Eletricista e que, no Edital, foram observados os ditames legais e a jurisprudência do Tribunal de Contas da União (Acórdão n.º 2987/2015, Processo n.º 003.714/2013-6), que autoriza a contratação de empresa para auxiliar o representante e não o substituir. Ressaltou que a não contratação do Verificador Independente é que pode resultar em prejuízo econômico-financeiro ao Ente e não a situação inversa, requerendo o **indeferimento** do pedido de medida cautelar e a **improcedência** da presente demanda.

A municipalidade, à peça 35, reitera sua manifestação preliminar lançada à peça 20 e complementa quanto ao item '**b**' *"fixação de preço com base em orçamento único, não retratando o preço justo da contratação"* que, visando a maior quantidade de informações possíveis, encaminhou e-mails (peças 23/28) para seis empresas solicitando o envio de orçamento/proposta comercial visando a formação de preços para a Tomada de Preços n.º 11/2022. Contudo, apenas uma encaminhou a proposta (peça 23) e que não encontrou mais nenhuma licitação em tramitação no Estado do Paraná com o mesmo objeto, ou similar.

O Ente afirma que tomou como base o Edital de Concorrência Pública – ECP Nº 005/2020, de Ribeirão das Neves/MG, que possui o mesmo objeto da Tomada de Preços n.º 11/2022.

Naquele procedimento, foi estimada uma contraprestação mensal máxima de R$ 182.641,33 (cento e oitenta e dois mil, seiscentos e quarenta e um reais e trinta e três centavos) pelos serviços a serem prestados pelo verificador independente que, diferentemente do Município de Guarapuava, chegou-se ao valor estimado de R$ 25.125,50 (vinte e cinco mil, cento e vinte e cinco reais e cinquenta centavos), ou seja, sete vezes menor que a contraprestação delimitada por Ribeirão das Neves/MG. Desta forma, o Ente acredita que restou comprovado a extrema e

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFB.H47A

manifesta vantajosidade econômica do preço máximo de contraprestação mensal que utilizou em seu certame.

Quanto à capacidade técnica da Eidee Design – Consultoria Projetos & Serviços Ltda, a municipalidade acostou aos autos o contrato social consolidado, peça 32, destacando os serviços descritos na cláusula quarta do contrato, que delimita o objeto social da empresa a serviços de assessoria e consultoria científicas e técnicas, alertando para o fato de a empresa já ter celebrado contrato com o Município de Socorro/SP (Contrato n.º 009/2022, peça 33), cujo objeto é idêntico ao procedimento licitatório da Tomada de Preços n.º 011/2022. Desta forma, o Ente entende que restou devidamente demonstrado a idoneidade técnica da Eidee Design – Consultoria Projetos & Serviços Ltda.

Por fim, requer o **indeferimento** do pedido de medida cautelar e a **improcedência** da presente demanda.

Pelo **Despacho n.º 818/22 – GCFAMG** (peça 38), o então Relator Conselheiro Fernando Augusto Mello Guimarães: **(i)** recebeu a representação quanto aos apontamentos '**a**' e '**b**'; **(ii)** deferiu o pedido cautelar quanto ao apontamento '**b**', suspendendo o procedimento licitatório da Tomada de Preços n.º 011/2022 e de todos os seus eventuais atos subsequentes; **(iii)** indeferiu o pedido de desentranhamento da peça 20, por entender que não é contraditória com os presentes autos, considerando a peça 35 como complementar à defesa preliminar da municipalidade; e **(iv)** quanto ao apontamento '**c**', determinou manifestação **preliminar** da municipalidade para o fim de subsidiar o juízo de admissibilidade, tendo em vista este apontamento não se referir à Tomada de Preços n.º 011/2022 e, consequentemente, não ser objeto do presente pedido cautelar.

O então Relator assinalou que: *"Quanto ao apontamento "a", referente à ausência de fundamentação idônea para a necessidade de contratação, não verifico, em juízo sumário, a ocorrência de verossimilhança da alegação, tendo em vista a existência de previsão legal e motivação fática para tal, razão pela qual deve ser indeferido o pedido cautelar quanto a este ponto"*, entendendo que o próprio Representado apontou que o art. 67 da Lei n.º 8.666/93, possibilita que o acompanhamento e a fiscalização dos

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFB.H47A

contratos administrativos sejam assistidos ou subsidiados por terceiros (peça 38, fls. 2/3).

