



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO Nº: 477229/23
ASSUNTO: DENÚNCIA
ENTIDADE: MUNICÍPIO DE CAPANEMA
INTERESSADO: ALCIONE ROBERTO CLOSS, ÁLVARO SKIBA JÚNIOR,
AMERICO BELLE, FELIPE CARVALHO ROMERO, JULIO
CESAR DA ROCHA, LUCIANA ZANON, MUNICÍPIO DE
CAPANEMA
RELATOR: CONSELHEIRO IVENS ZSCHOERPER LINHARES

ACÓRDÃO Nº 3332/24 - Tribunal Pleno

Denúncia. Aquisição de Combustíveis.
Transporte Escolar. Dispensas de Licitação
devidamente justificadas. Jurisdição
reconhecida. Voto pela não procedência.

1. Trata-se de Denúncia formulada em face de determinado Município, apontando supostas irregularidades na Dispensa de Licitação n. 14/2023 (Lei n. 14.133/2021, art. 75, inc. VIII), para aquisição de combustíveis para a frota municipal via sistema de registro de preços, pelo valor total de R\$ 473.270,00 (Quatrocentos e Setenta e Três Mil, Duzentos e Setenta Reais), bem como em relação à Dispensa de Licitação n. 01/2023 (Lei n. 14.133/2021, art. 75, inc. VIII), para o transporte de estudantes da zona rural até as escolas da zona urbana e as nuclearizadas, também pelo sistema de registro de preços, para aquisição segundo a necessidade da respectiva secretaria, pelo valor de R\$ 1.596.072,00 (um milhão, quinhentos e noventa e seis mil e setenta e dois reais).

Quanto à **Dispensa n. 14/2023**, para aquisição de combustíveis, a denunciante menciona ser descabida a justificativa do Sr. Secretário de Contratações Públicas de que a contratação direta seria para evitar a paralisação das atividades da administração municipal.

Isso porque “o processo antigo finalizou em dezembro de 2022”, sendo assinado um aditivo em 31/01/2023. Ademais, somente “no mês de junho de 2023, o município sentiu necessidade de realizar uma dispensa de licitação para posteriormente encaminhar um Pregão Eletrônico ou Pregão Presencial”.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Sobre a justificativa para escolha da empresa, afirma que ela *“já havia contrato com o Município, e os preços utilizados foram baseados pela ANP (Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis), também com concordância dos preços já utilizados pela atual contratada”*.

No entanto, diante do valor do certame, indaga se outros fornecedores que prestam serviço no município também não teriam interesse em fornecer o objeto licitado, bem como se eles foram consultados a respeito.

Como responsáveis pelo suposto vício, indica o Sr. Prefeito, o Sr. Secretário de Contratações Públicas e a Procuradoria Municipal.

Quanto à **Dispensa n. 01/2023**, para a contratação direta de transporte escolar, a denunciante menciona também ser descabida a justificativa dada pelo Sr. Secretário de Educação e Cultura de que a contratação seria emergencial.

No seu entender, o argumento de que a contratação seria emergencial apenas revelaria a falta de gestão do Sr. Secretário, pois embora os últimos processos licitatórios (de 2018 e 2019) tenham sofrido inúmeros aditivos de prazo e de valor, não houve a abertura de um novo certame.

Acrescenta que, embora o Termo de Referência cite as mesmas rotas dos anos de 2018 e 2019, os alunos fariam várias transferências de escolas, de modo que, não raras vezes, as rotas seriam alteradas, o que ratificaria a falta de gestão do Sr. Secretário.

Salienta que tal falta de gestão seria reforçada no fato de que, embora a Secretaria de Educação e Cultura possua um Coordenador de Transporte Escolar, que, além de fiscal do contrato, seria, juntamente com o Senhor Secretário, responsável pelo Termo de Referência, não houve o encaminhamento de uma nova licitação.

