



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO Nº: 193808/23
ASSUNTO: REPRESENTAÇÃO DA LEI Nº 8.666/1993
ENTIDADE: MUNICÍPIO DE SÃO JOSÉ DOS PINHAIS
INTERESSADO: ABELINO PEREIRA DE SOUZA, ALEX ARTUR PURKOTE, ALLAX FABIANO PEREIRA SIQUEIRA, BRUNA SLOMPO, CAROLINE SUMSKI DE SOUZA, EDUARDO CAMARGO UMBRIA, JOSE LUIS POSSEBON, LUCAS GRUBBA PIGATTO, MARGARIDA MARIA SINGER, MICHEL TEIXEIRA DE CARVALHO, MUNICÍPIO DE SÃO JOSÉ DOS PINHAIS, SAMUEL PINHEIRO, SILVIO SANTO XAVIER DA COSTA, SINESIO BERNARDINO JANUARIO, WILSON DE OLIVEIRA ROCHA
ADVOGADO / PROCURADOR: ACIDY MARTINS DE CASTRO JUNIOR, ANDRE FELIPE PEDROSA PEREIRA LIMA, BRUNO OLIVEIRA BRAULE PINTO, BYANCA CAROLINE METZGER DAMIANI, CAROLINE PEREIRA DE CARVALHO, CLAUDIO SOCCOLOSKI, ENILSON LUIZ WILLE, EVERSON LUIZ DA SILVA, GISELE JAQUES BASTOS, GLAUCIA LOURENCO STENCEL BOZZI, IVERSON DE TOLEDO M TEIXEIRA, KLEBER ANTONIO TOFFALINI FERREIRA, LINA CLARICE DA ROCHA LOEWENSTEIN, MARCELA ROZA LEONARDO ZEN, MARCUS VINICIUS SPOSITO, NELSON CASTANHO MAFALDA, RAFAELA MATOS DOS PASSOS HOEPERS, RODOLFO MENDES SOCCIO, SIMONE NOJIECOSKI DOS SANTOS, THAIS BAZZANEZE, VIVIAN MACHADO GARCIA
RELATOR: CONSELHEIRO AUGUSTINHO ZUCCHI

ACÓRDÃO Nº 525/24 - Tribunal Pleno

Representação. Município de São José dos Pinhais. Pregão Eletrônico nº 90/2022. Contrato de Prestação de Serviços nº 248/2022. Instalação e operação de radares eletrônicos. Estabelecimento de prazo contratual diverso do prazo previsto na licitação, com ausência de previsão orçamentária integral saneada por formalização de termo aditivo. Definição dos locais de instalação lastreada em levantamento técnico, corroborado por dados de sistema do DETRAN-PR. Certificação dos equipamentos pelo INMETRO demonstrada. Improriedades no planejamento, na pesquisa de mercado e de preços e na correlação entre o edital e contrato que não trouxeram prejuízo ao certame ou à execução dos serviços. Ausência de planilha de composição de custos unitários que não trouxe prejuízo apto a implicar a declaração de nulidade da licitação e do contrato. Pela Parcial Procedência com expedição



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

de Recomendação e de Determinação.

1. RELATÓRIO VOTO VENCEDOR CONSELHEIRO AUGUSTINHO ZUCCHI

Tratam os autos de Representação, com pedido de medida cautelar, nos termos do art. 113, §1º¹, da Lei nº 8.666/93, formulada pelos vereadores ABELINO PEREIRA DE SOUZA, ALEX ARTUR PURKOTE, ALLAX FABIANO PEREIRA SIQUEIRA, JOSE LUIS POSSEBON, MICHEL TEIXEIRA DE CARVALHO, SAMUEL PINHEIRO, SILVIO SANTO XAVIER DA COSTA, SINESIO BERNARDINO JANUARIO, WILSON DE OLIVEIRA ROCHA, em face do MUNICÍPIO DE SÃO JOSÉ DOS PINHAIS, dando conta de possíveis irregularidades no procedimento licitatório de Pregão Eletrônico nº 90/2022 e no Contrato de Prestação de Serviços nº 248/2022 dele decorrente, cujo objeto é a *“prestação de serviços de fiscalização automática de trânsito, com equipamentos, radares fixos, lombadas eletrônicas e parada sobre a faixa de pedestres, dotados de tecnologia não intrusiva”*.

Os representantes defenderam que haveria várias irregularidades no certame, consistentes na ausência de descrição adequada do objeto no edital, uso de documentos de licitação anterior revogada; fixação de prazos diversos para as propostas, sendo de 12 (doze) meses para a licitação e de 30 (trinta) meses para o contrato e, ainda, levantamento técnico irregular; desrespeito à dotação orçamentária; ausência de orçamento detalhado; utilização de crédito indisponível; ausência de cronograma de desembolso; ausência de projeto básico; prejuízo à ampla concorrência; ausência de previsão de método de pagamento coerente com o objeto; ausência de indicação sobre custeio de energia elétrica; excesso de equipamentos; violação do item 8.2 do edital, que previa a desclassificação de propostas que se encontrassem em desacordo com as previsões editalícias; ausência de ordem de serviços no Portal da Transparência; as quais foram detalhadas ao longo da petição e implicariam na violação de vários preceitos legais e princípios que regem as contratações públicas.

