



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO Nº: 616582/21
ASSUNTO: REPRESENTAÇÃO DA LEI DE LICITAÇÕES
ENTIDADE: DEPARTAMENTO DE TRÂNSITO DO ESTADO DO PARANÁ
INTERESSADO: ADRIANO MARCOS FURTADO, CARVALHO ENGENHARIA & GESTAO LTDA, CESAR VINICIUS KOGUT, CONECTIUS DO BRASIL EIRELI, CONSÓRCIO REMOVCAR PARANÁ, CONSÓRCIO VIAS PARANÁ, DEPARTAMENTO DE TRÂNSITO DO ESTADO DO PARANÁ, DP GESTÃO E COBRANÇAS LTDA, EDMILSON PEREIRA LIMA, FILIPPE DAVET MENDES PORTELA TISSOT VERAS, GAISSLER MOREIRA ENGENHARIA CIVIL EIRELI, HELOIZE FLAVIANNE MELO DOS SANTOS, PAVISERVICE ENGENHARIA E SERVICOS LTDA, VIP GESTÃO E LOGÍSTICA S.A
ADVOGADO / PROCURADOR: ALESSANDRA MUGGIATI MANFREDINI SILVA, ANGELICA PETIAN, CAIO CESAR BUENO SCHINEMANN, DANIEL PACHECO RIBAS BEATRIZ, FERNANDO BUENO DE CASTRO, FERNANDO CEZAR VERNALHA GUIMARAES, LARISSA BRAGA MACIAS CASARES, LUIZ CARLOS CHECOZZI, LUIZ FABRICIO BETIN CARNEIRO, LUIZ FERNANDO CASAGRANDE PEREIRA, MURILO CESAR TABORDA RIBAS, NATALIA BORTOLUZZI BALZAN, PEDRO FLAVIO CARDOSO LUCENA, RICK DANIEL PIANARO DA SILVA, RODRIGO PAVAN DE VALOES, THIAGO LIMA BREUS
RELATOR: CONSELHEIRO AUGUSTINHO ZUCCHI

ACÓRDÃO Nº 2161/24 - Tribunal Pleno

Representações da Lei Federal n.º 8.666/93. Edital de Concorrência n.º 02/2022. Licitação para concessão dos pátios veiculares integrados, realizada pelo DETRAN/PR. Manifestação da 5ª ICE pela procedência parcial, com recomendações. Parecer do Ministério Público de Contas pela procedência parcial, com expedição de determinação. Manifestação da 4ª ICE procedência parcial. Proposta Divergente pela procedência parcial, com expedição de recomendações.

1. DO RELATÓRIO DO CONSELHEIRO MAURICIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA (Relator originário)



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Trata-se das Representações nº 616582/21, 332057/22, 372296/22 e 730060/22, formuladas por **PAVISERVICE ENGENHARIA E SERVIÇOS LTDA**, **EDMILSON PEREIRA LIMA**, e **CONSÓRCIO PARANÁ SEGURO**, que noticiam supostas irregularidades no **Edital de Concorrência Pública nº 02/2022**, do **DEPARTAMENTO DE TRÂNSITO DO PARANÁ (DETRAN/PR)**, que têm como objeto a concessão à iniciativa privada da prestação dos serviços públicos de implantação, operação, manutenção e gestão dos pátios veiculares integrados no Estado do Paraná, no valor de **R\$ 324.326.000,00** (trezentos e vinte e quatro milhões, trezentos e vinte e seis mil reais).

Antes de apresentar o teor das petições iniciais das Representações nº 616582/21, 332057/22, 372296/22 e 730060/22, farei um retrospecto do que foi apurado a respeito da concessão à iniciativa privada da prestação dos serviços públicos de implantação, operação, manutenção e gestão dos pátios veiculares integrados no âmbito do Estado do Paraná.

1.1 DOS ATOS DO PODER EXECUTIVO ESTADUAL E DO DETRAN/PR

Em 2013, foi firmado o Termo de Cooperação Técnico Financeira, n. 015/2013, entre a Secretaria de Estado da Administração e da Previdência (SEAP) e o Departamento de Trânsito do Paraná (DETRAN/PR), para a solução conjunta do uso adequado e gerenciamento dos bens móveis e imóveis, racionalização de despesas com locação, bem como a orientação técnica e normativa acerca das instruções para as atividades de controle dos bens patrimoniais do Estado do Paraná, especialmente com relação aos pátios veiculares do DETRAN/PR, DER, Secretaria de Segurança Pública, Polícia Civil e Polícia Militar.

Em razão do termo de cooperação, a SEAP celebrou, por meio de dispensa de licitação, o Contrato n. 24/2013 (e-protocolo 12.161.504-5), de 11 de novembro de 2013, com a Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas (FIPE) para a prestação de serviços realização de pesquisa, assessoria e consultoria para a equação e definição de um modelo visando à operação e gestão dos pátios de estacionamento de veículos apreendidos pelo Poder Público, pelo valor de R\$ 990.086,40, com vigência de 6 (seis) meses.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Elaborados os estudos, o DETRAN/PR encaminhou, em 7 de março de 2014, ao titular da pasta da Secretaria de Estado do Planejamento e Coordenação Geral (SEPL) Cássio Taniguchi, o Ofício nº 069/2014-DG (e-protocolo 13.115.675-8) assinado pelo Diretor-Geral do DETRAN/PR Marcos Elias Traad da Silva, que apresentou a conclusão da FIPE no sentido de que a medida mais eficiente seria: "um modelo de negócio baseado em uma Parceria Público-Privada (PPP) para aprimorar o recolhimento, a guarda e a restituição de veículos recolhidos pelo Estado por meio de um contrato com o Estado (Poder Concedente), o parceiro privado (Pátio ou Concessionária) passa então a assumir este conjunto de tarefas, hoje executado pelo Estado".

A Coordenação de Parcerias Público-Privadas (CPPP) da SEPL, em conjunto com a empresa de Consultoria KPMG STRUCTURED FINANCE S.A (KPMG), contratada mediante licitação Concorrência 2/2013 – SEPL, para a execução do objeto “consultoria especializada para estruturar o Programa de Parcerias Público-Privadas do Estado do Paraná – Paraná-Parcerias” – no valor de R\$ 1.480.000,00 –, examinou o relatório fornecido pelo DETRAN/PR e, de acordo com a Informação n. 27/2014 – CPPP/SEPL (3 de junho de 2014) assinada pelo Coordenador da CPPP, Elton Augusto dos Anjos, anexada às fls. 06 do protocolo 13.115.675-8, “constatou uma série de dúvidas e inconsistências dos quais colocam em risco a eficiência e eficácia do projeto; quer seja na sua partilha eficiente de riscos, na lógica de execução e operacionalização do contrato e nas premissas econômicas e financeiras” a serem remetidas à FIPE.

Em 5 de junho de 2014, o Conselho Gestor de Parcerias Público-Privadas (CGPPP), presidido pelo titular da SEPL, Cássio Taniguchi, “decidiu que deveria ser realizada uma reunião com os representantes da Coordenação de Parcerias Público-Privadas, da FIPE, do DETRAN e da Secretaria de Estado de Segurança Pública com o escopo de elucidar as dúvidas e questionamentos referentes ao Projeto de Pátios Veiculares Integrados”.

Em resposta, a FIPE encaminhou à SEAP as Notas Técnicas I e II, de acordo com informações acostadas ao protocolo 13.115.675-8.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Na 15ª Reunião do CGPPP, em 26 de março de 2015, foi deliberado:

[O Coordenador de Parcerias Público-Privadas] apresentou a modelagem do Projeto dos Pátios Veiculares Integrados no âmbito do Estado do Paraná. O projeto compreende a delegação dos serviços de remoção, guarda, depósito, vistoria, liberação e preparação de leilão dos veículos apreendidos ou removidos em decorrência de infração de trânsito, aplicação de medidas administrativas ou penalidades no âmbito do Estado do Paraná. Por unanimidade votos, os Conselheiros decidiram pela realização de um *road show*, que deverá ocorrer até o dia 30 de abril, com o intuito de apresentar o Projeto em comento para a iniciativa privada. Também foram delimitados alguns parâmetros para eventual licitação, sendo que (i) a concessão deverá ser onerosa, com pagamento de outorga dos serviços públicos ao Poder Concedente; (ii) a licitação deverá ser julgada pelo critério de menor tarifa; (iii) a recuperação ambiental dos atuais pátios veiculares existentes no Estado do Paraná deverá constar do Projeto como responsabilidade da Concessionária. Após a execução do *road show* e as considerações obtidas pela iniciativa privada, o Projeto será reapresentado na próxima reunião do Conselho Gestor que, em princípio, ficou agendada para o dia 05 de maio de 2015.

Em 29 de abril de 2015, o CGPPP passou a ser denominado Conselho Gestor de Concessões (CGC), contemplando na sua competência as parcerias público-privadas, nos termos das Leis Estaduais 18.468/15 e 17.046/12.

Em 5 de maio de 2015 foi realizada a 1ª reunião do CGC, que examinou o projeto de pátios veiculares integrados, e deliberou:

O Coordenador de Parcerias Público-Privadas apresentou as contribuições econômicas e operacionais acerca do Projeto de Pátios Veiculares Integrados que foram trazidas pela iniciativa privada durante o *road show* realizado nos dias 15, 17 e 24 de abril, bem como pela sociedade no decorrer da Audiência Pública. Deliberou-se que caberá à Coordenação de PPP realizar os estudos econômicos e financeiros para demonstrar, fundamentadamente, o impacto de referidas modificações nas tarifas na próxima reunião do CGC, bem como justificar tecnicamente se irá acatar ou não as sugestões. A Secretária Executiva informou que a minuta da Lei Autorizativa da Concessão encontra-se na Polícia Militar para parecer e depois deverá ser encaminhada para os outros órgãos envolvidos antes de seguir para a Casa Civil. O Conselho deliberou que a Coordenação, juntamente com o Detran/PR, deverá fazer uma reunião com a Polícia Militar, a Polícia Civil, a Polícia Rodoviária Estadual e o Departamento de Estradas de Rodagem com o escopo de apresentar a modelagem final do Projeto, bem como solicitar urgência na



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

elaboração dos pareceres da Lei Autorizativa, tendo em vista que esta deverá ser encaminhada à Casa Civil até, no máximo, o dia 20 deste mês para, então, ser dirigida à Assembleia Legislativa do Estado. Na próxima reunião do Conselho, deverá ser apresentada a minuta do Edital de Licitação e seus anexos para análise do CGC.

A CPPP encaminhou à CGC a Informação n. 22/2015 – CPPP/SEPL examinando o “risco do Governo do Estado assumir parte da Recuperação Ambiental dos Pátios, no caso do limite estipulado em contrato não atender plenamente as necessidades previamente estipuladas”. O Coordenador da CPPP, Elton Augusto dos Anjos, apresentou a seguinte conclusão:

[...] recomenda-se a adoção de um teto limitado para a Recuperação Ambiental, com uma redução do valor inicial estimado pela FIPE nos estudos, devido ao número de pátios pavimentados. Essa alternativa é mais prática e rápida, porém apresenta o risco do custo ser muito maior ao previsto pela FIPE e, portanto, não ser possível recuperar todas as áreas pela Concessionária. Nesse caso, ainda há o risco do custo remanescente ao Governo do Paraná também ser demasiado elevado. Mesmo assim, essa escolha privilegia a implementação do projeto por ser a mais rápida e por mitigar os riscos pela afixação de um limite de custo da Recuperação ao projeto.

Durante a reunião do CGC realizada no dia 6 de agosto de 2015, o Coordenador da CPPP, Elton Augusto dos Anjos, foi denominado “Coordenador de Concessões”.

Do registro da reunião constou a seguinte deliberação:

[...] Elton Augusto dos Anjos, Coordenador de Concessões do Paraná; [...]. Logo após, o Coordenador de Concessões informou algumas premissas acerca do Projeto de Pátios Veiculares Integrados, quais sejam: (i) redução do valor de limitação da responsabilidade da concessionária de R\$ 58.612.635,76 (cinquenta e oito milhões, seiscentos e doze mil, seiscentos e trinta e cinco reais e setenta e seis centavos), inicialmente previsto para a Recuperação Ambiental. A justificativa para a redução do valor é que o estudo não considerou que cerca de 16,7% dos pátios existentes são totalmente pavimentados e 23,5% são parcialmente pavimentados, sendo que há uma significativa diminuição do valor da recuperação nesses casos, conforme informação de nº 22/2015 elaborada pela Coordenação de Concessões e anexada aos autos de nº 13.581.446-6. Diante dos estudos realizados pela Coordenação, o Conselho Gestor



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

de Concessões deliberou pela redução do valor da Recuperação Ambiental nos atuais pátios veiculares do Estado no valor de R\$ 48.495.770,26 (quarenta e oito milhões, quatrocentos e noventa e cinco mil, setecentos e setenta reais); (ii) inclusão ou não, no Projeto, dos veículos que possuem pendência judicial determinada pelo Poder Judiciário do Estado do Paraná, uma vez que, conforme os estudos realizados, atualmente, cerca de 1% dos veículos que são recolhidos aos pátios veiculares possuem bloqueio judicial, ocasionando um prazo muito longo de estadia desses veículos, onerando muito o Projeto no que tange aos custos excessivos com a guarda desses veículos, nos termos da Informação nº 21/2015 da Coordenação de Concessões. O Conselho Gestor de Concessões, por unanimidade de votos, deliberou por se apresentar ao Tribunal de Justiça do Estado uma proposta de eventual Termo de Adesão ao Projeto. Destarte, caberá ao Procurador Geral do Estado, juntamente com o Coordenador de Concessões e a Secretária Executiva do CGC, apresentar a referida proposta de Termo de Adesão ao Tribunal de Justiça do Estado do Paraná. Caso não seja celebrado o Termo de Adesão, caberá à Coordenação incluir pátios públicos ao projeto para guardar os veículos com bloqueio judicial; e, (iii) no que tange à outorga de concessão, no valor de R\$ 50.000.000,00 (cinquenta milhões de reais), caberá à Coordenação de Concessões apresentar ao Grupo Técnico de Análise às Concessões - GTAC, para análise, o impacto do pagamento, no valor da tarifa, em 12 (doze), 24 (vinte e quatro) ou 36 (trinta e seis) meses. Caberá ao GTAC analisar o Termo de Referência apresentado pela Coordenação de Concessões, manifestando-se formalmente sobre o mesmo, nos termos do artigo 1º O, inciso VI, do Decreto Estadual nº 1575, de 02 de junho de 2015, bem como sobre a Minuta de Edital e Anexos, os quais deverão ser apresentados na reunião extraordinária do CGC a ser realizada no dia 31 de agosto de 2015.

Em 16 de novembro de 2015, foi inserido no protocolo 13.115.675-8 a minuta do Termo de Referência do projeto dos Pátios Veiculares Integrados, desenvolvida pela SEPL, onde consta a opção pelo modelo de **concessão comum**, regida pela Lei 8.987/95.

Junto ao Termo de Referência do projeto dos Pátios Veiculares Integrados foi apresentado o Parecer Técnico 001/2015, subscrito pelo Coordenador de Coordenação de Parcerias Público Privadas, Elton Augusto dos Anjos, que declarou:

Apesar dos benefícios e ganhos ao Parceiro Privado e principalmente ao Poder Público, é necessário elencar os riscos do projeto e ressaltar que, por se tratar de uma Concessão Comum, a maioria dos riscos são alocados ao Privado, exceto os casos de força maior ou fortuitos. Como



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

consequência do desequilíbrio de alocação, recai-se diretamente • no processo licitatório, o qual pode ser vazio, ou seja, sem concorrente devido ao alto custo dos riscos que a Concessionária deverá cobrir por meio das tarifas.

Nesse sentido, pode-se listar os seguintes riscos inerentes ao projeto e alocados ao Parceiro Privado:

a) Risco do valor de outorga, como modelado, ser demasiado elevado e diminuir a atratividade ao projeto, uma vez que o valor não é financiável e deve ser pago logo nos primeiros anos da Concessão. Há um risco político menor, porém necessário de observar, na qual a cobrança de outorga implica no aumento da tarifa que é paga pelo usuário, isto é, população. Como os serviços são direcionados, em maioria, para infratores, a sociedade pode consensuar que os valores são plausíveis.

b) Risco do passivo veicular (veículos impossibilitados de serem leiloados) a ser realocado ser uma quantidade muito maior que o estimado pelos estudos da FIPE ou estar em condições de difícil transporte, de modo a aumentar o custo de realocação desses veículos. Nem a FIPE, que não visitou todos os pátios do Estado, nem os órgãos que realizam apreensões e mantêm pátios próprios possuem estatísticas e números exatos da quantidade de veículos nessas condições restritas de irem a hasta pública.

c) Risco de não manutenção da taxa de apreensão/retenção de veículos por parte do Poder Público. Embora exista uma demanda reprimida por falta de espaço para a entrada de mais veículos, historicamente verifica-se que o número de apreensões mensais é constante. Se o número de apreensões não cresce, porém, a frota cresce, significa que a taxa de apreensão, estimada para projeção de receitas, está em queda, o que representa um risco à saúde econômica da Concessionária e viabilidade da Concessão.

d) Risco do lote único. Apesar de tecnicamente e principalmente para o sucesso do projeto o lote único ser a melhor opção, dada a análise dos riscos do lote único mostrada nesse relatório, essa escolha também limita a participação de pequenas e médias empresas, logo reduz o número de concorrente na licitação. A CPPP recomenda que essas empresas se associem a outras e formem uma SPE habilitada a participar do empreendimento, como mitigação desse risco.

O objetivo de mostrar os riscos é de subsidiar a deliberação do CGC acerca da abertura de licitação para contratação. Os riscos elencados são de difícil mensuração e por fatores externos, adversos ou maiores, não é possível garantir a exequibilidade das projeções ou estimativas dos impactos. Assim, embora considere viável tecnicamente o modelo proposto, com os valores e premissas expostas nesse relatório, a CPPP indica os possíveis riscos ao êxito do processo licitatório.

A Coordenação de Parcerias Público-Privadas, após as análises, considerações, benefícios e alterações aqui enumeradas, considera válidas as premissas que norteiam o



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

projeto e as julga coerente com as boas práticas de projeto, validando para que seja aberto processo licitatório para a contratação de Concessão Comum.

Com a apresentação do parecer e a manifestação do Diretor-Geral da SEPL, determinando o encaminhamento do protocolado para a Casa Civil – Conselho Gestor de Concessões, em 22 de dezembro de 2015, o protocolo 13.115.675-8 foi encerrado às fls 543, conforme certidão da Secretária Executiva do CGC.

Em 20 de abril de 2017, foi publicado o Decreto Estadual 6.682/17, do Governador Carlos Alberto Richa, que regulamentou a Lei Estadual 18.666/15, dispondo sobre a competência do DETRAN/PR para delegar a prestação dos serviços públicos de remoção, guarda e leilão dos veículos automotores removidos ou apreendidos, cujo prazo de concessão seria de até 25 (vinte e cinco) anos, nos termos do art. 3º do citado decreto, e, ainda, para estabelecer as tarifas teto do edital de licitação da concessão, na forma do Anexo I do decreto, sendo os valores para tarifa de remoção de R\$ 156,36 (veículos leves tipo A), R\$ 215,67 (veículos leves tipo B) e 314,07 (veículos pesados); e para tarifa de guarda, por dia, de R\$ 26,00 (veículos leves tipo A), R\$ 35,90 (veículos leves tipo B) e R\$ 50,76 (veículos pesados).

Em setembro de 2017, o DETRAN/PR publicou o Edital de Concorrência nº 10/2017 com a finalidade de conceder os pátios integrados do Paraná, em lote único, para prestação de serviço de implantação, gestão e manutenção, mediante cobrança de tarifa diretamente ao usuário.

O edital de 2017 foi elaborado com base nos estudos da FIPE, após as validações do CGPPP e da KPMG, realizados entre os anos 2013 e 2014. O modelo da concessão foi apresentado na forma de concessão comum, conforme minuta elaborada pela SEPL e de acordo com a anuência do CGPPP exarada pelo Parecer Técnico 001/2015.

Em razão da Recomendação de Auditoria nº 14/2017 da 2ª Inspeção de Controle Externo do TCEPR, recebida pelo Diretor-Presidente do DETRAN/PR Marcos Elias Traad da Silva, por meio do Ofício n. 41/17, a licitação



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

foi suspensa por ato publicado no Diário Oficial do Paraná – Comércio, Indústria e Serviços, Edição n. 10046, em 10/10/2017, p. 18.

Em julho de 2019, ocorreu a revogação formal do edital de Concorrência nº 10/2017, mediante despacho proferido pelo Diretor-Geral do DETRAN/PR, Sr. Cesar Vinicius Kogut.

O mencionado despacho fundamentou o Ofício nº 309/2019, endereçado ao titular da Secretaria de Estado do Planejamento e Projetos Estruturantes (SEPL), Valdemar Bernardo Jorge, mediante o qual o Diretor-Geral do DETRAN/PR solicitou que a Secretaria de Planejamento, por intermédio da Coordenação de Concessões e Parcerias (CCP), conduzisse a elaboração de estudos para a realização da concessão dos pátios.

Esse foi o passo inicial para a elaboração do segundo edital de concessão e constitui o início do Protocolo nº. 15.917.961-3.

Em 1º de agosto de 2019, a CCP elaborou Relatório Técnico n. 05/2019, subscrito pelo Assessor Técnico Roberto Carlos Evencio de Oliveira da Silva, pela Coordenadora de Concessões e Parcerias Maria Lúcia Matsunaga e pelo titular da SEPL Valdemar Bernardo Jorge. Extraio as seguintes passagens do mencionado relatório:

A situação atual dos pátios administrados pelo Detran é crítica, devido ao quadro de superlotação. Este cenário impacta diretamente na realização de novas operações de trânsito devido à ausência de vagas para depositar veículos irregulares.

Dados recentes do Detran indicam que em 2017 aproximadamente 36% dos veículos registrados no Paraná estavam circulando em situação irregular, sem o pagamento de licenciamento obrigatório. Apenas a dívida de licenciamento obrigatório foi superior a R\$ 222 milhões em 2017 (Tabela 1).

