



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO Nº: 16633/23
ASSUNTO: RECURSO DE AGRAVO
ENTIDADE: DEPARTAMENTO DE TRÂNSITO DO ESTADO DO PARANÁ
INTERESSADO: ADRIANO MARCOS FURTADO, CESAR VINICIUS KOGUT, CONECTIUS DO BRASIL EIRELI, CONSÓRCIO REMOVCAR PARANÁ, CONSÓRCIO VIAS PARANÁ, DEPARTAMENTO DE TRÂNSITO DO ESTADO DO PARANÁ, DP GESTÃO E COBRANÇAS LTDA, EDMILSON PEREIRA LIMA, FILIPPE DAVET MENDES PORTELA TISSOT VERAS, GAISSLER MOREIRA ENGENHARIA CIVIL EIRELI, HELOIZE FLAVIANNE MELO DOS SANTOS, PAVISERVICE ENGENHARIA E SERVICOS LTDA, VIP GESTÃO E LOGÍSTICA S.A
ADVOGADO / PROCURADOR: ANGELICA PETIAN, CAIO CESAR BUENO SCHINEMANN, DANIEL PACHECO RIBAS BEATRIZ, FERNANDO CEZAR VERNALHA GUIMARAES, LARISSA BRAGA MACIAS CASARES, LUIZ FERNANDO CASAGRANDE PEREIRA, MURILO CESAR TABORDA RIBAS, NATALIA BORTOLUZZI BALZAN, PEDRO FLAVIO CARDOSO LUCENA, RICK DANIEL PIANARO DA SILVA, RODRIGO PAVAN DE VALOES, THIAGO LIMA BREUS
RELATOR: CONSELHEIRO JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL

ACÓRDÃO Nº 1716/23 - Tribunal Pleno

Recurso de agravo. Suspensão liminar da Concorrência Pública n.º 24/2022-DETRAN-PR. Concessão de pátios veiculares integrados de todo o Estado do Paraná. Insubsistência dos motivos ensejadores da cautelar. Provimento do recurso e revogação da cautelar.

1. RELATÓRIO

Encerram os autos recurso de agravo interposto pelo DEPARTAMENTO DE TRÂNSITO DO PARANÁ (DETRAN/PR) em face de decisão cautelar monocrática (Despacho n.º 84/2022-GCMRMS, peça 99 da Representação n.º 730060/22) que suspendeu a Concorrência Pública n.º 24/2022, realizada pela agravante, que tem por objeto a concessão de pátios veiculares integrados de todo o Estado do Paraná, dividida em dois lotes: Lote 1: 16 pátios fixos em municípios localizados nas Mesorregiões Metropolitana e Centro Oriental, e em parte das



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Mesorregiões Sudeste e Norte Pioneiro; e Lote 2: 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.

A proposta de voto, da lavra do Cons. Maurício Requião de Mello e Silva, posicionou-se pelo conhecimento e não provimento do recurso, mantendo sem alteração a medida cautelar, sob os seguintes fundamentos: (i) aceitabilidade de apólice de seguro com prazo de vigência em desconformidade com o previsto em edital; (ii) admissibilidade da participação de licitante sancionado com a pena de suspensão temporária de participação em licitação e impedimento de contratar; (iii) apresentação de documentação em língua inglesa, sem a devida tradução; (iv) irregular aglutinação do objeto em apenas dois lotes; e (v) existência de lei instituindo taxa em conflito com a previsão de cobrança de tarifa, em razão da prestação dos mesmos serviços. Destaco que as três primeiras impropriedades foram originalmente arguidas no expediente de representação proposta por uma das participantes do certame, consórcio PARANÁ SEGURO, e as duas últimas conhecidas de ofício pelo seu relator.

É, naquilo que importa, o conciso relatório.

2. FUNDAMENTAÇÃO

Apesar do acima vertido, divirjo da proposta de voto apresentada pelo Ilustre Relator.

2.1. Aceitabilidade de apólice de seguro com prazo de vigência em desconformidade com o previsto em edital

A primeira irregularidade que subsidiou a concessão da medida cautelar se refere ao descumprimento pela licitante CARVALHO ENGENHARIA E GESTÃO LTDA. das disposições acerca do modo de apresentação do seguro-garantia, constante do Modelo n.º 5 do Anexo VII do edital, especificamente no concernente à vigência de apólice de seguro encaminhada.

Nesse ponto, trago à colação excerto do despacho agravado, que bem resume o substrato fático da impropriedade:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

“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 n.º 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” (peça 99, fls. 6, da Representação n.º 730060/22).