¹ Art. 113. [...] § 1º Qualquer licitante, contratado ou pessoa física ou jurídica poderá representar ao Tribunal de Contas ou aos órgãos integrantes do sistema de controle interno contra irregularidades na aplicação desta Lei, para os fins do disposto neste artigo.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Por meio do Despacho nº 101/2023-GCAZ² foi determinada a intimação do **Município de São José dos Pinhais** para apresentação de manifestação preliminar acerca dos termos da representação.

O Município apresentou manifestação no sentido de que o uso da documentação do Pregão Eletrônico nº 18/2022 se deu após análise de sua adequação, o prazo de 30 (trinta) meses de previsão inicial para duração do contrato teve como finalidade economia aos cofres públicos; o estabelecimento de pagamentos com recursos futuros decorrentes de eventuais sanções seria proporcional à implantação dos equipamentos; a seleção do fornecedor se deu pelo menor preço global; e a forma de contratação, juntamente com a preferência pela tecnologia não intrusiva, foi baseada em critérios técnicos; as divergências nos prazos de implantação dos equipamentos e a vigência do contrato seriam esclarecidas pelas previsões contratuais que estabelecem prazo de 120 (cento e vinte) dias para instalação de cada equipamento; a inexatidão do número de equipamentos se deu em razão de que a licitação foi operada por faixa fiscalizada, modelo mais comum no país; com encaminhamento de links para acesso aos estudos técnicos que embasaram os pontos de implantação, que teriam sido efetivados de acordo com a Resolução nº 798/2020-CONTRAN; os pagamentos seriam de acordo com os serviços efetivamente prestados, inclusive com aferição do índice de efetivo funcionamento. Além disso, trouxe links com informações acerca da execução contratual.

Antes da análise do pedido cautelar, o Município apresentou manifestação complementar³, na qual defendeu a implantação da fiscalização eletrônica como medida de segurança no trânsito e trouxe informações mais detalhadas acerca da execução contratual, com o percentual de execução do contrato, acompanhado de relatório dos pontos instalados, ordens de serviço emitidas e relatório de aferição dos equipamentos no mês de fevereiro de 2023. Trouxe também demonstração de aprovação pelo INMETRO; infrações registradas nos meses de fevereiro a abril de 2023; e indicação das vias com mais acidentes no Município. Com fundamento nestas informações, defendeu a ausência de

² Peça nº 9.

³ Peça nº 16.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

fundamentos para concessão da cautelar pleiteada; a independência das sanções por infração de trânsito em relação a eventuais irregularidades contratuais e informou, ainda, a correção da irregularidade referente ao prazo inicial do contrato com a formalização do Termo Aditivo nº 165/2023-SERMALI ao Contrato de Prestação de Serviços nº 248/2022-SERMALI, que alterou o prazo do contrato de 30 (trinta) para 12 (doze) meses.

Recebida a manifestação, por meio do Despacho nº 265/2023-GCAZ⁴, foi efetuado o juízo positivo de admissibilidade, tendo sido considerado que havia elementos indicativos de irregularidades consistentes em possíveis falhas na pesquisa de mercado e ausência de planilha de composição de custos unitários, ponderado com o esclarecimento de parte das irregularidades apontadas e com informações da execução contratual, o que foi considerado suficiente para indeferimento do pedido cautelar de suspensão da execução contratual.

Citado, o **Município de São José dos Pinhais** apresentou suas razões de contraditório⁵, nas quais apresentou preliminares de mérito consistentes na não impugnação do edital no prazo previsto pela legislação, com perda do direito de representação em decorrência do desrespeito às três linhas de defesa previstas na Nova Lei de Licitações e em precedente do Tribunal de Contas da União (TCU) e o indeferimento do pedido cautelar como elementos que afastariam a possibilidade de procedência da representação. No mérito, apresentou justificativa para a implantação da fiscalização eletrônica baseada na segurança do trânsito; defendeu a clareza e objetividade do objeto da contratação previsto no edital; a suficiência dos levantamentos técnicos, realizados de acordo com a Resolução nº 798/2020 do CONTRAN, por engenheiro responsável, com a competente emissão de Anotação de Responsabilidade Técnica, após aferição do fluxo de veículos e comparação com o sistema BATEU do DETRAN/PR; argumentou que a ausência de Projeto Básico foi suprida com o Termo de Referência, que trouxe as informações técnicas necessárias à contratação de modo completo; não houve prejuízo à ampla concorrência em decorrência da exigência de 10% do valor da contratação de capital social ou patrimônio líquido mínimo; os quantitativos e os locais de instalação foram

⁴ Peça nº 55.

