



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO Nº: 71510/23
ASSUNTO: REPRESENTAÇÃO DA LEI Nº 8.666/1993
ENTIDADE: MUNICÍPIO DE TOLEDO
INTERESSADO: LUIS ADALBERTO BETO LUNITTI PAGNUSSATT, LUIS CARLOS FABRIS, MUNICÍPIO DE TOLEDO, WANDERLEY TORRES
RELATOR: CONSELHEIRO JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL

ACÓRDÃO Nº 3387/23 - Tribunal Pleno

Representação da Lei n.º 8.666/93. Pregão eletrônico destinado à contratação de empresa especializada para prestação de serviços em sistema integrado de leitura automática de placas de veículos, processamento, armazenamento, estatística e transmissão de dados. Fiscalização do EstaR por meio de veículos equipados com câmeras. Ausência de irregularidades. Representação improcedente.

I. RELATÓRIO

Versa o processo sobre Representação fundada no artigo 113, § 1º, da Lei n.º 8.666/93, com pedido de medida cautelar suspensiva, formulada por *Wanderley Torres*, diante de supostas ilegalidades constantes no Edital de Pregão Eletrônico n.º 15/2022 lançado pelo Município de Toledo e destinado à *contratação de empresa especializada para prestação de serviços em regime de locação, pelo período de 12 (doze) meses, em sistema integrado de leitura automática de placas de veículos, processamento, armazenamento, estatística e transmissão de dados, englobando o fornecimento de sistema, equipamentos e serviços.*

De acordo com o representante, uma série de inconformidades compromete o instrumento convocatório, sendo elas: (i) inexistiu prévia autorização/aprovação jurídica da minuta de edital pela Procuradoria do Município de Toledo, (ii) o objeto a ser licitado não foi apresentado de forma clara e objetiva, (iii) há indevida aglutinação de serviços distintos/atípicos em mesmo lote,



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

(iv) não foi dada justificativa para a previsão de vedação de participação de empresas licitantes em forma de consórcio e subcontratação, (v) não foi apresentada planilha com discriminação unitária dos custos por serviço distinto a ser contratado, (vi) o edital estabelece isenção tarifária para o uso de vaga no estacionamento rotativo, em confronto com a Lei Municipal n.º 1.783/95 (que institui estacionamento regulamentado para veículos na área central do Município de Toledo) e (vii) o modelo de fiscalização proposto por meio do objeto licitado - que não pode ser equiparado a fiscalização por videomonitoramento - depende de regulamentação pelo órgão de trânsito competente - DENATRAN, a qual não existe até o momento.

Desse modo, postula liminarmente a suspensão do certame no estado em que se encontra e quanto ao mérito que seja declarado nulo o Edital de Pregão Eletrônico n.º 15/2022.

Visando subsidiar o juízo de admissibilidade do expediente, solicitei esclarecimentos preliminares à municipalidade e ao senhor pregoeiro, os quais foram prestados às peças n.ºs 32-44.

A representação foi recebida nos termos do Despacho n.º 217/23-GCDA, ocasião também em que indeferi o pleito cautelar.

Oportunizado contraditório, os representados ofereceram resposta às peças n.ºs 56 e 64-77.

Na sequência, os autos seguiram à Coordenadoria de Gestão Municipal para instrução e ao Ministério Público de Contas para emissão de parecer.

A CGM avaliou os pontos levantados na peça vestibular e concluiu ao final pela improcedência da representação (peça n.º 82).

O Ministério Público corroborou o posicionamento da unidade técnica, acrescentando que o modelo de fiscalização pretendido com o Edital de Pregão Eletrônico n.º 15/2022 é consentâneo com a Resolução n.º 920, editada pelo CONTRAN em março de 2022 (peça n.º 83).

O representante peticionou novamente nos autos às peças n.ºs 80-81 e 85 a fim de reiterar suas razões.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

II. FUNDAMENTAÇÃO

Examinando-se a situação descortinada, verifico não estarem presentes elementos suficientes para demonstrar o cometimento de irregularidade ou ilegalidade por parte da administração pública de Toledo a ponto de macular a licitação ora questionada.