Concessa venia, não tenho por razoável que se proceda à paralisação de um procedimento licitatório complexo, como o dos presentes autos, em razão de uma falha de índole eminente formal, dada a divergência de um espectro temporal de somenos importância, apenas um único dia. Destaco que, de há muito, equívocos formais na proposta e nos documentos de habilitação têm sido desconsiderados, quando possível a esmerada avaliação da oferta e da qualificação do licitante, em reverência aos princípios da competitividade e da seleção da proposta mais vantajosa.

Destaco que a Nova Lei de Licitações e Contratos, Lei n.º 14.133, de 01/04/2021, encampando o que era tranquilamente admitido pela jurisprudência, ao veicular todo um novel regramento para o processo de contratação pública, impôs expressamente em seu artigo 12, inciso III, que:

“Art. 12. No processo licitatório, observar-se-á o seguinte:

(...)

III - o desatendimento de exigências meramente formais que não comprometam a aferição da qualificação do licitante ou a compreensão do conteúdo de sua proposta não importará seu afastamento da licitação ou a invalidação do processo”.

Essa situação hipoteticamente prevista na regra acima se amolda hermeticamente ao caso dos autos, eis que a simples dissonância da data de vigência da apólice de seguro-garantia não compromete a averiguação da qualificação do licitante. Não se esqueça que o seguro-garantia é uma das modalidades de garantia da proposta, prevista no artigo 31, inciso III, Lei n.º 8.666, de 21/06/1993, exigível de todos os licitantes, constituindo-se em requisito habilitatório relativo à qualificação econômico-financeira. E, no caso, a proposta da



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

licitante, de fato e na atualidade, encontra-se plenamente garantida pelo agente securitário, portanto, vigente, explicitando, eis que para tanto se presta, a higidez de sua condição econômico-financeira.

Por óbvio que a Lei n.º 14.133/2021 não se constitui no veículo normativo regente do presente procedimento licitatório, no entanto, como acima já dito, essa prescrição restou albergada na nova lei, em razão de remansosa jurisprudência de nossos tribunais, especialmente do Tribunal de Contas da União, que intenta o cotejo do princípio da vinculação do instrumento convocatório com outras diretrizes, também caras à licitação, como a competitividade e busca pela proposta mais vantajosa. Nesse sentido:

“O disposto no caput do art. 41 da Lei 8.666/93, que proíbe a Administração de descumprir as normas e o edital, deve ser aplicado mediante a consideração dos princípios basilares que norteiam o procedimento licitatório, dentre eles o da seleção da proposta mais vantajosa” (Acórdão 3381/2013-Plenário, TC 016.462/2013-0, relator Ministro Valmir Campelo, 4.12.2013).

Ademais, é razoável afirmar que esse novo diploma legal, impregnado com novas regras de flexibilização e imbuído da persecução de mais eficiência aos processos de contratação pública há que ser utilizado como parâmetro, no mínimo, interpretativo, mesmo que não expressamente eleito, no instrumento convocatório, como a legislação aplicável à espécie.

Daí o porquê da ausência de robustez da impropriedade a subsidiar a manutenção da tutela cautelar.

2.2. Admissibilidade da participação de licitante sancionado com a pena de suspensão temporária de participação em licitação e impedimento de contratar com a Administração

Erigiu-se também como motivo para a suspensão do certame, a irregular participação também da empresa CARVALHO ENGENHARIA E GESTÃO LTDA., que teria sido apenada com a sanção de suspensão temporária de participação em licitação e impedimento de contratar com a Administração pela Superintendência Regional da Polícia Rodoviária Federal do Paraná.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Aqui, tem-se a discussão, que não é recente, acerca da extensão dos efeitos da penalidade prevista no artigo 87, inciso III, da Lei n.º 8.666/1993, qual seja, suspensão temporária de participação e impedimento de contratar com a Administração.

No caso, não tenho por vislumbrada a impropriedade, tendo em vista o que já tive oportunidade de deliberar no voto condutor do Acórdão n.º 2603/2020, do Tribunal Pleno, o qual explicita a orientação jurisprudencial modulada por esta Corte, cujos fundamentos devem ser reeditados:

“A questão submetida ao crivo desta Corte se adstringe à abrangência da penalidade administrativa prevista no artigo 87, inciso III, da Lei n.º 8.666/1993, qual seja:

Pela inexecução total ou parcial do contrato a Administração poderá, garantida a prévia defesa, aplicar ao contratado as seguintes sanções:

(...)