Destacou que o objeto da Tomada de Preços n.º 11/2022 se refere à contratação de consultoria técnica especializada para prestação de serviços de **verificação independente** do Contrato de Concessão n.º 389/2019, celebrado entre o Município de Guarapuava e a Ilumina Guarapuava S.A, tratando-se de suporte à atividade fiscalizatória do Município, razão pela qual indeferiu o pedido cautelar quanto a este ponto, qual seja, o apontamento '***a***', contudo, recebendo-o.

No que tange ao apontamento '***b***' *"fixação de preço com base em orçamento único, não retratando o preço justo da contratação"*, o Relator identificou a verossimilhança da alegação e **concedeu** a **medida cautelar** por entender que, em que pese a alegação municipal de ter enviado e-mails para várias empresas e somente uma delas apresentar cotação, o preço máximo da contratação foi estabelecido com a cotação de apenas uma empresa, demonstrando fragilidade e inconsistência na fixação de tal valor. Relata que deveria o setor de licitações municipais ter realizado diligências e providenciado a adoção de outras medidas para, efetivamente, apurar o valor de mercado de tal contratação. Aponta que não há qualquer suporte ou fundamento de mercado para estabelecer o valor máximo do Edital de Tomada de Preços n.º 011/2022 (peça 38, fl. 4).

Para tanto, determinou que o Município de Guarapuava indicasse os responsáveis pela elaboração do Edital de Tomada de Preços n.º 011/2022 e os responsáveis pela pesquisa de preços e elaboração do valor de referência, para citá-los a fim de apresentassem defesa nos presentes autos.

Quanto ao apontamento '***c***' *"contrato de concessão para operação do sistema de iluminação pública com cláusula de submissão de controvérsias à arbitragem, afastando a apreciação pelo Poder Judiciário"*, o então Relator determinou manifestação preliminar da municipalidade para que pudesse subsidiar o juízo de admissibilidade, pois considerou que esta alegação de irregularidade não se refere ao objeto da Representação, qual seja, o procedimento licitatório de Tomada de Preços n.º 11/2022, ou seja, não é objeto do pedido cautelar.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFB.H47A

Por fim, recebeu a Representação quanto aos aprontamentos '***a***' e '***b***'; determinou a suspensão cautelar do certame; intimou o Ente para o cumprimento da cautelar deferida; para indicar os responsáveis pelo procedimento licitatório em apreço; e se manifestar, preliminarmente, quanto o apontamento '***c***'.

O Município de Guarapuava, peças 45/47, informou que: **(*i*)** suspendeu voluntariamente o procedimento licitatório de Tomada de Preços n.º 011/2022 em 20/09/2022, conforme Termo de Suspensão (peça 46); **(*ii*)** a servidora Graziele Venson Okonoski foi a responsável pela elaboração do Edital do certame; **(*iii*)** o servidor Marcelo Pinta da Silva foi o responsável pela pesquisa de preços e elaboração do valor de referência; **(*iv*)** o Contrato n.º 389/2019, prevê a possibilidade de utilização da arbitragem para a resolução de eventuais controvérsias, conforme cláusula contratual 47.2 (peça 21, fls. 62/63), bem como, autorizado pelo Poder Judiciário e consoante preconiza o art. 23-A, da Lei n.º 8.987/1995. Desta forma, a municipalidade entende que não há o que se falar em ilegalidade/irregularidade quanto à previsão de utilização de arbitragem em contratos administrativos.

A determinação de suspensão cautelar exarada no Despacho n.º 818/22 – GCFAMG (peça 38), foi homologada em sessão do Tribunal Pleno, **Acórdão n.º 2179/22 – Tribunal Pleno** (peça 48).

Pelo Despacho n.º 917/22 – GCFAMG (peça 50), o então Relator determinou a intimação do Município de Guarapuava para que esclarecesse os motivos da suspensão voluntária do procedimento licitatório de Tomada de Preços n.º 11/2022, apontando os pontos editalícios impugnados e eventuais decisões administrativas e esclarecer se pretende realizar nova pesquisa de preços, em virtude da cautelar emitida por este Tribunal quanto ao apontamento de possível irregularidade referente a fixação de preço com base em orçamento único.