A instrução processual e os documentos juntados ao expediente confirmaram as ponderações lançadas na análise inicial do processo (Despacho n.º 217/23-GCDA):

As informações apresentadas esclarecem a necessidade de se reunir os objetos a serem contratados em um mesmo lote. Acaso o serviço informatizado de leitura das placas, armazenamento dos dados e programas de computador ficasse a cargo de um vencedor do pregão e o relacionado à disponibilização de viaturas equipadas com câmeras ficasse sob responsabilidade de outro, na eventualidade de interrupções para realização de reparos, ajustes, manutenção e oficina, por exemplo, em função da indiscutível interdependência entre as funcionalidades surgiria o risco concreto de discordância entre os diferentes contratados acerca de qual deles seria a obrigação de proceder aos respectivos consertos, e nesse tempo de espera o município restaria impedido de realizar a fiscalização do EstaR, além de continuar com o pagamento mensal decorrente do contrato celebrado com a parte que não deu causa à paralização. E isso de fato não atenderia à finalidade pública desejada.

Ao mesmo tempo, não é possível concluir que ocorreu restrição à competitividade, pois 3 empresas interessadas apresentaram seus orçamentos iniciais em atendimento ao chamado da administração local visando compor o preço máximo da licitação (peças n.ºs 36, 38 e 39), bem como em número de 3 participaram efetivamente da disputa cuja abertura ocorreu no último dia 13 com encaminhamento de propostas (peça n.º 33, p. 2).

Prosseguindo, não enxergo falta de clareza e objetividade na definição dos serviços desejados, encontrando-se descritos na parte da “justificativa” que integra o termo de referência, na forma abaixo (peça n.º 6, p.24):



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

2.4 Em apertada síntese, as viaturas com os equipamentos de fiscalização (hardwares), dotado de câmeras com tecnologia específica para leitura de caracteres, ao transitar pelas vias de estacionamento regulamentado na região central do município, fará a leitura das placas e o registro dos veículos estacionados e enviará os dados para o sistema;

2.5 O presente processo visa a contratação, através de locação mensal, de um sistema informatizado e integrado, composto por software, veículos, plataforma web, hardwares e sistema de informática para automação e operacionalização do serviço de fiscalização realizado pelos Agentes de Trânsito do DEPTRANS no Estacionamento Rotativo do Município de Toledo e em operações de trânsito.

A respeito das previsões de vedação de participação de empresas interessadas sob a forma de consórcio e de subcontratação total, estão de acordo com os artigos 33 e 72 da Lei n.º 8.666/93¹, ainda vigente. A propósito, “A Lei deixa à discricionariedade administrativa a decisão de permitir a participação no certame de empresas em consórcio, porém ao permiti-la a administração deverá observar as disposições contidas no art. 33, da Lei n.º 8.666/1993, não podendo estabelecer condições não previstas expressamente na Lei, mormente quando restritivas ao caráter competitivo da licitação” (Acórdão n.º 1240/08- Plenário, TCU).

A argumentação versando sobre necessidade de regulamentação específica pelo órgão de trânsito competente para o modelo de fiscalização pretendido em Toledo parece não ter procedência, visto que o sistema de controle em tal sentido já é realidade em outros municípios paranaenses, como Foz do Iguaçu e Francisco Beltrão, conforme demonstram os contratos celebrados por referidos entes municipais trazidos às peças n.ºs 42 e 43.

No que pertine à planilha com discriminação dos custos, extrai-se do Anexo I ao Edital o seguinte quadro (peça n.º 6, p.23):

¹ Art. 33. Quando permitida na licitação a participação de empresas em consórcio, observar-se-ão as seguintes normas: [...] Art. 72. O contratado, na execução do contrato, sem prejuízo das responsabilidades contratuais e legais, poderá subcontratar partes da obra, serviço ou fornecimento, até o limite admitido, em cada caso, pela Administração. (destaques nossos)