⁵ Peça nº 74.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

definidos objetivamente e constam nos anexos do edital. Ainda, acerca da execução contratual, apresentou relatório atualizado dos pontos de fiscalização instalados, com 66 faixas sendo fiscalizadas, com todos os equipamentos em operação disponíveis para consulta pública; trouxe novamente informações trazidas na manifestação complementar prévia; apresentou informações atualizadas acerca de infrações registradas em maio de 2023; e trouxe novamente os dados relativos ao sistema BATEU do DETRAN-PR, acompanhada da fundamentação acerca da independência da regularidade das multas aplicadas pelos equipamentos em relação à eventual irregularidade existente no contrato, tendo requerido a improcedência da representação.

Em manifestação conjunta, os agentes públicos **Lucas Grubba Pigatto, Eduardo Camargo Umbria, Bruna Slomp e Caroline Sumski de Souza** apresentaram as suas razões de contraditório⁶, nas quais trouxeram argumentação semelhante à do Município.

Apresentados os contraditórios, o processo foi enviado à Coordenadoria de Gestão Municipal para instrução e, após, para o Ministério Público de Contas para parecer, conforme Despacho nº 865/23-GCAZ⁷.

A Coordenadoria de Gestão Municipal (CGM), por meio da Instrução nº 4144/23-CGM⁸, manifestou-se pela parcial procedência da representação, tendo considerado adequado o descritivo do objeto no preâmbulo do edital; sanadas as irregularidades consistentes na divergência entre o prazo da licitação e o prazo inicial da contratação, insuficiência da dotação orçamentária e eventual prejuízo à ampla concorrência, com a formalização do Termo Aditivo sob o nº 165/2023, o que implicaria na perda do objeto da representação quanto a estes itens. Quanto aos levantamentos técnicos, apontou que restaram suficientemente esclarecidos pelo Município, cujos locais de instalação foram levantados e comparados com o sistema BATEU do DETRAN-PR, sendo verificada a correlação entre a instalação e as ruas com maior índice de acidentes; entendeu adequado o modelo de licitação por faixas, a definição dos equipamento de tecnologia não intrusiva e que a escolha do modelo

⁶ Peça nº 135.

⁷ Peça nº 140.

⁸ Peça nº 143.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

de locação dos equipamentos foi suficientemente justificada, bem como apontou a demonstração de certificação dos equipamentos pelo INMETRO e a ausência de irregularidade nas ordens de serviços, cronogramas e prazos para instalação; o que justificaria a improcedência da representação nestes pontos. De outro norte, considerou falha a ausência de planilha detalhada de composição de custos unitários e a desatualização dos preços de referência, reaproveitados do Pregão Eletrônico nº 18/2022, o que entendeu como fatos que não trouxeram prejuízo ao certame, que teve quatro licitantes, com efetiva disputa e negociação de preço com economia final de 20% em relação ao valor máximo fixado, o que fundamentou o opinativo pela procedência da representação neste ponto, com expedição de recomendação ao Município. Por fim, opinou pela realização de diligência para esclarecimento quanto à responsabilidade pelos custos com energia elétrica para operação do equipamento.

O Ministério Público de Contas (MPC) apresentou manifestação pela realização de diligência para esclarecimento quanto à responsabilidade pelo custo da energia elétrica para funcionamento dos equipamentos, conforme Parecer nº 1036/23-2PC⁹.

A diligência restou indeferida por não representar medida essencial ao deslinde da representação, conforme Despacho nº 1125/23-GCAZ¹⁰.

Na sequência, o Ministério Público de Contas apresentou manifestação meritório no mesmo sentido da unidade técnica, tendo opinado pela parcial procedência da representação, com expedição da recomendação sugerida pela unidade técnica, consoante Parecer nº 1111/23-2PC¹¹.

É o relatório.

2. FUNDAMENTAÇÃO VOTO VENCEDOR CONSELHEIRO AUGUSTINHO ZUCCHI

A análise das informações e documentos constantes dos autos leva

⁹ Peça nº 144.

¹⁰ Peça nº 145.

¹¹ Peça nº 148.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

à conclusão de que assiste razão à Coordenadoria de Gestão Municipal e ao Ministério Público de Contas pela parcial procedência da Representação, com algumas divergências pontuais que serão oportunamente apresentadas.

Antes de se adentrar ao mérito da representação, cumpre tecer breves apontamentos acerca das preliminares trazidas pelo Município.

A primeira consiste na defesa de perda do direito de apontamento das irregularidades por não ter sido respeitado o prazo legal para apresentação de impugnação ao certame e pela não apresentação das irregularidades aos órgãos de controle interno do Município, que consistiria na primeira linha de defesa e, segundo a Nova Lei de Licitações, seria obrigatório seu acionamento previamente ao Tribunal de Contas.

A argumentação não possui respaldo no ordenamento, porque o prazo previsto para a impugnação é procedimental e destinado a terceiros em ações corretivas destinadas ao próprio órgão licitante, não alcançando os atos de competência dos órgãos de controle, cuja competência material não pode ser afastada por prazos procedimentais, estando sujeita apenas às normas que tratam de prescrição.