III - suspensão temporária de participação em licitação e impedimento de contratar com a Administração, por prazo não superior a 2 (dois) anos”.

Consoante já assentado na decisão monocrática que recebeu a presente representação:

‘Há um claro dissenso na jurisprudência quanto ao alcance da sanção de suspensão temporária para participar de licitação e contratar com a Administração prevista no art. 87, inc. III, da Lei n. 8.666/93, em grande parte devido ao conceito dado pela própria lei à palavra ‘Administração’, em seu art. 6º, inc. XII. A definição de Administração dada pela lei a restringe a ‘órgão, entidade ou unidade administrativa pela qual a Administração Pública opera e atua concretamente’, donde se pode concluir que significa o ente promotor da licitação em concreto. Aplicando-se o conceito ao vertido no inc. III do art. 87 da citada lei, é possível colher interpretação que a penalidade ali albergada somente teria efeitos perante o ente público que aplicou a sanção. Esse raciocínio tem servido de lastro para diversas decisões do Tribunal de Contas da União (nesse sentido: Acórdão 1017/2013-Plenário, TC 046.782/2012-5, relator Ministro Aroldo Cedraz, 24.4.2013; Acórdão 842/2013-Plenário, TC 006.675/2013-1, relator Ministro Raimundo Carreiro, 10.4.2013; Acórdão nº 3439/2012-Plenário, TC-033.867/2011-9, rel. Min. Valmir Campelo, 10.12.2012; Comunicação de Cautelar, TC 006.675/2013-1, relator Ministro Raimundo Carreiro, 20.3.2013; e Comunicação de Cautelar, TC



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

008.674/2012-4, Ministro Valmir Campelo, 4.4.2012)” (peça 12, fls. 1-2).

Lado outro, o Superior Tribunal de Justiça, o qual cabe a interpretação da lei federal (artigo 107, inciso III, da Constituição Federal), perfilha orientação pacífica e diametralmente oposta, preferindo uma análise ampliativa da sanção, para estender seus efeitos para qualquer outro ente público, que não aquele responsável pela aplicação da penalidade. Nesse sentido:

“PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. SUSPENSÃO TEMPORÁRIA DE PARTICIPAR DE LICITAÇÃO E IMPEDIMENTO DE CONTRATAR. ALCANCE DA PENALIDADE. TODA A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.

1. Conforme estabelecido pelo Plenário do STJ, “aos recursos interpostos com fundamento no CPC/1973 (relativos a decisões publicadas até 17 de março de 2016) devem ser exigidos os requisitos de admissibilidade na forma nele prevista, com as interpretações dadas até então pela jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça” (Enunciado Administrativo n. 2).

2. De acordo com a jurisprudência do STJ, a penalidade prevista no art. 87, III, da Lei n. 8.666/1993 não produz efeitos apenas em relação ao ente federativo sancionador, mas alcança toda a Administração Pública (MS 19.657/DF, rel. Ministra ELIANA CALMON, PRIMEIRA SEÇÃO, julgado em 14/08/2013, DJe 23/08/2013).

3. Agravo desprovido” (STJ, AgInt no REsp 1382362 / PR, rel. Min. Gurgel de Faria, Primeira Turma, julgado em 07/03/2017, DJe 31/03/2017).

“MANDADO DE SEGURANÇA. PENALIDADE APLICADA COM BASE NA LEI 8.666/93. DIVULGAÇÃO NO PORTAL DA TRANSPARÊNCIA GERENCIADO PELA CGU. DECADÊNCIA. LEGITIMIDADE PASSIVA. LEI EM TESE E/OU ATO CONCRETO. DANO INEXISTENTE. 1. O prazo decadencial conta-se a partir da data da ciência do ato impugnado, cabendo ao impetrado a responsabilidade processual de demonstrar a intempestividade. 2. A Controladoria Geral da União é parte legítima para figurar em mandado de segurança objetivando atacar a inclusão do nome da empresa no PORTAL DA TRANSPARÊNCIA, por ela administrado. 3. O writ impugna ato concreto, oriundo do Ministro dirigente da CGU, inexistindo violação de lei em tese. 4. Nos termos da jurisprudência desta Corte, a penalidade prevista no art. 87, III, da Lei 8.666/93, suspendendo temporariamente os direitos da empresa em participar de licitações e contratar com a administração é de



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

âmbito nacional. 5. Segurança denegada” (MS 19.657/DF, Rel. Ministra ELIANA CALMON, PRIMEIRA SEÇÃO, julgado em 14/08/2013, DJe 23/08/2013).