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Lote: 1 - Lote 001						
Item	Código do produto/serviço	Nome do produto/serviço	Quantidade	Unidade	Preço máximo	Preço máximo total
1	62316	Locação de equipamentos para leitura automática de placas, contendo 04 (quatro) câmeras de leitura OCR e 04 (quatro) câmeras panorâmicas, com veículo adesivado e caracterizado (viatura). Valor correspondente a 02 (dois) conjuntos de equipamentos para 02 (dois) veículos adesivados e caracterizados (viatura). Conforme especificações constantes no Termo de Referência anexo ao processo licitatório.	12,00	MES	37.920,00	455.040,00
2	62315	Locação de sistema integrado de leitura de placas de veículos, processamento, armazenamento, estatística e transmissão de dados, com a disponibilização de Aplicativo Mobile para Smartphone e acesso Web para usuários. Conforme especificações constantes no Termo de Referência anexo ao processo licitatório.	12,00	MES	8.500,00	102.000,00
TOTAL						557.040,00

Por força das características próprias dos serviços a serem contratados, e devendo todos serem prestados por um único fornecedor, consoante explicado pela parte representada, entende-se que os itens 1 e 2 que subdividem o lote único para fins de indicação de custos não comprometem o entendimento sobre quais os elementos que foram considerados para atingir-se o preço global máximo estimado para o pregão eletrônico. Até porque no momento inicial de pesquisa de mercado nenhuma das empresas reportou qualquer dificuldade para elaborar seu orçamento (peças n.^{os} 36, 38 e 39), ou mesmo as que participaram da disputa.

Nesse particular, ao contrário do que sustenta o peticionário, o município não tem interesse em possível utilização dos automóveis atualmente integrantes de sua frota para auxiliar no controle do estacionamento regulamentado. Confira-se:

“iii. Em relação ao questionamento de haver frota no órgão demandante, não procede a interpretação do impugnante. Os veículos que compõe a frota atual da Secretaria de Segurança e Mobilidade Urbana, sendo próprios ou locados, são de uso diferenciado, contendo frota em diversos serviços como: policiamento, ronda rural, canil, ronda escolar, fiscalização de trânsito etc., embora não seja esta a justificativa para tal interpretação.

iv. Esclarecemos que não há fabricante ou empresa nacional que porventura fabrique uma viatura para uso exclusivo da atividade de segurança ou trânsito, tratando-se todos de carros adaptados com seus diversos sistemas a exemplo, camburão, sistema de rádio comunicação, câmeras, computadores de bordo, sistema de luzes de emergência (giroflex), etc., o que por si só exige diversas alterações elétricas (cabeario específico - baterias e etc) nos veículos a serem adquiridos ou locados.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

v. *Um dos objetivos é a efetividade da prestação de serviços à comunidade. Portanto, essa administração, para evitar que o atendimento à população fosse prejudicado por eventual falha em um dos sistemas, optou-se por locar o sistema completo de um único fornecedor, evitando assim prejuízos ao município e ao erário público, onde em uma possibilidade de diversidade de fornecedores, um ficaria atribuindo ao outro a culpa por eventuais adaptações de instalações elétricas no veículo que poderia parar por falhas nos seus equipamentos e ou componentes elétricos.” (peça n.º 33)*

Passando-se para a legislação local aplicada - Lei n.º 1783/95, a qual institui estacionamento regulamentado para veículos na área central da cidade de Toledo -, nota-se que o pagamento de tarifa é disciplinado em regulamento próprio², o qual não foi detalhado pelo representante, de modo que não há como aferir a partir do quanto deduzido em que situações se dará a cobrança e quando resta configurado conflito ou incompatibilidade com a redação do Edital n.º 15/2022 ora combatido.

Além disso, o próprio postulante dá notícia de que há tramitação de alteração legislativa na Câmara de Vereadores visando tornar o estacionamento rotativo gratuito.

Finalmente, a desaprovação da minuta do instrumento convocatório pela assessoria jurídica reporta-se a pontos que foram regularizados posteriormente - formação da Comissão Especial encarregada de analisar e avaliar as amostras apresentadas pela licitante classificada em 1º lugar (teste de aceite) - e à aglutinação dos objetos licitados, questão elucidada acima.

