TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO Nº:	501278/23
ASSUNTO:	REPRESENTAÇÃO DA LEI Nº 8.666/1993
ENTIDADE:	MUNICÍPIO DE CONTENDA
INTERESSADO:	ANTONIO ADAMIR DIGNER, AZUL MARES TRANSPORTES E LOCACOES LTDA, LILIAN KELLY WIETZYCOSKI, MUNICÍPIO DE CONTENDA
ADVOGADO / PROCURADOR	KESSILYN MENDES CORDEIRO
RELATOR:	CONSELHEIRO IVENS ZSCHOERPER LINHARES

ACÓRDÃO Nº 2439/23 - Tribunal Pleno

Representação da Lei nº 8.666/93. Município de Contenda. Licitação para contratação de serviços de transporte escolar. Certame suspenso em cumprimento a determinação cautelar deste Tribunal. Apresentação de razões adicionais evidenciando a plausibilidade da escolha do lote único. Demonstração do perigo de dano reverso à Administração e ao interesse público. Pela ratificação da revogação da medida cautelar.

1. Trata-se de Representação da Lei n° 8.666/93, com pedido de medida cautelar, formulada pela empresa AZUL MARES TRANSPORTES E LOCAÇÕES LTDA., em face do Pregão Eletrônico nº 057/2023 – Sistema de Registro de Preços do Município de Contenda, que tem por objeto a "*contração de empresa para prestação de serviço de Transporte Escolar, nos termos estabelecidos no Edital e seus Anexos, notadamente o Anexo 01*", em regime de menor valor global por lote, referente a 9 (nove) linhas agrupadas em um único lote, com o valor máximo estimado de R$ 2.986.235,84.

Por meio do Despacho nº 1012/23 (peça 9), ratificado pelo Acórdão nº 2296/23 – Tribunal Pleno (peça 22), recebeu-se a presente Representação da Lei n° 8.666/93 e **deferiu-se o pedido cautelar de suspensão** do Pregão Eletrônico nº 057/2023 do Município de Contenda.

Devidamente notificado, o Município de Contenda informou que, em atendimento à medida cautelar proferida, suspendeu o certame em questão. Não

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFB.6JYN

obstante, apresentou **pedido de reconsideração (peças 18/20)**, trazendo as justificativas a seguir expostas.

Informou, incialmente, que o Município de Contenda busca há um ano realizar a contratação do serviço de transporte escolar, sendo que a primeira licitação (Pregão Eletrônico nº 72/2022), que foi objeto de fiscalização por esta Corte de Contas, acabou sendo revogada, a fim de promover os devidos ajustes em atenção aos apontamentos trazidos pelo Relatório de Fiscalização por Acompanhamento nº 350/2022.

Na sequência, relatou que publicou o Pregão Eletrônico nº 03/2023, considerando a necessidade do serviço para o atendimento do transporte dos alunos para o ano letivo que se iniciaria em 6 de fevereiro de 2023. No entanto, após impugnações ao edital apresentadas pelos licitantes interessados, decidiu, mais uma vez, pelo cancelamento do certame para a realização de ajustes ao edital.

Assim, nas duas ocasiões em que houve a revogação do certame (Pregão Eletrônico nº 72/2022 e o 003/2023), aduziu que a Administração teve que se valer da contração emergencial de empresa para a prestação do serviço de transporte escolar dos alunos, visto se tratar de serviço público que não poderia ser interrompido ou deixar de ser prestado durante o semestre letivo.

Salientou que, desde o Pregão Eletrônico nº 072/2022, a Administração municipal optou por dividir em dois lotes as linhas de transporte escolar a serem executadas, sendo que, no presente Pregão Eletrônico nº 003/2023, optou pela contratação por lote único.

Posto isso, defendeu que a opção de lote único seria a melhor escolha para a Administração e que, diversamente do alegado pela representante, não resultaria em prejuízo à competitividade do certame.

Em corroboração, informou que até a suspensão deste Pregão Eletrônico nº 57/2023, o sistema da plataforma BLL já havia registrado o recebimento de 11 (onze) propostas, conforme atestado por documento em anexo (peça 20), o que se equipararia à competitividade da licitação anterior (nº 14/2021), que contou com a participação de 12 licitantes.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFB.6JYN

Bem assim, alegou que a contratação emergencial vigente no município igualmente se mostrou mais econômica em virtude da contratação de uma única empresa, que apresentou menor preço em comparação às demais propostas.