Também não procede a alegação de que seria obrigatório o acionamento prévio do Controle Interno. Primeiro porque é fundamentado na Nova Lei de Licitações e o certame analisado é regido pela Lei nº 8.666/93. Além disso, o citado precedente do TCU neste sentido, além de não ser vinculante, possui o contexto específico de abuso do direito por representante, que reiteradamente apresentava representações à Corte, dentro do prazo legal para impugnação e sem impugnar os editais. A título argumentativo, seria possível a aplicação do entendimento dentro do prazo previsto para impugnação, negando-se admissibilidade a eventual representação e permitindo o acionamento da primeira linha de defesa, mas não ao final, sob pena de norma procedimental se sobrepor à material e à competência fiscalizatória desta Corte.

De outro norte, o mero indeferimento da cautelar também não representa elemento que justifique a improcedência da representação. Tratam-se de análises distintas, com elementos a serem considerados em cada momento



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

processual. Relevante consignar que apesar do indeferimento, a análise dos requisitos deixou clara a existência do *fumus boni iuris*, consistente em indícios de irregularidades com alta probabilidade de ocorrência, tendo a negativa sido motivada pelos demais elementos, a ausência de *periculum in mora* e a o risco de dano inverso.

Superadas as preliminares, no mérito, a instrução confirmou que parte das irregularidades restou saneada ou afastada.

Uma das principais impropriedades da contratação consistia no prazo inicial de vigência do contrato de 30 meses, enquanto a licitação havia sido orientada para o prazo de 12 meses, com estabelecimento de preços, competição e previsão de dotação orçamentária para este período.

Durante a instrução processual foi informada a formalização do Termo Aditivo nº 165/2023-SERMALI ao Contrato de Prestação de Serviços nº 248/2022-SERMALI, que alterou o prazo do contrato de 30 para 12 meses, saneando as irregularidades decorrentes da contratação por prazo diverso da competição realizada e da dotação orçamentária prevista.

Aqui também compete a análise com relação a argumentação de prejuízo à ampla concorrência pelo estabelecimento de comprovação de capital mínimo de 10% do valor estimado da contratação. A previsão possui respaldo legal e não trouxe prejuízo à competitividade, tendo em vista que foi lastreada no valor previsto no edital e não obistou a participação de empresa com utilização do valor do contrato efetivado como referência, que o aumentaria de modo artificial. A irregularidade foi operada na formalização do contrato, assinado por prazo diverso da competição efetivada, o que foi saneado com a formalização do aditivo.

Dessa forma, a adoção de medidas de saneamento pelo Município implica na perda o objeto da representação em relação a tais irregularidades.

Superadas tais questões, constata-se que algumas das irregularidades não foram comprovadas ou consistiram em falhas formais que não trouxeram prejuízo ao erário.

Primeiramente, a alegação de insuficiência na descrição do objeto



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

não procede. O Edital do certame foi claro ao trazer os serviços e itens inclusos, fazendo remissão aos anexos que continham o detalhamento:

1.1 - A presente licitação tem por objeto a CONTRATAÇÃO de empresa especializada para a prestação de serviços de fiscalização automática de trânsito, com equipamentos, radares fixos, lombadas eletrônicas e parada sobre a faixa de pedestres, dotados de tecnologia não intrusiva, conforme especificações contidas no ANEXO I, ANEXO II, ANEXO V e ANEXO X que são partes integrantes deste edital.”

Nesse sentido, tanto a Lei nº 8.666/93¹² quanto à Lei nº 10.520/2002¹³ exigem que o objeto seja sucinto e claro, sem inclusão de especificações detalhadas excessivas ou irrelevantes que possam limitar a competição, o que entendo atendido pelo edital impugnado, de modo que não procede a representação neste item.

Quanto aos estudos técnicos que fundamentaram a quantidade e os pontos de instalação, foram trazidos aos autos elementos que demonstram a suficiência e adequação.

Os representantes alegaram que os estudos teriam sido realizados em apenas quatro dias e haveria divergências nas informações constantes no documento com a Anotação de Responsabilidade Técnica, como numeração predial aproximada diferente, levantamento de numerários idênticos, falhas na indicação de trânsito de animais selvagens e ausência de imagens e justificativas.

Ocorre que instrução processual trouxe elementos que indicam a adequação dos estudos técnicos realizados. De plano restou afastada a realização em apenas 4 dias, visto que os trabalhos foram iniciados ainda em 2021, seguiram

¹² Art. 40. O edital conterá no preâmbulo o número de ordem em série anual, o nome da repartição interessada e de seu setor, a modalidade, o regime de execução e o tipo da licitação, a menção de que será regida por esta Lei, o local, dia e hora para recebimento da documentação e proposta, bem como para início da abertura dos envelopes, e indicará, obrigatoriamente, o seguinte:

I - objeto da licitação, em descrição sucinta e clara;

¹³ Art. 3º A fase preparatória do pregão observará o seguinte:

I - a autoridade competente justificará a necessidade de contratação e definirá o objeto do certame, as exigências de habilitação, os critérios de aceitação das propostas, as sanções por inadimplemento e as cláusulas do contrato, inclusive com fixação dos prazos para fornecimento;

II - a definição do objeto deverá ser precisa, suficiente e clara, vedadas especificações que, por excessivas, irrelevantes ou desnecessárias, limitem a competição;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

em 2022, fundamentaram o lançamento do Pregão Eletrônico sob o nº 18/2022, na data de 14/01/2022, que acabou revogado, e foram utilizados no certame impugnado.