Nota-se, a propósito, que a alegação de “ausência de justificativa para a previsão de vedação de participação de empresas licitantes em forma de consórcio e subcontratação” foi deduzida contra texto expresso de lei - artigos 33 e 72 da Lei n.º 8.666/93.

² Art. 2º - Fica instituído na cidade de Toledo o estacionamento regulamentado para veículos, denominado EstaR .

§ 1º - A área abrangida pelo EstaR é a delimitada pelo Anexo, que passa a fazer parte integrante desta Lei.

§ 2º - A área referida no parágrafo anterior poderá ser ampliada ou restringida, a critério do Executivo municipal, de acordo com o grau de aproveitamento das vagas de estacionamento existentes na mesma.

§ 3º - Ficam sujeitos ao pagamento de tarifa, na forma prevista em regulamento, os proprietários de veículos que forem estacionados em vias ou logradouros públicos, na área do estacionamento regulamentado de que trata este artigo.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Acrescento os esclarecimentos trazidos pelo Município de Toledo acerca da existência de regulamentação para o serviço/atividade a contratar, destacados pelo procurador do Órgão Ministerial em seu parecer:

(...) o Representante se equivoca ao vincular todo o edital a um sistema de videomonitoramento, pois a solução proposta trata-se de um sistema automático não metrológico, **tecnologia**, esta bem **distinta do sistema de videomonitoramento**. Para tanto, os dois sistemas possuem **resoluções do CONTRAN** diferentes com publicações na mesma data, sendo a **resolução n.º 920**, de 28 de março de 2022 que **regulamenta a utilização de sistemas automáticos não metrológicos de fiscalização**, nos termos do § 2º do artigo 280 do Código de Trânsito Brasileiro, e a **resolução n.º 909**, de 28 de março de 2022 que **consolida normas de fiscalização de trânsito por intermédio de videomonitoramento**, nos termos do § 2º do art. 280 do Código de Trânsito Brasileiro (CTB).

Sendo assim, conforme previsto já no objeto do edital, o sistema contempla: “sistema integrado de leitura automática de placas”, situação está que **possui amparo legal na resolução n.º 920**, de 28 de março de 2022 prevê em seu inciso I do Art. 5º, que deverá permitir a identificação do veículo e, no mínimo placa do veículo, dia e horário da infração. Na mesma resolução em seu Art. 2º, prevê que o sistema poderá ser do tipo móvel, em veículo em movimento, procedendo a fiscalização ao longo da via, conforme requisitado no Edital.

(...)

Assim, resta claro que toda solução proposta já possui regulamentação pelo CONTRAN e estando em operação já em inúmeras cidades do Estado do Paraná e do Brasil. (g.n.)

Diferentemente da falta de disciplina normativa que veio sendo defendida pela parte representante ao longo de suas intervenções no processo, portanto, a fiscalização do estacionamento regulamentado por meio de veículos equipados com câmeras encontra base legal e pode ser exercida pela administração pública.

E além de se encontrar presente em diversos municípios paranaenses como Foz do Iguaçu, Cascavel, Francisco Beltrão, Ponta Grossa e Araucária, a metodologia inovadora é igualmente empregada em cidades de outros estados. Confira-se:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Carro equipado com câmeras auxilia fiscalização do estacionamento rotativo de Caxias do Sul

[...] quatro câmeras instaladas no teto, capazes de captar imagens em praticamente 360° do entorno. O sistema é utilizado na verificação do pagamento de tarifas do estacionamento rotativo, na área central da cidade, mas tem potencial para mais de uma centena de aplicações.

Fornecido pela Rek Parking dentro do contrato de concessão do serviço de estacionamento, a viatura foi incorporada à frota da Secretaria de Trânsito no primeiro semestre de 2019. Após testes, o carro entrou definitivamente em serviço no ano seguinte. Desde então, percorre todas as ruas centrais da cidade realizando a leitura das placas dos veículos de forma automática.

O sistema é gerenciado por um computador instalado no porta-malas do carro. O dispositivo recebe as imagens das câmeras e também é ligado a um tablet que fica junto ao painel e serve de monitor aos fiscais. Todas as informações captadas são imediatamente cruzadas com o banco de dados da concessionária para verificar se há pendências nos pagamentos realizados pelos motoristas.