[...]

A circulação de veículos irregulares impacta diretamente nos números de acidentes de trânsito verificados no Estado.

[...]

Os problemas identificados pelo proponente que justificam a proposta referem-se a:

- a) Superlotação dos pátios;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

b) O custo mensal para os cofres públicos com a gestão e segurança dos pátios;

c) Os problemas de saúde pública ocasionados pelos acidentes de trânsito e proliferação de insetos vetores de doenças nos pátios veiculares.

Como benefícios, são apontados:

a) A redução de veículos irregulares em circulação;

b) A melhoria na qualidade da gestão dos pátios, com padronização dos trâmites de entrada e saída de veículos;

c) Maior agilidade no processo de atendimento ao cidadão que teve seu bem apreendido;

d) Maior agilidade na execução dos leilões dos veículos.

O Relatório Técnico n. 05/2019 – CCP sugere o modelo de concessão comum, por considerar que a tarifa paga pelo usuário será suficiente para remunerar o concessionário. Recomenda, por fim, a inclusão do projeto dos pátios veiculares no rol de projetos do Programa Parcerias do Paraná (PAR), na forma da Lei Estadual 19.811/19.

Ainda, nos termos do mencionado relatório, conclui-se que o objeto da proposta de concessão dos pátios veiculares está contemplado no escopo de projetos elegíveis para compor o PAR, de acordo com a previsão do art. 5º, §4º da Lei Estadual 17.046/12, com a redação dada pela Lei Estadual 19.811/19:

Art. 5º. Ressalvadas as disposições contidas no § 4º do art. 2º e no inciso IV do art. 4º desta Lei, podem ser objeto de parcerias público-privadas, isolada ou conjuntamente: [...]

§ 4º. Será admitida, no âmbito das PPPs, a transferência de atividades técnicas de suporte ao poder de polícia, assim consideradas, exemplificativamente: [...]

II - serviços de apoio técnico na gestão do trânsito e no apoio ao controle de tráfego, na remoção e guarda de veículos;

O art. 8º da mencionada Lei Estadual 19.811/19 criou o Conselho do Programa de Parcerias do Paraná (CPAR).

Na 2ª Reunião Ordinária do CPAR, realizada em 6 de agosto de 2019, foi deliberado:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

1. Pátios Veiculares - Apresentação do Projeto de Concessão dos Pátios do Detran e Polícia Militar ao Conselho de Parcerias do Paraná;

Interessados: Departamento Estadual de Trânsito do Paraná (Detran)

Assunto: Parecer Técnico nº 05/2019 da CCP – Apresentação do resultado da análise do Grupo técnico, coordenado pela UGPARG – Protocolo nº 15.917.961-3.

Manifestação: Mauro Celso Monteiro, Diretor Operacional do DETRAN, fez as considerações ao Conselho do CPAR sobre as demandas dos pátios veiculares e a importância de o Conselho seguir a recomendação do parecer da Unidade Gestora-UGPAR e aprovar a Estruturação Completa da parceria, por meio da contratação do BRDE, desde que autorizado pela Procuradoria Geral do Estado, ou de consultoria externa para realizar tal serviço.

Parecer da UGPARG: A UGPARG apontou a necessidade de elaborar estudos que permitam a realização da concessão dos pátios veiculares que atualmente estão sob a administração do Estado do Paraná. Após o relato das alternativas existentes, a UGPARG recomendou as seguintes modalidades na ordem sugerida: a) Estruturação Completa pelo BRDE, com parecer da PGE ou Licitação pelo DETRAN; b) Estruturação Interna; ou c) PMI.

Decisão CPAR: Os conselheiros deliberaram por unanimidade pela possibilidade de contratação direta do Banco Regional do Extremo Sul – BRDE para fins de estruturação de projetos de concessões e parcerias, desde que o Parecer da PGE seja nesse mesmo sentido. Caso seja negativo, a decisão dos membros do CPAR será pela licitação pelo Departamento de Trânsito do Paraná, com o acompanhamento da Unidade Gestora.

De acordo com o Ofício DIROP 2019/176 emitido pelo Banco Regional de Desenvolvimento do Extremo Sul (BRDE) em 23 de agosto de 2019, subscrito por seu Diretor de Operações, Wilson Bley Lipski, foi recebido pelo DETRAN “a sinalização de que eventual Concessão observará as seguintes premissas”:

2. A Concessão será tão somente para a administração dos veículos apreendidos após a celebração do contrato com o concessionário, observados eventuais prazos de carência definidos durante o processo de estruturação, não abrangendo o atual estoque de veículos administrado pelo DETRAN, nem eventual passivo ambiental.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

A proposta foi reafirmada pelo BRDE no ofício GADIR/DIROP 2019/184, de 11 de setembro de 2019 (protocolo 15.917.961-3), que propõe o desenvolvimento dos trabalhos no âmbito do Acordo de Cooperação Técnica já vigente entre o BRDE e a SEPL, mediante plano de trabalho adicional.

Trata-se do Acordo de Cooperação Técnica assinado em 15 de março de 2018 (protocolo nº 14.676.960-8), com a finalidade de promover a cooperação entre os partícipes para o desenvolvimento de ações conjuntas para estruturação de projetos de concessão e parcerias público-privadas e eventuais linhas de financiamento, principalmente no tocante a modelagem econômico-financeira, visando melhorar a atratividade dos projetos.

Por meio da Informação nº 212/2019 AT/GAB/PGE (protocolo nº 15.993.686-4), a Procuradoria-Geral do Estado (PGE) suscitou questionamentos contrários à possibilidade de contratação ou celebração de convênio com o BRDE para estruturação de projetos de concessões e parcerias público-privadas, já que seria impossível celebrar convênio sem o esclarecimento da existência ou não de contrapartida a ser prestada ao banco.

Na 4ª Reunião Ordinária do CPAR, realizada em 17 de setembro de 2019, foi deliberado:

1. Considerações da Procuradoria-Geral do Estado do Paraná - PGE, referente à possibilidade de contratação do Banco Regional de Desenvolvimento do Extremo Sul – BRDE, para fins de estruturação de projetos de concessões e parcerias.

Interessados: Departamento de Trânsito do Paraná – DETRAN/PR e Banco Regional de Desenvolvimento do Extremo Sul – BRDE

Assunto: Parecer PGE – INFORMAÇÃO N.º 212/2019 – AT/GAB-PGE, processo nº 15.993.686-4

Manifestações: O procurador Vinícius Klein apresentou o Parecer da PGE.

Decisão CPAR: Os conselheiros deliberaram, por unanimidade, que o BRDE poderá participar como estruturador dos projetos do PAR, desde que sejam atendidas as recomendações da PGE. E para isso, solicitaram que o BRDE encaminhe o Plano de Trabalho, realizado em conjunto com a Secretaria de Estado do Planejamento e Projetos Estruturantes e o Departamento de Trânsito do Paraná, à Procuradoria Geral do Estado para análise.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

A PGE, revendo a posição anterior, expediu a Informação n. 236/2019– AT/GAB-PGE, de 19 de setembro de 2019, constante do Protocolo 15.994.583-9, na qual concluiu que a Cláusula Quarta do Acordo de Cooperação entre o BRDE e a SEPL estabelece que não haverá repasse de recursos financeiros à instituição, do que concluiu, ser, em tese, possível a celebração do convênio.

Nesse sentido, em 23 de setembro de 2019, o Plano de Trabalho para Estruturação Completa do Sistema de Gestão dos Pátios Veiculares do DETRAN/PR foi assinado.

O instrumento foi assinado pelo titular da SEPL, Valdemar Bernardo Jorge, pelo Diretor de Operações do BRDE, Wilson Bley Lipski, pelo Diretor Administrativo do BRDE, Luiz Carlos Borges da Silveira, pelo Diretor-Geral do DETRAN/PR, César Vinicius Kogut e pelo Comandante-Geral da Polícia Militar do Paraná, Péricles de Matos.

Em 1º de outubro de 2019 foi assinada a ordem de serviço para o início da execução dos serviços. O relatório referente aos estudos preliminares foi aprovado pela Administração em 14 de janeiro de 2020.

No exame das vantagens e desvantagens das modalidades de execução dos serviços por meio de concessão, os Estudos Preliminares apontaram que, para a concessão tradicional, haveria as seguintes vantagens:

Transferência ao particular da maior parte dos riscos da atividade, entre eles: demanda, disponibilidade dos equipamentos, recebimento das tarifas, segurança dos veículos, etc.

Melhoria da qualidade na prestação do serviço na percepção do usuário;

Liberação do efetivo da Polícia Militar, que hoje está alocado para o serviço de guincho e pátios, para a realização das atividades de segurança da população;

Disponibilidade de pátios da Polícia Militar para outros usos;

Maior efetividade na venda dos veículos via leilão;

Os custos da operação passam a ser integralmente suportados pelo particular.

Oportunidade de recebimento de receitas de outorga, fixa e/ou variável, com eficiência operacional do ente privado.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Para a concessão administrativa, o BRDE apontou, em sede de Estudos Preliminares, as seguintes vantagens:

Transferência parcial dos riscos da atividade;

Melhoria da qualidade na prestação do serviço na percepção do usuário;

Liberação do efetivo da Polícia Militar, que hoje está alocado para o serviço de guincho e pátios, para a realização das atividades de segurança da população

Disponibilidade de pátios da Polícia Militar para outros usos;

Maior efetividade na venda dos veículos via leilão;

Não há necessidade de alteração tarifária;

Continuidade da arrecadação de tarifas de serviços e receitas de leilões no caixa do DETRAN.

Foram estudadas, ainda, as vantagens e desvantagens da continuidade dos serviços sob a gestão direta do DETRAN-PR, e a contratação indireta por meio de PPP patrocinada.

À guisa de conclusão, o BRDE afirma, nos Estudos Preliminares, que:

Na opinião da equipe do BRDE, a Concessão Comum traz os maiores benefícios à Administração Pública, pois transferem ao particular todo o custo e risco da operação. Todavia, é possível inferir que a adoção da Concessão Comum como solução demandará o reajuste tarifário ou criação de novas tarifas. Essa assertiva se sustenta na realização das visitas de benchmarking que demonstram a defasagem das tarifas praticadas pelo DETRAN/PR quando comparadas com outros entes públicos que, recentemente, adotaram soluções de desestatização dos mesmos serviços. A fase de estruturação, que será iniciada após o aceite do presente estudo, projetará de forma apurada o valor mínimo das tarifas para que a TIR do projeto seja atrativa à iniciativa privada.

O risco da reação desfavorável da opinião pública gerada pela eventual necessidade de reajuste tarifário pode ser mitigado com a divulgação transparente de informações acerca da atual estrutura, demonstrando-se à população os custos ocultos com o desvio de funções de Policiais Militares e servidores do DETRAN/PR, os riscos sanitários e ambientais negligenciados e que a modicidade tarifária decorre, na verdade, da divisão do custo de toda a operação com todos os cidadãos, inclusive com os adimplentes perante o Estado.

Acaso o incremento de tarifa que será proposto na fase de estruturação seja visto como prejudicial à Administração Pública em relevância suficiente para justificar a não adoção da Concessão Comum, a equipe do BRDE sugere que os



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

serviços sejam repassados à iniciativa privada por meio de Concessão Patrocinada. Nesse modelo, as tarifas cobradas dos usuários não são suficientes para compensar os investimentos realizados pelo parceiro privado e sustentar o negócio, cabendo à administração complementar a remuneração por meio de aportes regulares. Essa solução também será objeto de projeções na fase de estruturação.

Em 15 de julho de 2020, conforme e-mail do BRDE enviado à Coordenação de Concessões e Parcerias (fls. 523 do protocolo 15.917.961-3), foi encaminhado o relatório final do EVTEA desenvolvido pelo BRDE, que está acostado em fls. 569 e ss. do protocolo 15.917.961-3.

O EVTEA resultou na modelagem da concessão envolvendo 44 pátios fixos, com raio de cobertura de 40 km, divididos em dois lotes. Por serem relevantes, extraio as seguintes passagens do estudo que consta do protocolo 15.917.961-3:

Cabe destacar que o modelo conceitual aplicado para este estudo prevê a manutenção da taxa de apreensões – percentual calculado a partir do total de apreensões no ano sobre o total da frota de veículos – que o DETRAN-PR registrou em 2019 que foi de 0,65% do volume da frota.

[...]

Pressuposto I – Pátios Fixos

Considerando as duas propostas de pátios fixos do DETRAN-PR, identificou-se que a proposta com indicação de pátios fixos em 44 (quarenta e quatro) municípios com raio de cobertura de serviços de remoção e guarda em 40 km, apresentou-se com a melhor opção em razão de:

1. menor investimento em CAPEX;
2. menor estrutura operacional para administração da concessionária;
3. permite uma taxa interna de retorno homogênea nos lotes de concessão.

[...]

Pressuposto II – Lotes de concessão

Com a aplicação do modelo conceitual do projeto, considera-se que o ideal é o lançamento de dois lotes de concessão, que permitirão retornos similares ao longo da concessão, embora cada lote tenha sua especificidade, conforme apresentado na Tabela 22.

[...]

Como se observa, o Lote 1, que contempla a Região Metropolitana de Curitiba, Litoral, Campos Gerais, entre



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

outras regiões, corresponde a 36% das apreensões projetadas para o primeiro ano da concessão em relação ao total do Estado do Paraná. Além disso, o Lote 1 contempla o atendimento em 79 municípios, que juntos possuem aproximadamente 45% da população e 44% da frota de veículos do Estado. Para o Lote 1 foram especificados 16 pátios veiculares fixos que demandariam investimentos da ordem de R\$ 15,47 milhões.

Em relação ao Lote 2, que contempla a região Norte Central, Noroeste, Oeste, Sudoeste, Centro-Occidental, Centro-Sul e parte do Sul, este atenderá o grande volume de municípios com a implantação de 28 pátios fixos. Este lote se caracteriza com o maior volume de apreensões de pequeno porte e distâncias maiores a serem percorridas, o que eleva o montante de investimento inicial para R\$ 28,13 milhões.

Entretanto, ambos os lotes possuem taxa de retorno (TIR) similares de 17%, mesmo com as especificidades de cada lote. Isso é decorrente do balanceamento efetuado, com base no volume de apreensões, na alocação dos municípios que contemplam cada lote, permitindo gerar condições de igualdade de remuneração. Esta condição também evitará que um determinado lote seja mais atrativo que outro.

Destaca-se que este estudo também analisou o cenário para 3 e 4 lotes de concessão. Os lotes foram agrupados conforme a proximidade dos pátios fixos para facilitar a operação do concessionário, porém a existência de muitos pátios fixos deficitários, anulariam os ganhos dos pátios fixos superavitários, resultando em lotes que não atenderiam à remuneração mínima do mercado, conforme ilustrado na Tabela 23. Esta análise levou à conclusão que 2 lotes de concessão ou, lote único, seriam as alternativas para viabilizar o empreendimento.

[...]

Pressuposto III – Prazo de concessão

O modelo conceitual aplicado identifica que a taxa de retorno é atingida a partir de 15 anos de concessão dos serviços ora em estudo, conforme apresentado na Tabela 23, entretanto, para dar uma visão mais conservadora em relação ao contexto de implantação dos investimentos iniciais e das operações, bem como ampliar o interesse no mercado, recomenda-se que o prazo de 20 anos de concessão. Outros fatores que justificam o prazo de concessão recomendado são:

- Acomodar variação dos preços na realização dos investimentos fixos;
- Dificuldade do financiamento de 70% dos investimentos fixos;
- Aumento do custo financeiro do financiamento dos investimentos fixos;
- Demanda inferior às estimativas iniciais;
- Aumento dos custos de remoção e guarda;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

- Dificuldade de implementação de reajustes de preços de tarifas de remoção e guarda.

Observa-se que a Lei Complementar nº 76/1995, que dispõe sobre as concessões e permissões de serviços públicos no âmbito do Estado do Paraná, com a regulamentação do serviço integrado de gestão de pátios veiculares dado pelo Decreto Estadual nº 6.682/2017, estabeleceu como prazo máximo 25 anos de concessão com possibilidade de prorrogação por igual período, conforme observa-se:

[...]

Desta forma, a opção do prazo de 20 anos para a concessão dos serviços integrados de gestão dos pátios veiculares está em consonância com a legislação estadual vigente.

Pressuposto IV – Tarifas de serviços

Os preços atuais das tarifas de serviços de remoção e guarda praticados pelo DETRAN-PR estão distantes do que apregoa a Lei das Concessões, Lei nº 8.987/1995, em seu art. 6º, § 1º, no que diz respeito a modicidade das tarifas. Mello (2008 *apud* GONÇALVES, 2013), destaca que a modicidade a que se refere a lei não se limita ao sentido comum, corrente, do termo, mas ao seu significado jurídico e, é necessário que sejam consideradas as peculiaridades da situação fática (espécie de serviço, amplitude e características da necessidade pública a ser suprida, custas da execução do serviço, etc).

Em relação à espécie de serviço cabe avaliar que a prestação de serviços de remoção e guarda decorre de um processo de fiscalização da Autoridade de Trânsito, sendo um ônus atribuído ao proprietário do veículo como penalização pela irregularidade do bem ou do condutor, que podem impactar a saúde humana, segurança e o bom convívio social. Como destacado pela CF/1988, em seu art. 144:

[...]

Logicamente, o beneficiário da atividade de fiscalização não é o proprietário ou condutor do veículo, mas sim a sociedade que por intermédio das ações de segurança viária, recebe a proteção do Estado. Neste sentido, a modicidade tarifária deve ser avaliada pelo impacto que o valor praticado de tarifas pode ampliar e garantir a segurança viária para o cidadão e não na visão do infrator.

Outro aspecto importante da modicidade tarifária está relacionado aos custos da operação. Quando o valor arrecadado com as tarifas pela Autoridade de Trânsito é inferior às despesas de capital e custeio da atividade de fiscalização do trânsito, tem-se um déficit orçamentário que acaba sendo coberto pela sociedade.

Logo, a análise das tarifas dos serviços de remoção e guarda deve ser feita considerando o efeito que elas geram no comportamento das pessoas que fazem uso indevido do veículo ou praticam a condução do veículo de forma irregular. Tarifas módicas permitirão a sustentabilidade financeira dos serviços sem onerar a sociedade e contribuirão para a redução dos atos de infração.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

E, no contexto de uma concessão pública, tais tarifas devem remunerar o concessionário considerando o custo de oportunidade do capital investido. Mello (2004, p.734 apud GONÇALVES, 2013) observa que "em geral, o concessionário de serviço público (ou da obra pública) explora o serviço (ou a obra pública) mediante tarifas que cobra diretamente dos usuários, sendo daí que extrai, basicamente, a remuneração que lhe corresponde.

Atualmente, o DETRAN-PR tem adotado tarifa de remoção equivalente a R\$ 100,29 e tarifa de guarda de R\$ 27,66, independentemente do tipo de veículo. Estando estes valores muito defasados do custo operacional real que a Autoridade de Trânsito incorre em cada operação, como já apontado nos Estudos Preliminares e caracterizado no item 2.4.2 deste estudo.

A manutenção destes valores de tarifas não possibilita retorno para o agente privado também, cabendo ao Poder Concedente uma contraprestação de recursos que variam de R\$ 116,32 milhões (concessão de 15 anos), R\$ 126,36 milhões (concessão de 20 anos), ou R\$ 132,98 milhões (concessão de 25 anos). É importante ressaltar que a contraprestação impactaria o orçamento anual do DETRAN-PR, uma vez que a maior parcela dos gastos atuais com a operação vem sendo assumida pelas dotações orçamentárias da PMPR.

Outrossim, neste contexto de manutenção tarifária, a modelagem do negócio deveria ser concebida como Parceria Público-Privado Patrocinada, onde o Value-for-Money (VfM) gerado seria inferior ao obtido com a concessão pública tradicional. (fls. 634-644)

[...]

Pressuposto VIII – Garantia de demanda

O risco de demanda será integralmente suportado pelo concessionário. Para as projeções utilizou-se o percentual de apreensão de veículos do último ano, que foi de 0,65% da frota de veículos do Estado do Paraná, ou seja, cerca de 49.000 veículos/ano. Nesse volume de apreensões anuais, o empreendimento torna-se interessante para os investidores no prazo de 20 anos, cujos prazos de retornos situam-se em torno de 14 anos, possibilitando geração de ganhos adicionais que podem ser capturados pela Autoridade de Trânsito por outorga fixa ou variável.

A demanda de ponto de equilíbrio para a concessão dos serviços integrados de gestão dos pátios veiculares é de 45.000 veículos por ano. Abaixo deste volume, projeta-se que a taxa de retorno fique abaixo das expectativas de investidores, não ocorrendo retorno satisfatório do capital investido.

Desse modo, é importante que a autoridade de trânsito mantenha estes indicadores no radar durante o acompanhamento dos contratos de concessão, evitando que ocorra uma situação de *default* para os operadores do sistema. (fls. 653-654)



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

[...]

2.2.12. Descritivo de possíveis receitas acessórias

São definidas como acessórias quaisquer receitas recebidas pelo parceiro privado durante a concessão, não categorizadas como contraprestação ou tarifas cobradas de usuários ou do Poder Concedente. Geralmente estas variáveis, representam a remuneração de serviços adicionais ao objeto da licitação.

Para o projeto pátios veiculares algumas receitas acessórias foram elencadas como passíveis pelas concessionárias:

- a) Receita decorrentes da comercialização de espaços publicitários como propaganda externa ou outdoor nos locais dos pátios veiculares;
- b) Prestação de serviços de pequenos consertos de veículos, especialmente os casos que foram apreendidos por alterações irregulares no veículo ou falta de itens de segurança;
- c) Serviço de guincho para transferência de veículos apreendidos e liberados sem condições de transitar;
- d) Conveniência, como por exemplo *vending machines* (máquinas inteligentes que comercializam água, refrigerantes, sucos e snacks aos usuários dos serviços);
- e) Ganho financeiro pela possibilidade de parcelamento dos débitos existentes.