Destacou, ainda, que o Município carece de amplo número de servidores e, especialmente, de pessoal técnico para as áreas que demandam atuação especializada, sendo que o Departamento de Transporte Escolar seria ocupado por um único servidor com diversas atribuições. Deste modo, a licitação em lote único igualmente possibilitaria que a fiscalização e gestão contratual fosse realizada de modo mais eficiente e com maior economicidade dos recursos humanos, pelo único servidor disponível.

Finalmente, citou jurisprudência dessa Corte de Contas acerca da possibilidade de aglutinação dos serviços em lote único, sendo que, no presente caso, não haveria diversidade de serviços (natureza distinta), mas o mesmo serviço de transporte escolar para todas as linhas, autorizando a aglutinação prevista pelo art. 23, §1º, da Lei nº 8.666/93.

Na sequência, o Município apresentou **petição complementar (peça 25)**, em que trouxe razões adicionais de ordem econômica para justificar a escolha da licitação por lote único. A este respeito, alegou que:

> **1. Planilha de Custos Operacionais - Despesas Administrativas.**
>
> Na planilha de Custos no processo licitatório pode ser constatada que as despesas administrativas de uma empresa são os custos relacionados à gestão, administração e operação da organização. Quando essas despesas são calculadas sobre o valor do quilômetro (KM) percorrido, pode-se considerar como parte dos custos operacionais diretos. Isso pode incluir, por exemplo, os custos de manutenção da frota, gastos com combustível, depreciação dos veículos, salários dos motoristas e monitores escolares, despesas de escritório e outros custos associados à operação dos veículos.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFB.6JYN

A título de despesa administrativa, se estimou que cada contrato teria um custo de R$ 3.000,00 (três mil reais) por mês. É o que consta da planilha de custo e foi orçado.

Considerando que se estaria licitando nove linhas, poderia se chegar a um custo mensal com despesa administrativa no total de até R$ 27.000,00 (vinte e sete mil reais) ou R$ 324.000,00 (trezentos e vinte e quatro mil reais) por ano, caso, por exemplo, nove prestadores de serviço distintos fossem habilitados para prestar o serviço, um para cada linha.

Com a opção pelo lote único, esta Administração entendeu que estaria economizando em relação ao gasto com essa despesa administrativa, ou seja, na medida em que apenas uma empresa preste o serviço do transporte escolar para as nove linhas (lote único), o gasto com essa despesa administrativa seria de até R$ 3.000,00 (três mil reais) por mês, ou R$ 36.000,00 (trinta e seis mil reais) por ano.

Isso resulta, a princípio, numa economia para o município de até R$ 288.000,00 (duzentos e oitenta e oito mil reais) ao ano ou R$ 24.000,00 (vinte quatro mil reais) por mês, caso fosse necessário se contratar até outras oito empresas para a prestação de serviço.

Assim, entendeu esta Administração que a opção pelo lote único representará uma economia e diminuição da despesa para o município, que não precisará desembolsar até R$ 3.000,00 (três mil reais) para cada contrato de prestação de transporte escolar que deveria firmar, caso o pregão fosse realizado por itens (cada linha representando um item – lote). Ao estabelecer a disputa em lote único, a despesa em questão fica limitada a até R$ 3.000,00 (três mil reais) mensal.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFB.6JYN

Some-se a isso a eficiência na gestão de um contrato ao invés da gestão de até nove contratos, considerando a carência de pessoal para tanto, conforme já explanado no Pedido de Reconsideração apresentado à Vossa Excelência.

Finalmente, acrescentando ao que já apresentado no Pedido de Reconsideração mencionado, a divisão em lotes diminui significativamente a possibilidade de alguma(s) da(s) linha(s) não atrair interessados, ou seja, a licitação resultar deserta para uma ou outra. A linha, individualmente considerada, pode não atrair concorrentes, pois economicamente inviável.

Neste sentido ao adotar o lote único os custos administrativos ficam centralizados em um contrato, reduzindo neste caso os valores dos custos administrativos e ensejando a economicidade da administração pública.

2. Desaglutinação do lote e custo do KM rodado – Veículo reserva.

As rotas do processo licitatório para o transporte escolar são em sua totalidade na área rural, as quais percorrem em poucos locais asfaltados, as quais necessitam no mínimo de um veículo reserva.