Intimado, o Ente não se manifestou, conforme se extrai da Certidão de Decurso de Prazo n.º 1013/22 - DP (peça 53).

Concedendo nova oportunidade de manifestação pelo Despacho n.º 979/22 – GCFAMG (peça 54), foi determinada a intimação do Município, alertando o gestor que o descumprimento das determinações expedidas por este Tribunal enseja

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFB.H47A

a aplicação de sanções administrativas, de modo pessoal, nos termos da Lei Complementar n.º 113/2005.

O Representante, Petição Intermediária n.º 701575/22 (peças 55/57), denunciou o descumprimento de medida cautelar expedida por este Tribunal à peça 48, alegando que o Município de Guarapuava pretendia dar continuidade ao certame, conforme publicação do Aviso III do Departamento de Licitações e Formalização de Contratos, do Boletim Oficial do Município n.º 2496 (peça 57, fl. 7), com data prevista para abertura em 25/11/2022 às 8h45.

Pelo Despacho n.º 1026/22 – GCFAMG (peça 60), foi determinada nova intimação do Prefeito para que apresentasse defesa e apontasse os responsáveis pela continuidade do certame, reiterando que o procedimento licitatório se encontrava suspenso e que o Ente deveria cessar, imediatamente, qualquer ato que conduzisse a continuidade.

Intimado, peças 61/63, novamente o Município deixou de se manifestar, conforme Certidão de Decurso de Prazo n.º 1187/22 - DP (peça 64).

O feito foi a mim redistribuído, conforme Termo de Redistribuição n.º 295/23 - DP (peça 65) e, pelo Despacho n.º 33/23 – GCFC (peça 66), em consulta ao site do Município de Guarapuava constatei que o procedimento licitatório Tomada de Preços n.º 11/2022, fora suspenso em 25/11/2022, nos termos do Despacho n.º 1026 – GCFAMG (peça 60). Contudo, observei que o Ente não havia se manifestado em relação ao Despacho n.º 917/22 - GCFAMG (peça 50).

Por esta razão, determinei a autuação e citação do Controle Interno do Município, na pessoa de Liane Maria Mendes, e a citação do Município de Guarapuava, na pessoa do Prefeito Celso Fernando Goes, para que se manifestassem quanto às exigências do Despacho n.º 917/22 - GCFAMG (peça 50). Novamente cientificados, deixaram de manifestar nos autos, conforme Certidão de Decurso de Prazo n.º 294/23 - DP (peça 75).

Pelo Despacho n.º 573/23 – GCFSC (peça 76), considerando que o presente expediente foi recebido pelo Despacho n.º 818/22 - GCFAMG (peça 38) e cautelar homologada pelo Acórdão n.º 2179/22 (peça 48), determinei o encaminhamento dos autos à Coordenadoria de Gestão Municipal e ao Ministério

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFB.H47A

Público de Contas para as respectivas manifestações sobre: **(i)** os termos desta Representação; e **(ii)** quanto a possível omissão dos interessados referente ao contido no Despacho n.º 917/22 - GCFAMG (peça 50), ratificado pelo Despacho n.º 1026/22 – GCFAMG (peça 60) e as possíveis irregularidades decorrentes do descumprimento.

A **Coordenadoria de Gestão Municipal**, Instrução n.º 2128/23 – CGM, peça 78, opinou pela procedência parcial da Representação com aplicação de multa e, inicialmente, destacou que irá se manifestar quanto aos itens que foram recebidos pelo Despacho n.º 818/22 (peça 38) quais sejam: ausência de fundamentação idônea para a necessidade da contratação e fixação de preço com base em apenas um orçamento.

Quanto à *"existência de cláusula de submissão de controvérsias à arbitragem no contrato de concessão para operação do sistema de iluminação pública"*, a Coordenadoria destaca que, em consulta à documentação contida nos autos, verificou que à peça 45 o Ente *"apresenta justificativas no que concerne à possibilidade de utilização da arbitragem para a resolução de eventuais controvérsias que possam advir do contrato, sem afastar a atuação do Poder Judiciário. Porém, não houve manifestação do Relator quanto à documentação anexada, bem como a respeito do seu recebimento"* (peça 78, fl. 4).