O modelo conceitual de viabilidade econômico-financeira deste projeto considerou as receitas descritas nas alíneas “a”, “d” e “e” na estimativa de receitas da operação dos pátios fixos que resultariam em um montante anual de receita de R\$ 739 mil aproximadamente.

As receitas acessórias compõem o valor total de receitas utilizado como base para apuração de outorga variável pelo Poder Concedente, se esta for a sua estratégia para a manutenção da qualidade dos serviços, bem como captura de ganhos adicionais existentes.

Todas as receitas acessórias propostas pelas concessionárias serão previamente anuídas pelo Poder Concedente e contabilizadas na SPE de forma destacada para controle. (fls. 666-667)

[...]

Na determinação dos investimentos (CAPEX) do PPR foram consideradas três perspectivas:

- 1) CAPEX Ambiental decorrente da adequação dos pátios atuais utilizados pela Autoridade de Trânsito com base na Lei Estadual nº 20.209/2020;
- 2) CAPEX Ampliação de Pátios decorrente da necessidade de atender à demanda estimada;
- 3) CAPEX de Renovação e Ampliação da frota de equipamentos de remoção de veículos.

Os valores utilizados para precificar os investimentos são referências de valores de mercado, os quais também foram



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

adotados no modelo conceitual da análise de viabilidade da concessão. (fls. 698)

[...]

2.4.2.7. Value-for-Money da Solução Proposta – Abordagem Qualitativa

É necessário também analisar os impactos qualitativos da solução proposta que são de difícil mensuração monetária, mas que se refletem na oferta dos serviços públicos à sociedade. Dentre eles, destacam-se:

- Reorganização administrativa: a solução proposta oportunizará ao DETRAN-PR o remanejamento de pessoal para outras áreas de sua atuação, elevando a capacidade de atendimento dos usuários dos serviços.
- Aumento da capacidade de segurança viária: a solução proposta liberará, cerca de 489 policiais militares que atualmente executam atividades de remoção, gerenciamento e guarda dos pátios veiculares da PMPR.

Readequação dos pátios veiculares da PMPR: os pátios atualmente utilizados para a guarda de veículos apreendidos serão desfeitos e voltarão a incorporar o patrimônio da PMPR, bem como poderão atender outras demandas de espaço que a entidade tenha para desenvolver projetos e ações que lhes são pertinentes.

- Readequação dos pátios veiculares do DETRAN-PR: da mesma forma, os pátios atuais serão desfeitos e voltarão a incorporar o patrimônio do DETRAN-PR, bem como poderão ser alienados, ou utilizados para expansão de outras atividades que lhes são pertinentes; (fls. 701-702)

[...]

2.4.12. Análise do benefício econômico-social do projeto

Como evidenciado no item 2.2.4, o modelo de negócio proposto permite vários benefícios ao Poder Concedente que vai da efetividade da fiscalização, agilidade e segurança da remoção, segurança e integridade patrimonial na guarda, agilidade e aumento de valor recuperado no leilão do veículo apreendido. Além disso, libera o orçamento anual do Poder Concedente para outras atividades de sua responsabilidade ou viabilização de novos programas, atividades e projetos, bem como permite a geração de receita ordinária adicional com outorgas.

[...]

E não obstante, é importante destacar que a solução proposta prioriza ações de prevenção e combate à proliferação de zoonoses como a dengue, zika e chikungunya, que tem impactado bastante a saúde humana da população paranaense em diversos municípios. (fls. 711-712)

Com a apresentação do EVTEA à Administração, a COMISSÃO DE RECEBIMENTO do Projeto Pátios Veiculares, composta por Valmir Antonio



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Moreschi (Detran – Núcleo de Unidades Descentralizadas), Rodrigo Francisco de Lima (Detran – Núcleo de Unidades Descentralizadas), Kennedy Machado (Detran - COOGI - Coordenadoria de Gestão da Informação), Luciano Humberto Prestes (Detran - Presidente da Comissão de Leilão), Tenente-Coronel Fernando Klemps (PMPR/DETRAN - Assessor Policial Militar), Roberto Carlos Evencio de Oliveira da Silva (SEPL – Coordenação de Concessões e Parcerias), e Conrad Moraes Roesel (SEPL – Coordenação de Concessões e Parcerias), avaliou o estudo e apresentou o Relatório Técnico n. 01/2020, constante de fls. 937 e ss. do protocolo 15.917.961-3. Extraio as seguintes passagens do mencionado relatório:

3.1 Veículos atualmente nos pátios do Detran e PM

O estudo apresentado pelo BRDE considera que a operação do concessionário terá início com os veículos apreendidos após a concessão dos serviços de gestão dos pátios de veículos apreendidos pelo Detran/PM, e considera que os veículos depositados atualmente nos pátios administrados pelo Detran não fariam parte da concessão.

A partir da provocação do Diretor Presidente do Detran, esta COMISSÃO DE RECEBIMENTO buscou avaliar a possibilidade de incluir os veículos atualmente apreendidos no objeto da concessão em estudo. Após conversa com a equipe da Polícia Rodoviária Federal, esta COMISSÃO DE RECEBIMENTO passou a considerar os veículos que estão apreendidos atualmente nos pátios do Detran e da PM como um ativo interessante para atrair o interesse de potenciais participantes do certame licitatório.

O que se observa na modelagem apresentada pelo BRDE é que os pátios novos permanecerão ociosos por um tempo significativo no início da operação. Como exemplo, um pátio com capacidade para 10.000 veículos receberia cerca de 4.800 veículos no primeiro ano (com base nos dados apresentados no Q5 - MOVIMENTAÇÃO DO PÁTIO E ESTIMATIVA DE RECEITAS da planilha de Modelo Conceitual).

A COMISSÃO DE RECEBIMENTO apontou criticamente a necessidade de revisão de diversos aspectos do EVTEA, tais como a possibilidade de ampliar o escopo da concessão para os pátios veiculares de outras instituições, os aspectos a respeito dos veículos com registro criminal, destinação de veículos não registrados e dos objetos deixados nos veículos, sistema de gestão das informações, área coberta dos pátios, limites para a outorga variável, tarifas,



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

quadro de indicadores de desempenho, processo de leilão, modelagem econômica, e outras contribuições.

Em resposta ao Relatório Técnico n. 01/2020, o BRDE elabora um quadro, onde apontou o acolhimento do posicionamento do DETRAN/PR a respeito dos veículos existentes nos pátios atuais, de modo que passaria a inserir como cláusula contratual dispositivo para possibilitar que os serviços da concessionária auxiliassem na redução dos estoques existentes, além de acolher diversos outros pontos trazidos pela análise da autarquia.

Após a solicitação de ajuste pelo DETRAN/PR em fls. 937 e ss. do protocolo 15.917.961-3, o BRDE promoveu a revisão do EVTEA e minutas anexas, apresentando versão atualizada conforme e-mail datado de 21 de dezembro de 2020 (fls. 1.029-1.030).

A nova minuta do caderno de encargos desenvolvida pelo BRDE incluiu, no objeto da concessão, os “serviços de apoio na gestão dos veículos depositados nos pátios do poder concedente, que consistem em serviços adicionais de apoio à desmobilização dos pátios atuais”, conforme item 1.1.12 do CADERNO DE ENCARGOS (protocolo 17.219.440-0, fls. 73).

Nesse escopo, foram disciplinados os seguintes encargos:

3.9. DOS SERVIÇOS DE APOIO NA GESTÃO DOS VEÍCULOS DEPOSITADOS NOS PÁTIOS DO PODER CONCEDENTE:

3.9.1. Os SERVIÇOS DE APOIO NA GESTÃO DOS VEÍCULOS ATUALMENTE DEPOSITADOS NOS PÁTIOS DO PODER CONCEDENTE são facultativos e dependerão de manifestação expressa do PODER CONCEDENTE, consistindo nos serviços adicionais de:

3.9.1.1. REMOÇÃO DOS VEÍCULOS depositados entre os pátios do PODER CONCEDENTE para os PÁTIOS da CONCESSIONÁRIA, respeitando os critérios de qualidade e segurança durante a operação;

3.9.1.2. GUARDA DOS VEÍCULOS transferidos do PODER CONCEDENTE nos pátios da CONCESSIONÁRIA, nas mesmas condições de guarda dos veículos apreendidos no âmbito da concessão;

3.9.1.3. NOTIFICAÇÃO dos proprietários de veículos, agentes financeiros e/ou dos entes que emitiram ordens judiciais sobre o bem, ao longo da estada do bem no seu pátio;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

3.9.1.4. LIBERAÇÃO DOS VEÍCULOS transferidos do PODER CONCEDENTE para o PROPRIETÁRIO;

3.9.1.5. LIBERAÇÃO DE VEÍCULOS LEILOADOS, que inclui o monitoramento da prensagem dos veículos destinados à reciclagem;

3.9.1.6. PREPARAÇÃO PARA LEILÃO dos veículos transferidos dos pátios do PODER CONCEDENTE, que inclui a identificação, separação e avaliação do bem;

3.9.1.7. DESEMBARAÇO de veículos transferidos com bloqueios judiciais e administrativos;

3.9.1.8. PREPARAÇÃO PARA BAIXA dos veículos transferidos que foram leiloados como sucata e reciclagem.

3.9.2. A CONCESSIONÁRIA fara jus a remuneração pela prestação dos serviços adicionais de acordo com o detalhamento constante no TÍTULO IV deste ANEXO.

[...]

13.1.2. SERVIÇOS DE APOIO NA GESTÃO DOS VEÍCULOS DEPOSITADOS ATUALMENTE NOS PÁTIOS DO PODER CONCEDENTE – os valores referentes aos serviços adicionais serão remunerados de acordo com as TARIFAS DE REMOÇÃO e GUARDA e RENDAS DE SERVIÇOS DE PREPARAÇÃO DO LEILÃO.

13.1.3. Os SERVIÇOS ADICIONAIS DE REMOÇÃO e DE GUARDA, abrangidos pelo item 13.1.2, serão devidos somente quando o veículo for transferido para um dos pátios da CONCESSIONÁRIA.

13.1.3.1. No caso do subitem 13.1.3, a TARIFA DE REMOÇÃO será devida à CONCESSIONÁRIA e o pagamento será efetuado diretamente pelo PROPRIETÁRIO quando da liberação do veículo ou deduzida do montante da receita da alienação do veículo em leilão quando da prestação de contas ao PODER CONCEDENTE.

13.1.3.2. No caso do subitem 13.1.3, a TARIFA DE GUARDA será devida à CONCESSIONÁRIA, pela contagem de dias em que o veículo permanecer nos pátios da CONCESSIONÁRIA, respeitando o prazo máximo previsto na legislação.

13.1.3.3. A cobrança do valor da TARIFA DE GUARDA será efetuada diretamente pelo PROPRIETÁRIO quando da liberação do veículo ou deduzida do montante da receita da alienação do veículo em leilão quando da prestação de contas ao PODER CONCEDENTE.

13.1.4. As RENDAS DE SERVIÇOS DE PREPARAÇÃO DO LEILÃO, na hipótese do subitem 13.1.2, serão processadas e cobradas conforme estipulado nos subitens 3.10.9 e 3.10.10.

E, ainda, na minuta de contrato (protocolo 17.219.440-0, fls. 190):



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

5.1.12 SERVIÇO DE APOIO NA GESTÃO DOS VEÍCULOS DEPOSITADOS NOS PÁTIOS DO PODER CONCEDENTE, que consiste em serviços adicionais de apoio à desmobilização dos pátios atuais do PODER CONCEDENTE.

A revisão do EVTEA e as minutas foram remetidas pela Superintendência Geral de Parcerias (SGPAR) à PGE por meio do ofício 05012021-01, de 5 de janeiro de 2021, em protocolo 17.219.440-0.

Analizados o EVTEA e as minutas, foi expedida Informação nº 28/2021-AT/GAB-PGE, de 20 de janeiro de 2021 (protocolo 15.917.961-3, fls. 1.031-1.036), contendo análise do teor dos estudos do EVTEA.

Diante dos estudos, a PGE concluiu pela necessidade de a Administração aprofundar a análise:

[...] deve-se observar que o EVTEA, mesmo que elaborado por meio de convênio, é um estudo que deve ser recebido e aprovado pela Administração Pública. Neste ponto, a pouca instrução do protocolado não permite verificar qualquer ato administrativo de recebimento e aprovação dos estudos e, tampouco, de qualquer justificativa ou motivação de autoria da Administração quantos as razões para a concordância com os termos do EVTEA e a desnecessidade de ajustes ou alterações.

[...]

Um segundo ponto que merece destaque é a divisão em dois lotes que foi apresentada no EVTEA e não foi objeto de justificativa que indique porque a escolha por dois lotes é a que melhor atende o interesse público e que permitirá a prestação de um serviço público adequado. Assim, deve a Administração Pública justificar a escolha dos lotes de forma a demonstrar a eficiência e a superioridade técnica desta opção de forma exaustiva.

[...]

Deve-se reforçar que estes pontos foram indicados de forma não exaustiva, uma vez que a análise conclusiva dos instrumentos convocatórios depende de manifestação técnica da Administração, que pode ter como base o EVTEA, mas deve apresentar motivação autônoma e, nos pontos indicados, não há, inclusive, motivação suficiente no próprio EVTEA. Ainda, a análise da regularidade da tramitação do protocolado é necessária para que se possa concluir pela legalidade dos instrumentos convocatórios, e não há elementos suficientes que indiquem se os trâmites exigidos na legislação foram obedecidos. Deste modo, faz-se necessária a indicação do iter administrativo até momento, para que se possa verificar se ainda existem atos



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

administrativos necessários para o encerramento da fase interna do processo licitatório. (protocolo 15.917.961-3, fls. 1.031-1.036)

Por meio do Ofício GEPLA 2021/0001 do BRDE (protocolo 15.917.961-3, fls. 1.060-1.063), datado de 18 de fevereiro de 2021, realizou a entrega do EVTEA e minutas anexas por meio de protocolo 17.372.899-9.

Nos cadernos apresentados, além das cláusulas examinadas pela PGE, houve outras revisões no texto dos estudos, como exemplo, foi incluído no rol do item 2.2.1, letra I, do EVTEA revisado, fls. 1364 do protocolo 15.917.961-3 (fls.306, protocolo 17.372.899-9), o *serviço de apoio na gestão dos veículos depositados nos pátios do poder concedente*. A matéria foi detalhada, conforme fls. 1365 do protocolo 15.917.961-3:

Destaca-se que a transferência dos estoques de veículos não liberados ou leiloados para a Concessionária não está prevista no escopo dos estudos, cabendo ao DETRAN/PR a sua efetiva gestão e realização até que seus pátios atuais sejam desmobilizados por completo. Entretanto, será criado dispositivo contratual para que o DETRAN/PR possa utilizar os serviços das concessionárias vencedoras do certame para agilizar este processo de desmobilização dos seus pátios. Os regramentos para isso estão definidos no Caderno de Encargos anexo aos estudos.

Considerando a existência de credenciamento vigente de leiloeiros oficiais realizados pelo DETRAN/PR, recomenda-se que este serviço seja mantido para a desmobilização dos pátios atuais. Contudo, se o DETRAN/PR se valer do dispositivo contratual supracitado, o edital de credenciamento de leiloeiros deve ser cancelado, mantendo as atribuições apenas com as concessionárias dos serviços.

Também será objeto de previsão de dispositivo contratual a oportunidade de celebração de convênios entre o DETRAN/PR e outras entidades do Sistema Nacional de Trânsito, como o Departamento de Estradas e Rodagem (DER), Polícia Militar Rodoviária Estadual (PMRE) e Órgãos e Entidades Municipais de Trânsitos. Desta forma, permite que o DETRAN/PR estabeleça as parcerias necessárias e integre as operações desses outros entes às suas operações, organizando e padronizando os serviços de gestão de pátios do Estado do Paraná. Ressalta-se que o DETRAN/PR ainda não estabeleceu essas parcerias e, por isso, na modelagem econômico-financeira do projeto foi adotado somente os seus números oficiais de apreensão e movimentação de pátios.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Em 1º de março de 2021, a Comissão de Recebimento do DETRAN/PR reuniu-se para examinar o EVTEA, e, ao final, os presentes José Batista da Costa, Guilherme Rangel de Melo Alberto, Tenente-Coronel QOPM Fernando Klemps, Robert Carlon de Carvalho, Valmir Antonio Moreschi, Mauro Borges dos Santos e Giolvane Ferreira, deliberaram, por unanimidade:

1.) Os presentes abaixo assinados AFIRMAM que o EVTEA foi entregue pelo BRDE, de modo satisfatório e de acordo com todas as especificações do Item 7, do Plano de Trabalho, que corresponde a estruturação do projeto, após estudos, para determinar a viabilidade técnica e econômica, a partir das análises do projeto preliminar sob os aspectos técnicos de engenharia, socioambiental, jurídico e econômico-financeiro”; “2.) Os presentes abaixo assinados RECOMENDAM ao Diretor Geral Senhor Wagner Mesquita de Oliveira, pelo SEGUIMENTO do projeto de concessão de pátios do DETRAN/PR, mediante a EMISSÃO da competente ORDEM DE SERVIÇO para que o BRDE execute os serviços constantes do Item 8, do Plano de Trabalho, que consiste na validação externa, a qual corresponde a Consultoria Técnica do BRDE ao DETRAN/PR quando da realização de audiência e consulta pública, fomentando a transparência e estimulando a participação nos processos de consulta/audiência pública, por meio de ações que devem estar contempladas no plano de comunicação, bem como atender às interpelações dos órgãos de controle. (protocolo 15.917.961-3, fls. 1.659)

A conclusão foi ratificada pelo Diretor-Geral do DETRAN/PR, Wagner Mesquita de Oliveira conforme Ofício 84/2021-DG (15.917.961-3, fls. 1.662-1.663).

Os estudos foram submetidos à análise da AGEPAR, que expediu determinações de ajustes.

A Nota Técnica n. 01/2021 SEDEST/SGPAR (Secretaria de Estado do Desenvolvimento Sustentável e do Turismo, SEDEST, e Superintendência Geral de Parcerias, SGPAR), de 6 de maio de 2021, veiculou parecer a respeito do projeto (protocolo 15.917.961-3, fls. 1.798-1.830:

Assim, o melhor cenário de modelagem verificado para o projeto foi o de concessão comum, pois permite que o Estado repasse todos os riscos da operação ao privado, inclusive da própria demanda.

Ainda, a concessão comum, elimina o ônus ao Estado da gestão dos pátios tal como os decorrentes da mobilização de policiais, custos com guincho, manutenção de pátios, danos



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

ambientais, custos com locação de áreas e com recursos humanos. Vislumbra-se ainda como bônus o aumento da receita com as taxas, a maior agilidade na realização dos leilões, e o menor número de veículos irregulares circulando.

[...]

Nos termos do artigo 50 do Decreto Estadual nº 1953, de 05 de julho de 2019, o CPAR deliberará pela aprovação ou rejeição do projeto de parceria, com base no parecer técnico, ora apresentado.

Deste modo cabe a deliberação do Conselho de Parcerias sobre:

- a aprovação do projeto de Concessão de Serviços Públicos de Implantação, Operação, Manutenção e Gestão de Pátios Veiculares Integrados no Estado do Paraná, nos termos do modelo de negócio estruturado;
- a aprovação da modelagem jurídica da licitação da concessão e respectivo contrato;
- a aprovação do Foro Central da Comarca da Região Metropolitana de Curitiba para dirimir eventuais controvérsias que surjam no decorrer do prazo contratual;
- a aprovação do prosseguimento dos trâmites para realização da consulta e audiência públicas, e licitação;
- a aprovação da contratação da B3 para apoio no processo licitatório da concessão.

Em caso de deliberação positiva acerca dos itens supra listados, em especial do prosseguimento do projeto de parceria, este deverá ser ratificado pelo Governador (Artigo 51 do Decreto 1953/2019), e então encaminhado à consulta ou audiência pública e demais trâmites necessários previstos no Decreto mencionado. É o parecer.

O parecer foi submetido à apreciação do CPAR na sua 6ª Reunião, realizada em 12 de maio de 2023, que assim deliberou:

Na sequência, passou a palavra ao Diretor-Geral do DETRAN/PR, Wagner Mesquita de Oliveira para apresentação do tema objeto da reunião. A palavra então foi concedida a Adriano Marcos Furtado, Diretor de Operações do DETRAN/PR, para apresentação da proposta de concessão dos serviços de pátios veiculares. O Superintendente Geral de Parcerias, Ágide Eduardo Meneguette, também fez o uso da palavra para relatar os aspectos técnicos e licitatórios do projeto de concessão. Por fim, Wilson Bley Lipski, Vice-Presidente do Banco Regional de Desenvolvimento do Extremo Sul, apresentou uma retrospectiva sobre todo o trâmite do projeto, contratação do BRDE e os diversos desafios para estruturar a modelagem de concessão ora apresentada. Aberta a fase do debate, a Procuradora-Geral do Estado, Dra. Leticia Ferreira da Silva, fez alguns apontamentos quanto à validação do convênio e



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

dos estudos; à divisão da outorga fixa e variável; pontuou sobre o reequilíbrio econômico-financeiro, risco da demanda para a concessionária e, por fim, algumas questões relativas aos lotes, às empresas que poderão concorrer no certame e ao sistema que será utilizado no projeto. O Diretor-Geral do DETRAN/PR, Wagner Mesquita de Oliveira, informou que está marcada uma reunião no Tribunal de Contas do Estado no dia 21/05/2021 para apresentação do projeto de concessão.