[...] A viatura vai andando e registrando as placas de todos os carros que cruzam por ela. Se tem alguma irregularidade, o sistema emite um sinal sonoro e a identificação do veículo aparece em vermelho. O sistema então autua e espera 24 horas para ver se o motorista pagou a tarifa de pós-utilização. Se fez o pagamento, ele dá baixa no sistema, caso contrário a multa é confirmada - explica o gerente do estacionamento rotativo da Secretaria de Trânsito, Rodrigo Tolves.

[...] A partir de janeiro, o carro utilizado atualmente pela fiscalização será substituído por outros dois veículos. Também fornecidas pela Rek Parking, as viaturas devem ser entregues nas próximas semanas e contarão com sistema mais moderno, com precisão de milímetros na leitura de placas.³

Veículo equipado com câmeras fará fiscalização na cidade

Cedido em regime de comodato para a prefeitura de Alegrete, foi entregue o automóvel equipado com quatro câmeras de alta definição e tecnologia OCR para identificar placas de veículos na via pública. [...]

³ Disponível em: <https://gauchazh.clicrbs.com.br/pioneiro/geral/noticia/2022/12/carro-equipado-com-cameras-auxilia-fiscalizacao-do-estacionamento-rotativo-de-caxias-do-sul-clbcfnpn2000g0170n3ki50o7.html>



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

*Alegrete é a terceira cidade do interior a contar com o serviço de fiscalização por videomonitoramento, depois de Santa Maria e Santa Cruz do Sul. **Com amparo em uma resolução do Conselho Nacional de Trânsito, que regulamenta a fiscalização por videomonitoramento**, o veículo inicialmente irá fiscalizar somente na zona azul, rodando a 20km/h, captando pelo menos 97% das placas dos veículos e enviando as informações para o servidor onde será verificado se há alguma irregularidade. Existindo algum problema, o proprietário do veículo terá dois dias para fazer a regularização. Integrado ao sistema do Detran-RS, as informações geradas pelo veículo de fiscalização por videomonitoramento serão importantes para detectar veículos roubados e licenciamentos atrasados.*

O prefeito, ao receber as chaves do veículo, disse que é uma ferramenta importante que vem para somar no trabalho de monitoramento do trânsito e faz parte de um projeto piloto da empresa. O município ganha um parceiro no sentido de um maior controle de veículos que circulam na cidade em que poderão ser detectados os casos de carros roubados ou em situação irregular. Para o secretário de Segurança, Mobilidade e Cidadania, Luciano Pereira, o veículo é de extrema importância para qualificar o serviço prestado pela Guarda Municipal, diante do número deficitário de agentes que torna praticamente impossível a realização de uma fiscalização mais abrangente.⁴ (destaques nossos)

Por essas razões, o inconformismo veiculado não prospera e a improcedência da representação é medida que se impõe.

III. VOTO

Ante o exposto, acompanho os opinativos técnico e ministerial e VOTO pela improcedência da presente Representação da Lei n.º 8.666/93.

Após o trânsito em julgado, feitas as devidas anotações, à Diretoria de Protocolo para encerramento e arquivamento dos autos, nos termos do art. 398 do Regimento Interno.

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de REPRESENTAÇÃO DA LEI Nº 8.666/1993

⁴ Disponível em: https://www.jornaldocomercio.com/_conteudo/jornal_cidades/2019/10/707592-veiculo-equipado-com-cameras-fara-fiscalizacao-na-cidade.html



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

ACORDAM

OS MEMBROS DO TRIBUNAL PLENO do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto do Relator, Conselheiro JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL, por unanimidade, em:

- I. Julgar pela improcedência da presente Representação da Lei n.º 8.666/93.
- II. Após o trânsito em julgado, encaminhar os autos à Diretoria de Protocolo para encerramento e arquivamento dos autos, nos termos do art. 398 do Regimento Interno.

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.

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

Plenário Virtual, 26 de outubro de 2023 – Sessão Virtual nº 20.

JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL
Conselheiro Relator

FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES
Presidente