No que se refere à *"ausência de fundamentação idônea para a necessidade da contratação"*, a Unidade Técnica destaca que, conforme trazido pelo Município (peça 35) e corroborado pelo Relator (peça 38), a possibilidade de contratação de terceiros para auxiliar na fiscalização dos contratos possui respaldo legal, nos termos do art. 67, da Lei n.º 8.666/93 e das cláusulas 22 e 23 do Contrato de Concessão n.º 389/2019 (peça 21, fls. 29/31).

Desta forma, por considerar que as justificativas apresentadas e a existência de previsão legal para a contratação de consultoria técnica especializada para prestação de serviços de verificação independente, opinou pela improcedência da Representação quanto ao presente item.

Quanto à *"fixação de preço com base em apenas 1 (um) orçamento, não retratando o preço justo da contratação"*, a Coordenadoria relata que, em consulta aos

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFB.H47A

processos existentes neste Tribunal, constatou que no processo n.º 143525/23, do Município de Curitiba, realizado antes do Município de Guarapuava, para a contratação do mesmo objeto, teve ampla cotação e pesquisa de preços, o que comprova a existência de diversas outras empresas do ramo que poderiam ter sido consultadas pela municipalidade para a fixação do preço.

A Unidade Técnica destaca que o envio das propostas por e-mail impede a realização de uma comparação com o preço fixado pela Administração, sendo indispensável a apresentação de cotação com outras empresas do ramo, específica para o objeto da contratação do certame em apreço, a fim de efetivamente verificar a compatibilidade com o mercado (peça 78, fl. 9).

Por considerar que a apresentação de uma proposta na Tomada de Preços n.º 011/2022 demonstra fragilidade na fixação dos preços e inviabilidade para verificação da correspondência com os valores de mercado, opinou pela procedência da Representação quanto ao item.

Em relação à *"Omissão da Administração em relação às determinações desta Corte"*, a Coordenadoria destaca que o Ente foi intimado por três vezes por este Tribunal e não houve a apresentação de qualquer manifestação, peça 50, 54 e 66. Desta forma, *"entende que em face da omissão do Município, é cabível a aplicação de multa administrativa contida no artigo 87, I, "b", da Lei Complementar n.º 113/05, ao Sr. CELSO FERNANDO GÓES, Prefeito Municipal e à Sra. LIANE MARIA MENDES, responsável pelo controle interno do Município"* (peça 78, fl. 11).

A unidade técnica concluiu o seu opinativo nos seguintes termos:

> "*3.1) pela PROCEDÊNCIA PARCIAL da Representação, no que tange ao item referente à fixação de preço com base em apenas 1 (um) orçamento, sugerindo-se que seja mantida a suspensão da Tomada de Contas n.º 11/2022 do Município de Guarapuava, até que seja apresentada pesquisa de preços com as diversas empresas do ramo do objeto licitado, a fim de comprovar a realidade de mercado;*
>
> *3.2) pela aplicação das seguintes sanções, em face da omissão da Administração quanto ao cumprimento do contido nos Despachos n.º 917/22 – GCFAMG (peça 50); 979/22 – GCFAMG (peça 54) e 33/23 – GCFC (peça 33):*

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFB.H47A

a) MULTA ADMINISTRATIVA consubstanciada no artigo 87, I, "b", da Lei Complementar n.º 113/2005, ao Sr. CELSO FERNANDO GÓES, Prefeito do Município de Guarapuava;

b) MULTA ADMINISTRATIVA consubstanciada no artigo 87, I, "b", da lei Complementar n.º 113/2005, à Sra. LIANE MARIA MENDES, responsável pelo controle interno do Município de Guarapuava."

O **Ministério Público de Contas**, Parecer n.º 566/23 – 5PC (peça 79), destacou que não restou demonstrada a ilegitimidade do objeto licitado, considerando que a Lei de Licitações autoriza a contratação de terceiros para auxiliar na fiscalização de contratos e a complexidade do contrato de concessão a que se refere a contratação pretendida, da mesma forma que apontado pela Coordenadoria (peça 78).