Ainda, é possível se colher da jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça outros julgados. Confira-se: RMS 32.628/SP, Rel. Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES, SEGUNDA TURMA, julgado em 06/09/2011, DJe 14/9/2011, e REsp 174.274/SP, Rel. Ministro CASTRO MEIRA, SEGUNDA TURMA, julgado em 19/10/2004, DJ 22/11/2004, p. 294; e REsp 151.567/RJ, Rel. Ministro FRANCISCO PEÇANHA MARTINS, SEGUNDA TURMA, julgado em 25/02/2003, DJ 14/04/2003, p. 208.

Apesar disso, esta Corte de Contas tem adotado a interpretação mais estrita, consoante se infere do recente julgado:

“Representação da Lei n.º 8.666/1993. 2. Impedimento da representante de participar do Pregão Presencial n.º 100/19, realizado pelo Município de Pinhais, em razão da pena aplicada à empresa pelo Município de Joaçaba (SC), de suspensão temporária de participação em licitação e impedimento de contratar com a Administração prevista no artigo 87, inciso III, da Lei 8.666/1993, pelo período de um ano, a partir de 09/09/19. 3. Divergência jurisprudencial. Entendimento do Superior Tribunal de Justiça de que a penalidade tem validade para a Administração Pública de todas as esferas, ao passo que para o Tribunal de Contas da União sua aplicação é restrita ao órgão sancionador. Aplicação da jurisprudência recente deste Tribunal, que aderiu à posição do TCU, ressalvado o entendimento pessoal do relator. 4. Procedência da representação, sem aplicação de penalidades. Recomendação ao Município de Pinhais para que, nas futuras licitações que realizar, não impeça a participação de interessados em razão da aplicação da sanção prevista no artigo 87, inciso III, da Lei n.º 8.666/93 por outros órgãos ou entidades públicas” (Acórdão n.º 1275/2020, Tribunal Pleno, rel. Aud. Thiago Barbosa Cordeiro).

Na mesma toada, tem-se as seguintes decisões deste Tribunal: Acórdão n.º 897/2020-Tribunal Pleno (rel. Cons. Ivan Lelis Bonilha); Acórdão n.º 3736/2019-Tribunal Pleno (rel. Cons. Ivan Lelis Bonilha); Acórdão n.º 3175/2019-Tribunal Pleno (rel. Cons. Fernando Augusto Mello Guimarães); Acórdão 1942/2019-Tribunal Pleno (rel. Cons. Ivan Lelis Bonilha); Acórdão n. 2139/2018- Tribunal Pleno (rel. Cons. Fernando Augusto Mello Guimarães); e Acórdão n.º 3155/2016-Segunda Câmara (rel. Cons. Fabio de Souza Camargo).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Este próprio relator já teve a oportunidade de decidir no mesmo em igual sentido (Acórdão n.º 4054/2019-Tribunal Pleno)”

Destarte, tendo em vista que a referida sanção apenas possui efeito em relação ao ente estatal que a aplicou, pertencente à União, a suspensão do direito de participar de licitação e impedimento de contratar não tem o condão obstar a intervenção da licitante em certame promovido pelo Estado do Paraná.

2.3. Apresentação de documentação em língua inglesa, sem a devida tradução

Ainda subsistiu como fundamento para o deferimento da tutela de urgência o descumprimento dos Itens 4.1, 4.2, 15.6.6, 15.6.6.1 e 20.6.1 do edital, que exigem que os documentos apresentados na licitação devem restar redigidos em língua portuguesa ou traduzidos por tradutor público juramentado. No caso, os documentos apontados como irregulares dizem respeito aos consórcios REMOVCAR PARANÁ e VIAS PARANÁ.

A mesma *ratio essendi* suscitada em relação à apólice do seguro-garantia há que conformar a apresentação de documentação em língua estrangeira, eis que, novamente aqui, o que se tem é uma impropriedade de natureza formal.

