



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO Nº: 640448/23
ASSUNTO: REPRESENTAÇÃO DA LEI DE LICITAÇÕES
ENTIDADE: MUNICIPIO DE PATO BRANCO
INTERESSADO: CLAUDEMIR ZANCO, EDUARDO ALBANI DALA COSTA, MARIA CRISTINA DE OLIVEIRA RODRIGUES HAMERA, MUNICIPIO DE PATO BRANCO, ROBSON CANTU, ROMULO FAGGION
RELATOR: CONSELHEIRO JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL

ACÓRDÃO Nº 2078/24 - Tribunal Pleno

Representação da Lei de Licitações. Tomada de preços destina à contratação de empresa especializada para elaboração de Plano de Mobilidade Urbana. Critério de julgamento técnica e preço. Atribuição sem justificativa de peso superior à técnica em detrimento do preço. Representação parcialmente procedente para fins de encaminhamento de determinação.

I. RELATÓRIO

Versa o processo sobre Representação da Lei de Licitações formulada pela Câmara Municipal de Pato Branco frente ao Edital de Tomada de Preços n.º 05/2023 lançado pelo Poder Executivo do referido município e destinado *à contratação de pessoa jurídica para prestação de serviço técnico especializado para a elaboração do Plano de Mobilidade Urbana - PMU, para um horizonte de tempo de 10 anos, visando efetivar a Política Municipal de Mobilidade Urbana, integrada ao Plano Diretor Municipal – PDM, em atendimento as necessidades da Secretaria Municipal de Planejamento Urbano, conforme especificações e quantidades estabelecidos neste edital e demais anexos.*

De acordo com a parte representante, o instrumento convocatório contém ilegalidades em algumas de suas cláusulas, além de ser indevida a contratação/terceirização pretendida uma vez que o município possui em sua Secretaria Municipal de Planejamento Urbano corpo técnico capacitado para desenvolver o trabalho - profissionais com formação específica, reputação ilibada, residentes na cidade e com ampla experiência em matéria de planejamento urbano.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Nessas condições, pleiteia liminarmente a suspensão do certame, cuja data para abertura dos envelopes contendo os documentos de habilitação e as propostas técnica e de preço ocorreu no dia 31 de agosto de 2023, e ao final o julgamento de procedência da representação, declarando-se a nulidade do edital.

Visando subsidiar o juízo de admissibilidade do expediente, solicitei esclarecimentos preliminares ao senhor Prefeito municipal, os quais foram prestados à peça n.º 9.

Confirmada a existência de indícios de irregularidades, a representação foi recebida nos termos do Despacho n.º 1410/23-GCDA, sem deferimento da medida cautelar, prosseguindo-se com a citação do ente municipal e do senhor Prefeito.

Oportunizado contraditório, os representados deduziram defesa à peça n.º 19.

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

A unidade técnica entendeu que restaram devidamente justificados os pontos relacionados à terceirização de profissionais para elaboração do Plano de Mobilidade Urbana, inexistência de projeto básico e exigências quanto a habilitação e atestados de capacidade técnica.

Por outro lado, apontou que dentro do critério de julgamento “técnica e preço” a escolha da administração em valorar com maior peso a “técnica” não encontrou embasamento plausível, o que poderia conduzir à invalidação do certame.

Acrescentou, entretanto, que “em vista as prescrições trazidas pelo artigo 20 da Lei de Introdução ao Código Civil Brasileiro, no sentido de que o julgador deve considerar as consequências práticas de sua decisão, deixa-se de opinar pela nulidade do certame por se revelar como medida ainda mais gravosa à administração pública, a qual teria que refazer todos os atos já praticados.

Ademais, não há evidências materiais nestes autos aptas a indicar que a desproporção de peso entre as notas atribuídas à técnica e ao preço tenha



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

efetivamente interferido na competitividade do certame ou acarretado danos ao erário”.

Desse modo, concluiu pela procedência parcial da representação, com expedição de determinação à municipalidade para que nos futuros certames instrua o procedimento licitatório com devida justificativa para adoção de peso diferente ao quesito técnica em detrimento do preço, sob pena de aplicação das sanções administrativas previstas na Lei Orgânica desta Corte de Contas (peça nº 20).

O Ministério Público de Contas corroborou o posicionamento da CGM (peça n.º 21).

II. ANÁLISE E FUNDAMENTAÇÃO

Examinando-se o contexto fático descortinado e os elementos constantes nos autos, verifica-se que realmente as inconformidades relatadas na peça exordial da representação não subsistem.

O objeto pretendido com a Tomada de Preços revela que não se trata de atividade comum ou ordinária, com a qual estão habituados os servidores pertencentes ao quadro de pessoal da Secretaria Municipal de Planejamento Urbano.