A desaglutinação neste contexto colaboram para o aumento do custo do KM rodado, se cada item precisar conter um carro reserva, isso pode aumentar o custo por quilômetro para cada linha individual. Isso ocorre porque a necessidade de fornecer um carro reserva para cada item aumentaria os custos operacionais da frota, incluindo a manutenção e a disponibilidade de veículos de reserva. Portanto, a desaglutinação do lote pode potencialmente elevar os custos operacionais totais, afetando o custo final por quilômetro rodado.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFB.6JYN

3. Lote Único e facilitação da gestão e fiscalização:

Optar por um lote único em um contrato pode simplificar a gestão e a fiscalização desse contrato. Isso ocorre porque a administração de um único lote é mais direta e envolve menos complexidade em comparação com o gerenciamento de múltiplos lotes separados. Além disso, no contexto específico da gestão de usuários, como alunos, um lote único pode permitir uma abordagem mais integrada e coesa, facilitando o acompanhamento e a coordenação das atividades relacionadas.

4. Aumento da possibilidade de melhor preço e compensação de custos de linha

O uso de um lote único pode potencialmente aumentar a possibilidade de obter um melhor preço global no contrato. Isso ocorre porque a empresa contratada pode ser capaz de otimizar seus custos considerando todas as linhas do contrato de forma conjunta. Por exemplo, os custos mais elevados de uma linha específica podem ser compensados pelos custos mais baixos de outras linhas, resultando em um preço global mais competitivo para o lote único como um todo.

5. Ausência de risco de falta de apresentação de propostas:

Ao optar por um lote único, há uma redução do risco de linhas específicas não receberem propostas por parte das empresas concorrentes. Isso ocorre porque a atratividade do contrato pode ser maior quando as empresas concorrentes veem a oportunidade de oferecer seus serviços em um pacote mais abrangente. Portanto, a possibilidade de ficar com linhas sem apresentação de propostas é reduzida, o que pode contribuir para uma concorrência mais saudável e uma seleção mais eficiente de fornecedores.

Diante disso, requereu "*a reconsideração da decisão proferida e objeto do Despacho nº 1012/2023 e a devida autorização para prosseguimento do*

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFB.6JYN

Pregão Eletrônico 57/2023 para a contratação de empresa para a prestação de serviços de transporte escolar em lote único" (peça 18, fl.8), bem como "*se dispondo esta Administração a complementar o edital de licitação do Pregão Eletrônico 057/2023, com as justificativas em razão das quais se optou pela adoção do lote único, fazendo os ajustes necessários para tanto.*" (peça 25, fl.3)

Vieram os autos.

2. Inicialmente, relembre-se que o Despacho nº 1012/23 (peça 9, confirmado pelo Acórdão nº 2296/23 – Tribunal Pleno) deferiu a medida cautelar de suspensão do certame em razão de as justificativas apresentadas pelo Município, no julgamento da impugnação ao edital, não terem se mostrado suficientes a comprovar a viabilidade econômica e técnica para amparar a aglutinação das nove linhas de transporte escolar em questão em lote único.

No âmbito da presente Representação, no entanto, o Município de Contenda logrou apresentar diversas razões de ordem técnica e econômica para justificar a escolha pela licitação por lote único do serviço em questão, tendo destacado a economicidade advinda da economia de escala e outras circunstâncias específicas da municipalidade e das linhas de transporte escolar em questão.

Nesse sentido, em primeiro lugar, a Administração aduziu que estimou, a título de "Custos operacionais - despesas administrativas", o custo de R$ 3.000,00 (três mil reais) por mês/contrato. Assim, caso fossem licitadas nove linhas distintas, poderia se chegar a um custo mensal com despesa administrativa no total de até R$ 27.000,00 (vinte e sete mil reais) ou R$ 324.000,00 (trezentos e vinte e quatro mil reais) por ano.

Em segundo lugar, esclareceu que as rotas do processo licitatório para o transporte escolar são em sua totalidade na área rural, percorrendo poucos locais asfaltados, o que exigiria a disponibilidade de, no mínimo, um veículo reserva. Nesse contexto, a desaglutinação do objeto para linhas individuais acarretaria o aumento do custo do KM rodado por linha, devido a necessidade de inclusão de exigência de carro reserva por linha, ao invés do conjunto.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFB.6JYN

Em terceiro lugar, reforçou a carência de pessoal, de modo que a licitação em lote único igualmente possibilitaria que a fiscalização e gestão contratual fosse realizada de modo mais eficiente e com maior economicidade dos recursos humanos, pelo único servidor disponível.

Em quarto lugar, pela perspectiva econômica, justificou que os custos mais elevados de uma linha específica poderiam ser compensados pelos custos mais baixos de outras linhas, resultando em um preço global mais competitivo para o lote único como um todo. Deste modo, as licitantes poderiam ser capazes de otimizar seus custos considerando todas as linhas do contrato de forma conjunta, obtendo-se uma proposta mais vantajosa para a Administração.