No caso, assiste razão à comissão de licitação que, quando da análise dos recursos administrativos interpostos em razão da habilitação e inabilitação de licitantes, deixou consignado, no concernente a esse ponto, que:

“Os documentos com linguagem estrangeira são hashes de assinaturas digitais, ou seja, são dizeres acessórios à ferramenta utilizada para a assinatura digital e, naturalmente, é formalismo exacerbado exigir um tratamento dispensado aos documentos estrangeiros à hash das assinaturas digitais. O conteúdo dos documentos exigidos, pelo Edital estão em língua portuguesa e não há qualquer prejuízo à plena compreensão dos documentos” (peça 10, fls. 7, do Processo n.º 730060/22)

Com perdão à prolixidade, diga-se novamente, que a eventual mácula formal existente na proposta ou nos documentos de habilitação devem, necessariamente, impedir a aferição da qualificação do licitante ou a compreensão do conteúdo da sua proposta, o que não ocorreu no caso dos autos, sendo



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

descabido o apego desmesurado ao princípio da vinculação ao instrumento convocatório, eis que, como já decidido pelo Tribunal de Contas da União (Acórdão n.º 2531/2022, do Plenário):

“se qualquer descumprimento de cláusula do edital pudesse conduzir à desclassificação de um licitante, o princípio da vinculação ao edital reinaria absoluto, tornando inócua a positivação de outros princípios nas leis que regem as licitações. Sabidamente, não é assim que se opera o direito das licitações e contratos”.

Desse modo, impõe-se a necessária ponderação entre os princípios para admitir que o princípio da vinculação ao instrumento convocatório não se sobreleva sobre outros também tão caros à lisura dos procedimentos licitatórios, como os da seleção da proposta mais vantajosa, da economicidade e da competitividade.

Assim, tenho para mim que essa eiva não merece prosperar.

2.4. Indevida aglutinação do objeto da licitação em apenas dois lotes

O *decisum* agravado ainda parece partir da constatação de uma aparente inobservância a determinação desta Corte, emitida na Recomendação de Auditoria n.º 14/2017, da lavra da 2ª Inspeção de Controle Externo, consistente em “a escolha de lote único em contraposição com a divisão em maior número de lotes constitui risco de limitação de pequenas e médias empresa na participação do certame reduzindo a competitividade”.

Discorda-se, por dois pontos.

Em primeiro lugar, não há que se falar em descumprimento das recomendações da 2ICE, eis que as sugestões lavradas pela referida unidade técnica foram emitidas dentro de outro contexto, tendo em vista procedimento licitatório diverso, que não o dos presentes autos. Nesse ponto, como adiante restará claro, há justificativa técnica para a divisão da licitação em dois lotes, o que, a princípio, inexistia quando das recomendações. Ou seja, não parece razoável a observância irrestrita de uma recomendação, lavrada a partir de outro procedimento licitatório e confeccionada em 2017, pelo contrário, alenta-se uma colisão com o



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

próprio interesse público, eis que a atual licitação foi modelada em vista de estudo de viabilidade técnica, econômica e ambiental, datado de julho de 2020, que serviu de substrato para o parcelamento do seu objeto em dois lotes. Destarte, a presente licitação ostenta fundamento econômico para a seu parcelamento, na forma como foi adotado pela Administração.

Em segundo lugar, por certo que o vulto da licitação e os seus necessários reflexos nas exigências de habilitação, notadamente em relação à qualificação econômico-financeira, tem o condão de não favorecer a participação de médias e pequenas empresas, diante da necessidade de um maior fôlego financeiro para fazer frente às obrigações decorrente do futuro contrato, mas isso, por si só não significa quebra indevida da competitividade, pois, de um lado, nada as impediria de fazer uso do instituto do consórcio, reunindo forças com outras empresas, justamente para integrar o torneio público de forma competitiva, e lado outro é admitida, como consequência, a eventual diminuição da competitividade, caso demonstrada a inviabilidade técnica e econômica do parcelamento do objeto da licitação, em conformidade com o que prescreve o artigo 23, § 1º, da Lei n.º 8.666/1993. Ou seja, havendo razões de ordem técnica e econômica, permite-se, regularmente, a aglutinação do objeto.

Dito de outra forma, o simples parcelamento, divorciado de uma realidade que o justifique, não é garantia de concreção da competitividade. E ainda que o fosse, não se admite que ele possa se sobrepôr, de forma absoluta, sem o imprescindível cotejo com outras diretrizes, as quais, necessariamente, devem ser consideradas para balizar a tomada de decisões no transcorrer de um procedimento licitatório. Assim, a regra do parcelamento, como toda norma inserta no ordenamento jurídico, não desvela natureza absoluta, de aplicabilidade automática e compulsória, sem que ela tenha sido anteriormente sopesada com outros princípios, como os da eficiência, eficácia, razoabilidade, proporcionalidade e interesse público.