Defende que, embora o próprio Termo de Referência reconheça a natureza contínua dos serviços pretendidos, eles foram interrompidos durante a Pandemia da Covid-19, por aproximadamente 20 meses, de modo que, estando



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

superada a situação calamitosa, a contratação direta em questão não se justificaria, pois a Secretaria teria tido tempo suficiente para a abertura de uma nova licitação.

Menciona que, embora o item 11 do Termo de Referência estabeleça uma vigência de 06 (seis) meses para a Ata de Registro de Preços, *“até o momento não se encontra disponível o novo processo licitatório”*.

Por fim, menciona que os contratos foram assinados no primeiro dia letivo (06/02/2023), o que confirmaria a aludida falta de gestão e de comprometimento com a educação e com o erário, pois se *“houver disputa automaticamente haverá redução no valor pago pela quilometragem”*.

Como responsáveis, mencionou o Sr. Secretário de Educação e Cultura e o Sr. Coordenador de Transporte Escolar do Município.

Ao final, pede que este Tribunal investigue os fatos relatados e adote as providências cabíveis.

Pelo Despacho GCIZL n. 988/23 (peça 13), a Denúncia foi recebida para processamento, sendo determinada a citação dos denunciados.

Na sequência, a denunciante apresentou a petição e os documentos protocolados sob n. 578394/23 (peças 31/34), mencionando que embora a contratação direta para aquisição de combustível (Dispensa n. 14/2023) tenha sido celebrada em 07/06/2023, sob a justificativa de que em 60 (sessenta) dias um pregão seria instaurado, em 25/08/2023 houve uma nova contratação direta (**Dispensa n. 33/2023**), totalizando R\$ 584.280,00 (quinhentos e oitenta e quatro mil, duzentos e oitenta reais).

Com fulcro no art. 357, § 1.º, do Regimento Interno, pelo Despacho GCIZL n. 1312/23 (peça 37), foi recebida como aditamento à inicial referida petição da denunciante protocolada sob n. 578394/22 (peças 31/34), oportunidade na qual, com vistas a evitar eventual alegação de nulidade por cerceamento de defesa, foi renovado prazo de 15 (quinze) dias, para que os envolvidos se manifestassem sobre o aditamento em questão.

Os denunciados juntaram documentos (peças 57 a 60) e apresentaram defesa conjunta à peça 61, requerendo o arquivamento do feito, sob o



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

argumento de que o expediente em tela apenas refletiria o “total descontentamento da denunciante com a sua exoneração do cargo de Secretária” Municipal de Administração.

Quanto à aquisição direta de combustíveis, os denunciados alegaram a intenção de realizar Credenciamento, razão pela qual utilizaram as dispensas de licitação para aguardar o início da vigência da legislação que o implementou. Por sua vez, quanto à contratação direta de transporte escolar, declararam que não houve conclusão de procedimento licitatório em tempo diante da troca de agentes públicos, exoneração de Procurador, férias de servidores e outras circunstâncias que atrasaram o processo competente.

A Coordenadoria de Gestão Municipal, nos termos da Instrução nº 2856/24 (peça 65), concluiu pela parcial procedência da denúncia, vez que entendeu justificada a dispensa de licitação para aquisição de combustíveis, porém, relativamente ao procedimento de dispensa relativo à contratação de transporte escolar, a unidade técnica entendeu *“como irregular o processo de dispensa, opinando pela PROCEDÊNCIA da Representação em relação ao referido item, com aplicação de sanção e determinação ao Município, para que se abstenha de realizar dispensas de licitações com justificativas genéricas e que não demonstrem emergência”*. Sob a ótica da CGM a *“emergência se deu pelo fato de se tratar de um serviço essencial, que é o transporte de crianças, mas decorreu de mau planejamento por parte da Administração”*.