Destaca que *"a ausência de apresentação de mais de 1 (um) orçamento quando da fixação do preço do objeto licitado prejudica a aferição da compatibilidade preço contratado com o valor praticado no mercado, indispensável à preservação do interesse público e ao princípio da economicidade"* (peça 79, fl. 3).

Ao final, opinou pela procedência parcial da Representação com a expedição de determinação à municipalidade para a reformulação da pesquisa de preços que respalda a fixação do preço máximo da licitação, além da aplicação das multas sugeridas pela Unidade Técnica, Instrução n.º 2128/23 – CGM, peça 78.

É o relatório.

II. FUNDAMENTAÇÃO

Inicialmente, em relação à alegação do Representante constante do **item 'c'**, qual seja: *"contrato de concessão para operação do sistema de iluminação pública com cláusula de submissão de controvérsias à arbitragem, afastando a apreciação pelo Poder Judiciário"*, verifiquei que este item ficou pendente de juízo de admissibilidade pelo então Relator, conforme Despacho n.º 818/22 – GCFAMG (peça 38).

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFB.H47A

Importa destacar que a licitação para a contratação da prestação de serviço de iluminação pública foi objeto de Representação, processo 311.680/19, no qual sequer houve tal apontamento.

Além disso, como bem observado pelo então Relator, Conselheiro Fernando Augusto de Mello Guimarães, tal questionamento não tem qualquer relação com o procedimento licitatório em apreço, razão pela qual **deixo de receber** o apontamento.

Quanto à alegação do Representante referente ao **item 'a'** *"ausência de fundamentação idônea para a necessidade de contratação, pois o Município dispõe de inúmeros órgãos e servidores para executar a fiscalização do contrato, além deste contrato possuir ônus somente para o Município"*, cumpre esclarecer que o modelo de contrato de parceria público privada para a concessão do serviço público de iluminação público, segundo o modelo idealizado pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), previu a figura do **verificador independente** - empresa de consultoria técnica especializada, a ser contratada pelo Poder Concedente, cujas atribuições estão previstas na Cláusula 23 do Contrato de Concessão - para, dentre outras atividades, auxiliar o Poder Concedente no acompanhamento da execução do contrato de concessão, em especial na avaliação do Sistema de Mensuração de Desempenho, no cálculo da contraprestação mensal devida ao concessionário, na aferição do cumprimento das demais obrigações por ele assumidas, podendo auxiliar o Poder Concedente, ainda, em eventual liquidação de valores decorrentes da recomposição do reequilíbrio econômico-financeiro da Concessão e do pagamento de indenizações ao concessionário.

Desta forma, considero **improcedente** a alegação do Representante quanto a este item.

No que tange à alegação do Representante referente ao **item 'b'** *"fixação de preço com base em orçamento único, não retratando o preço justo da contratação"*, em que pese a municipalidade ter fixado o preço do objeto licitado baseando-se em apenas um orçamento, o Ente, visando a formação de Mapa de Preço, conforme é possível se extrair do Termo de Referência – 3. Dos Preços (peça 4, fl. 29), encaminhou e-mails (peças 23/28) para **06 (seis) empresas** solicitando

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFB.H47A

propostas comerciais com a cotação de preços para a contratação dos serviços de Verificador Independente.

Daquelas empresas, apenas uma apresentou proposta comercial, a Eidee Design Consultoria Projetos & Serviços (peça 23), valor que foi utilizado para a formação do mapa de preço do procedimento licitatório de Tomada de Preços n.º 11/2022.

A PwC Brasil respondeu o e-mail declinando do pedido do Município (peça 24) e as demais não responderam os e-mails enviados até a divulgação do Edital (peças 25/28). Por esta razão, o Representante alega possível irregularidade na formação de preço do certame.

Para analisar a razoabilidade ou não do preço estimado por Guarapuava, adotei os dados constantes da Tabela 1, abaixo.

Observo que o **Município de Guarapuava** estimou possuir cerca de 24 mil pontos de luz[1]. O Contrato de Concessão foi firmado por R$ 546.516,60/mês com vigência de 20 anos ou equivalente a R$ 6.558.199,20/ano. O contrato com o Verificador Independente foi estimado em R$ 301.506,00 (trezentos e um mil, quinhentos e seis reais) para um período de **12 meses**.