Deliberações:

I - Quanto ao projeto de Concessão de Serviços Públicos de Implantação, Operação, Manutenção e Gestão de Pátios Veiculares Integrados no Estado do Paraná:

De acordo com o art. 24 do Decreto nº 1953/2019 e diante da Nota Técnica nº 01/2021 SEDEST/SGPAR, o Conselho deliberou, por unanimidade, pela APROVAÇÃO do Projeto de Concessão de Serviços Públicos de Gestão dos Pátios Veiculares Integrados do Estado do Paraná, conforme especifica abaixo:

A delegação dos serviços à iniciativa privada será por meio de concessão completa dos serviços de remoção, guarda, liberação e preparação para leilão dos veículos apreendidos possibilitando um ganho significativo na qualidade da gestão e serviço prestado, solucionando questões importantes ao Estado no âmbito da segurança no trânsito e proporcionando maior satisfação aos usuários.

a) Viabilidade Econômico-Financeira:

O estudo propôs 44 (quarenta e quatro) pátios fixos com raio médio de cobertura de 40 km e a divisão do Estado em 2 (dois) lotes com a especificação conforme tabela abaixo:

[...]

b) Modelagem Jurídica:

- A licitação será na modalidade de concorrência, conforme inciso II, do art. 2º da Lei Federal nº 8.987/1995 e art. 2º da Lei Complementar nº 76/1995;

- O critério de julgamento será o de menor valor da tarifa do serviço, com o intuito de selecionar a proposta mais vantajosa, conforme autoriza o art. 16, inciso I, da Lei Complementar nº 76/1995 e art. 15, inciso I da Lei Federal nº 8.987/1995;

- O prazo da concessão será de 20 (vinte) anos em conformidade com a Lei Complementar Estadual nº 76/1995 e Decreto nº 6.682/2017;

- O risco de demanda é integralmente atribuído ao concessionário;

- Será realizado Consulta e Audiência Pública para divulgação dos estudos e instrumentos convocatórios, com o intuito de dar ampla publicidade e transparência ao processo, ressaltando que, não havendo alterações substanciais nestas fases, desde já, fica aprovada a fase licitatória;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

- Eventuais controvérsias que surjam no decorrer do prazo contratual serão dirimidas no Foro Central da Comarca da Região Metropolitana de Curitiba;
- O projeto fica condicionado ao parecer de legalidade e constitucionalidade da Procuradoria-Geral do Estado.

Em 15 de junho 2021 teve início a consulta pública a respeito da concorrência e do Projeto de Concessão de Serviços Públicos de Gestão dos Pátios Veiculares Integrados do Estado do Paraná (protocolo 15.917.961-3, fls. 2.265), que já foi realizada sob o texto atualizado das minutas, após trâmites realizados entre o Grupo Técnico do DETRAN e o BRDE.

Os resultados da consulta pública foram registrados no protocolo 17.646.521-2, que foi apensado ao protocolo 15.917.961-3.

No escopo da consulta pública, foi realizada reunião entre o BRDE, TCE/PR, DETRAN/PR e SEDEST/SGPAR, no dia 11 de agosto de 2021 (protocolo 17.646.521-2, fls. 1.034-1.035).

Depois da reunião, no dia 12 de agosto de 2021, o Gerente Adjunto de Planejamento – Projetos e Novos Negócios do BRDE, Anderson José Amâncio, encaminhou e-mail exclusivamente aos interlocutores da SEDEST/SGPAR, DETRAN/PR informando que:

Após a reunião com o TCEPR identificamos uma oportunidade melhoria das condições de riscos na minuta do edital, precisamente sobre o Anexo IX - Minuta do Contrato.

1. Melhoria Identificada: inserir uma faixa de variação da demanda que pudesse criar condições para a concessionária solicitar o reequilíbrio do contrato quando a variação for negativa e para o Poder Concedente solicitar o reequilíbrio do contrato quando a variação for positiva.

2. Proposição de ajuste no Anexo IV - Minuta do Contrato:

a. Substituir o texto do item 37.4.33 por:

RISCO CONCESSIONÁRIA...

37.4.33. Variação negativa de até 25% da estimativa de apreensões anuais totais prevista para o Lote nos itens 21.7.2, 21.8.2 e 21.9.2 do ANEXO III – CADERNO DE ENCARGOS ou da última estimativa revisada após processo recomposição do Equilíbrio Econômico-Financeiro do Contrato;

37.4.33.1 Variação negativa superior a 25% da estimativa de apreensões anuais totais prevista para



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

o Lote nos itens 21.7.2, 21.8.2 e 21.9.2 do ANEXO III – CADERNO DE ENCARGOS ou da última estimativa revisada após processo de recomposição do Equilíbrio Econômico-Financeiro do Contrato por até dois anos consecutivos, observada a contagem prevista na subcláusula 37.xxx.1.

b. Inserir os itens:

RISCO PODER CONCEDENTE...

37.xxx. Variação negativa superior a 25% da estimativa de apreensões anuais totais prevista para o Lote nos itens 21.7.2, 21.8.2 e 21.9.2 do ANEXO III – CADERNO DE ENCARGOS ou da última estimativa revisada após processo de recomposição do Equilíbrio Econômico-Financeiro do Contrato, quando observada em mais de dois anos consecutivos.

37.xxx.1. A contagem do período de dois anos consecutivos se iniciará tão somente após a implantação de todos os pátios veiculares previstos para o Lote.

37.xxx.2 A variação positiva superior a 25% da estimativa de apreensões anuais prevista para o Lote nos itens 21.7.2, 21.8.2 e 21.9.2 do ANEXO III – CADERNO DE ENCARGOS ou da última estimativa revisada após processo de recomposição do Equilíbrio Econômico-Financeiro do Contrato, quando observada em mais de dois anos consecutivos dará ensejo à recomposição do Equilíbrio Econômico-Financeiro do Contrato nos termos da Seção V - Dos Pleitos de Iniciativa do PODER CONCEDENTE.

[...]

3. Justificativas:

a. Apesar do risco da demanda estar alocado à Concessionária, a variação significativa da demanda estimada e por períodos prolongados pode comprometer a execução do contrato;

b. Os custos operacionais serão variáveis mas as despesas administrativas e financeiras e o investimento fixo inicial se manteriam, criando ociosidade nos investimentos e resultando no aumento do prazo de retorno do projeto que, se a variação negativa perdurar por longo período, pode eliminar a atratividade da concessão para o privado;

c. Há muitas evidências que apontam para que a variação da demanda será "positiva", seja pelo aumento da capacidade de fiscalização do Poder Concedente e pela oportunidade de parcerias com as outras entidades do Sistema Nacional de Trânsito, portanto, é salutar a previsão de condição para que o Poder Concedente também possa chamar um reequilíbrio econômico-financeiro do contrato, que pode se transformar em maior outorga e/ou redução das tarifas de serviços;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

d. O percentual de corte para a variação negativa de 25% reflete o cenário de tarifas com desconto de 10%, redução de demanda nos três primeiros anos (quanto mais cedo o prejuízo, mais impacto na taxa de retorno), demanda fixa sem aumento do quarto ao vigésimo ano (pior dos mundos), fatores esses que resultariam em uma taxa de retorno NULA, isto é, sem remuneração do capital investido para a concessionária passível de solicitação de reequilíbrio econômico-financeiro em favor da Concessionária;

e. A partir da variação positiva de 15%, considerando cenário de tarifas com desconto de 10%, incremento na demanda do segundo ano e mantendo-se constante até o vigésimo ano, a taxa de retorno da concessionária ficará acima da WACC de 8,42% ao ano, isto é, demonstrando um ganho superior à concessionária. Entretanto, para a manutenção de uma paridade com o risco da concessionária, recomenda-se que o limite de corte da variação positiva seja de 25%, sendo passível de captura por reequilíbrio econômico-financeiro em favor do Poder Concedente. Entre 15% e 25% da variação positiva, o Poder Concedente capturaria parcela do ganho por meio da outorga já instituída.

Encerrada a consulta pública, as novas minutas (Informação n. 090/2021/SECO/DISAD/COAD do DETRAN/PR, de 20 de agosto de 2021) foram submetidas ao exame da AGEPAR (protocolo 15.917.961-3, fls. 3.699), que, em atenção à deliberação do seu Conselho Diretor, Reunião n. 28, expediu determinações, conforme contido em protocolo 15.917.961-3, fls. 3769/3793 e fls. 3.796.

Submetido a novo parecer da PGE, sobreveio a Informação n. 435/2021 – AT/GAB-PGE (fls. 4385/4440), com determinações. Assim constou:

Ante o exposto, conclui-se pela regularidade do procedimento até o presente momento, todavia para que possa se apontar conclusivamente pela legalidade dos instrumentos convocatórios e pela possibilidade jurídica de início da fase externa do processo licitatório se faz necessário:

- a) nova manifestação do CPAR, deliberando expressamente sobre a conveniência das cláusulas 38.4.33 e 38.4.34 da Minuta de Contrato nos termos desta manifestação;
- b) juntada do contrato eventualmente celebrado com a B3 que autoriza a sua inclusão nos instrumentos convocatórios;
- c) justificativa técnica que analise os impactos dos valores devidos a B3, que serão adimplidos pelo concessionário, na competitividade do certame, levando-se em conta a somatória destes valores com as exigências de qualificação econômico-financeira e garantia de proposta.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

d) inclusão nos instrumentos convocatórios de um percentual mínimo ou padrão de compartilhamento de receitas acessórias ou extraordinárias, uma vez que não se pode considerar a outorga – instituto jurídico diverso – como mecanismo de compartilhamento.

e) justificativa mais detalhada acerca do percentual exigido para a qualificação técnica indicando de forma concreta e no contexto atual que não haverá restrição a competitividade do certame;

f) exclusão da Cláusula 17.9 da Minuta de Contrato – que prevê que no caso de IPCA negativo não haverá redução da tarifa – por ofensa ao princípio da modicidade tarifária;

g) juntada das informações orçamentárias e financeiras.

Ainda, recomenda-se que seja aperfeiçoado o texto do Edital e seus Anexos nos seguintes pontos:

a) maior clareza quanto a incidência do Sistema de Desempenho, em especial os índices de atendimento ao usuário, nos casos de remoção para os pátios do Poder Concedente;

b) maior clareza quanto a indicação de uso de destinação de uma parcela da receita auferida pela Concessionária em ações educacionais, campanhas publicitárias e de fiscalização de trânsito, de forma a afastar a interpretação de que seria possível – em ofensa à necessidade de licitação – que a concessionária adquira bens para o Poder Concedente e não para o exercício da concessão;

c) a formulação de estudos acerca das exigências, funcionalidades e da capacidade de utilização da plataforma tecnológica a ser desenvolvida pela concessionária de forma a mitigar o risco de atrasos de responsabilidade do Poder Concedente enunciado nas cláusulas 38.6.9 e 38.6.10 da Minuta de Contrato;

d) aperfeiçoamento da redação dos dispositivos relacionados à prorrogação contratual nos termos desta manifestação;

e) aperfeiçoamento sob a ótica da continuidade do serviço público da necessidade de celebração de contratos de locação de terrenos dos pátios em prazo superior ao término contratual;

f) aperfeiçoamento da redação da cláusula 30.1.28 da Minuta do Contrato de forma a que a redação indique de forma mais clara quais iniciativas serão impostas a concessionária.

g) exclusão da possibilidade de contratação de empresa de consultoria pela própria concessionária, nos termos da cláusula 8.5.4 da Minuta de Contrato.

Por fim, faz-se necessário esclarecimentos e justificativas técnicas quanto aos seguintes pontos:

a) existência de outros pátios, que não os da Polícia Civil, que poderiam receber veículos com bloqueio ou restrição



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

judicial e, em caso positivo, adaptação dos instrumentos convocatórios;

b) realização de leilões concorrentes pelo Poder Concedente seja em função de veículos em estoque nos pátios ou em função de veículos que após o contrato e o recolhimento aos pátios do Poder Concedente tenham as restrições judiciais levantadas;

c) se no caso das atividades de publicidade da concessionária haverá incidência de alguma forma de compartilhamento da receita ou se o uso sem ônus de 20% dos espaços é a forma de compartilhamento neste caso específico;

d) se o reajuste da renda do leilão pelo mesmo índice das tarifas de guarda e remoção e sem necessariamente ser idêntica ao custo efetivo incorrido para a realização do leilão é compatível com a regulamentação infralegal das normas de trânsito;

e) o que se pretende de forma mais precisa com a expressão passivo ambiental na cláusula 38.4.29 da Minuta de Contrato;

f) necessidade de tratamento diferenciado na cláusula 22.17 da Minuta de Contrato;

A Nota Técnica 006/2021 – SEDEST/SGPAR, de 12 de novembro de 2021, assinada por Ágide Eduardo Perin Meneguette, do SGPAR, assentou:

Em sua Informação (fls. 4385/4440), a PGE faz a recomendação de nova manifestação do CPAR com relação ao risco da demanda. Ocorre que o CPAR deliberou que o risco da demanda deveria ser suportado, integralmente, pela Concessionária. Posteriormente, na análise realizada pelo Tribunal de Contas do Estado, foi apontada a necessidade de uma segurança jurídica à Concessionária, no tocante ao risco da demanda, tendo em vista que a referida demanda será alcançada, ou não, dependendo da atuação da Autoridade de Trânsito em realizar as apreensões ou remoções.

[...]

Deste modo, a SGPAR informa que participou das reuniões de estruturação do Projeto e entende que o compartilhamento do risco da demanda, na forma estabelecida nas subcláusulas acima mencionadas trará uma maior segurança jurídica para a Concessão dos Pátios Veiculares Integrados, tendo em vista que a referida demanda depende da atuação direta da Autoridade de Trânsito para se realizar.

Portanto, caberá ao CPAR por deliberar sobre o risco de demanda no Projeto de Concessão de Pátios Veiculares Integrados, restando suportado integralmente pela Concessionária ou sendo compartilhado com o Poder Concedente, nos termos das subcláusulas 38.4.33 e 38.4.34 da Minuta de Contrato.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Diante do Relatório de Auditoria Preliminar da 5ª Inspeção de Controle Externo, subscrita em 17 de novembro de 2021, e remetida via Apontamento Preliminar de Acompanhamento (APA) 21724 em 18 de novembro de 2021, o DETRAN/PR solicitou a análise do BRDE, que se manifestou na forma do Relatório Técnico da Validação Externa, Anexo 3 do protocolo 18.326.876-7:

Cada recomendação foi analisada e incorporada ao modelo, com exceção da Recomendação 10 [Achado 6], cuja diretriz do DETRAN/PR é a de que a entidade não necessitará dos serviços de apoio, buscando esforços próprios necessários para a desmobilização dos pátios com sua própria estrutura.

Em 11 de janeiro de 2022, em resposta APA 21724 da 5ª Inspeção de Controle Externo do TCE/PR, o Diretor-Geral do DETRAN/PR encaminhou Ofício n.º 009/2021 – AT/COOAD/DAF/DG, que, em conjunto com o Memorando n. 031/2022/AT/COAD, assentou que a resposta da autarquia foi elaborada “pela Coordenadoria Administrativa e Assessoria Jurídica, utilizando como suporte, a manifestação do Banco Regional de Desenvolvimento do Extremo Sul – BRDE que encontra-se nos Anexos 03 à 06 do presente” (protocolo 18.326.876-7, fls. 163-164).

Na comunicação, o Diretor-Geral declara:

Por fim, ressalta-se que todas as recomendações e determinações que demandem alterações nas minutas propostas, serão incorporadas e acostadas ao presente protocolado em momento oportuno, após a conclusão de todas as análises, encaminhamentos e consultas necessárias.

Em relação ao necessário tratamento dos pátios atuais, declarou (protocolo 18.326.876-7, fls. 44 e 49):

Após detida análise quanto a pertinência na manutenção da previsão do serviço de apoio na desmobilização dos veículos atualmente existentes nos pátios do Detran/PR, verificou-se que a Autarquia encontra-se apta a assumir integralmente a demanda, sem a necessidade de apoio da Concessionária.

Dessa forma, tal previsão será suprimida do Edital e demais instrumentos pertinentes.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Em 18 de janeiro de 2022, o CPAR realiza sua 9ª Reunião, na qual deliberou sobre o projeto de concessão dos pátios do DETRAN/PR:

1. Deliberações acerca do Projeto de Concessão dos Serviços Públicos de Gestão dos Pátios Veiculares Integrados do Estado do Paraná, nos termos da Nota Técnica nº 007/2021 – SEDEST/SGPAR, especificamente quanto:

1.1 O risco de demanda no Projeto, restando suportado integralmente pela Concessionária ou sendo compartilhado com o Poder Concedente; e

1.2 A utilização da TIR sem alavancagem para fins de comparação com a Taxa de Mínima Atratividade do Projeto.

2. Informes Gerais.

Após, passou a palavra ao Superintendente Geral de Parcerias, Sr. Ágide Eduardo Meneguette, que apresentou os pontos que seriam discutidos na reunião.

Em seguida, o Diretor de Operações do DETRAN/PR, Sr. Adriano Marcos Furtado, fez breves considerações acerca do Projeto de Concessão dos Pátios Veiculares Integrados.

Na sequência, o Chefe de Gabinete do BRDE, Sr. Anderson José Amâncio, abordou especificamente os aspectos técnicos quanto ao risco da demanda e utilização da TIR sem alavancagem para fins de comparação com a Taxa de Mínima Atratividade do Projeto.

Deliberações:

De acordo com o art. 24 do Decreto nº 1.953/2019, o Conselho deliberou, por unanimidade, pela APROVAÇÃO do compartilhamento do risco de demanda, bem como da utilização da taxa interna de retorno (TIR) sem alavancagem para comparação com a taxa de mínima atratividade (WACC) do Projeto de Concessão dos Serviços Públicos de Gestão dos Pátios Veiculares Integrados do Estado do Paraná, conforme Nota Técnica nº 007/2021 da SEDEST/SGPAR.

A deliberação resultou na Resolução 12 de 19 de janeiro de 2022, do CPAR, subscrita pelo titular da SEDEST, Márcio Nunes.

Após as análises realizadas pela 5ª Inspeção de Controle Externo do TCE/PR, expressas nos CACOs 220615 e 224071, bem como na APA 21724 e na Representação 616582/21, o DETRAN/PR promoveu modificações nas minutas, de acordo com a Informação n. 014/2022/AT/COOAD (protocolo 15.917.961-3, fls. 4.458-4.459).

A AGEPAR, por meio de sua Coordenadoria Residual e de Novos Mercados (CRNM) e Diretoria de Relações Econômicas (DRE) realizou análise,



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

conforme Informação Técnica 1/2021, de 10 de fevereiro de 2022. Nessa informação constaram os 42 achados do Relatório de Fiscalização n. 14/2021 da 5ª Inspeção de Controle Externo. Destaca-se nesse exame:

Recomendação TCE:

Achado 6. [...] Incluir, no Caderno de Viabilidade Técnica e Ambiental e na modelagem econômico-financeira, a projeção da demanda para os serviços de apoio na gestão

Comentário Detran e BRDE:

Detran vai assumir integralmente tal demanda, sem a necessidade de apoio da Concessionária.

Avaliação CRNM/DRE

Não será feita análise, por se tratar de uma estratégia de política pública do poder concedente.

Recomendação TCE:

Achado 7. [...] Disciplinar, adequadamente e com clareza, a forma como serão apropriadas pelo Poder Concedente e pela concessionária, as receitas arrecadadas em leilão, relativas à execução do serviço de apoio na gestão, estipulando ordem de preferência ou qualquer outro critério apto a dotar tal apropriação de maior segurança

Comentário Detran e BRDE:

Detran vai assumir integralmente tal demanda, sem a necessidade de apoio da Concessionária.

Avaliação CRNM/DRE

Não será feita análise, por se tratar de uma estratégia de política pública do poder concedente.

Adicionalmente, a AGEPAR recomenda a adoção de ajustes para o atendimento às determinações do TCE/PR. Em reunião do Conselho Diretor da AGEPAR, realizada em 24 de fevereiro de 2022, foi deliberado:

- a) Determinar que, previamente ao prosseguimento do certame, sejam realizadas as alterações ou apresentadas justificativas para os itens contidos na fundamentação deste voto (item “I” a “XI”);
- b) Ratificar a aprovação do Edital e Anexos de Concessão de Serviços Públicos de Implantação, Operação, Manutenção e Gestão de Pátios Veiculares Integrados no Estado do Paraná, alterado em razão de manifestação do Tribunal de Contas do Estado, desde que atendidos ou expressamente justificados os apontamentos constantes do item “a”;
- c) Determinar que, previamente à homologação do certame, o protocolado retorne a esta Agência Reguladora



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

para “parecer”, nos termos da Lei Complementar Estadual nº 222/2020 (art. 6º, inc. IX);

d) Determinar à Coordenadoria de Normatização Regulatória – CNR/DNR que deflagre ciclo regulatório para normatização do procedimento e processamento do reajuste tarifário para o contrato decorrente da concessão do serviço público em questão, contemplando as recomendações do Tribunal de Contas do Paraná sobre o tema.

A partir desses apontamentos, o DETRAN/PR reelaborou o edital, incorporando o compartilhamento de riscos, estabelecendo que o aumento ou a redução da demanda em patamares superiores a 25% representaria o limiar de risco recíproco entre o poder concedente e a concessionária. Além disso, todas as disposições a respeito dos serviços de apoio aos atuais pátios do DETRAN/PR foram suprimidas (protocolo 15.917.961-3, fls. 4.534-5.202).

As minutas foram examinadas pela Procuradoria-Geral do Estado conforme Informação n. 131/2022 – AT/GAB-PGE, que concluiu:

Ante o exposto, conclui-se pela legalidade e regularidade do procedimento até o presente momento, bem como dos instrumentos convocatórios de fls. 4.614-4989, desde que: i) sejam juntadas informações orçamentárias e financeiras adequadas para a abertura do processo licitatório em análise; ii) os valores a serem adimplidos pelas adjudicatárias junto a B3 sejam objeto de justificativa quanto ao impacto na concessão e na competitividade do certame; iii) seja apresentada justificativa quanto à capacidade institucional do Poder Concedente de realizar as tarefas que lhe cabem na Fase de Implantação e, em especial, analisar e aprovar a plataforma tecnológica dentro dos prazos contratualmente previstos.

Sobreveio Informação n. 119/2022 – APL, datada de 23 de março de 2022, que declarou que o DETRAN/PR deixará de arcar com despesas de manutenção dos pátios veiculares no valor de R\$ 7.360.000,00. A peça foi assinada por Ulisses Andretta Neto e Felix Bochnia Filho, da assessoria de planejamento da Coordenadoria Financeira do DETRAN/PR.