Entrementes, os denunciados atravessaram petição intermediária às peças 67 – 70 contemplando esclarecimentos de defesa e documentos complementares por parte do Prefeito Municipal, do Procurador Municipal, do Secretário Municipal de Educação e Cultura, do Coordenador do Transporte Escolar e do Secretário Municipal de Logística e Contratações.

De posse de todas as informações carreadas ao feito, o Ministério Público de Contas, apenas em relação à contratação de transporte escolar, divergiu da Coordenadoria de Gestão Municipal, manifestando-se, assim, pela improcedência total da denúncia, por entender que “as medidas adotadas pela Administração Pública após a Dispensa de Licitação nº 1/2023 focaram na melhoria do



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

fornecimento do serviço e, notadamente, na inserção de cláusulas editalícias que incentivassem a renovação da frota pelo licitante vencedor”, de maneira que, invocando a razoabilidade, concluiu que “o Município de Capanema logrou êxito em corrigir e justificar as irregularidades apontadas na exordial, demonstrando que adotou as medidas necessárias para a retomada das contratações por meio de procedimentos mais adequados e vantajosos que os anteriormente adotados” (Parecer n. 236/24 – peça 71).

À vista disso, pelo Despacho n. 1123/24 (peça 72), foi determinado que os autos retornassem à Coordenadoria de Gestão Municipal para análise final, tendo em vista que, após a Instrução n. 2856/24 -CGM (peça 65), o gestor municipal atravessou ao feito nova petição acompanhada de documentações e informações (peças 67 – 69) cujos elementos, a princípio, eventualmente poderiam interferir nas conclusões anteriormente alcançadas pela unidade técnica.

Sobreveio, então, manifestação derradeira da CGM (Instrução n. 4417/24 – peça 74), por meio do qual a unidade técnica, se alinhando ao parecer ministerial, entendeu por bem “retificar o opinativo anterior, a fim de opinar pela improcedência da Denúncia”.

É o relatório.

2. Em linha com os pareceres uniformes do Ministério Público de Contas e da Coordenadoria de Gestão Municipal, a denúncia é improcedente.

De início, cabe lembrar que o expediente em tela apura possíveis irregularidades em três processos de Dispensa de Licitação, quais sejam: **(i)** a Dispensa de Licitação nº 14/2023, destinada à aquisição de combustíveis para a frota municipal através do sistema de registro de preços, com um valor total de R\$ 473.270,00; **(ii)** a Dispensa de Licitação nº 33/2023, igualmente instaurada para compra de combustíveis, com um valor total de R\$ 584.280,00 (quinhentos e oitenta e quatro mil, duzentos e oitenta reais); e, por fim, **(iii)** a Dispensa de Licitação nº 01/2023, relativa à contratação de serviço de transporte de estudantes da zona rural para as escolas da zona urbana e as nuclearizadas, também utilizando o sistema de registro de preços, no valor de R\$ 1.596.072,00.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Dito isto, em relação às supostas irregularidades das dispensas de licitação para aquisição de combustíveis (Dispensas de Licitação nº 14/2023 e nº 33/2023), conforme relatado, em apertada síntese, o município denunciado as justificou sob o argumento de que foram necessárias tendo em vista que o intuito final seria realizar o credenciamento dos postos de combustíveis, mas que, contudo, a operacionalização do procedimento ainda não seria possível uma vez que, à época, referido instituto ainda pendia de legislação regulamentadora.

Acrescentou o município que a utilização do credenciamento possibilitaria a ampliação do universo de contratados, vez que abarcaria todos os interessados (postos de combustíveis) que cumprissem os requisitos previamente estabelecidos pela Administração com transparência e isonomia, de modo a democratizar as contratações públicas dos combustíveis, que, segundo informa, há anos eram fornecidos pela mesma empresa, que, reiteradamente, se sagrava vencedora das licitações. Finaliza, assim, asseverando que o credenciamento possibilitaria a distribuição proporcional das contratações de combustíveis, com preço justo, cumprindo-se os objetivos e diretrizes previstos na legislação.