Neste ponto, pertinente a ponderação da unidade técnica no sentido de que o aproveitamento de estudos e levantamentos técnicos foi salutar, consistindo inclusive em medida de economicidade e celeridade, com a ressalva de que não houve atualização da pesquisa de preços, o que será objeto de tratamento em tópico específico.

Ainda, constata-se que foram realizados por engenheiro, com emissão da competente Anotação de Responsabilidade Técnica, e as informações foram confrontadas com o Sistema BATEU do DETRAN-PR, o que as corroborou, sendo identificadas os logradouros com maior tráfego e nos quais os equipamentos foram instalados¹⁴, com pontuais equipamentos instalados em vias que não constam na lista de mais movimentadas, especificamente 3. Importante consignar que não há necessidade de perfeita correlação, uma vez que outros elementos foram considerados nos estudos, inclusive o conhecimento local.

Assim, as falhas genéricas apontadas pelos representantes não restaram demonstradas ou constituem detalhes que não impactam na finalidade do estudo, como divergência de número predial, eventual divergência quanto à trânsito de animais ou ainda ausência de imagens dos locais, que trariam maior precisão e riqueza de detalhes, mas sua ausência não implica, por si só, irregularidade na definição dos pontos de instalação.

Adicionalmente, considerando os elementos técnicos existentes, a irregularidade da definição de algum local de instalação demandaria demonstração lastreada em documentação técnica, o que não foi apresentado pelos representantes.

A mesma conclusão se obtém quanto à definição da tecnologia não intrusiva, cujos benefícios foram esclarecidos como a desnecessidade de corte no pavimento, menor sensibilidade às condições climáticas, maior vida útil e facilidade na alteração de instalação. Rememoro que a última vantagem não teve o devido

¹⁴ Peça nº 16, págs. 5 e 17.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

tratamento em razão da ausência da previsão dos custos unitários, o que será tratado adiante, consiste em impropriedade contratual sanável e não implica em irregularidade ou desacerto na escolha da tecnologia não intrusiva.

Outro ponto da representação que não procede é a ausência de certificação dos equipamentos pelo INMETRO, tendo sido apresentada declaração de conformidade de todos os equipamentos instalados até aquele momento.

De outro norte, também não há irregularidade pela ausência de projeto básico, uma vez que foi adequadamente substituído pelo Termo de Referência, no qual os elementos necessários à participação no certame e à execução contratual foram consignados. As irregularidades e impropriedades verificadas na confecção do documento não trouxeram prejuízo como será exposto.

Primeiramente, a definição da solução de mercado pela locação dos equipamentos ao invés de compra e operação direta foi justificada pela Municipalidade, que trouxe como elementos definidores os custos de aquisição e manutenção, os recursos humanos necessários e a possibilidade de obsolescência dos equipamentos.

Dos argumentos são colhidos tanto elementos qualitativos, como elementos quantitativos relacionados aos custos das opções. Reputo que dada a perfectibilização da contratação e a ausência da constatação de prejuízo, as justificativas podem ser consideradas suficientes, sem descuidar da falha consistente na ausência de efetiva valoração dos elementos quantitativos.

Com efeito, é pressuposto lógico à comparação da vantajosidade econômica de uma escolha de solução de mercado o conhecimento dos custos de cada solução, sendo imperioso, assim, o estabelecimento de comparativo de custos, o que não foi trazido pelo Município. Reputo que tal impropriedade não leva à irregularidade da definição, porque foram considerados também aspectos qualitativos, mas torna pertinente a procedência da representação neste ponto, com expedição de recomendação ao Município, para que adéque a metodologia, inclusive para outros certames.

Outros pontos que merecem atenção e podem ser analisados em conjunto são o estabelecimento dos prazos contratuais e o cronograma de



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

desembolso.

O Edital trouxe disposições acerca do prazo contratual, das quais se destaca a previsão de prazo de 120 dias após a ordem de serviço para a contratada promover a instalação dos equipamentos e colocá-los em operação.

Como bem ponderado pela unidade técnica, a previsão de tal prazo é pertinente, constitui medida que permite às empresas maior flexibilidade e aumenta a competitividade. Ocorre que tal prazo não pode ser destacado da vigência contratual. Sendo o contrato instrumento que traz obrigações recíprocas, deve este prazo estar incluso na vigência do contrato, com a devida identificação dentro do cronograma de execução e desembolso, o que também foi impróprio no certame.

Com efeito, a prática de pagamentos restou demonstrada como correta, vinculada ao cronograma de instalação dos equipamentos e à aferição de índice de operação, o que afasta a irregularidade quanto à inexistência de cronograma de desembolso e a ocorrência de danos ao erário por eventual pagamento por serviço não prestado.