Ressalta-se a redação do artigo 24 da Lei n.º 12.587/12¹, segundo o qual o Plano de Mobilidade Urbana é o instrumento de efetivação da Política Nacional de Mobilidade Urbana que deve necessariamente contemplar dentre seus objetivos:

- I - os serviços de transporte público coletivo;
- II - a circulação viária;
- III - as infraestruturas do sistema de mobilidade urbana, incluindo as ciclovias e ciclofaixas;
- IV - a acessibilidade para pessoas com deficiência e restrição de mobilidade;
- V - a integração dos modos de transporte público e destes com os privados e os não motorizados;

¹ Institui as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

- VI - a operação e o disciplinamento do transporte de carga na infraestrutura viária;
- VII - os polos geradores de viagens;
- VIII - as áreas de estacionamentos públicos e privados, gratuitos ou onerosos;
- IX - as áreas e horários de acesso e circulação restrita ou controlada;
- X - os mecanismos e instrumentos de financiamento do transporte público coletivo e da infraestrutura de mobilidade urbana; e
- XI - a sistemática de avaliação, revisão e atualização periódica do Plano de Mobilidade Urbana em prazo não superior a 10 (dez) anos.

Ou seja, há um serviço técnico especializado que envolve complexidades as quais requerem expertise peculiar.

A CGM anotou com propriedade na Instrução n.º 408/24 o seguinte:

A especialidade do serviço está estampada na cláusula 2.3 do ato convocatório o qual, ao descrever os serviços técnicos a serem desempenhados pela empresa contratada, os subdivide em pelo menos quatro etapas.

A primeira etapa compreende a proposição de metodologia técnica e operacional para o desenvolvimento dos trabalhos, bem como, a apresentação de cronograma com a definição de datas para a realização de reuniões, oficinas consultas e audiências públicas.

A segunda etapa corresponde ao diagnóstico e prognóstico da situação do Município mediante a realização de inventários acerca da infraestrutura viária; levantamento dos instrumentos normativos que regem o tema; estudos dos projetos já existentes no Município; levantamento de informações sócios econômicas e informações gerais do setor de transportes; pesquisas de origem/destino, oferta/demanda, de opinião e satisfação da população; análise da capacidade de suporte da malha viária existente; estudo de projeção da evolução de demanda dos principais componentes da mobilidade para os próximos 10 anos; construção de modelo capaz de simular o impacto das modificações de infraestrutura a serem propostas.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

A terceira etapa versa sobre o estabelecimento de diretrizes e propostas para o Plano de Mobilidade Urbana e, por fim, a quarta etapa trata da consolidação do Plano de Mobilidade Urbana mediante a definição de instrumento técnico-legal para o ordenamento da mobilidade urbana, elaboração do Plano de Ações e Investimento – PAI, reajustes na estrutura organizacional e elaboração da Minuta de Anteprojeto da Lei da Mobilidade Urbana Municipal.

Ainda, segundo se depreende do ato convocatório, a realização de todas estas etapas pressupõe a formação de uma equipe multidisciplinar composta pelo menos por um Coordenador Geral, um profissional da área de planejamento urbano, um profissional da área do meio ambiente, um profissional da área da administração pública, um profissional da área de direito urbanístico ou ambiental, um profissional com conhecimento em mecanismos de participação e um profissional com conhecimento em geoprocessamento.

O município de Pato Branco, por sua vez, trouxe a informação de que “para elaboração de um Plano de Mobilidade Urbana é necessário que se tenha experiência aprofundada e domínio de assuntos intrínsecos à mobilidade urbana. É necessário também que se tenha experiência no manejo de softwares específicos para as simulações de trânsito necessárias, além da aquisição de licenças dos mesmos. Os profissionais da Secretaria não possuem essa experiência”.

Portanto, devidamente motivada a opção feita pela gestão municipal em abrir licitação no lugar de destacar seus próprios servidores.

Sobre a falta de projeto básico no edital, pode ser superada na medida em que o termo de referência anexo ao instrumento convocatório bem detalhou os serviços a serem contratados com suas respectivas especificações. E não suficiente, o edital em si já basta para a adequada compreensão por parte dos interessados das atividades a serem desenvolvidas, conforme se extrai dos itens 2.3 (Da Descrição dos Serviços Técnicos) e 2.4 (Da Estratégia de Ação), aos quais me reporto por brevidade, diante da extensão de seus termos.