Ao analisar a matéria, a CGM entendeu assistir razão ao município.

Anotou que, ao cotejar os procedimentos de dispensa de licitação (Dispensa de Licitação nº 14/2023 e nº 33/2023), verificou que a pesquisa de preço foi regular, pois o “valor máximo estimado para a contratação foi calculado com base na média de preços da ANP para o Estado do Paraná, registrada em 03/06/2023, e que a mesma empresa que possuía a Ata de Registro de Preços nº 537/2022 foi contratada novamente, mantendo-se as mesmas condições anteriores”.

Nesse sentido, acedeu às justificativas apresentadas pela Administração municipal, asseverando que as dispensas de licitação realizadas, dentro do contexto apresentado, *foi uma medida eficiente para garantir a continuidade dos serviços essenciais sem incorrer em atrasos, permitindo uma transição mais ágil e econômica para o novo modelo jurídico planejado.*

Com razão a Coordenadoria de Gestão Municipal.

Conforme posto, o município optou pela aquisição de combustíveis, via credenciamento, para a frota municipal. Contudo, foi necessário aguardar a



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

norma regulamentadora de referido instituto para que, enfim, pudesse ser operacionalizado, sendo certo, assim, que não faria sentido, especialmente pelo aspecto temporal e de custos administrativos, realizar um pregão “tampão” com vistas a aguardar a publicação da indigitada norma.

Ademais, conforme demonstrado nos autos e verificado pela unidade técnica, os valores praticados em ambas as dispensas não suplantaram os preços praticados no mercado, tendo em vista que a fixação dos preços máximos foi realizada com *base na média de preços da ANP para o Estado do Paraná, registrada em 03/06/2023, e que a mesma empresa que possuía a Ata de Registro de Preços nº 537/2022 foi contratada novamente, mantendo-se as mesmas condições anteriores.*

Por fim, fica constatado que a aquisição de combustíveis via credenciamento, nos termos implementados pela Administração municipal, termina por, a um só tempo, responder e garantir o pleito revestido de questionamento do denunciante que, na exordial, indaga “se outros fornecedores que prestam serviço no município também não teriam interesse em fornecer o objeto licitado”.

Sob esse prisma, não comporta guarida a alegação de irregularidade referente aos procedimentos das Dispensas de Licitação nº 14/2023 e nº 33/2023, uma vez que se verifica, de fato, a pontualidade da medida, que se mostrou necessária para a possibilitar a espera da normatização que viabilizaria a operacionalização da aquisição de combustíveis via credenciamento. Ademais, não se tem notícia nos autos de que de referida dispensa tenha havido prejuízo ao erário ou a terceiros.

No mesmo sentido, não procede a alegação de irregularidade da Dispensa de Licitação nº 01/2023, relativa à contratação de serviço de transporte de estudantes da zona rural para as escolas da zona urbana e as nuclearizadas.

A esse respeito, às peças 67 – 70, os envolvidos apresentaram robustos esclarecimentos e documentos complementares ao contraditório inicial.

Em síntese, asseveraram que a Dispensa de Licitação nº 1/2023 foi necessária para proporcionar à Secretaria Municipal de Educação e Cultura, juntamente com a Secretaria Municipal de Logística e Contratações e Procuradoria-



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Geral do Município, tempo suficiente para que pudessem estudar as melhores estratégias e buscar as melhores práticas com vistas à elaboração de uma licitação que melhorasse a gestão contratual dos serviços, especialmente com a unificação dos contratos de transporte escolar.