Por outro lado, apesar de a execução contratual ter se reputado correta, o edital do certame não trouxe tal sistemática, mas sim a previsão de execução linear, com pagamentos fixos mensais, o que revela inequívoca impropriedade. O instrumento convocatório deve corresponder ao que será executado no contrato, de tal sorte que a forma de execução com o prazo de início da operação e os valores mensais a serem pagos, de modo proporcional aos equipamentos instalados, deveria constar no edital, ao invés da mera previsão de pagamento mensal fixo, o que também justifica a procedência da representação com expedição de recomendação.

Por fim, a licitação foi efetivada com mero orçamento simplificado que trouxe o valor médio de cada faixa fiscalizada por tipo de equipamento, o que constitui inequívoca irregularidade, consistente na ausência de orçamento detalhado.

A elaboração do documento é imposição legal, conforme prevê o artigo 7º, § 2º, da Lei 8.666/93:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Art. 7º As licitações para a execução de obras e para a prestação de serviços obedecerão ao disposto neste artigo e, em particular, à seguinte sequência:

(...)

§ 2º As obras e os serviços somente poderão ser licitados quando:

(...)

II - existir orçamento detalhado em planilhas que expressem a composição de todos os seus custos unitários;

Como trazido na decisão de recebimento, a obrigação de existência de planilha de composição de custos é imposição legal, deve ser apresentada sem condicionantes e não pode ser relativizada, conforme restou assentado em resposta a Consulta com força normativa formulada a esta Corte no Acórdão nº 931/20-STP¹⁵:

OS MEMBROS DO TRIBUNAL PLENO do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto do Relator, Auditor TIAGO ALVAREZ PEDROSO, por unanimidade, em:

I – Conhecer a presente Consulta, uma vez presentes os pressupostos de admissibilidade, e, no mérito, pela resposta à consulta nos seguintes termos:

(i) apenas em circunstâncias específicas, de caráter técnico ou econômico, atinentes às peculiaridades do licitante, é possível autorizar a aglutinação de serviços a serem licitados em lote único, desde que devida e expressamente motivado pelo gestor, nos termos do art. 23, §1º, da Lei nº 8.666/93;

(ii) é obrigatória a elaboração de planilha detalhada com a indicação da composição dos custos unitários relacionados a cada obra ou serviço contratado, por se tratar de exigência expressa do art. 7º, §2º, II, da Lei nº 8.666/93, não sujeita a qualquer condicionante ou relativização, e cuja inobservância acarretará a nulidade do procedimento licitatório, nos termos do art. 7º, §6º, da Lei nº 8.666/93;

¹⁵ Acórdão nº 931/20-STP. Processo de Consulta nº 673167/19. Relator Auditor Tiago Alvarez Pedroso. Plenário Virtual de 21 de maio de 2020.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Assim, não é adequada a mera indicação do valor fiscalizado por faixa, mas indicação dos itens que compõem os serviços e os valores individualizados dos custos, sendo a operação um destes custos. A título ilustrativo, não foram detalhados custos de instalação, manutenção, pessoal, despesas indiretas, substituição de equipamentos, mudança de localização, dentre outros. Dentre os custos omitidos que restou destacado na representação foi a responsabilidade pela energia elétrica, cuja ausência de indicação inclusive consistiu sugestão de diligência específica pela unidade técnica, em inequívoca falta de transparência.

Assim, é clara a irregularidade e a procedência da representação neste ponto. Não obstante, embora de regra a ausência do detalhamento dos custos leve à nulidade da licitação, no caso há de se reconhecer que não houve prejuízo à contratação. Relevante consignar que o prejuízo não se limita ao aspecto financeiro, como danos ao erário, sobrepreço, superfaturamento, mas inclui questões qualitativas, legais e principiológicas, como ampla competitividade e transparência.

Como restou assentado pela unidade técnica *“a sessão pública do pregão eletrônico foi realizada no dia 26/05/2022 e teve a participação de 4 (quatro) licitantes para os 3 (três) itens do edital, com grande disputa de lances e negociação final com economia de 20% sobre o valor máximo fixado”*. Embora os preceitos que regulam os certames públicos não tenham sido observados na integralidade, a partir de tais informações reputo que não houve prejuízo a ponto de justificar a nulidade da licitação e conseqüentemente da contratação.

Pontuado isto, reputo também que não há adequação para sancionamento dos agentes públicos que atuaram no processo. Considerando a complexidade do certame, os atos de planejamento realizados e, principalmente, as diligências realizadas desde o início do processo com o objetivo de sanar as irregularidades apontadas e reconhecidas, o demonstra a sua boa-fé e o atendimento ao aspecto pedagógico da atuação desta Corte de modo suficiente pela existência da fiscalização.

Quanto à sugestão de expedição de recomendação em relação a esta impropriedade, neste ponto divirjo do opinativo técnico por entender ser



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

hipótese de expedição de determinação. Isso porque se trata de descumprimento de imposição legal, norma cogente que não deixa margem de opção ao gestor, em conformidade com o art. 244 do RITCE-PR¹⁶.