A informação é ratificada pelo Diretor Administrativo e Financeiro do DETRAN/PR, Francisco José Batista da Costa, em informação emitida no dia 23 de março de 2022 (protocolo 15.917.961-3, fls. 5.223-5.224).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

A SEFA, do Estado do Paraná, emite a Informação n. 136/2022, subscrita pelo Diretor Adjunto, Pedro Rafahel Fernandes Lobato, sob a assessoria técnica de Gabriel Nogaretti (protocolo 15.917.961-3, fls. 5.227-5.229), declarando “não ver óbice à continuidade do pleito, tendo em vista os apontamentos realizados pelo Detran a respeito da vantajosidade da proposição”, conclusão ratificada pela Diretora-Geral da SEFA, Marcia Cristina Rebonato do Valle, em Despacho n. 608/2022- SEFA/DG e pelo titular da SEFA, Renê de Oliveira Garcia Junior, em Despacho 396/2022 – SEFA/GS, conforme protocolo 15.917.961-3, fls. 5.230-5.231.

Em atendimento às determinações da PGE, o DETRAN/PR acostou a Informação n. 016/2022 – SECO/DISAD/COAD, afirmando que as informações orçamentárias e financeiras foram supridas com as manifestações da Diretoria Administrativa e Financeira do DETRAN e pela SEFA/PR; que o contrato com a B3 encontra-se instruído nos termos do Anexo 17 do protocolo 15.917.961-3, onde encontram-se os documentos geradores do contrato nº 22/2021 entre DETRAN-PR e a empresa B3 S/A – BRASIL, BOLSA, BALCÃO; que o BRDE apresentou justificativa para os valores a serem adimplidos pelas adjudicatárias, nos termos a seguir:

Os valores devidos à B3 pelas concessionárias vencedoras dos Lotes 1 e 2 compõem as premissas financeiras do projeto, conforme sistemática descrita a seguir: 1. Do valor total de R\$ 587.518,84, foi considerado o montante de R\$ 446.514,32 como investimentos fixos do projeto na modelagem, sendo dividido em partes iguais de R\$ 223.257,16 entre os lotes, conforme descrito no item 20.1.7 do edital. 2. Destaca-se que o Poder Concedente assumiu o restante do valor total como compromisso junto à B3 em seu Orçamento Anual. 3. O montante inserido na modelagem tem baixa representatividade nos investimentos fixos estimados para o projeto, representando 1,25% apenas; isso sinaliza que não é fator decisivo para reduzir a competitividade do certame. 4. O valor inserido na modelagem está coberto pelo capital subscrito em cada lote, descrito no item 20.35 do edital.

Por fim, o DETRAN/PR trouxe o Memorando n. 108/2022, de 29 de março de 2022, onde consta a justificativa quanto à capacidade institucional do Poder Concedente de realizar as tarefas que lhe cabem na fase de implantação,



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

em especial, analisar e aprovar a plataforma tecnológica dentro dos prazos contratualmente previstos.

As manifestações do DETRAN/PR foram ratificadas por seu Diretor-Geral Wagner Mesquita de Oliveira, em 29 de março de 2022, conforme Despacho 071/2022 – COOAD/DG.

O Governador do Estado do Paraná, Carlos Massa Ratinho Junior, ratificou os elementos do protocolo 15.917.961-3 em despacho governamental de fls. 5.244 do protocolo, assinado em 30 de março de 2022.

Assim, o Diretor-Geral do DETRAN/PR exarou o “Ato de justificativa para a concessão dos serviços públicos de pátios veiculares integrados” (protocolo 15.917.961-3, fls. 5.248-5.252), publicado no Diário Oficial do Poder Executivo do Estado do Paraná, Edição 11.154, fls.5, do dia 8 de abril de 2022, onde constou:

Assim, a delegação, por meio de concessão, dos serviços inerentes aos PÁTIOS VEICULARES INTEGRADOS seria a melhor alternativa, pois possibilitará a melhor gestão e qualidade dos serviços que, por consequência, irá proporcionar uma maior satisfação na população, solucionando ainda questões administrativas, ambientais e orçamentárias que acabam engessando o Estado.

Em termos qualitativos, os principais impactos da solução proposta são:

Reorganização administrativa através do remanejamento de pessoal, elevando a capacidade de atendimento aos usuários dos serviços;

Aumento da capacidade de segurança viária em função da liberação de cerca de 489 policiais militares atualmente atuantes em pátios veiculares da PMPR;

Readequação dos pátios veiculares da PMPR e do DETRAN/PR, que poderão atender outras demandas de espaço das respectivas entidades;

Ampliação das ações de controle de zoonoses;

Criação de um programa de longo prazo de educação e de fiscalização do trânsito, usando um percentual da receita auferida pela concessionária;

Geração de empregos diretos e indiretos;

Apoio aos microempreendedores e pequenas empresas, considerando a possibilidade de terceirização dos Serviços de Remoção e a utilização de PÁTIOS INTERMEDIÁRIOS nos Municípios mais distantes;

Padronização do atendimento em todo o Estado do Paraná.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Assim, considerando o relevante interesse público tutelado, as razões de origem legal e econômicas invocadas, a conveniência e oportunidade administrativa na realização do certame, tem-se por justificado e definido o modelo adotado para melhoria da infraestrutura e serviços prestados na prestação dos serviços de implantação, operação, manutenção e gestão dos PÁTIOS VEICULARES INTEGRADOS no âmbito do Estado do Paraná, através do devido processo licitatório, na modalidade de Concorrência, a ser instaurado e que tem por seu objeto, prazo e valor em conformidade ao ora detalhado no presente ato e nos demais estudos e cadernos de viabilidade que compõem o procedimento.

Nesses termos, foi instaurada a licitação Concorrência Pública n. 02/2022.

Também é relevante relatar que, antes da instauração da licitação, o DETRAN/PR iniciou o protocolo 18.177.918-7, em 6 de outubro de 2021, com vistas a propor novo decreto regulamentador da Lei Estadual 18.666/15, com fundamento em minuta desenvolvida pelo BRDE.

Segundo informação constante deste protocolo, emitida pela Coordenadoria Financeira do DETRAN/PR:

O Departamento de Trânsito do Paraná durante o período de janeiro a setembro do ano de 2021 obteve uma arrecadação com estadia e remoção no montante de R\$ 8.278.589,46 (oito milhões, duzentos e setenta e oito mil, quinhentos e oitenta e nove reais, quarenta e seis centavos).

Com base no valor acima, temos uma estimativa de arrecadação com os serviços acima citados de R\$ 11.038.119,00 (Onze milhões, trinta e oito mil, cento e dezenove reais).

Da arrecadação acima por força legal (DECRETOS) R\$ 7.947.445,94 (sete milhões, novecentos e quarenta e sete mil, quatrocentos e quarenta e cinco reais, noventa e quatro centavos) será repassado ao Tesouro Geral do Estado e outras entidades, restando ao Detran registrar como REEITA o valor de R\$ 3.090.673,06 (Três milhões, noventa mil, seiscentos e setenta e três reais, seis centavos).

O Diretor-Geral do DETRAN/PR, Wagner Mesquita de Oliveira, assinou em 20 de outubro de 2021, justificativa (fls. 21) para o decreto onde constou:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

A situação atual dos pátios administrados pela Autarquia demanda, em caráter de urgência, a adoção de medidas buscando a reestruturação dos serviços prestados, posto que se encontra em um quadro de superlotação, o que impacta diretamente na realização de novas operações de trânsito devido à ausência de vagas para depositar veículos irregulares.

Além do impacto relativo ao efetivo policial que, atualmente, está afastado do policiamento ostensivo, a superlotação traz prejuízos ao erário, vez que, com condições precárias de guarda, não raros são os danos ocasionados aos veículos, culminando na hipótese de dever de ressarcimento por parte da Administração.

Também em decorrência disso, as instalações atuais apresentam problemas ambientais, relativos à zoonoses, tais quais dengue, zika vírus e chikungunya, que são objeto de fiscalização, especialmente por iniciativa do Ministério Público do Estado do Paraná, e dão azo a instauração de procedimentos e ações civis públicas.

A regulamentação pretendida objetiva mitigar aos problemas atualmente enfrentados na prestação do serviço público, mediante a abertura de procedimento licitatório, na modalidade de concorrência pública, visando a concessão do serviço público de remoção e guarda de veículos apreendidos.

A SEFA, ao apreciar o pedido formulado pelo DETRAN/PR, em 25 de outubro de 2021, apresentou o seguinte parecer (fls. 25-27 do protocolo 18.177.918-7):

Conforme apresentado pela Coordenadoria Financeira do DETRAN, por meio da informação (fl. 17), o montante previsto de repasses ao Tesouro Geral e outros órgãos, advindo da presente Taxa, para o exercício de 2021, é de R\$ 7.947.445,94 (sete milhões, novecentos e quarenta e sete mil, quatrocentos e quarenta e cinco reais, noventa e quatro centavos), o que restaria inexistente em caso de concessão.

No entanto, cabe ressaltar que apenas houve demonstração por parte do órgão de que haverá redução em sua arrecadação, porém não houve demonstração acerca da redução de despesas que a concessão em questão acarretará, bem como a previsão de ganhos com o percentual previsto no Decreto, de modo a evidenciar a vantajosidade da presente medida.

Ademais, entende-se essencial que o decreto regulamentador da concessão mantenha os montantes de repasse definidos pelo Decreto 5.687, de 17 de setembro de 2020, conservando o equilíbrio orçamentário dos repasses atualmente existentes. Desta forma, sugere-se a inclusão, na minuta de Decreto, de artigo que torne expresso os repasses proporcionais definidos no Decreto 5.687, de 17 de setembro de 2020.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Diante todo o exposto, esta Diretoria de Orçamento Estadual sugere o retorno dos autos a origem para adequação da documentação, em especial a apresentação dos valores pormenorizados, em caso de aprovação da concessão, da contrapartida recebida pelo Detran, assim como possíveis reduções de custos, visando a demonstrar a vantagem com a referida proposta.

O parecer foi ratificado pelo Diretor-Geral da Secretaria de Estado da Fazenda, Eduardo M. L. R. de Castro, em despacho n. 2592/2021 – SEFA/DG, de fls. 28, do protocolo 18.177.978-7.

O Despacho n. 111/2021 – COOAD do DETRAN/PR, em 3 de novembro de 2021, fls. 30 do protocolo 18.177.978-7, informa que as despesas atuais com os pátios do DETRAN/PR são de: R\$ 1.397.000,00, com locação de imóveis, R\$ 4.738.000,00, com serviços de vigilância física e monitorada, R\$ 426.000,00, com serviços de limpeza e conservação, R\$ 540.000,00, com serviços de água/esgoto, telefonia e energia elétrica, e R\$ 259.000,00, com serviço de controle de vetores, totalizando R\$ 7.360.000,00.

Por meio de despacho, o Diretor Administrativo e Financeiro do DETRAN/PR, Francisco José Batista da Costa, em 9 de novembro de 2021 (fls. 36-39 do protocolo 18.177.918-7) afirmou:

[...] o relatório dos Estudos Preliminares elaborado pelo Banco Regional de Desenvolvimento do Extremo Sul BRDE, o qual, além das despesas destacadas acima, demonstra os custos com a operacionalização dos pátios do DETRAN, contemplando a mão de obra de técnicos do Detran/PR e da Polícia Militar.

Ressalta-se que, após a implantação dos pátios através da Concessão, mais de 500 policiais militares que atualmente são responsáveis pela administração de pátios, e por atividades de remoção, serão direcionados para atuação no policiamento ostensivo de trânsito.

A Outorga será variável, onde a CONCESSIONÁRIA deverá repassar 5% da sua RECEITA OPERACIONAL BRUTA auferida anualmente, a título de OUTORGA variável ao PODER CONCEDENTE. Este pagamento ocorrerá a cada 12 (dozes) meses, a partir do início da operação da primeira fase de implantação dos PÁTIOS FIXOS e em parcela única.

Consoante informação da Coordenadoria Financeira deste Departamento, a receita oriunda da concessão, será classificada na fonte 284, como segue:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

FONTE 284: OUTROS CONVÊNIOS / OUTRAS TRANSFERÊNCIAS 1.7.4.8.10.1.1.00.00 - Outras transferências de Instituições privadas para EST/DF/MUN.

Dessa forma, não é possível constar na minuta do referido Decreto, artigo que torne expressa a menção aos repasses proporcionais definidos no Decreto 5.687/20201, uma vez que, consoante determinação da normativa, a distribuição é obrigatória nos percentuais ali estabelecidos, e, incidentes sobre a arrecadação de todo exercício, sendo aplicável somente para as taxas de serviço previstas no Anexo Único da Lei n.º 11.019/94.

O despacho foi ratificado pelo Diretor-Geral, conforme peça de fls. 40 do protocolo 18.177.918-7.

Em nova manifestação, a Diretoria de Orçamento Estadual (DOE) da SEFA, declarou que:

[...] esta Diretoria de Orçamento Estadual não vê óbice à continuidade do pleito, tendo em vista os apontamentos realizados pelo Detran a respeito da vantajosidade da proposição, bem como que a implantação da Taxa de Registro de Contrato com Cláusula de Alienação Fiduciária em Operações Financeiras, Consórcio, Arrendamento Mercantil, reserva de Domínio ou Penhor compensará a redução da arrecadação do órgão e o consequente comprometimento dos repasses definidos pelo Decreto nº 5.687/2020.

A opinião foi ratificada pelo Diretor-Geral da SEFA.

A AGEPAR examinou a minuta e recomendou ajustes, conforme as informações da Coordenadoria de Fiscalização, Coordenadoria Residual e de Novos Mercados, Diretoria de Normas e Regulamentação, e Coordenadoria Orçamentária e Financeira.

A assessora técnica do DETRAN/PR, Noah Naday Guimarães, exarou o Despacho 033/2022 relatando que as recomendações da AGEPAR foram integralmente incorporadas à nova minuta do decreto (fls. 98).

Submetido o protocolado à Procuradoria-Geral do Estado, foi exarada a Informação nº 87/2022 – AT/GAB-PGE, subscrita por Pedro Jucá de Oliveira em 25 de fevereiro de 2022, na qual concluiu que:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Diante do exposto, esta Assessoria Técnica opina, salvo melhor juízo, pela constitucionalidade, material e formal, e pela legalidade dos dispositivos da minuta de Decreto sob exame, devendo-se, contudo, atentar às ressalvas negritadas no corpo da Informação, algumas com condão nitidamente prejudicial, notadamente no que toca à justificativa para os tetos tarifários definidos no Anexo I e à reverificação do Edital constante do e-protocolo 15.917.961-3.

Adotadas providências em linha com a recomendação da PGE, sobreveio Cota Administrativa nº 017/2022, de fls. 141-152 do protocolo 18.177.918-7, em que a Assistente Técnica Noah Naday Guimarães afirmou, em 25 de março de 2022, que:

Destarte, denota-se que as ressalvas indicadas na Informação nº 87/2022- AT/GAB-PGE foram integralmente incorporadas à minuta proposta e, ainda, foram adotadas todas as diligências necessárias para aclarar as justificativas remanescentes, razão pela qual, diante do opinativo oportunamente já exarado, reconhecendo a constitucionalidade, material e formal, e pela legalidade dos dispositivos da minuta de Decreto, compreende-se que o protocolado está apto a ser submetido à análise e aprovação por parte do Exmo. Sr. Governador do Estado.

Depois da devida instrução, o feito foi submetido pelo Diretor-Geral do DETRAN/PR à Casa Civil para que pudesse fundamentar o decreto. Desse modo, em 6 de abril de 2022, foi publicado o Decreto Estadual 10.725/22.

O citado decreto revogou o Decreto 6.682/17, e regulamentou a Lei 18.666/15 e a concessão, estabelecendo que o seu prazo seria de 20 (vinte) anos, reduzindo, assim, a disposição anterior que previa prazo de 25 anos, mas assentando a possibilidade de prorrogação nos termos das normas de regência e do edital do procedimento licitatório.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Ainda, o decreto estabeleceu os critérios para a outorga e os valores máximos das tarifas a serem observadas no edital.

O Edital de Concorrência 02/2022 tem como objeto a concessão de serviços públicos de implantação, operação, manutenção e gestão de pátios veiculares integrados no Estado do Paraná, abrangendo, no seu objeto, (i) a implantação e operacionalização de central de gestão e monitoramento; (ii) os serviços de remoção de veículos apreendidos nas operações da Polícia Militar e do DETRAN/PR; (iii) os serviços de identificação e guarda dos veículos; (iv) de notificação aos proprietários; (v) de liberação dos veículos para os proprietários; (vi) os de preparação para o leilão; e (vii) de preparação para baixa como sucata, para os leilões respectivos. O prazo da concessão é de 20 anos, e não constam disposições sobre a forma de prorrogação na minuta do contrato anexo ao edital.

O objeto da licitação foi dividido em dois lotes delimitados pela abrangência territorial – sendo que o lote 1 abrange os municípios localizados nas Mesorregiões Metropolitana e Centro Oriental, e em parte das Mesorregiões Sudeste e Norte Pioneiro, e o lote 2 abrange os municípios localizados nas Mesorregiões Centro-Sul, Centro-Occidental, Noroeste, Norte Central, Oeste, Sudoeste e parte das Mesorregiões Sudeste e Norte Pioneiro.

A concessionária cobrará tarifa por três serviços: i) remoção (calculada por veículo); ii) guarda (calculada na forma de diária, limitada a 6 meses); iii) preparação do leilão (calculada por veículo).

Para tanto, as concessionárias deverão instalar 44 novos pátios, sendo 16 pátios no lote 1 e 28 pátios no lote 2. A previsão é de mais de 48.600 veículos apreendidos por ano. Os atuais pátios veiculares não estão incluídos no edital, nem os veículos que lá se encontram.

A estimativa do valor do contrato enunciada pelo edital foi de R\$ 114.467.000,00 (cento e catorze milhões e quatrocentos e sessenta e sete mil reais), para o lote 1, e R\$ 209.859.000,00 (duzentos e nove milhões e oitocentos e cinquenta e nove mil reais), para o lote 2.

Há previsão de outorga variável de 5% sobre a Receita Operacional Bruta anual da concessionária, a ser paga anualmente.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

O critério de julgamento da concorrência é a oferta do desconto sobre a planilha de tarifas, sendo vencedora aquela que ofertar a menor tarifa, ou seja, o maior desconto.

1.2 DO PROCESSO LEGISLATIVO

Em 12 de agosto de 2015, o Governador do Estado, Carlos Alberto Richa, encaminhou à Assembleia Legislativa do Estado do Paraná (ALEP) a Mensagem 046/2015, recebida como Projeto de Lei n. 734/2015, com o objeto de autorizar o Poder Executivo a delegar serviços públicos na área de trânsito.

Em 24 de novembro de 2015, a Comissão de Constituição e Justiça da Assembleia Legislativa do Estado do Paraná (ALEP), por meio de parecer do relator, Deputado Estadual Fernando Scanavaca, concluiu que:

Ainda, há que se mencionar que, apesar de o serviço a ser delegado não encontra-se disposto no Rol da Lei Complementar nº 76/1995, é oportuno lembrar que as hipóteses contidas no texto não são taxativas, podendo se delegar serviço público diverso dos especificados, como exemplo a hipótese da delegação do registro de contratos de financiamento no DETRAN-PR.

[...]

Diante do exposto, opina-se pela **APROVAÇÃO** do presente Projeto de Lei, em virtude de sua **CONSTITUCIONALIDADE e LEGALIDADE**, bem como por estarem presentes todos os requisitos de técnica legislativa.

Em 2 de dezembro de 2015, a Comissão de Finanças da ALEP, por meio de parecer do relator, Deputado Estadual Tiago Amaral, concluiu que:

Considerando que o projeto pretende apenas terceirizar os serviços de remoção e guarda de veículos, sendo os mesmos remunerados por taxas cobradas dos administrados, não há o que se falar em óbice à presente norma, [...].

[...]

Nada mais havendo a acrescer na conclusão da presente análise, encerro meu voto relatando pela **APROVAÇÃO** do Projeto de Lei Ordinária 734/2015, de autoria do Poder Executivo, ante a informação.

Em 23 de dezembro de 2015 foi publicada a Lei Estadual 18.666/15, que resultou do projeto de lei nº 734/2015, de iniciativa do Governador



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Carlos Alberto Richa, que autorizou o Poder Executivo a delegar, sob o regime de concessão, os serviços de remoção, guarda de veículos e leilão.

Em 11 de dezembro de 2018, a Governadora do Estado, Maria Aparecida Borghetti, encaminhou à ALEP a mensagem 059/2018, recebida na forma do Projeto de Lei 586/2018, na qual propõe a criação do Programa de Parcerias do Paraná (PAR), estabelece normas para a desestatização e para contratos de parceria, institui o Fundo para o Desenvolvimento de Projetos de Infraestrutura – FUNPAR e altera dispositivos da Lei Estadual 17.046/12.

Entre os dispositivos propostos, constou:

Art. 55. Inclui o §4º no art. 5º da Lei nº 17.046, de 2012, com a seguinte redação:

§ 4º Será admitida, no âmbito das PPPs, a transferência de atividades técnicas de suporte ao poder de polícia, assim consideradas, exemplificativamente:

[...]

II - serviços de apoio técnico na gestão do trânsito e no apoio ao controle de tráfego, na remoção e guarda de veículos;

Sobreveio parecer pela constitucionalidade, em 12 de dezembro de 2018, de relatoria do Deputado Luiz Cláudio Romanelli, aprovado por maioria, com voto contrário do Deputado Tadeu Veneri.

Remetido à Comissão de Finanças e Tributação, recebeu parecer pela aprovação, de relatoria do Deputado Fernanco Scanavaca, em 17 de dezembro de 2018, aprovado por maioria, com voto contrário do Deputado Tadeu Veneri.

A Comissão de Obras, Transportes e Comunicações aprovou o parecer do relator Deputado Pastor Edson Praczyk, em reunião de 18 de dezembro de 2018, favorável ao projeto.