Acrescentaram que, como resultado, foi aberto o Pregão nº 54/2023, e destacaram as seguintes inovações implementadas e destinadas a melhorar o transporte escolar:

1) incentivo à renovação da frota, pela instituição de desconto do percentual de 20% ou de 15% do valor devido para empresas, durante a execução contratual, que utilizassem veículos antigos, isto é, na prática, caso a empresa vencedora da licitação utilizasse um veículo mais novo, receberia o valor integral, caso utilizasse um veículo antigo, teria um desconto, nos termos dos subitens 4.2.4 e 4.2.5 do Termo de Referência;

2) contratos com prazo de vigência inicial de 5 (cinco) anos, visando, novamente, conferir segurança para as empresas investirem na renovação da frota;

3) utilização de planilhas com metodologia avançada de composição dos custos, permitindo menor burocracia, maior transparência e melhor controle da execução contratual e de eventuais alterações nos preços, incluindo cálculo próprio mensal do custo do combustível, para evitar procedimentos de reequilíbrios contratuais frequentes, em razão da flutuação periódica dos preços (metodologia e planilhas confeccionadas pelo Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco, adaptadas para a realidade local);

4) instituição da obrigação de instalação e uso de sistema GPS por todos os veículos da frota terceirizada do transporte escolar;

5) instituição de regras claras e transparentes para a alteração de tipo e de tamanho de veículos de cada rota, quando se mostrar necessário;

6) pormenorização das obrigações das empresas, condutores, monitores e veículos;

7) instituição de rotinas de fiscalização e de regras claras de vistorias frequentes da qualidade dos veículos, incluindo mecânica e todo o conjunto do



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

veículo, limpeza, situação dos cintos de segurança, entre outros;

8) instituição de remuneração variável pelo funcionamento comprovado do sistema de refrigeração dos veículos, permitindo que todas as janelas do veículo permaneçam fechadas em dias quentes, evitando que alunos que residem na zona rural cheguem com roupas sujas ou com mal cheiro nas suas respectivas escolas.

O município ainda informou que, durante o primeiro semestre de 2024, a grande maioria dos veículos do transporte escolar terceirizados teria sido renovada, com sistema de GPS já em funcionamento, anexando, com intuito comprobatório, relatório confeccionado pela Coordenaria da Divisão do Transporte Escolar (peça 68) contendo comparativo da situação da frota terceirizada antes e após o Pregão nº 54/2023.

Por fim, especificamente quanto ao apontamento feito pela Coordenadoria de Gestão Municipal, quando da primeira instrução (Instrução nº 2856/24 - peça 65), no sentido de que, a despeito de se tratar de um serviço essencial e contínuo (transporte escolar de crianças), a contratação direta teria decorrido de *“mau planejamento por parte da Administração”*, o município demonstrou detalhada e comprovadamente, na sequência de referida manifestação da unidade técnica, que não houve conclusão de procedimento licitatório em tempo diante da troca de agentes públicos, exoneração de Procurador, férias de servidores e outras circunstâncias que atrasaram o processo competente.

De posse dessa nova manifestação dos denunciados (peças nº 69 a 70), que apresentaram pormenorizadamente os acontecimentos, a Coordenadoria de Gestão Municipal voltou atrás e retificou o opinativo anterior, manifestando-se, desta feita, pela improcedência total da Denúncia.

Reconheceu a unidade técnica “o esforço da gestão para garantir a pontualidade da contratação emergencial por dispensa, resultando em uma melhoria significativa no transporte escolar, em que se priorizou a inclusão de cláusulas que incentivassem a renovação da frota”, asseverando que a melhoria da frota seria de fácil percepção que agora contaria com “ônibus mais modernos e seguros”.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

De fato, conforme verificado pela CGM, ao analisar as fotos dos veículos e seus anos de fabricação (peça 68), constata-se significativa melhoria da frota que agora está composta por veículos mais novos.