3. FUNDAMENTAÇÃO VOTO VENCIDO CONSELHEIRO MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA

Trata-se de Representação da Lei n. 8.666/93, com pedido cautelar, formulada por vereadores em face do **MUNICÍPIO DE SÃO JOSÉ DOS PINHAIS**, dando conta de possíveis irregularidades no procedimento licitatório de Pregão Eletrônico n. 90/2022 e no Contrato de Prestação de Serviços n. 248/2022 dele decorrente, cujo objeto é a “prestação de serviços de fiscalização automática de trânsito, com equipamentos, radares fixos, lombadas eletrônicas e parada sobre a faixa de pedestres, dotados de tecnologia não intrusiva”.

As irregularidades apontadas pelo representante consistem em: i) ausência de descrição adequada do objeto no edital; ii) fixação de prazos diversos para as propostas, sendo de 12 meses para a licitação e de 30 meses para o contrato e, ainda, levantamento técnico irregular; iii) desrespeito à dotação orçamentária; iv) ausência de orçamento detalhado; v) utilização de crédito indisponível; vi) ausência de cronograma de desembolso; vii) ausência de projeto básico; viii) prejuízo à ampla concorrência; ix) ausência de previsão de método de pagamento coerente com o objeto; x) ausência de indicação sobre custeio de energia elétrica; xi) excesso de equipamentos; xii) violação do item 8.2 do edital, que previa a desclassificação de propostas que se encontrassem em desacordo com as

¹⁶ **Art. 244.** Os pareceres prévios e julgamentos de contas anuais, sem prejuízo de outras disposições, definirão os níveis para as suas conclusões e responsabilidades divididos em:

I - recomendações;
II - determinação legal;
III - ressalvas.

§ 1º Recomendações são medidas sugeridas pelo Relator para a correção das falhas e deficiências verificadas no exame das contas.

§ 2º Ressalvas constituem as observações do Relator de natureza restritiva em relação a certos fatos verificados no exame das contas, quer porque discorda do que foi registrado, quer porque tais fatos não estão em conformidade com as normas e leis aplicáveis.

§ 3º Determinações legais são medidas indicadas pelo Relator para fins de atendimento de dispositivo constitucional ou legal.

§ 4º As recomendações, desprovidas de caráter cogente, serão registradas a fim de compor perfil do jurisdicionado e poderão ser monitoradas, a fim de possibilitar a verificação: (Incluído pela Resolução nº 73/2019)

I - da efetividade da atuação do Tribunal; (Incluído pela Resolução nº 73/2019)

II - de ocorrência de dano ao erário ocorrida após a fiscalização; (Incluído pela Resolução nº 73/2019)



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

previsões editalícias; xiii) ausência de ordem de serviços no Portal da Transparência, as quais foram detalhadas ao longo da petição e implicariam na violação de vários preceitos legais e princípios que regem as contratações públicas.

O voto do Conselheiro relator é no sentido de conferir PARCIAL PROCEDÊNCIA à Representação, a fim de reconhecer a irregularidade do uso de pesquisa de preços desatualizada no Pregão Eletrônico nº 90/2022, falhas na pesquisa de mercado e na composição do edital, consistentes na ausência de demonstração de vantajosidade da escolha, falta de correlação entre as disposições do edital e a execução contratual e ausência da planilha de composição de custos unitários. Propõe a expedição de RECOMENDAÇÃO ao Município para que em futuros processos licitatórios promova avaliação quantitativa de comparação de soluções de mercado possíveis, observe o prazo de validade das pesquisas de preço realizadas, a correlação entre as previsões editalícias e a futura execução contratual, especialmente com relação a prazos de vigência e cronograma de desembolso. Propõe a expedição de DETERMINAÇÃO ao município para que em futuros processos licitatórios seja apresentado orçamento detalhado em planilhas que demonstrem a composição de todos os custos para cada item a ser contratado.

4. VOTO VENCIDO CONSELHEIRO MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA

Divirjo parcialmente do voto no relator apenas para acrescentar em sua conclusão a DETERMINAÇÃO para que o município se abstenha de prorrogar o contrato de Prestação de Serviços n. 248/2022.

Ainda, sugiro destaque à determinação proposta no voto condutor, para que seu cumprimento se dê, necessariamente, no próximo certame a ser realizado pela municipalidade. No mais, acompanho o voto do Conselheiro relator.

5. VOTO VENCEDOR CONSELHEIRO AUGUSTINHO ZUCCHI

Ante todo o exposto, com fulcro no art. 32, inciso XII e art. 282 do Regimento Interno deste Tribunal de Contas, **VOTO** pela **PARCIAL PROCEDÊNCIA** da presente Representação da Lei n.º 8.666/93, a fim de reconhecer a irregularidade



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

do uso de pesquisa de preços desatualizada no Pregão Eletrônico nº 90/2022, falhas na pesquisa de mercado e na composição do edital, consistentes na ausência de demonstração de vantajosidade da escolha, falta de correlação entre as disposições do edital e a execução contratual e ausência da planilha de composição de custos unitários.