Submetido ao plenário, o projeto foi aprovado em 4 de fevereiro de 2019, e remetido à sanção do Governador do Estado Carlos Massa Ratinho Junior. Sancionado, deu origem à Lei Estadual 19.811/19.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

A mencionada lei circunscreveu, nos termos da redação original do projeto de lei, a transferência das atividades de suporte ao poder de polícia na remoção e guarda de veículos, no âmbito das PPPs:

Art. 56. Inclui § 4º e § 5º no art. 5º da Lei nº 17.046, de 2012, com a seguinte redação:

§ 4º Será admitida, no âmbito das PPPs, a transferência de atividades técnicas de suporte ao poder de polícia, assim consideradas, exemplificativamente:

[...]

II - serviços de apoio técnico na gestão do trânsito e no apoio ao controle de tráfego, na remoção e guarda de veículos;

Em 11 de fevereiro de 2020, o Governador do Estado, Carlos Massa Ratinho Junior, encaminhou a mensagem 07/2020, recebida como projeto de Lei Complementar nº 1/2020, propondo a atualização da Lei Complementar 94/2002, com a atribuição de competências à Agência Reguladora de Serviços Públicos Delegados de Infraestrutura – AGEPAR. Constou da mensagem:

Decorridas quase duas décadas da edição da Lei Complementar nº 94/2002, faz-se necessária sua atualização tanto pelos diversos marcos regulatórios firmados desde então, pela prática das atividades inerentes à Agência Reguladora de Serviços Públicos Delegados de Infraestrutura – AGEPAR, quanto pelo advento da Lei Federal nº 13.848/2019 (Lei das Agências Reguladoras).

Importante também destacar a modernidade trazida pela nova Lei das Parcerias Público-Privadas (PPP), instrumento que proporcionará o crescimento, modernização e desenvolvimento do Estado do Paraná.

O mencionado projeto de lei recebeu pareceres favoráveis da Comissão de Constituição e Justiça, sob a relatoria do Deputado Tiago Amaral, da Comissão de Finanças e Tributação, sob a relatoria do Deputado Jacovós, e da Comissão de Obras, Transportes e Comunicações, sob a relatoria do Deputado Galo.

O projeto foi aprovado pelo plenário da ALEP e sancionado, dando origem à Lei Complementar nº 222/2020.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Em 23 de novembro de 2020, o Governador do Estado encaminhou à ALEP a Mensagem 80/2020, recebida como Projeto de Lei Complementar 15/2020, sob a seguinte justificativa:

Segue para apreciação dessa Casa Legislativa, Projeto de Lei Complementar que propõe a inclusão dos serviços de gerenciamento integrado de pátios veiculares dentre aqueles passíveis de participação e fiscalização da Agência Reguladora dos Serviços Públicos Delegados do Paraná – AGEPAR, equilibrando a presente Lei Complementar Estadual com a Lei Federal nº 9.648, de 27 de maio de 1998.

O presente Projeto de Lei viabiliza à AGEPAR a regência de “Serviços públicos na área de trânsito neles incluídos os serviços de remoção, guarda de veículos, gestão de pátios veiculares e preparação para leilão dos veículos apreendidos e não resgatados nos prazos legais, podendo a concessionária escolher os leiloeiros, respeitadas as disposições previstas no contrato de concessão e na legislação pertinente quanto aos critérios e requisitos para seleção de leiloeiros”, ampliando, desta forma, a guarida regulatória da AGEPAR, oferecendo maior segurança jurídica aos arranjos contratuais atuais.

O projeto recebeu parecer favorável pela Comissão de Constituição e Justiça, sob a relatoria do Deputado Hussein Bakri, pela Comissão de Finanças e Tributação, sob a relatoria do Deputado Tiago Amaral, e pela Comissão de Obras Públicas, Transportes e Comunicação, sob a relatoria do Deputado Luiz Fernando Guerra.

Aprovado o projeto de lei, foi sancionada a Lei Complementar 230, de 18 de dezembro de 2020, que incluiu no art. 1º da Lei Complementar Estadual 76/95 o inciso VIII, que abrange no escopo das concessões, os:

VIII - serviços públicos na área de trânsito, neles incluídos os serviços de remoção, guarda de veículos, gestão de pátios veiculares e preparação para leilão dos veículos apreendidos e não resgatados nos prazos legais, podendo a concessionária escolher os leiloeiros, respeitadas as disposições previstas no contrato de concessão e na legislação pertinente quanto aos critérios e requisitos para seleção de leiloeiros.

E, na alínea “m” do inciso VII do art. 2º da Lei Complementar 222/20:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

m) serviços públicos na área de trânsito, neles incluídos os serviços de remoção, guarda de veículos, gestão de pátios veiculares e preparação para leilão dos veículos apreendidos e não resgatados nos prazos legais, podendo a concessionária escolher os leiloeiros, respeitadas as disposições previstas no contrato de concessão e na legislação pertinente quanto aos critérios e requisitos para seleção de leiloeiros;

Posteriormente, a Lei Complementar 243/21, reenumerou os itens do art. 2º, da Lei Complementar 222/20 passando a constar o §1º, inciso XII, a previsão da delegação dos serviços públicos na área de trânsito.:

1.3. DA FISCALIZAÇÃO DO TCEPR

No âmbito do TCE/PR, a auditoria prévia pela 5ª Inspeção de Controle Externo foi instaurada pela Portaria nº. 915/2021 e ocorreu entre setembro de 2021 e fevereiro de 2022.

O Relatório de Fiscalização n. 14/2021, constante do processo de **Homologação de Recomendações 82198/22**, fez constar o escopo inicial da auditoria e, como resultado, apontou 24 achados de fiscalização, que resultaram em 41 providências necessárias para o saneamento do processo licitatório (36 recomendações e 5 determinações). Em referidos autos, consta um quadro esquemático dos achados de irregularidades e suas respectivas recomendações e determinações.

Em 11/01/2022, o Diretor-Geral do DETRAN/PR, Sr. Wagner Mesquita de Oliveira, remeteu à 5ª Inspeção o já citado Ofício n.º 009/2021 – AT/COOAD/DAF/DG (18.326.876-1, fl. 163), em resposta à APA 21724, informando que “as recomendações e determinações que demandem alterações nas minutas propostas serão incorporadas e acostadas ao presente protocolado em momento oportuno, após a conclusão de todas as análises, encaminhamentos e consultas necessárias”.

Em 17/02/2022, o Tribunal Pleno, em Sessão Virtual, homologou, por unanimidade, as recomendações da 5ª Inspeção.

Consta do Acórdão 324/22 do Tribunal Pleno que as determinações de modificar aspectos da licitação, decorrentes dos achados 09, 11,



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

12, 13 e 15, seriam examinadas pelo Tribunal – tão somente e se necessário – após a publicação do edital, em razão “do compromisso assumido pelo DETRAN/PR em corrigir as irregularidades apontadas”.

Homologadas as recomendações pelo Tribunal Pleno, o DETRAN/PR recebeu-as, promoveu algumas alterações no edital e **na data de 08/04/2022 tornou público o Edital de Concorrência 02/2022**, objeto das representações que são ora julgadas.

Publicado o edital, a 5ª Inspeção de Controle Externo realizou nova auditoria, entre os meses de maio e julho de 2022, desta vez para “monitorar a implementação das recomendações, bem como a regularização dos achados”. O trabalho consistiu em verificar se o DETRAN/PR tinha, de fato, promovido as modificações com as quais havia se comprometido, sanando as irregularidades encontradas.

As conclusões integram o Relatório de Fiscalização nº. 23/2022, presente nos autos de Requerimento Interno nº. 419770/22.

O Relatório apontou que, das 36 recomendações monitoradas (e 5 determinações não homologadas), 25 foram implementadas e 14 não foram implementadas. Outras 2 recomendações, segundo a auditoria, não seriam mais aplicáveis, relativas aos achados 6 e 7, que tratam dos serviços de apoio aos pátios atuais do DETRAN/PR.

Em razão da não implementação dessas 14 recomendações, restaram, segundo a auditoria, 6 achados não sanados. A 5ª Inspeção concluiu que o edital publicado manteve ao menos 6 achados de irregularidade.

Nestes mesmos autos de Requerimento Interno nº. 419770/22, o Conselheiro Superintendente da 5ª Inspeção despachou, em 10/08/2022, determinando o envio do Relatório de Fiscalização ao Chefe do Poder Executivo do Estado do Paraná, à Procuradoria Geral do Estado e à Assembleia Legislativa do Estado do Paraná (e ao DETRAN/PR e à AGEPAR) para que tomassem ciência do conteúdo da fiscalização.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Consignou, ainda, que os apontamentos contidos no relatório “serão verificados oportunamente”.

1.4. DAS REPRESENTAÇÕES

Passo, agora, a relatar as Representações nº 616582/21, 332057/22, 372296/22 e 730060/22.

A primeira representação foi feita ainda na fase de apresentação do modelo de concessão, durante os atos da consulta pública, denominada de *Road Show*.

Formalizada em 07/10/2021 pela PAVISERVICE ENGENHARIA E SERVIÇOS LTDA, a representação foi autuada sob o número 61658-2/21, noticiando as seguintes irregularidades: a) problemas na precificação das tarifas; b) ausência de publicização da planilha de custos; c) ausência de critérios para a adequação ambiental dos licitantes; d) ausência de previsão de aplicação de receitas extraordinárias. A representante formulou pedidos de modificação de aspectos do edital, que estava em fase de elaboração.

Distribuída ao Conselheiro Artagão de Mattos Leão, foi proferido Despacho 1253/21 – GCAML (peça 12) determinando a oitiva preliminar.

Sobreveio manifestação formulada pelo DETRAN/PR (peça 21), narrando que i) a planilha de custos não demanda necessária divulgação, que também não é oportuna, já que os participantes têm o dever de elaborar suas propostas sem vinculação ou fundamento nos cálculos da Administração; ii) a estrutura e o dimensionamento do projeto foram desenvolvidos sem a adoção de tarifas adicionais para remoções em distâncias superiores a 50km; iii) no que se refere ao aspecto ambiental e sanitário, o Edital prevê diversas estratégias e ações sanitárias e ambientais que deverão ser adotadas, pela concessionária, no âmbito da concessão; iv) o saldo remanescente dos valores auferidos por meio de leilão são de competência do DETRAN/PR e de outros entes da Administração, não sendo atividade sujeita à concessão; v) é pertinente viabilizar à concessionária a cobrança de débitos remanescentes, situação que deverá ser ajustada no edital.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

O Conselheiro Relator decidiu que o feito deve ser remetido à 5ª Inspeção de Controle Externo (Despacho 51/22 – GCAML, peça 29).

Sobreveio a Instrução 3/22 da 5ª Inspeção de Controle Externo, que concluiu pela ocorrência das seguintes irregularidades: i) indevida omissão do dever de responder aos questionamentos formulados pelo particular; ii) indevida falta de divulgação das informações técnicas, econômico-financeiras, ambientais e jurídicas constantes de estudos de viabilidade da concessão bem como dos documentos que identifiquem claramente as metodologias, premissas e estimativas, inclusive a planilha de modelagem econômica da concessão. Desse modo, recomendou as seguintes determinações: i) que o DETRAN/PR atente para o dever de responder aos questionamentos formulados; ii) que, ao responder aos questionamentos, dê publicidade, inclusive no site da concessão, das informações técnicas, econômico-financeiras, ambientais e jurídicas constantes dos estudos de viabilidade da concessão; iii) que, nas audiências públicas que precedem as concessões de serviços públicos, publique, inclusive no site da concessão, as informações técnicas, econômico-financeiras, ambientais e jurídicas constantes dos estudos de viabilidade, disponibilizando ao público documentos que permitam identificar claramente as metodologias, premissas e estimativas aferidas, calculadas e utilizadas na elaboração do edital de concessão, inclusive a planilha de modelagem econômica da concessão.

A representação 616582/21 foi recebida conforme Despacho 243/22 – GCAML, oportunidade em que foi determinada a citação do representado e a remessa do feito à instrução da 5ª Inspeção de Controle Externo e parecer do Ministério Público de Contas (MPC)

Em manifestação de resposta à representação (peça 37), o DETRAN/PR argumentou pela improcedência das alegações de irregularidades, reiterando as razões já apresentadas em sede preliminar (peça 21). Ainda, declarou não se opor às determinações da 5ª Inspeção de Controle Externo a respeito das respostas aos questionamentos formalizados em audiências públicas futuras, da divulgação do Caderno de Viabilidade Econômica e Financeira



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Em nova análise, a Instrução 7/22 da 5ª Inspeção de Controle Externo exarou conclusão pela parcial procedência da representação e a expedição de determinações ao DETRAN/PR, manifestação essa alinhada com a Instrução 3/22 da 5ª Inspeção de Controle Externo.

O Ministério Público de Contas emitiu Parecer 762/22 – 6PC, subscrito pelo Procurador Flávio de Azambuja Berti, propondo a aplicação de multa ao DETRAN/PR, nos termos do art. 87 da Lei Orgânica do TCEPR, e o acolhimento das determinações recomendadas pela 5ª Inspeção de Controle Externo.

Na forma do Despacho 783/22 – GCAML, exarado nos autos 332057/22, houve a determinação do apensamento dos feitos.

Em 12/05/2022, após a publicação do Edital, a PAVISERVICE apresentou a **segunda representação**, com pedido cautelar de suspensão do certame, autuada sob o número 33205-7/22, repetindo em grande parte os argumentos de sua primeira representação, em que alega as seguintes irregularidades: a) a ausência de planilha de custos e incompatibilidade dos percentuais de juros aplicados no Edital; b) a obrigação de as licitantes interessadas se fazerem representar por corretoras credenciadas; c) a ausência da obrigatoriedade de comprovação de qualificação compatível com o tamanho dos lotes – o lote 1, com previsão de 17.200 apreensões anuais, e o lote 2, com previsão de 31.400 apreensões anuais (tabela 22 do EVTEA).

O representado foi citado em peça 10, e intimado para manifestação preliminar no prazo de 48 horas.

O DETRAN/PR ofereceu defesa (peça 12) argumentando que: i) a não divulgação da planilha de cálculos evita que os licitantes precifiquem as suas propostas de forma a orbitar o orçamento estipulado pela Administração e que está disponível para consulta documento hábil a demonstrar as premissas econômico-financeiras do projeto, que culminaram nas escolhas e valores dispostos nos instrumentos convocatórios; ii) não seria cabível a exigência de menor capacidade técnica; iii) a necessidade de atuação dos licitantes por intermédio de corretora credenciada é uma necessidade para a realização do certame, não se mostrando exigência desarrazoada ou ilícita.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

O Conselheiro Fernando Augusto Mello Guimarães, a quem foi inicialmente distribuída a Representação nº 332057/22, reconheceu a conexão deste feito com os autos 616582/21, e determinou a sua redistribuição ao Conselheiro Artagão de Mattos Leão, para deliberações, conforme Despacho 542/22 – GCFAMG.

O Conselheiro Artagão de Mattos Leão acolheu a conexão, e determinou, em Despacho 696/22 – GCAML, o seu apensamento com os autos 372296/22.

Em 18/07/2022, Edmilson Pereira Lima propôs a **terceira representação**, também com pedido cautelar de suspensão, autuada com a numeração 37229-6/22, narrando as seguintes irregularidades: a) ausência de valor estimado da Contratação; b) ausência de tabela de preços; c) ausência de exigência de capital social compatível d) ausência de exigência de atestado e testagem; e) ausência de exigência de seguro total do pátio.

Distribuída a representação ao Conselheiro Fernando Augusto Mello Guimarães, foi apreciada a sua conexão com os autos 616582/21, autuados previamente, razão pela qual foi determinada a remessa do feito ao Conselheiro Artagão de Mattos Leão.

O Conselheiro Artagão de Mattos Leão acolheu a conexão e determinou o apensamento do feito aos autos 332057/22 (Despacho 709/22).

Com o apensamento, foi aberto prazo de 5 (cinco) dias ao DETRAN/PR para manifestação preliminar, conforme Despacho 696/22 dos autos 332057/22.

O DETRAN/PR manifestou-se (peça 29 dos autos 332057/22) conjuntamente com relação aos autos 332057/22 e 372296/22 argumentando que: i) na data da manifestação, a representante PAVISERVICE participa regularmente da licitação, razão pela qual não haveria qualquer dificuldade ou impossibilidade na formulação das propostas, razão pela qual o pleito seria desarrazoado; ii) a divulgação da planilha de custos não é necessária e, no caso, é indesejável, e, no mais, o interesse da licitante é atendido pela apresentação do Caderno de Viabilidade Econômica e Financeira; iii) não houve exigência excessiva quanto à



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

capacidade técnica; iv) a necessidade de atuação dos licitantes por intermédio de corretora credenciada é uma necessidade para a realização do certame, não se mostrando exigência desarrazoada ou ilícita; v) ao contrário do alegado pelo representante, houve a divulgação do valor estimado do contrato; vi) a tabela tarifária com os parâmetros máximos para a formulação da proposta constam do item 13 do Edital; vii) a exigência de capital social mínimo das proponentes é vedada pelo Tribunal de Contas da União e, no caso em questão, foi substituída pela apresentação da garantia da proposta; viii) o objeto da licitação não incluiu a testagem de motocicletas e veículos, razão pela qual é inexigível o atestado de experiência prévia neste objeto ou o dever de cumprimento dessa finalidade; ix) ao contrário do alegado pelo representante, a minuta do contrato da concessão prevê a exigência de apólices de seguro para os pátios; x) a competência para a projeção dos tributos incidentes sobre o objeto é da empresa proponente, não subsistindo a tese de irregularidade por parte da Administração a esse respeito, na elaboração do edital.

Em Despacho 783/22 – GCAML, peça 30 dos autos 332057/22 e peça 41 dos autos 616582/21, o Conselheiro Relator recebeu as representações e, em razão da não divulgação da planilha de custos pelo DETRAN/PR, acolheu o pedido de medida cautelar para determinar a imediata **suspensão dos procedimentos que envolvam o processo licitatório relativo à Concorrência 02/2022**, até ulterior deliberação.

A medida cautelar foi homologada pelo Tribunal Pleno, conforme Acórdão 1753/22 (peça 46 dos autos 616582/21), em 1º de setembro de 2022.

O DETRAN/PR interpôs Recurso de Agravo nº 541950/22 a fim de obter a reforma do Despacho 783/22 – GCAML, recurso esse incidente sobre os feitos 616582/21, 332057/22 e 372296/22. Em sua pretensão recursal, o órgão argumentou que: i) os questionamentos formulados em face do certame foram parcialmente acolhidos, por meio da republicação do edital e de peças faltantes; ii) o licitante que propôs a representação está participando normalmente do certame e existem 4 propostas em cada um dos lotes do certame, perfazendo um total de 5 concorrentes, razão pela qual há adequada competitividade; iii) a não apresentação



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

da planilha de custos não é irregularidade, já que compete aos proponentes elaborar seus planos de negócios e o edital está amparado em fundamentação técnica consubstanciada nos estudos de viabilidade, devidamente divulgados; iv) o certame teve prévio acompanhamento da 5ª Inspeção de Controle Externo, em atendimento ao art. 26 da Lei Estadual 19.811/19, que criou o Programa de Parcerias do Estado do Paraná, tendo sido examinado quanto à sua legalidade, economicidade e eficiência, e que o DETRAN/PR acatou integralmente todas as determinações exaradas pela 5ª Inspeção, procedendo à incorporação do seu conteúdo à minuta proposta e assentando que houve atuação esmerada e minuciosa por parte da Administração que, em todas as oportunidades nas quais fora instado a se manifestar ou proceder adequações no projeto, atuou de maneira célere e diligente, buscando sempre a incorporação das recomendações exaradas – ressalvadas pontuais exceções, devidamente motivadas e fundamentadas –, especialmente mediante provocação desta Corte de Contas; e, quanto ao *periculum in mora*, v) os atuais pátios do DETRAN/PR representam alto custo para manutenção, operação e gestão, com problemas de conservação, manutenção precariedade na execução dos serviços e atendimento ao público, sem infraestrutura suficiente para a proteção ambiental e com problemas sanitários relativos às zoonoses, como dengue, zika vírus e Chikungunya, conforme imagens acostadas no recurso, que atestam a urgência para a retomada do certame.

Por meio do Acórdão 2527/22 do Tribunal Pleno (peça 6 dos autos 541950/22), foram acolhidas as razões do Recurso e reapreciada a medida cautelar, considerando que estaria demonstrada a adequada competitividade no certame, além da urgência para a manutenção e gestão que os pátios veiculares necessitam, razão pela qual o Recurso foi provido para o fim de revogar o pleito cautelar, e autorizar o prosseguimento do certame.

Em razão da aposentadoria do Conselheiro Artagão de Mattos Leão, os autos 616582/21, e apensos 332057/22 e 372296/22, foram redistribuídos, conforme Termo de Redistribuição 645/22 – DP (peça 61).

Remetido o feito para nova instrução do conjunto de processos apensos, a 5ª Inspeção de Controle Externo opinou pela ratificação da Instrução



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

7/22 – 5ICE, pela improcedência da representação 372296/22 e pela procedência parcial da representação 332057/22, a fim de determinar ao DETRAN/PR que, nas licitações futuras, quando o objeto estiver dividido em lotes, disponha que a comprovação dos requisitos de qualificação técnica deverá ser realizada individualmente em relação a cada um dos lotes, não em face do total dos lotes tomados cumulativamente.

O Ministério Público de Contas, por meio do parecer subscrito pelo Procurador Flávio de Azambuja Berti, nº 69/23 – 6PC, corroborou o entendimento da unidade técnica.

Em Despacho 406/23 – GCMRMS, determinei o apensamento do protocolo 730060/22 aos autos 616582/21, 332057/22 e 372296/22.

Em 25/11/2022, o CONSÓRIO PARANÁ SEGURO (DP GESTÃO E COBRANÇAS LTDA, PAVISERVICE ENGENHARIA E SERVIÇOS LTDA e CONECTIUS DO BRASIL EIRELI) apresentou a **quarta representação**, autuada sob o nº 730030/22. Em suas razões de pedir, alegou que a) a empresa CARVALHO ENGENHARIA E GESTÃO LTDA apresentou apólice de seguro-garantia em prazo posterior ao estabelecido no Edital; b) a empresa CARVALHO ENGENHARIA E GESTÃO LTDA está impedida de licitar devido à sanção registrada no SICAF; c) a empresa REMOVCAR PARANÁ e VIAS PARANÁ descumpriu o Edital ao apresentar documento em língua estrangeira. Pediu a suspensão cautelar da habilitação das empresas supramencionadas e, no mérito, as suas inabilitações.