Em relação às justificativas para a opção da contratação direta por dispensa, verifica-se plausibilidade e razoabilidade nas justificativas apresentadas pelos denunciados que podem foram assim sintetizadas pela Coordenadoria de Gestão Municipal:

1 - A dispensa era mais vantajosa para a Administração, porque era mais econômica, haja vista que a prorrogação excepcional dos contratos geraria a obrigação de o Município realizar o reajuste anual dos contratos pelo IPCA. Por sua vez, a Dispensa de Licitação utilizou critério de composição dos preços que reduziu o valor da despesa, utilizando a média ou o menor preço dos preços praticados no ano anterior, sem qualquer reajuste, o que foi aceito pelas empresas contratadas;

2 - Com a metodologia utilizada para a composição dos preços, foram uniformizados os preços de todas as rotas, tratando com igualdade todas as empresas;

3 - Optando pela dispensa, ao invés da prorrogação excepcional, não seria possível realizar, após eventual prorrogação excepcional (§ 4º do art. 57 da Lei 8.666/93), uma dispensa de licitação emergencial. Em outras palavras, a opção pela dispensa de licitação teria um viés “pedagógico” de “alerta”, para pressionar os agentes públicos municipais a agirem efetivamente, porque não haveria justificativa ou instituto jurídico para justificar a ausência de novo processo licitatório, sem responsabilidade dos envolvidos. Aliás, oportuno consignar que esse “alerta” gerou os resultados esperados, pois, ainda em 2023 o edital do Pregão 54/2023 foi publicado.

Por fim, em relação à alegada demora na confecção do novo certame com o novo formato, tenho como devidamente justificada a situação pela Administração ante o comprovado contexto turbulento que a precedeu, marcado por exonerações, nomeações e férias e suspensões de férias dos principais agentes que impulsionariam o procedimento.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Nesse sentido, conforme resumido pela unidade técnica, os denunciados esclareceram e informaram acerca da “exoneração da Sra. Zaida Terezinha Parabocz, que era a responsável pelo processo, a nomeação do novo Secretário Sr. Alcione Roberto Closs, o qual não estava a par de todas as tratativas e não tinha experiência com licitações, e a exoneração do Procurador Sr. Romanti Ezer Barbosa, único em atividade naquele momento”, assim como merece destaque a preocupação do gestor municipal em não prolongar ainda mais a finalização do certame, demonstrada na suspensão das férias do outro Procurador do Município, Sr. Álvaro Skiba Júnior, mediante a Portaria nº 8316/2023, com vistas a ampliar a força de trabalho da equipe.

Com base em todo o exposto, também neste ponto, não procede a denúncia, uma vez que a contratação via dispensa de licitação além de justificada se revelou pontual, além do fato de a Administração municipal ter demonstrado que adotou as medidas necessárias para a retomada das contratações por meio de procedimentos mais adequados, eficientes e vantajosos que os anteriormente adotados, notadamente, ainda, pelo fato que da estratégia não resultou prejuízo ao erário ou a terceiros.

3. Face ao exposto, **VOTO no sentido de que este Tribunal Pleno julgue improcedente a presente Denúncia.**

Após o trânsito em julgado, remetam-se os autos à Diretoria de Protocolo, para encerramento e arquivamento, conforme previsto nos arts. 168, VII, e 398, § 1º, do Regimento Interno.

**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 IVENS ZSCHOERPER LINHARES, por unanimidade, em:

Julgar pela **improcedente** da presente Denúncia.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Após o trânsito em julgado, remeter os autos à Diretoria de Protocolo, para encerramento e arquivamento, conforme previsto nos arts. 168, VII, e 398, § 1º, do Regimento Interno.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros IVAN LELIS BONILHA, JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL, FABIO DE SOUZA CAMARGO, IVENS ZSCHOERPER LINHARES, AUGUSTINHO ZUCCHI e o Conselheiro Substituto TIAGO ALVAREZ PEDROSO.

Presente o Procurador-Geral do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, GABRIEL GUY LÉGER.

Plenário Virtual, 10 de outubro de 2024 – Sessão Ordinária Virtual nº 19.

IVENS ZSCHOERPER LINHARES
Conselheiro Relator

FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES
Presidente