Outrora já decidira o Tribunal de Contas da União que:

“o parcelamento do objeto, embora deva ser encarado como diretriz na busca da proposta mais vantajosa para a Administração, não constitui mandamento insuperável, devendo sua aplicação ser modulada pelo vetor econômico, a partir do exame das peculiaridades do objeto pretendido e do mercado fornecedor”



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

(Acórdão 4506/2022 Primeira Câmara, Representação, Relator Ministro Jorge Oliveira).

No caso dos autos, entendo por motivada a divisão do objeto da licitação em dois lotes, tendo em vistas as justificativas de ordem técnica lavradas nos Estudos de Viabilidade Técnica, Econômica e Ambiental (EVTEA) do projeto, elaborado pelo Banco Regional de Desenvolvimento do Extremo Sul (BRDE), documento robusto, com mais de 300 páginas (peça 6). No Item 2.2.8 do EVTEA tem-se, de forma detalhada, os estudos relativos à projeção da demanda para a utilização dos pátios, de onde se deduz a metodologia de cálculo utilizada para a referida projeção, que levou em conta: (i) estimativa da evolução da populacional para os próximos 30 anos, de 2021 a 2050, a partir de dados elaborados pelo Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social (IPARDES); (ii) adoção do índice de motorização apurado pelo DETRAN-PR no ano de 2019 para estimativa da frota no período de 2021-2050; (iii) a estimativa da frota de veículos para 2021 a 2050 foi efetuada aplicando índice de motorização de cada município sobre a população estimada para o período 2021 a 2050; (iv) em seguida, foi efetuada a previsão das apreensões de 2021 a 2050 a partir do percentual médio de apreensões do DETRAN-PR dos últimos cinco anos de cada município sobre a estimativa de frota de veículos do município; (v) com a demanda estimada com base no histórico do DETRAN-PR, selecionou-se o maior volume de apreensões de veículos no período para fins de dimensionamento das operações, investimentos fixos, receitas e gastos operacionais, uma vez que o maior volume projetado correspondeu ao volume de apreensões em 2019 pela Autoridade de Trânsito; (vi) a demanda estimada de cada município foi acumulada de acordo com os pátios fixos mais próximos estabelecidos pelo DETRAN-PR; (vii) com a demanda estimada por pátio fixo, aplicou-se o modelo conceitual elaborado para o projeto que considera o desempenho operacional, econômico e financeiro de pátios veiculares de 100 a 15.000 apreensões por ano, adotando-se esse conceito para compreender a quantidade de lotes de concessão necessários para a concessão dos serviços, eis que do ponto de vista econômico, pátios inferiores a 1.000 apreensões por ano mostram-se deficitários.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Consoante o mesmo EVTEA, tem-se:

“com a aplicação do modelo conceitual do projeto, considera-se que o ideal é o lançamento de dois lotes de concessão, que permitirão retornos similares ao longo da concessão, embora cada lote tenha sua especificidade, conforme apresentado na Tabela 22” (peça 6, fls. 70).

É oportuno destacar que foram elaborados outros quatro cenários, com 1, 2, 3 e 4 lotes, a partir do comparativo dos indicadores operacionais e da taxa interno de retorno (TIR), que explicitou a inviabilidade econômica dos cenários com 3 ou 4 lotes (peça 6, fls. 71-72):

Destaca-se que este estudo também analisou o cenário para 3 e 4 lotes de concessão. Os lotes foram agrupados conforme a proximidade dos pátios fixos para facilitar a operação do concessionário, 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, conforme ilustrado na Tabela 23. Esta análise levou à conclusão que 2 lotes de concessão ou, lote único, seriam as alternativas para viabilizar o empreendimento.

Tabela 23 – Comparativo da TIR na Composição dos Lotes de Concessão

Análise com lote único de concessão						
Lotes	Quantidade Apreensões	Quantidade Pátios	TIR 15 anos	TIR 20 anos	TIR 25 anos	TIR 30 anos
Lote 1	48.600	44	14,35%	16,92%	17,79%	18,14%

Análise com 2 lotes de concessão – PROPOSTA DO ESTUDO						
Lotes	Quantidade Apreensões	Quantidade Pátios	TIR 15 anos	TIR 20 anos	TIR 25 anos	TIR 30 anos
Lote 1	17.200	16	14,68%	17,18%	18,01%	18,35%
Lote 2	31.400	28	14,17%	16,78%	17,68%	18,03%

Análise com 3 lotes de concessão						
Lotes	Quantidade Apreensões	Quantidade Pátios	TIR 15 anos	TIR 20 anos	TIR 25 anos	TIR 30 anos