Finalmente, em quinto lugar, pela perspectiva da competividade, salientou que a desaglutinação das linhas aumentaria o risco de linhas específicas não receberem propostas, de modo que a licitação por lote único contribuiria para uma concorrência mais saudável e uma seleção mais eficiente de fornecedores

Em corroboração, conforme o documento de peça 20, o Município apurou que até a suspensão deste Pregão Eletrônico nº 57/2023, o sistema da plataforma BLL já havia registrado o recebimento de 11 (onze) propostas, o que praticamente se equipararia à competitividade da licitação anterior (nº 14/2021), que contou com a participação de 12 licitantes.

Há que se ponderar, por outro lado, que, ainda que a melhor solução para a decisão acerca da definição dos lotes passe, necessariamente, por um estudo técnico mais aprofundado, detalhando as condições de cada uma das linhas e a necessidade específica de veículos, dentre outras variáveis, o que se observa, cotejando as alegações de risco de deserção na hipótese de divisão e da efetiva competitividade diante do número de propostas recebidas com o lote único, verificada, ainda a urgência da prestação dos serviços, é que a paralização da licitação pode efetivamente vir a gerar um dano reverso mais gravoso do que a eventual economia que, teoricamente, poderia vir a ser alcançada com a divisão dos lotes.

Diante disso, neste juízo de cognição sumária, considerando a plausibilidade das justificativas apresentadas pela Administração para fundamentar a

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFB.6JYN

escolha da licitação por lote único, bem como o perigo de dano reverso à Administração, decorrente da vigência provisória de contratações emergenciais sucessivas com o mesmo objeto, com fulcro nos art. 406[1] do Regimento Interno, **revogo a medida cautelar concedida por meio do Despacho nº 1012/23 e ratificada pelo Acórdão nº 2296/23 – Tribunal Pleno**, a fim de que o Município representado, querendo, possa dar continuidade ao processo licitatório.

Sem prejuízo dessa ponderação, deve-se advertir ao gestor sobre a possibilidade de que, na decisão final de mérito, seja determinada a proibição de renovação do contrato, condicionando-se a nova licitação ao aprofundamento do estudo técnico.

3. Face ao exposto, VOTO no sentido de que este Tribunal Pleno, **ratifique o Despacho nº 1097/23 (peça 28)**, que revogou a medida cautelar deferida pelo Despacho nº 1012/23 e confirmada pelo Acórdão nº 2296/23 – Tribunal Pleno, nos termos do art. 400, §§ 1º e 1º-A, do Regimento Interno.

Encaminhem-se os autos ao Gabinete da Presidência para comunicação ao **Município de Contenda** da ratificação plenária da revogação da decisão cautelar, nos termos dos arts. 16, LIV, 400, § 1º, e 406, do Regimento Interno.

Na sequência, encaminhem-se os autos à Diretoria de Protocolo para controle dos prazos de contraditório.

VISTOS, relatados e discutidos,

[1] Art. 406. A medida cautelar pode ser revista, inclusive, de ofício, observando-se em todos os casos o procedimento indicado no art. 400. (Redação dada pela Resolução nº 24/2010)

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFB.6JYN

ACORDAM

OS MEMBROS DO TRIBUNAL PLENO do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto do Relator, Conselheiro IVENS ZSCHOERPER LINHARES, por unanimidade, em:

I - **Ratificar o Despacho nº 1097/23 (peça 28)**, que revogou a medida cautelar deferida pelo Despacho nº 1012/23 e confirmada pelo Acórdão nº 2296/23 – Tribunal Pleno, nos termos do art. 400, §§ 1º e 1º-A, do Regimento Interno.

II - Encaminhem-se os autos ao Gabinete da Presidência para comunicação ao **Município de Contenda** da ratificação plenária da revogação da decisão cautelar, nos termos dos arts. 16, LIV, 400, § 1º, e 406, do Regimento Interno.

III - Na sequência, encaminhem-se os autos à Diretoria de Protocolo para controle dos prazos de contraditório.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL, FABIO DE SOUZA CAMARGO, IVENS ZSCHOERPER LINHARES, MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA, AUGUSTINHO ZUCCHI e o Conselheiro Substituto SÉRGIO RICARDO VALADARES FONSECA.

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

Tribunal Pleno, 16 de agosto de 2023 – Sessão Ordinária nº 28.

IVENS ZSCHOERPER LINHARES
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.6JYN