A Representação 73006-0/22, autuada em 25/11/2022, proposta pelo Consórcio Paraná Seguro, narrou a ocorrência das seguintes irregularidades: i) descumprimento do item 18.15.1 do edital por parte da empresa Carvalho Engenharia & Gestão LTDA, no que se refere à data da apólice do Seguro Garantia; ii) sanção de impedimento de licitar e contratar imposta à Carvalho Engenharia & Gestão LTDA; iii) apresentação pelos consórcios REMOVCAR PARANÁ e VIAS PARANÁ de documentos em língua estrangeira.

Distribuída por prevenção a este Relator, procedeu-se ao exame conjunto de todas as representações e demais procedimentos anteriores,



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

616582/21, 332057/22 e 372296/22 e, ainda, da homologação de recomendações 82198/22, a fim de assegurar que todas as informações nelas contidas fossem integradas, de acordo com o disposto no artigo 346-B, § 4, do Regimento Interno desta Casa.

Em decisão monocrática, proferida em 08/12/2022 e homologada pelo Tribunal Pleno, determinei, na qualidade de relator do processo, a suspensão cautelar do certame, conforme Despacho 84/22 - GCMRMS. A medida cautelar foi homologada pelo Tribunal Pleno, Acórdão 3269/22.

Inconformado, o representado interpôs Recurso de Agravo 16633/23, que foi provido na forma do voto condutor do Conselheiro Durval Amaral, a fim de reformar a cautelar deferida, para determinar o prosseguimento do certame Edital nº. 02/2022, decisão em que fui vencido, acompanhado dos Conselheiros Fábio de Souza Camargo e Ivens Zschoerper Linhares.

Nos termos dos atos decisórios do Conselheiro relator, Despacho 696/22 – GCAML, Despacho 709/22 – GCAML, Despacho 783/22 – GCAML e Despacho 406/23 – GCMRMS, houve o apensamento dos feitos 616582/21, 332057/22, 372296/22 e 730060/22, conforme termos lavrados pela Diretoria de Protocolo (art. 364, *caput*, e art. 364, §4º, do RITCEPR).

Durante a tramitação do Recurso de Agravo 16633/23, determinei que houvesse a regular instrução dos autos 616582/21, 332057/22, 372296/22 e 730060/22. De acordo com o art. 364, §7º, do RITCEPR, o processo mais antigo funciona como processo principal, onde são praticados os atos processuais a partir do apensamento, razão pela qual a instrução passou a ser realizada nos autos 616582/21.

A 5ª ICE apresentou a Instrução 13/23, assinada pelo Inspetor Mauro Munhoz (peça 104), advertindo que, em virtude do contido na Portaria n.º 337, de 17 de fevereiro de 2023, não é mais a unidade competente para fiscalizar o DETRAN/PR, e que a matéria objeto da Representação n.º 730060/22 não foi contemplada em suas fiscalizações anteriores, e concluiu que o feito deve ser instruído pela Coordenadoria de Gestão Estadual (CGE).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Remetido à CGE, a Informação 75/23 elaborada pelo Gerente de Gestão e Apoio Jurídico Marcos Tadeu Dela Puente D'alpino, por meio da Informação n. 75/23 (peça 105), opinou que a competência para a instrução do feito é privativamente da 5ª ICE, com base no artigo 175-J, inciso III, bem como o § 5º do art. 262, do RITCEPR.

O Ministério Público de Contas em Parecer 412/23 – 6PC subscrito pelo Procurador Flávio de Azambuja Berti (peça 107) reiterou a conclusão do parecer ministerial anterior (peça 67).

Considerando que a 5ª Inspeção de Controle Externo (Instrução 13/23, peça 105) declarou que não teria competência para a instrução, por não ter mais a atribuição da fiscalização sobre os atos do DETRAN/PR, atribuição que tinha na distribuição anterior das inspeções, e, por essa razão, opinou que a competência pela instrução seria da CGE, remeteu o feito à unidade.

A CGE (Informação 75/23, peça 106), contudo, asseverou que a competência para a instrução seria da 5ª Inspeção de Controle Externo, em razão da atuação anterior na auditoria prévia ao edital, que conservaria o vínculo da unidade.

Diante do conflito, o feito retornou para deliberação. Determinei, por meio do Despacho 823/23 – GCMRMS (peça 108), com fundamento no art. 44 da Lei Orgânica, a remessa à 4ª Inspeção de Controle Externo para instrução, uma vez que, nos termos da Portaria 380/23 do Gabinete da Presidência, essa seria a unidade competente pela fiscalização do DETRAN/PR.

A 4ª Inspeção de Controle Externo, por meio da instrução 18/23 (peça 109), elaborada pelo Inspetor Rodrigo Duarte Damasceno Ferreira, informou que o feito nº 730060/22, embora conste como apenso, tramitaria independentemente do processo principal e não estaria sob exame.

O ministério Público de Contas, em sua manifestação (peça 110) emitida pela 6ª Procuradoria de Contas, assinada pelo Procurador Flávio de Azambuja Berti, novamente reitera a conclusão dos pareceres ministeriais anteriormente exarados no feito, os quais desconsideram as novas irregularidades apontadas a partir da representação apensada n. 730060/22.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Este é o relato.

2. DA FUNDAMENTAÇÃO DO CONSELHEIRO MAURICIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA

2.1 DA RECUSA DO DETRAN/PR EM SANAR AS IMPROPRIEDADES APONTADAS PELA RECOMENDAÇÃO DE AUDITORIA N. 14/2017 E OS ACHADOS PELO RELATÓRIO DE FISCALIZAÇÃO N. 14/2021

As impropriedades apontadas pela Recomendação de Auditoria n. 14/2017, da 2ª Inspeção de Controle Externo, devem ser somadas aos achados identificados pelo Relatório de Fiscalização n. 14/2021, da 5ª Inspeção de Controle Externo.

Ressalto que a mera reformulação da concessão não tem o condão, por si só, de esvaziar o conteúdo da fiscalização anterior realizada pelo TCE/PR, no âmbito da 2ª Inspeção de Controle Externo.

Ou seja, nos aspectos em que a concessão divulgada em 2017 e a concessão divulgada em 2022 forem similares, o Tribunal de Contas manterá vigentes as mesmas advertências já lançadas sobre a concessão anterior.

A Recomendação de Auditoria n. 14/2017 apontou 6 prováveis desconformidades no edital de Concorrência nº 010/17:

- 1) Impossibilidade do objeto ser passível de concessão pelo poder público, considerando que não se trata de serviço público sujeito a tarifa;
- 2) A escolha de lote único em contraposição com a divisão em maior número de lotes, constitui risco de limitação de pequenas e médias empresas na participação do certame, consequentemente reduzindo a competitividade;
- 3) A exigência de Patrimônio Líquido para participação de empresas no certame, definido em 10% do valor total do contrato, ou seja R\$ 25.000.000,00 (vinte e cinco milhões de reais), configura cerceamento de licitantes visto não haver motivação para tal;
- 4) A ausência de estudos e laudos em relação ao projeto de revitalização dos pátios atuais, referente a parte ambiental e superficialmente estimada no montante de R\$ 48.400.000,00 (quarenta e oito milhões e quatrocentos mil reais);



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

5) A única audiência pública foi realizada nos dias 15 e 17 de abril de 2015, enquanto o edital foi publicado na data de 11 de setembro de 2017, ou seja, configurando grande lapso temporal entre os eventos;

6) Ausência de plano de negócios contendo critérios pormenorizados sobre investimentos e custos relacionados, bem como a falta de cronograma de investimentos detalhado, inviabilizando a análise da melhor proposta;

Com exceção das desconformidades n. 5 e 6, que podem ser consideradas sanadas diante da realização da consulta pública (*roadshow*) e da divulgação dos estudos de viabilidade, todas as demais persistem.

Observo que duas mudanças importantes no edital ocorreram depois da conclusão da consulta pública: a) o estabelecimento de risco compartilhado da concessão; e b) a exclusão do encargo relativo aos serviços de apoio à gestão para a desmobilização dos atuais pátios.

Esses dois elementos deveriam ter sido submetidos à apreciação pública, de modo que é irregular o prosseguimento do certame que, apresentado em audiências públicas, tinha modelagem significativamente distinta daquela efetivamente adotada na sua publicação formal.

Sobre as demais impropriedades, assento que ainda não foi equacionado o problema da impossibilidade de cobrança de tarifa do usuário para o objeto sob concessão, razão pela qual a inconformidade n. 1 subsiste.

A divisão do objeto em dois lotes também não foi devidamente justificada, a despeito das conclusões contidas no EVTEA, já que falta a demonstração de que este modelo é o que melhor atende o interesse público conforme Informação n. 28/2021-AT/GAB-PGE, subscrita pelo Procurador do Estado Vinicius Klein, acostada no protocolo 15.917.961-3, fls. 1.031-1.036.

Assim, a inconformidade n. 2, da Recomendação de Auditoria 14/2017, persiste no edital ora em tela, a despeito da divisão do objeto em dois lotes.

A exigência de patrimônio líquido no valor de R\$ 25.000.000,00, que constava do edital de 2017, e que este Tribunal de Contas reputou ser



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

restritivo à competitividade, por inviabilizar a participação de microempresas e empresas de pequeno porte, foi substituída no novo edital pela exigência de “compromisso de subscrição e integralização do capital social” no montante superior a R\$ 3.731.000,00, para o Lote 1, e R\$ 6.948.000,00, para o Lote 2, e, ainda, pela garantia da proposta na forma de caução em dinheiro, título da dívida pública federal, seguro-garantia ou fiança bancária, no valor de R\$ 1.144.670,00, para o Lote 1, e R\$ 2.098.590,00, para o Lote 2.

Como se vê, a exigência incide na mesma impropriedade já identificada anteriormente. A redução do valor da exigência e a possibilidade da sua substituição por compromisso futuro e instrumentos de garantia bancária não é suficiente para assegurar a participação ampla de microempresas e empresas de pequeno porte no certame, e esse nível de restrição não foi motivado, pois decorre única e exclusivamente da aglutinação do objeto em apenas dois lotes, tornando elevado o conteúdo econômico da contratação.

A impropriedade n. 4 também subsiste, já que ainda faltam estudos e laudos em relação ao projeto de revitalização dos pátios atuais. Diante do apontamento formulado pela 5ª Inspeção de Controle Externo, a respeito dos achados n. 6 e 7 do Relatório de Fiscalização n. 14/2021 da 5ª ICE, que versam sobre o modo como as concessionárias poderiam apoiar a gestão na desmobilização de seus pátios, o DETRAN/PR se limitou a declarar sua plena capacidade em manter a operação dos pátios atuais.

A providência, ao invés de tornar inaplicáveis os achados 6 e 7 do Relatório de Fiscalização n. 14/2021, bem como suprir a impropriedade n. 4 da Recomendação de Auditoria 14/2017, acaba por agravar o problema. Afinal, é notória a insalubridade e a insustentabilidade dos pátios atuais, e não há demonstração de que a autarquia esteja apta a manter a sua operação.

Passando ao Relatório de Fiscalização n. 14/2021, relembro que nele foram apontados 24 achados de irregularidades. A fim de solucionar as irregularidades, foram formuladas 36 recomendações e 5 determinações. Dessas providências, **6 achados não foram sanados e 14 recomendações foram desatendidas**. Os achados não sanados são:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Achado nº 03 - O cálculo do custo médio ponderado de capital (WACC) possui premissas equivocadas e valores desatualizados.

Achado nº 14 - O procedimento de reajuste está inadequadamente descrito e é incompatível com a dinâmica contratual.

Achado nº 16 - O contrato não disciplina a operacionalização do compartilhamento do risco de demanda.

Achado nº 18 - Não há indicador para medir a conformidade da estrutura dos pátios.

Achado nº 19 - Não há indicador para medir a continuidade dos serviços.

Achado nº 20 - Indicador de Atendimento ao Usuário tem baixa relevância e abrangência.

Aos mencionados achados, vinculam-se as 14 recomendações não implementadas.

Ocorre que o Diretor-Geral do DETRAN/PR, em 11/01/2022, remeteu à 5ª Inspeção o Ofício nº. 009/2021 – AT/COOAD/DAF/DG, informando que “as recomendações e determinações que demandem alterações nas minutas propostas, serão incorporadas e acostadas ao presente protocolado em momento oportuno, após a conclusão de todas as análises, encaminhamentos e consultas necessárias”.

O citado ofício encontra-se no Apontamento Preliminar de Acompanhamento – APA n.º 21724, instaurado neste Tribunal de Contas. Isto é, de modo claro e expreso, o DETRAN/PR **se comprometeu a cumprir todas as recomendações do Órgão de Controle Externo**.

O compromisso expreso do DETRAN/PR é muito importante, tendo sido citado no Acórdão nº. 324/22, que homologou as recomendações do Relatório de Fiscalização nº 14/2021 da 5ª Inspeção de Controle Externo. A não implementação das recomendações bem como de qualquer outra providência alternativa torna o certame viciado pelas irregularidades apontadas.

O Acórdão 324/22 do Tribunal Pleno relatou adequadamente o compromisso assumido pelo DETRAN/PR e a legítima expectativa da Corte de Contas de que todo o contido na fiscalização seria voluntariamente atendido.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Em que pese o contido no acórdão, de que o seu desatendimento poderia dar lugar a uma representação, o DETRAN/PR **não realizou as alterações necessárias**.

Isto é, apesar da advertência, o compromisso foi descumprido.

A injustificada resistência da autarquia em adequar a sua atividade administrativa à legalidade, descumprindo deliberadamente orientações objetivas que emanam deste Tribunal de Contas, é circunstância que enseja a **aplicação da multa do art. 87, IV, g, da Lei Orgânica**, uma vez que o Diretor Geral do DETRAN/PR declarou o compromisso de cumprir todo o contido no relatório da unidade técnica com vistas a solucionar os achados em auditoria prévia, situação que, inclusive, motivou o TCEPR a não determinar a instauração representação.

Ressalto que a Recomendação de Auditoria n. 14/2017 só não prosseguiu por meio da execução de fiscalização completa sobre a concessão divulgada naquele ano porque o DETRAN/PR, em exercício de autotutela, suspendeu o edital e, posteriormente, revogou o certame.

A conduta do DETRAN/PR, que aparentemente agiu de boa fé e em obediência ao alerta emitido pelo Tribunal de Contas ao suspender e, depois, revogar a Concorrência 010/17, contudo, acabou servindo como artifício para a autarquia reincidir nos atos irregulares.

Da mesma forma, os achados do Relatório de Fiscalização nº 14/2021 da 5ª Inspeção de Controle Externo só não deram ensejo à abertura de procedimento que pudesse resultar em sanções porque o Diretor-Geral assumiu o compromisso de sanar todos os achados nos termos recomendados pela unidade técnica. O compromisso, aparentemente de boa-fé, foi descumprido.

Verifica-se, portanto, que existem 4 apontamentos da Recomendação de Auditoria 14/2017 e 6 achados e 14 providências do Relatório de Fiscalização 14/2021 não sanados e não atendidos, razão pela qual **a multa do art. 87, IV, g, da Lei Orgânica deve ser aplicada no décuplo do seu valor, na forma do art. 87, §2º-A, da Lei Orgânica**, em razão da prática de múltiplas irregularidades, de modo continuado.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

2.2 DOS ATUAIS PÁTIOS DO DETRAN/PR (ACHADOS 6 E 7)

O Termo de Cooperação Técnico-Financeira 015/2013, entre a SEAP e o DETRAN/PR, enuncia que a finalidade dos esforços que resultaram nesta concessão era a solução para o uso adequado e o gerenciamento dos bens móveis e imóveis, a racionalização de despesas com locação, bem como a orientação técnica e normativa acerca do controle dos bens patrimoniais do Estado do Paraná, especialmente com relação aos pátios veiculares.

O Estado do Paraná constata que os atuais pátios estão localizados em terrenos de alto valor, apresentam problemas de conservação, manutenção, precariedade na execução dos serviços, de segurança e de atendimento ao público, e danos e depreciação causados aos bens depositados nos pátios, conforme constou da Informação n 22/2015 - CPPP/SEPL, protocolo 13.581.446-6.

Extraio da Informação n. 22/2015 – CPPP/SEPL que:

Os benefícios da Concessão ao Estado englobam a prestação mais eficiente do serviço à sociedade, eliminação de diversos custos e desperdícios, agilização de transações de recebimento de multas, IPVA e outros débitos do Estado. Redução dos seus impactos ambientais.

O projeto traz também como externalidade positiva a Recuperação Ambiental, enorme benefício ambiental, patrimonial e incremental do valor dos terrenos atuais alocados para depósito dos veículos apreendidos.

O Plano de Recuperação Ambiental, a ser exigido contratualmente, deverá levar em consideração as normas e referências constantes, sobretudo, na Resolução nº CONAMA N° 420, de 28 de dezembro de 2009. Segundo os estudos da FIPE, para estimativa do valor da Recuperação Ambiental o procedimento adotado consiste das seguintes ações:

- I. Estudos Técnicos Iniciais para detecção de áreas contaminadas;
- II. Remoção dos resíduos;
- III. Transporte para Aterro Classe I;
- IV. Fornecimento de terra;
- V. Transporte da terra; e
- VI. Compactação de aterro.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Assim, fica claro que a reorganização dos pátios, com a operação em novos imóveis, escolhidos de modo racional e eficiente, e a disponibilização ao patrimônio público dos imóveis próprios onde se situam os pátios atuais, são providências que colaboram com a economia pública.

O esvaziamento dos pátios atuais e a disponibilização do ativo imobiliário ao patrimônio público é denominado “recuperação ambiental”, já que os pátios precisarão ser descontaminados e adequadamente reabilitados, na forma das ações previstas pela Informação n. 22/2015 - CPPP/SEPL, a fim de que possam ser posteriormente aproveitados como patrimônio imobiliário, ou restituídos aos locadores.

A esse respeito, a Nota Técnica I da FIPE:

O valor de R\$ 61.147.729,00 refere-se à soma dos seguintes valores: Estudos iniciais; Recuperação ambiental dos atuais pátios; Deslocamento e vistoria dos veículos que se encontram no estoque dos pátios atuais.

A conclusão técnica deixa patente que a solução relativa aos atuais pátios é onerosa. O interesse do DETRAN/PR e a vantagem ao interesse público, por outro lado, justificam a adoção de providências para essa solução.

Afinal, a Administração afirma reiteradamente que existem 543 pátios dos órgãos estaduais (DETRAN/PR, Polícia Militar, Polícia Civil e DER/PR), com área total de 38 hectares, abrigando aproximadamente 53 mil veículos. Além disso, em vários momentos é destacado que os pátios atuais do DETRAN/PR têm alto efetivo de mão-de-obra, inclusive de policiais militares, e elevados custos com aluguel, além de, nos casos em que os pátios se situam em bens próprios do DETRAN/PR, serem imóveis localizados em terrenos e alto valor, do que se extrai a desvantagem econômica da operação atual.

Informações a respeito dos atuais pátios e a motivação de que a concessão seria medida apta e com a finalidade de solucionar especificamente este problema constam dos estudos da FIPE (2013-2014), da Mensagem 046/2015 do Governador, que deu origem ao PL 734/2015 e, depois, à Lei Estadual 18.666/15, das justificativas para o Decreto Estadual 10.725/22, e do Ato de



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Justificativa para a licitação Concorrência 02/2022 (publicado no Diário Oficial do Estado do Paraná, Edição 11.154, 08/04/2022, p. 5).

Assim, a motivação pública para a realização da concessão tem sido a **necessidade de solução urgente para os pátios atuais do DETRAN/PR**. Contudo, de modo incoerente, a Administração age para se desviar da finalidade original. Por exemplo, verifico que, no Ofício DIROP 2019/176 do BRDE, constou:

Nesse sentido, como agente parceiro do Estado do Paraná, o BRDE **recebeu do DETRAN a sinalização de que eventual Concessão observará as seguintes premissas:**

1. A Concessão terá por objeto a prestação pelo concessionário dos serviços necessários à administração dos veículos apreendidos pelo DETRAN, neles compreendidos: remoção de veículos (guincho); guarda em local em conformidade com a legislação pertinente, inclusive ambiental (estacionamento); devolução ao proprietário no caso de resgate após regularização de pendências; venda em certame público após o transcurso do prazo de guarda; prestações de contas, *compliance* e auditorias.
2. A Concessão será **tão somente para a administração dos veículos apreendidos após a celebração do contrato com o concessionário, observados eventuais prazos de carência definidos durante o processo de estruturação, não abrangendo o atual estoque de veículos administrado pelo DETRAN, nem eventual passivo ambiental.**

Em outro sentido, observo que, no Relatório Técnico n. 01/2020, da Comissão de Recebimento do Projeto Pátios Veiculares constituída no DETRAN/PR para analisar os estudos de viabilidade e acompanhar o processo de concessão, que consta de fls. 937-979, do protocolo 15.917.961-3, o Tenente-Coronel QOPM Fernando Klemps, da assessoria militar, expressa o espanto diante da falta de tratamento a respeito dos pátios atuais, quando da avaliação da primeira versão do EVTEA desenvolvido pelo BRDE:

A administração do passivo existente deve ser objeto inserto nas anotações da nova modelagem acerca da terceirização de pátios (remoção, guarda e liberação de veículos), haja vista, que é em decorrência deste passivo o presente objeto. **Se assim não o fosse, não haveria necessidade deste projeto e a administração continuaria sendo efetuada pela Administração Pública, nos atuais moldes.**



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Além disso, no mesmo relatório, constou:

3.1 Veículos atualmente nos pátios do Detran e PM.

O estudo apresentado pelo BRDE considera que a operação do concessionário terá início com os veículos apreendidos após a concessão dos serviços de gestão dos pátios de veículos apreendidos pelo Detran/PM, e considera que os veículos depositados atualmente nos pátios administrados pelo Detran não fariam parte da concessão.