O **Município de Vila Velha/ES**[2], com uma estimativa de 35 mil pontos de luz[3] firmou, em 2020, um contrato de concessão pelo valor mensal de R$ 500.995,83 ou R$ 6.011.950,00/ano, equivalente a R$ 120.239.000,00 pelo período de 20 anos da concessão[4].

A licitação, realizada por Vila Velha em 2021 para contratação do Verificador Independente obteve dois participantes na sessão pública de abertura realizada em 22/10/2022, com valores de R$ 5.102.284,00 e R$ 4.000.000,00 para um contrato de **60 meses**[5].

[1] https://guarapuava.atende.net/transparencia/item/licitacoes-gerais, Anexo 12 – Cadastro Unidades Iluminação Pública.pdf, fl. 248.
[2] https://www.vilavelha.es.gov.br/midia/paginas/CP0272020(1).pdf
[3] https://www.vilavelha.es.gov.br/midia/paginas/RESPOSTAS%20AS%20SOLICITACOES%20DE%20ESCLARECIMENTOS.pdf, fl. 22
[4] https://transparencia.vilavelha.es.gov.br/Contrato.Detalhes.aspx?municipioId=1&contratoId=6609&ctbUnidadeGestoraId=2&exercicio=2020
[5] https://www.vilavelha.es.gov.br/files/licitacoes/edital_5095.pdf, fl. 53.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFB.H47A

O **Município de Toledo**/PR firmou um contrato de concessão para a prestação dos serviços de iluminação pública, com vigência de 13 anos, pelo valor de R$ 47.281.416,00 ou R$ 3.637.032,00/ano. O Verificador Independente foi contratado, pela própria concessionária em 26/12/2022, por R$ 13.000,00/mês para um período de **48 meses** ou R$ 156.000,00/ano[6].

O **Município de Caruaru**, em Pernambuco, contratou a concessão dos serviços de iluminação pública por R$ 90.529.373,35 por um prazo de 20 anos, equivalentes a R$ 4.526.468,67/ano. O Verificado Independente foi contratado, em 19/09/2022, por um prazo de **12 meses** a um preço de R$ 569.000,00/ano[7].

No caso do **Município de Curitiba**[8], com 157.116 pontos de luz estimados[9], o valor do contrato de concessão do serviço púbico de iluminação pública foi de R$ 13.200.000,00/ano ou equivalente a R$ 303.600.000,00 pelo prazo de 23 anos. O contrato do Verificador Independente foi adjudicado em 02/06/2023, por R$ 1.000.000,00/ano ou R$ 5.000.000,00 pelo prazo de **60 meses**[10] (peça 8, processo TCEPR 143.525/23).

Destaca-se o preço por ponto de luz do contrato do verificador independente de Toledo (**R$ 6,43**), cuja peculiaridade consistiu na celebração diretamente com a concessionária contratada, não com o poder concedente municipal.

A	B	C	D	E	F	G	H
Município	Área do Município km^2	Pontos de Luz	Contrato Concessão (R$/ano)	Verificador Independente (R$/ano)	**E/D** (%)	**E/C** R$/pontos de luz	**C/B** (%) pontos luz/km^2
Guarapuava	**3.168.087**	**24.000**	**6.558.199,20**	**301.506,00**	**4,60**	**12,56**	**0,76**
Toledo	1.198.049	24.274	3.637.032,00	156.000,00	**4,29**	**6,43**	**2,03**

[6] https://www.toledo.pr.gov.br/ppp/assets/files/2_2021%2003%2022%20IP%20Toledo%20-%20Relatorio%20de%20Engenharia_v9.pdf
https://radarppp.com/resumo-de-contratos-de-ppps/iluminacao-publica-toledo/
[7] https://radarppp.com/resumo-de-contratos-de-ppps/servicos-de-iluminacao-publica-caruaru/
[8] https://mid.curitiba.pr.gov.br/2022/00363353.pdf
[9] https://mid.curitiba.pr.gov.br/2022/00344961.pdf
[10] http://multimidia.transparencia.curitiba.pr.gov.br/contratos/licitacoes/2022/PMC_2022_PE_300_213227_43255.pdf, fl. 1.062.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFB.H47A

Curitiba	434.892	157.116	13.200.000,00	1.000.000,00	**7,58**	**6,36**	**36,13**
Caruaru	923.150	34.000	4.526.468,67	569.000,00	**12,57**	**16,74**	**3,68**
Vila Velha	210.225	35.000	6.011.950,00	800.000,00	**13,31**	**22,86**	**16,65**

Tabela 1

Não considerei relevantes as diversas características dos pontos de luz, tais como as classes viárias e de iluminação, visto que, para o contrato com o verificador independente, não representam uma variável direta do custo, mas apenas referência para o atual estudo.