Para os fins de habilitação e demonstração de capacidade técnica, os profissionais que deveriam compor a equipe multidisciplinar responsável pela



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

realização dos trabalhos foram devidamente enumerados no item 12.1.1, representado no quadro abaixo:

MEMBRO DA EQUIPE	EXIGÊNCIAS TÉCNICAS
Coordenador geral	Certidão de Acervo Técnico expedido pelo conselho de classe competente, comprovando a participação na elaboração ou revisão de Planos de Mobilidade Urbana ou Planos de Transporte de abrangência municipal ou regional, destes no mínimo 01 (um), oriundo de atividade técnica de coordenação.
Profissional da área de Planejamento Urbano	Certidão de Acervo Técnico expedido pelo conselho de classe competente, comprovando a participação na elaboração ou revisão de Plano de Mobilidade Urbana ou Planos de Transporte, de abrangência municipal ou regional.
Profissional da área do Meio Ambiente	Atestado emitido por município, de participação na elaboração ou revisão de Plano de Mobilidade Urbana, Plano de Transporte, Plano Diretor ou similar e, de abrangência municipal ou regional. OBS: os profissionais da área de meio ambiente, da administração pública, direito urbanístico ou ambiental, com conhecimento em mecanismos de participação e com conhecimento em geoprocessamento poderão ter o atestado de capacidade técnica emitido por ente privado, desde que este esteja vinculado a um atestado de capacidade técnica emitido por município, comprovando ter participado da equipe técnica de plano de abrangência municipal, devendo apresentar os atestados em conjunto.
Profissional da área da Administração Pública	
Profissional da área do Direito Urbanístico ou Ambiental	
Profissional com conhecimento em mecanismos de participação	
Profissional com conhecimento em geoprocessamento	

Oportunas as colocações do ente municipal na linha de que não houve indicação específica a respeito da formação universitária a ser exigida de cada profissional, dado que as áreas de atuação da equipe do Plano de Mobilidade podem ser desempenhadas por agentes de mais de uma área de conhecimento. Confira-se: “não existe uma única área de formação com atribuição profissional e capacidade técnica para a realização das atividades. Sendo assim, com o intuito de permitir que uma maior quantidade de empresas conte com os profissionais necessários para a realização das atividades, as exigências de qualificação técnica foram estruturadas desta forma. E é também por este motivo que, entre as exigências para comprovação da capacidade técnica, são exigidos atestados ou certidões de acervo técnico, permitindo que cada profissional comprove as exigências de acordo com o funcionamento da sua respectiva entidade de classe”.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Logo, não se infere nenhuma inconformidade a recair sobre as exigências quanto a habilitação e atestados de capacidade técnica constantes no instrumento convocatório.

Finalmente, o dimensionamento da “técnica” contida nas propostas dos licitantes de forma desigual quando comparada aos “preços” declinados depende de embasamento e justificativas satisfatórios, o que não foi encontrado ao se proceder à leitura do edital da Tomada de Preços n.º 05/2023.

Embora disso decorra potencial restrição ao caráter competitivo da disputa, conduzindo à invalidação do certame, há que se concordar com o entendimento no sentido de que no atual estágio essa providência traria mais prejuízos do que benefícios ao interesse público local, aflorando-se a determinação visando correção de procedimentos futuros perante a administração municipal como a medida mais adequada ao caso.

Desse modo, cumpre emitir a determinação sugerida pela CGM diante de sua pertinência.

III. VOTO

Ante o exposto, acompanho os opinativos técnico e ministerial e VOTO pela procedência parcial da presente Representação, com a seguinte medida:

a) **expedição de determinação** ao Município de Pato Branco a fim de que nos futuros certames que vier a realizar instrua o procedimento licitatório com devida justificativa para adoção de peso diferente ao quesito técnica em detrimento do preço, sob pena de aplicação das sanções administrativas previstas na Lei Orgânica desta Corte de Contas.

Transitada em julgado a decisão e procedidas as devidas anotações, encaminhem-se os autos à Coordenadoria de Monitoramento e Execuções para registro, e após à Diretoria de Protocolo para encerramento e arquivamento dos autos, nos termos do art. 398 do Regimento Interno.

**VISTOS, relatados e discutidos estes autos de
REPRESENTAÇÃO DA LEI DE LICITAÇÕES**



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

ACORDAM

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

I. Julgar parcialmente procedente a presente Representação, com a seguinte medida:

a) **Determinar** ao Município de Pato Branco que, nos futuros certames que vier a realizar, instrua o procedimento licitatório com devida justificativa para adoção de peso diferente ao quesito técnica em detrimento do preço, sob pena de aplicação das sanções administrativas previstas na Lei Orgânica desta Corte de Contas.

II. Transitada em julgado a decisão e procedidas as devidas anotações, encaminhar os autos à Coordenadoria de Monitoramento e Execuções para registro, e após à Diretoria de Protocolo para encerramento e arquivamento dos autos, nos termos do art. 398 do Regimento Interno.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros IVAN LELIS BONILHA, JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL, FABIO DE SOUZA CAMARGO, IVENS ZSCHOERPER LINHARES, MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA e AUGUSTINHO ZUCCHI.

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

Plenário Virtual, 18 de julho de 2024 – Sessão Virtual nº 13.

JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL
Conselheiro Relator

FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES
Presidente