Para além, entendo necessária a expedição de:

- 1. RECOMENDAÇÃO**, sem necessidade de acompanhamento dada sua natureza geral¹⁷, ao **MUNICÍPIO DE SÃO JOSÉ DOS PINHAIS** para que em futuros processos licitatórios promova avaliação quantitativa de comparação de soluções de mercado possíveis, observe o prazo de validade das pesquisas de preço realizadas, a correlação entre as previsões editalícias e a futura execução contratual, especialmente com relação a prazos de vigência e cronograma de desembolso;
- 2. DETERMINAÇÃO**, sem necessidade de acompanhamento dada sua natureza geral¹⁸, ao **MUNICÍPIO DE SÃO JOSÉ DOS PINHAIS** para que em futuros processos licitatórios seja apresentado orçamento detalhado em planilhas que demonstrem a composição de todos os custos para cada item a ser contratado.

Nestes termos, com o trânsito em julgado do presente, remetam-se os autos à Coordenadoria de Monitoramento e Execuções (CMEX) para anotações e providências necessárias.

Após, encaminhe-se à Diretoria de Protocolo (DP) para encerramento e arquivamento do processo, nos termos do artigo 398, §1º, do

¹⁷ **Art. 267-A.** Os resultados das fiscalizações serão necessariamente disponibilizados em relatórios. (Incluído pela Resolução nº 73/2019).

(...)

§ 6º As recomendações homologadas serão encaminhadas ao jurisdicionado pela Coordenadoria-Geral de Fiscalização ou pela Inspeção de Controle Externo, conforme o caso. (Incluído pela Resolução nº 73/2019)

§ 7º O **cumprimento das recomendações homologadas poderá ser submetido a monitoramento**, nos termos do art. 259, parágrafo único. (Incluído pela Resolução nº 73/2019)

¹⁸ **Art. 267-A.** Os resultados das fiscalizações serão necessariamente disponibilizados em relatórios. (Incluído pela Resolução nº 73/2019).

(...)

§ 6º As recomendações homologadas serão encaminhadas ao jurisdicionado pela Coordenadoria-Geral de Fiscalização ou pela Inspeção de Controle Externo, conforme o caso. (Incluído pela Resolução nº 73/2019)

§ 7º O **cumprimento das recomendações homologadas poderá ser submetido a monitoramento**, nos termos do art. 259, parágrafo único. (Incluído pela Resolução nº 73/2019)



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Regimento Interno deste Tribunal de Contas do Paraná.

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 AUGUSTINHO ZUCCHI, por voto de desempate do presidente, em:

I - Conhecer a Representação da Lei n.º 8.666/93, uma vez presentes os pressupostos de admissibilidade, e, no mérito, com fulcro no art. 32, inciso XII e art. 282 do Regimento Interno deste Tribunal de Contas, julgar pela **PARCIAL PROCEDÊNCIA**, a fim de reconhecer a irregularidade do uso de pesquisa de preços desatualizada no Pregão Eletrônico nº 90/2022, falhas na pesquisa de mercado e na composição do edital, consistentes na ausência de demonstração de vantajosidade da escolha, falta de correlação entre as disposições do edital e a execução contratual e ausência da planilha de composição de custos unitários.

II - Expedir **RECOMENDAÇÃO**, sem necessidade de acompanhamento dada sua natureza geral, ao **MUNICÍPIO DE SÃO JOSÉ DOS PINHAIS** para que em futuros processos licitatórios promova avaliação quantitativa de comparação de soluções de mercado possíveis, observe o prazo de validade das pesquisas de preço realizadas, a correlação entre as previsões editalícias e a futura execução contratual, especialmente com relação a prazos de vigência e cronograma de desembolso;

III - **DETERMINAR**, sem necessidade de acompanhamento dada sua natureza geral, ao **MUNICÍPIO DE SÃO JOSÉ DOS PINHAIS** para que em futuros processos licitatórios seja apresentado orçamento detalhado em planilhas que demonstrem a composição de todos os custos para cada item a ser contratado;

IV - Determinar, nestes termos, com o trânsito em julgado do presente, a remessa dos autos à Coordenadoria de Monitoramento e Execuções (CMEX) para anotações e providências necessárias;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

V - Determinar, após, o encaminhamento à Diretoria de Protocolo (DP) para encerramento e arquivamento do processo, nos termos do artigo 398, §1º, do Regimento Interno deste Tribunal de Contas do Paraná.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, IVAN LELIS BONILHA, IVENS ZSCHOERPER LINHARES e AUGUSTINHO ZUCCHI (voto vencedor).

O Conselheiro MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA (voto vencido) propôs divergência parcial para acrescentar em sua conclusão a DETERMINAÇÃO para que o município se abstenha de prorrogar o contrato de Prestação de Serviços n. 248/2022, sendo acompanhado pelos Conselheiros JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL e FABIO DE SOUZA CAMARGO.

O Presidente Conselheiro FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES apresentou voto de desempate acompanhando a proposta do relator.

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

Plenário Virtual, 29 de fevereiro de 2024 – Sessão Ordinária Virtual nº 3.

AUGUSTINHO ZUCCHI
Conselheiro Relator

FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES
Presidente