Também não excluí, da densidade (pontos de luz/km^2), as áreas de agricultura dos municípios, o que certamente implica uma discrepância entre os valores encontrados, mas não determinante para a presente análise.

As visitas ***in loco***, exigíveis do Verificador Independente para a avaliações quantitativas e qualitativas do parque de iluminação pública, podem, a depender da área da concessão e da infraestrutura de acesso, eventualmente ter um impacto destacado no preço do contrato em razão do dimensionamento da equipe e dos recursos próprios. Além disso, a duração do contrato também pode ter uma influência relevante na precificação.

Por outro lado, não se deve esquecer de eventual existência de outros contratos firmados com municípios da mesma região, o que pode possibilitar uma economia de escopo pelo compartilhamento de recursos e justificar um preço abaixo da média de mercado em determinadas situações.

Observo que o valor estimado para o Edital de Guarapuava equivale a **R$ 25.125,50/mês**, sem a incidência de tributos, não se afastando das menores relações percentuais dos contratos de concessões analisados (**4,60%**).

Quanto ao valor do (ponto de luz)/R$, à exceção dos Municípios de Curitiba e de Toledo que possuem especificidades, respectivamente em relação às características da área de concessão e da forma de contratação, o valor de Guarapuava foi menor que dos demais entes.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFB.H47A

Portanto, não vislumbro que o valor estimado pelo Município de Guarapuava seja desarrazoado, razão pela qual entendo **improcedente** a representação também quanto a este item.

Questão relevante decorre da atuação do Verificador Independente na execução do Contrato de Concessão de Iluminação Pública, em especial quanto aos pagamentos das contraprestações mensais à concessionária.

Isto porque, de posse do relatório do Verificador Independente, a concessionaria emitirá fatura mensal no valor indicado nesse relatório e notificará a instituição financeira depositária, com cópia ao Poder Concedente, devendo a instituição financeira depositaria realizar a **transferência imediata** do valor da contraprestação mensal indicado no relatório, **independentemente** de qualquer manifestação prévia do Poder Concedente, na conta de titularidade da concessionaria, na forma da Cláusula 37, do Anexo 14 e do contrato com a instituição financeira depositária.

De acordo com a subcláusula 34.3.3. do Contrato de Concessão, "***Excepcionalmente, na hipótese de atraso na contratação do Verificador Independente, a contraprestação devida pelo Poder Concedente equivalerá ao VALOR DA CONTRAPRESTAÇÃO MENSAL MÁXIMA, enquanto durar o atraso***" (destaquei).

Tal disposição contratual demonstra que a demora na continuidade do procedimento licitatório, ora paralisado por força do Despacho n.º 818/22 – GCFAMG (peça 38), poderá ensejar risco de dano reverso para a Administração Municipal, diante da ausência do relatório do Verificador Independente, que possui grande relevância para a certificação do valor devido pelo Poder Concedente decorrente dos serviços efetivamente prestados pela concessionária.

Quanto à "*omissão da Administração em relação às determinações desta Corte*", o opinativo técnico e o parecer ministerial são pela aplicação de sanções em face dessa omissão. Contudo, ao verificar o Portal da Transparência do Município de Guarapuava[11], constatei que o procedimento licitatório da Tomada de Preços n.º 11/2022 ainda se encontra **suspenso** desde **25/11/2022**, conforme Termo de Suspensão publicado no Boletim Oficial do Município n.º 2508:

[11] https://guarapuava.atende.net/transparencia/item/licitacoes-gerais

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFB.H47A

Diretor de Licitações e Contratos

II TERMO DE SUSPENSÃO
TOMADA DE PREÇOS Nº 11/2022

PROCESSO Nº 191/2022
O Diretor do Departamento de Licitações e Contratos, no uso de atribuições que lhe são inerentes, determina a SUSPENSÃO, do processo licitatório, na modalidade de TOMADA DE PREÇOS Nº 11/2022, cujo objeto é CONTRATAÇÃO DE EMPRESA DE CONSULTORIA TÉCNICA ESPECIALIZADA PARA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE VERIFICAÇÃO INDEPENDENTE DO CONTRATO DE CONCESSÃO Nº 389/2019, CELEBRADO ENTRE O MUNICÍPIO DE GUARAPUAVA E EMPRESA ILUMINA GUARAPUAVA S.A, devido o manifesto do Tribunal de Contas do Estado do Paraná pela suspensão imediato do processo através do Despacho – 1026 – GCFAMG, Processo nº 55397/2022.
Publique-se.
Guarapuava, 25 de novembro de 2022.
DIEGO VOLFF
Diretor de Licitações e Contrato

Portanto, tenho para mim que o Município de Guarapuava cumpriu a determinação deste Tribunal, motivo pelo qual **deixo de aplicar as multas** propostas pelo opinativo técnico e pelo parecer ministerial.

Diante do juízo de **improcedência** da Representação, imperativo a **revogação da cautelar** concedida e homologada pelo Acórdão n.º 2179/23 – Tribunal Pleno (peça 48), a fim de que o Município de Guarapuava, querendo, possa dar continuidade ao processo licitatório.

Tomando-se por exemplo o Pregão Eletrônico do Município de Curitiba para a contratação do Verificador Independente, extrai-se que o Edital estimou um preço máximo de R$ 11.417.467,20 (peça 5, processo TCEPR 143.525/23). Entretanto, conforme visto, o contrato foi adjudicado por R$ 5.000.000,00.

Desta forma, cabe recomendar ao Município de Guarapuava que adote a modalidade de **Pregão Eletrônico** para o procedimento licitatório, por se mostrar mais competitivo que a tomada de preços, sem a necessidade de monitoramento desta recomendação pela Coordenadoria de Execuções e Monitoramento.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFB.H47A

III. VOTO

Diante de todo o exposto, **VOTO** pela **IMPROCEDÊNCIA** da representação, com **REVOGAÇÃO** da cautelar concedida por intermédio do Despacho n.º 818/22 – GCFAMG, homologada pelo Acórdão n.º 2179/23 – Tribunal Pleno, **RECOMENDANDO** ao Município de Guarapuava que adote a modalidade **Pregão Eletrônico** para o procedimento licitatório objeto destes autos.

Transitada em julgado esta decisão, com fundamento no art. 398, § 1º do Regimento Interno[12], determino o encerramento do processo e o encaminhamento dos autos à Diretoria de Protocolo para arquivo.

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 FABIO DE SOUZA CAMARGO, por unanimidade, em:

I - **Julgar IMPROCEDENTE** a representação, com **REVOGAÇÃO** da cautelar concedida por intermédio do Despacho n.º 818/22 – GCFAMG, homologada pelo Acórdão n.º 2179/23 – Tribunal Pleno, **RECOMENDANDO** ao Município de Guarapuava que adote a modalidade **Pregão Eletrônico** para o procedimento licitatório objeto destes autos;

II - após transitada em julgado esta decisão, com fundamento no art. 398, § 1º do Regimento Interno, determinar o encerramento do processo e o encaminhamento dos autos à Diretoria de Protocolo para arquivo.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros IVAN LELIS BONILHA, JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL, FABIO DE SOUZA CAMARGO, IVENS ZSCHOERPER LINHARES, MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA e AUGUSTINHO ZUCCHI.

---

[12] **Art. 398.** Todos os processos autuados no Tribunal permanecerão no sistema, segundo as regras de gestão documental para a sua guarda e disponibilização.
§ 1º Proferida a decisão monocrática ou do órgão colegiado, com o respectivo trânsito em julgado e certificado seu integral cumprimento, o processo será encerrado, mediante despacho do relator.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFB.H47A

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

Plenário Virtual, 11 de outubro de 2023 – Sessão Ordinária Virtual nº 19.

FABIO DE SOUZA CAMARGO
Conselheiro Relator

FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES
Presidente

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFB.H47A