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Lote 1	13.700	6	68,68%	68,72%	68,72%	68,72%
Lote 2	19.900	18	6,09%	10,18%	11,72%	12,42%
Lote 3	15.000	20	(*)	-13,89%	-7,34%	-3,87%

Análise com 4 lotes de concessão						
Lotes	Quantidade Apreensões	Quantidade Pátios	TIR 15 anos	TIR 20 anos	TIR 25 anos	TIR 30 anos
Lote 1	16.000	7	54,87%	54,99%	55,00%	55,01%
Lote 2	8.600	9	-12,14%	-3,15%	0,50%	2,45%
Lote 3	3.100	6	(*)	(*)	(*)	(*)
Lote 4	20.900	22	-12,32%	-3,37%	0,41%	2,41%

Fonte: BRDE.

NOTA: (*) Sem a possibilidade de calcular a taxa de retorno.

Se a partir de 3 e 4 lotes se verificou a inviabilidade econômica, forçoso concluir pela desnecessidade de projeção *ad infinitum* de cenários com mais de 4 lotes.

Eventualmente, poder-se-ia contestar, o que não foi efetivamente feito, eventuais equívocos na metodologia de cálculo utilizada para determinar a projeção da demanda, mas não se pode negar a existência de estudos que embasaram a decisão pela divisão do objeto da licitação em dois lotes, demonstrando a viabilidade econômica do empreendimento nos cenários para o lote único ou, no máximo, dois, sendo correta a decisão da Administração pela licitação em dois lotes, em reverência ao princípio da competitividade e, ao que parece, dando o correto cumprimento artigo 23, § 1º, da Lei n.º 8.666/1993 (“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”).

Por fim, destaque-se que em face do avultado montante da futura contratação, tem-se por razoável a participação de cinco licitantes, conforme se retira dos documentos que instruem o feito, o que fragiliza a eventual alegação de quebra da competição.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

2.5. Existência de lei instituindo taxa em conflito com a previsão de cobrança de tarifa, em razão da mesma atividade

Por derradeiro, lastreou a concessão da medida cautelar de suspensão do certame a existência de lei instituindo taxa em conflito com a previsão de cobrança de tarifa, em razão da mesma atividade.

Aqui, a impropriedade também parece ser extraída da mesma recomendação de auditoria elaborada em 2017 pela 2ICE, onde, conforme a decisão cautelar monocrática, foi declinada a seguinte impropriedade: “impossibilidade de concessão pelo poder público, considerando que não se trata de serviço público sujeito a tarifa”. Ademais, conforme o mesmo *decisum*, existiria uma coexistência abusiva e inconstitucional de duas obrigações de pagamentos, taxas, conforme a Lei Estadual n.º 11.019, de 28/12/2019, e tarifas, segundo o instrumento convocatório da licitação, pela prestação dos mesmos serviços, a recair sobre o mesmo contribuinte, qual seja, o proprietário de veículo automotor.

Esse ponto, de igual forma, há que ser reformado em sede de agravo.

A alegada irregularidade, originalmente apontada pela 2ICE, não mais parece subsistir diante do ordenamento jurídico atual, dado que, em razão da alteração provocada pela Lei Complementar Estadual n.º 230, de 18/12/2020, que houve por bem incluir o inciso VIII ao artigo 1º da Lei Complementar Estadual n.º 76, de 21/12/1995 – que dispõe sobre concessões e permissões de serviços públicos no âmbito estadual – e autorizou a concessão de “serviços públicos na área de trânsito, neles incluídos os serviços de remoção, guarda de veículos, gestão de pátios veiculares e preparação para leilão dos veículos apreendidos e não resgatados nos prazos legais, podendo a concessionária escolher os leiloeiros, respeitadas as disposições previstas no contrato de concessão e na legislação pertinente quanto aos critérios e requisitos para seleção de leiloeiros”.

Essa alteração legislativa tornou possível a concessão de serviços públicos na área de trânsito, como os de remoção e guarda de veículos, gestão de pátios e leilão de veículos apreendidos, serviços esses que correspondem ao objeto da presente licitação. Atente-se que já havia norma estadual autorizando o Poder Executivo a delegar, sob o regime de concessão, os serviços de remoção, guarda de



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

veículos e leilão, consoante de abstrai do artigo 1º da Lei Estadual n.º 18.666, de 22/12/2015.

Ora, e se se admite, com o devido respaldo normativo, a regularidade da concessão à iniciativa privada dos serviços, como os dos presentes autos, é incabível que a remuneração de tais se dê por meio de taxa. Mas sim por meio da espécie remuneratória, de ordinário, aplicável a quaisquer concessões, qual seja, a tarifa.

Em assim sendo, de fato, parecem coexistir, no plano normativo, dois regramentos diversos, Lei Estadual n.º 11.019, de 28/12/1994, que estatui a possibilidade de cobrança de taxas recolhidas diretamente pelo DETRAN-PR pela prestação dos serviços de estadia e remoção, e o instrumento convocatório em epígrafe, que reflete os termos do Decreto Estadual n.º 10.725, de 06/04/2022, o qual disciplina a cobrança de tarifa pela concessionária para os serviços de guarda e remoção de veículos. No entanto, isso não se sustenta na materialidade fática. Ainda que se admita essa coexistência, é forçoso concluir pela dificuldade no vislumbre da prática da situação de cobrança por duas vezes do contribuinte, proprietário do veículo automotor, em razão dos referidos serviços.

Por óbvio, o ato de cobrança, seja de taxa, a cargo do DETRAN-PR, ou de tarifa, de responsabilidade da concessionária, passa necessariamente pela efetiva prestação do serviço (guarda ou remoção). Ainda que se admita, e isso não é plausível, que ultimado o presente e complexo expediente licitatório, o Estado do Paraná, por meio de sua autarquia, empreenda uma disputa com a concessionária pela cobrança de serviços, tem-se que esses não foram prestados pelo ente estatal, eis que a efetiva remoção de um veículo foi realizada pelos recursos humanos e materiais da parceira privada e a eventual guarda em imóvel a ela concedido, daí a irregularidade da cobrança, dada a inexistência de fato gerador (utilização, efetiva ou potencial, de serviço público específico e divisível) do tributo (taxa). Não me parece crível a opção estatal pela concessão dos serviços para, depois de encerrado o certame, promover uma contenda com a concessionária em razão dos pagamentos de tais, esvaziando assim economicamente o contrato administrativo.

Embora reconheça-se que, idealmente, seria mais razoável um cenário jurídico sem esse aparente conflito, não vejo como isso possa comprometer



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

a integridade do presente procedimento licitatório, nem vislumbro como juridicamente possível a cobrança em duplicidade de taxa e tarifa pelos serviços ora em concessão.

Conselheiro, caso o senhor queira argumentar sobre a questão da taxa e tarifa, pode utilizar esse argumento:

Em verdade, houve revogação tácita da Lei Estadual n.º 11.019/1994, que estatui a possibilidade de cobrança de taxas recolhidas diretamente pelo DETRAN-PR pela prestação dos serviços de estadia e remoção, em razão da incompatibilidade de normas, dado o que prescreve o art. 2º, § 1º, da LINDB que diz que lei posterior revoga a anterior quando seja com ela incompatível. No caso, a LC 76/1995, que dispõe sobre concessões e permissões de serviços públicos no âmbito estadual, previu para todas as concessões no Estado do Paraná o estabelecimento de tarifa, tal LC foi alterada pela LC 230/2020, que expressamente autorizou a concessão de serviços públicos na área de trânsito, neles incluídos os serviços de remoção, guarda de veículos. Destarte, com essa alteração em 2020, tem-se por incompatível o regime de taxa da Lei Estadual n.º 11.019/1994, em face da LC 76/1995, alterada pela LC 230/2020, que permitiu a concessão de serviços de remoção e guarda de veículos previu para esses específicos serviços a cobrança de tarifa.

3. VOTO

Destarte, VOTO pelo provimento do presente recurso de agravo, para revogar a medida cautelar de suspensão do certame em epígrafe.

É o voto.

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de RECURSO DE AGRAVO



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 voto de desempate do Presidente, em:

Conhecer do presente recurso de agravo para, no mérito, dar-lhe provimento no sentido de revogar a medida cautelar de suspensão do certame em epígrafe.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, IVAN LELIS BONILHA, JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL e AUGUSTINHO ZUCCHI. (voto vencedor)

O Conselheiro MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA votou pelo conhecimento e não provimento do Recurso de Agravo, mantendo a decisão monocrática combatida, nos termos especificados na Declaração de Voto juntada aos autos (peça 23), sendo acompanhado pelos Conselheiros FABIO DE SOUZA CAMARGO e IVENS ZSCHOERPER LINHARES. (voto vencido)

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

Sala das Sessões, 28 de junho de 2023 – Sessão Ordinária nº 21.

JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL
Conselheiro Relator

FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES
Presidente