A partir da provocação do Diretor Presidente do Detran, esta COMISSÃO DE RECEBIMENTO buscou avaliar a possibilidade de incluir os veículos atualmente apreendidos no objeto da concessão em estudo. Após conversa com a equipe da Polícia Rodoviária Federal, esta COMISSÃO DE RECEBIMENTO passou a considerar os veículos que estão apreendidos atualmente nos pátios do Detran e da PM como um ativo interessante para atrair o interesse de potenciais participantes do certame licitatório.

O que se observa na modelagem apresentada pelo BRDE é que os pátios novos permanecerão ociosos por um tempo significativo no início da operação. Como exemplo, um pátio com capacidade para 10.000 veículos receberia cerca de 4.800 veículos no primeiro ano (com base nos dados apresentados no Q5 - MOVIMENTAÇÃO DO PÁTIO E ESTIMATIVA DE RECEITAS da planilha de Modelo Conceitual).

Logo, esta capacidade ociosa poderia ser ocupada por veículos que atualmente estão nos pátios do Detran/PM. Bastaria, em tese, definir quais as características dos veículos disponibilizados para a concessionária, e a data de corte a partir da qual a concessionária passaria a ter direito pelas diárias geradas pelos veículos transferidos para seus pátios.

Contudo, não se deve desconsiderar que, segundo o BRDE, em Ofício DIROP 2019/176, teria sido o próprio DETRAN/PR que teria solicitado que os atuais pátios não integrassem a modelagem.

Diante da crítica suscitada no interior da Comissão de Recebimento, o BRDE manifestou, em resposta, o compromisso de inserir no escopo da concessão a previsão de que as concessionárias prestassem serviços de apoio ao DETRAN/PR com vistas à desmobilização dos atuais pátios (quadro anexo ao Ofício GEPLA 2020/0026, de 20 de agosto de 2020, fls. 980-984 do protocolo 15.917.961-3).

Diante dos ajustes promovidos pelo BRDE, a 5ª Inspeção de Controle Externo observou, atenciosamente, que os estudos ainda não



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

demonstravam, nem regulamentavam, a forma como aconteceria a prestação de serviços da concessionária à autarquia, o que é irregularidade grave atinente à incerteza na modelagem, com prejuízo ao interesse público. Por essa razão, foram apontados os **achados 6 e 7** do Relatório de Fiscalização 14/2021 da 5ª ICE:

Achado 6. Ausência de estimativa da demanda do serviço de apoio à gestão (leilão dos veículos atualmente abrigados nos pátios do DETRAN/PR), cujo impacto não pode ser depreendido diretamente do Edital e documentos anexos.

Achado 7. As cláusulas que disciplinam a apropriação das receitas advindas do leilão dos veículos atualmente abrigados nos pátios do DETRAN não são dotadas de clareza.

O DETRAN/PR, ao ser cientificado dos achados, ao invés de aprofundar os estudos de modo a apresentar a estimativa de demanda relativa à desmobilização dos atuais pátios e as normas para disciplinar a apropriação das receitas, informações técnicas essas que já tinham sido parcialmente estudadas no trabalho desenvolvido pela FIPE e posteriormente revisado pela KPMG e o CPPP, resolveu excluir o encargo do objeto da concessão, respondendo à 5ª Inspeção de Controle Externo do TCE/PR que:

após detida análise quanto a pertinência na manutenção da previsão do serviço de apoio na desmobilização dos veículos atualmente existentes nos pátios do Detran/PR, verificou-se que a Autarquia encontra-se apta a assumir integralmente a demanda, sem a necessidade de apoio da Concessionária

Com essa afirmação, a 5ª Inspeção de Controle Externo declarou **inaplicáveis** os achados 6 e 7. Contudo, com o devido respeito à conclusão da unidade técnica, longe de tornar inaplicáveis os achados, a conduta da autarquia deve ser vista como uma nova irregularidade.

Afinal, o que se vê é o agravamento do problema já constatado atualmente, e a perda da oportunidade de inserir a solução deste problema no âmbito da operação da concessão, esvaziando a principal finalidade de interesse público que motivava essa iniciativa.

A manifestação do ente público neste caso revela flagrante desvio de finalidade do processo de concessão em curso, que só se iniciou diante da



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

urgente necessidade de solucionar os atuais pátios, e, além disso, revela a omissão do dever de empreender esforços para solucionar o problema. Ausente o interesse público, a motivação desta concessão fica restrita ao anseio dos concessionários particulares.

Soma-se à circunstância que a Lei Estadual 20.209/20 estabelece:

Art. 4º Somente podem ser depositados a céu aberto objetos que não ofereçam risco de se tornar criadouros de *Aedes aegypti* e de outros vetores de zoonoses, independentemente de possuírem finalidade comercial ou não.

§1º Os proprietários ou responsáveis por locais em que possua depósito de bens a céu aberto devem realizar ações de sensibilização e de educação ambiental junto aos seus empregados e servidores, com o objetivo de contribuir no processo de prevenção e de controle da proliferação do *Aedes aegypti* e de outros vetores de zoonoses.

§2º Nos pátios de órgãos públicos ou empresas terceirizadas que abrigam veículos retidos, apreendidos, irregulares ou sinistrados, sob a responsabilidade do Departamento de Trânsito e dos Postos da Polícia Rodoviária Estadual, os veículos devem ser acomodados em local coberto e livre da chuva.

A redação do §2º foi modificada pela Lei Estadual 20.540/21, mas persiste o dever da Administração em solucionar o problema:

§ 2º Nos pátios de órgãos públicos ou empresas terceirizadas que abrigam veículos retidos ou apreendidos, irregulares ou sinistrados, sob a responsabilidade do Departamento de Trânsito e dos Postos da Polícia Rodoviária Estadual, os veículos que por suas características específicas representarem risco de proliferação a que se refere esta Lei, devem ser acomodados em local coberto e livre da chuva.

Notória precariedade do estado físico dos pátios dos órgãos estaduais, fato declarado pela Administração, e, ainda, considerando o que já foi apurado nos estudos preparatórios para a concessão, tais como o estudo da FIPE e o EVTEA desenvolvido pelo BRDE, constata-se a grave irregularidade nos atuais pátios do DETRAN/PR, no que se refere às suas condições sanitárias e ambientais, e ao descumprimento da Lei Estadual 20.209/20.

A inexistência de uma solução imediata poderia ser tolerada se diligências estivessem sendo adotadas no âmbito da concessão ora em curso.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Contudo, a exclusão dessa matéria da concessão e a omissão diante do problema que já foi apontado na Recomendação de Auditoria 14/2017 estampam a clara irregularidade que reclama a aplicação de sanção.

Considerando a competência do TCE/PR para fiscalizar a proteção ambiental e a responsabilidade social, nos termos do art. 252 do Regimento Interno do TCE/PR, bem como a fim de apurar adequadamente a extensão do dano e a gravidade das irregularidades relativas à falta de solução para os atuais pátios dos órgãos estaduais e à cessação ilícita dos esforços para incluir essa matéria no escopo da concessão ora em curso, com prejuízos ao erário, em razão do subaproveitamento de imóveis com elevado valor, e potenciais lesões à saúde pública, em razão da inobservância da Lei Estadual 20.209/20, determino a **instauração de Tomada de Contas Extraordinária** em face do DETRAN/PR e do seu atual gestor, Wagner Mesquita de Oliveira, da Secretaria de Estado da Segurança Pública (SESP), e do seu gestor Hudson Leôncio Teixeira, e do Departamento de Estradas de Rodagem (DER/PR), e do seu gestor Fernando Furiatti Sabóia, considerando a informação a respeito da existência dos seguintes pátios dos órgãos estaduais: DETRAN/PR (35 pátios), Polícia Militar (220 pátios), Polícia Civil (230 pátios), Polícia Militar Rodoviária (53 pátios) e DER/PR (4 pátios), conforme a tabela de fls. 149 do protocolo 13.115.675-8.

A apreciação do dano ao erário decorrente do subaproveitamento de imóveis com elevado valor é matéria passível de julgamento nesta Corte de Contas. Entretanto, os danos morais decorrentes da lesão aos interesses difusos, em razão do descumprimento da Lei Estadual 20.209/20, é matéria de competência do Poder Judiciário, por meio de ação civil pública.

Ainda assim, a Tomada de Contas Extraordinária deve incluir no escopo da fiscalização a apuração da conduta da Administração quanto aos deveres impostos pela legislação sanitária e ambiental, com vistas a remeter os resultados dessa fiscalização ao Ministério Público Estadual, a quem compete a propositura de ação própria para a reparação dos danos a interesses difusos.

2.3 DAS DETERMINAÇÕES DA PGE NA FASE INTERNA DA LICITAÇÃO



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Por fim, verifico que a informação da **vantajosidade** apresentada pelo DETRAN/PR em fls. 5.223-5.224, em atendimento à determinação da PGE, fls. 5.205-5.218, do protocolo 15.917.961-3, segundo a qual a concessão em exame importaria na economia de **R\$ 7.360.000,00** aos cofres públicos, decorre da **premissa não demonstrada, nem sequer planejada**, de que os atuais pátios serão desativados.

Conforme já relatado, ao contrário disso, a desativação dos atuais pátios foi excluída do objeto da concessão. Desse modo, não se verifica nem mesmo a relação causal entre a concessão e a desativação dos pátios, razão pela qual não existem elementos que autorizem a conclusão da declarada vantajosidade aos recursos públicos.

O mencionado valor de economia dependeria do encerramento dos contratos de locação, no valor anual de **R\$ 1.397.000,00**, dos serviços de vigilância física e monitorada, no valor de **R\$ 4.738.000,00**, dos serviços de limpeza e conservação, no valor de **R\$ 426.000,00**, dos serviços de água, esgoto, telefonia e energia elétrica, no valor de **R\$ 540.000,00** e do serviço de controle de vetores, no valor de **R\$ 259.000,00**.

Pois bem, se há declaração da administração de que se encontra apta a manter sob seu controle a atividade dos atuais pátios, e, ainda, se a própria concessão prevê que veículos em determinadas condições, tais como restrições policiais, continuarão sendo recolhidos pelo poder concedente (item 4.11 do Caderno de Encargos), e se não há qualquer planejamento para o esvaziamento dos atuais pátios nem inclusão dessa atividade no escopo da concessão, não há evidência de que a mencionada economia ocorrerá.

Também não há demonstração de que a concessão permitirá o direcionamento de mais de 500 policiais militares para o policiamento ostensivo.

O conteúdo do processo e a manifestação do DETRAN/PR em resposta aos achados 6 e 7 evidenciam, salvo melhor juízo, o oposto, razão pela qual concluo que o Diretor-Geral do DETRAN/PR apresentou informações incorretas sustentando de modo impróprio a vantajosidade da concessão.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Destaca-se que a PGE condicionou o seu parecer jurídico de legalidade e regularidade à demonstração adequada das informações, razão pela qual conclui-se que o certame **não está amparado em parecer conclusivo da procuradoria jurídica pela regularidade**, conforme exigido pelo art. 38, VI, da Lei 8.666/93.

Diante da irregularidade da autorização da insaturação da concessão sem a correta fundamentação técnica e orçamentária, **deve ser aplicado ao Diretor-Geral do DETRAN/PR da multa do art. 87, IV, g, da Lei Orgânica.**

Ainda, considerando o **desvio de finalidade** constatado, a ilegalidade da instrução e a ausência da demonstração do interesse público no certame, vícios insanáveis, uma vez que a inclusão dos pátios atuais no escopo do modelo econômico da concessão, providência que seria capaz de regularizar o apontamento, resulta em reformulação total da concessão, a demandar a abertura de nova concorrência, proponho a **determinação à autarquia que anule a licitação e eventual contrato dela decorrente**, e a **recomendação que eventual nova concessão seja precedida do saneamento de todos os achados e impropriedades apontadas pelas unidades técnicas do TCE/PR e incorpore a solução com relação aos atuais pátios.**

2.4 DA INCONSTITUCIONALIDADE E DA ILEGALIDADE DA CONCESSÃO COMUM DOS PÁTIOS VEICULARES: SERVIÇO NÃO SUJEITO A TARIFA

As concessões são classificadas em dois tipos: a concessão comum, e as parcerias público-privadas (PPP). As últimas são subdivididas em a concessão administrativa e concessão patrocinada.

As concessões decorrem do art. 175 da Constituição Federal e da diretriz da execução indireta com vistas à desobrigação da realização material de tarefas executivas, na forma enunciada pelo Decreto-Lei 200/67, art. 10, §7º, sendo a modalidade segundo a qual o Poder Público presta serviços públicos sob o regime de execução por concessionários.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

A remuneração principal das concessões pode ocorrer sob duas formas: a) pagamento de preço público pelo usuário diretamente ao concessionário; b) pagamentos pelo poder público ao concessionário.

A diferenciação entre as formas de remuneração é uma das marcas constitutivas da distinção entre concessão comum e PPP, já que o art. 2º, §2º, da Lei 11.079/04 (Lei das PPPs), declara que a concessão comum, quando não tiver contraprestação pecuniária do parceiro público, não se define como concessão de parceria público-privada. Ou seja, as PPPs importam em contraprestação pecuniária por parte da Administração.

Mais ainda, o art. 2º, §2º, da Lei 11.079/04 define que a concessão administrativa, uma das subdivisões das PPPs, é aquela em que a Administração seja usuária direta ou indireta dos serviços prestados.

Nos serviços em que a Administração não seja usuária direta ou indireta dos serviços, a concessão se dá por meio da concessão comum ou da PPP na modalidade concessão patrocinada. Nessas duas modalidades, o usuário paga uma tarifa ao concessionário, sendo que na PPP patrocinada a Administração paga contraprestação pecuniária com a finalidade de assegurar a modicidade tarifária.

Em síntese, há o seguinte quadro de modalidades de concessões:

Concessões

Modalidade		Usuário	Remuneração
Concessão comum		Administrado	Tarifa paga pelo administrado
PPP	Concessão patrocinada	Administrado	Tarifa paga pelo administrado e contraprestação pecuniária do parceiro público
	Concessão administrativa	Administração Pública	Contraprestação pecuniária pelo concedente



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Desse modo, os Estudos Preliminares ao EVTEA desenvolvidos pelo BRDE incorrem em um erro conceitual quando examinam as vantagens e desvantagens dos modelos concessão comum, PPP patrocinada ou PPP administrativa, já que essas modalidades não são meros instrumentos à livre disposição da Administração.

A discricionariedade da escolha da modalidade da concessão é limitada pelas balizas legais, e a lei não permite que serviços em que a Administração Pública seja usuária direta ou indireta sejam concedidos de outra forma que não pela concessão administrativa.

Além disso, serviços que não possam ser remunerados mediante tarifa também só podem ser concedidos por meio da concessão administrativa.

Sobre isso, colaciono parte das considerações apresentadas pelo Conselheiro Substituto Sérgio Ricardo Valadares Fonseca nas sessões do Tribunal Pleno nº15 e nº 21:

Naquela oportunidade, ao conceder a cautelar, eu frisei dois aspectos: a natureza de taxa da remuneração da concessionária e a possível restrição ao caráter competitivo em razão da divisão do objeto da licitação em apenas dois lotes.

E Vossa Excelência, Conselheiro Durval, pelo que entendi, acompanhou a minha fundamentação. Vossa Excelência falou que os três outros aspectos são visivelmente menos significativos e menos relevantes, e eu também continuo entendendo isso.

Ainda que possamos adentrar nessas outras três questões – a do seguro no dia seguinte, a da empresa poder ou não participar da licitação, e a do material em inglês –, eu creio que todas elas poderiam facilmente ser resolvidas, já que seriam aspectos formais. Até o contrário, se caso eventualmente alguém não pudesse participar por uma questão formal, o Tribunal eventualmente até consideraria um excesso de formalismo.

Então fico nas duas questões mais relevantes, que foram as que eu utilizei e que o Conselheiro Maurício adotou em seu voto. Então, Conselheiro Zucchi, Vossa Excelência mencionou a questão da visão de mundo, a questão da visão de Estado. Quero dizer a Vossa Excelência que não estamos aqui discutindo questões ideológicas: essa briga ideológica – essas questões de mais Estado, menos Estado, privatização e participação de estatais – já foi resolvida na Assembleia Constituinte. As balizas que eu, pelo menos, procuro seguir são as balizas constitucionais – não estou refazendo nem reescrevendo a Constituição. As brigas, as disputas, as



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

visões de mundo já foram resolvidas e consolidadas. Muito bem, então é a partir da Constituição que procuro realizar as minhas análises.

Conselheiro Durval, o fato de a lei – infraconstitucional – indicar, como mencionou Vossa Excelência, no inciso VIII do artigo 1º da Lei Complementar Estadual 76/95 – alterada pela Lei Complementar Estadual 230/2020 –, que serviços públicos podem ser sujeitos ao regime de concessão ou permissão (“serviços públicos na área de trânsito, nele incluídos serviços de remoção, guarda de veículos, gestão de pátios veiculares” etc) e podem ser remunerados por preço público... O fato de a lei dar ao instituto o rótulo, a denominação, de “preço público”, isso não altera a essência, o conteúdo da espécie.

Assim como qualquer um – inclusive a lei – pode afirmar que isto [no meu copo] é petróleo, mas tal afirmação não transforma a água em petróleo. E quem diz que isto aqui é água não sou eu, não é a Filosofia, é a Constituição.

Conselheiro Durval, Vossa Excelência falou bem: a taxa é um tributo – e isso está na Constituição – cobrado em razão do exercício do poder de polícia ou em razão da prestação de serviço público específico e divisível. E estamos diante do quê? Veja a diferença entre uma concessão típica prevista na Lei 8.987/95 e a concessão atípica ou administrativa, prevista na Lei 11.079/04 (Lei das Parcerias Público-Privadas).

No exemplo das penitenciárias – casos de concessão administrativa –, o tomador do serviço não é o preso; não posso chegar na penitenciária e afirmar que gostaria de me hospedar durante o fim de semana e pagar um preço por isso. Não! Eu posso fazer assim na telefonia: eu quero usar um telefone, eu vou à TIM, à Oi, à Claro, ou qualquer que seja, e celebro um contrato – como usuário, como cidadão consumidor do serviço objeto da concessão –, e aí eu tenho um contrato. Na penitenciária não, não posso chegar e pagar um preço pelo serviço público.

Quem paga, quem remunera a penitenciária terceirizada é o Estado. Daí a diferença conceitual entre taxa e tarifa. Não adianta a lei prever que essa taxa é tarifa (preço público), porque não é. Porque eu não posso chegar e falar que quero contratar o guincho “a”, “b”, “c” ou “d”, e levar para o pátio “a”, “b”, “c” ou “d”. Não é assim que funciona, estamos diante de um poder cogente do Estado que vai pegar o carro – exercendo seu poder de império – e levar para o pátio.

Então o que estou pagando? É uma taxa pelo exercício do poder de polícia, assim como eu pago uma taxa para emitir um passaporte. O que é o poder de polícia? É o poder do Estado de restringir direitos em prol da segurança, da saúde pública etc.

Então não é uma relação contratual, como seria em um serviço típico previsto na Lei 8.987/95, não se trata de uma concessão tradicional. O caso em exame se aproxima de uma concessão administrativa. O usuário não pode pagar a tarifa, não pode pagar o preço público e a lei não pode revogar,



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

transformar ou falar que a água é petróleo. Isso aqui não é tarifa, não é preço público, isso é taxa pelo exercício do poder de polícia.

Não é concebível, portanto, que um estudo de viabilidade faça simulações de cenários para um determinado serviço na quais projete a realização de concessão comum, concessão patrocinada ou concessão administrativa, visto que, se o serviço depender de concessão administrativa, somente nessa modalidade ele poderá ser concedido, sendo ilegal considerar a concessão pelas outras vias.

Além disso, se um serviço não for passível de remuneração mediante tarifa, também só poderá ser concedido pela concessão administrativa.

Embora a conclusão final dos Estudos Preliminares ao EVTEA desenvolvidos pelo BRDE aponte para a opinião da instituição financeira de que os maiores benefícios à Administração virão da concessão comum ou da PPP patrocinada, reputo que, para o caso em tela, nenhuma das duas vias é admissível, pois se trata de serviço cuja concessão somente pode ser realizada pela concessão administrativa, ou, não sendo concedida, pelas modalidades de execução indireta regidas pela lei de licitações ou pela execução direta.

Revendo a versão final do EVTEA, apresentada no protocolo 17.372.899-9, observa-se a impropriedade terminológica do documento, no qual a palavra concessão aparece centena de vezes, mas nas escassas oportunidades em que consta uma qualificação, encontram-se menções a “concessão comum” (fls. 386), “concessão pública” (fls. 305, 343, 397, 398 e 288), “concessão tradicional” (fls. 411, 412, 452), denominação atípica; e, surpreendentemente, “concessão administrativa” (fls. 412, 420), como sendo a modalidade caracterizadora da operação em exame.

Algumas denominações utilizadas no estudo, além de imprecisas e atípicas, por falta de aderência à denominação legal de concessão comum, concessão patrocinada ou concessão administrativa, nos termos da classificação da lei das PPPs, também são intercambiáveis, já que a concessão comum é



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

totalmente distinta da concessão administrativa, e o EVTEA aplica as duas nomenclaturas para o modelo adotado.

A incerteza contida no estudo de viabilidade induz à falha grave, já que há aparente desresponsabilização a respeito da escolha do modelo a ser adotado. Afinal, o estudo deveria ser objetivo e claro: **esta atividade somente pode ser concedida por concessão administrativa.**

A atividade de apreensão de veículos é decorrente do poder de polícia, sendo medida administrativa compulsória prevista no Código de Trânsito Brasileiro (arts. 173-175, 179-181, 184, 210, 229-231, 233, 234, 238, 239, 253, 253-A, 269, II, 270, 271, 279-A), aplicáveis ao particular.

Nesse sentido, as atividades de remoção e estada dos veículos em pátios do DETRAN/PR não podem ser consideradas “serviços” prestados ao particular, mas sim medidas administrativas, entendidas estas como providências às quais o particular é **sujeitado** quando constatadas infrações de trânsito.

Cito o Código de Trânsito Brasileiro (CTB):

Art. 161. Constitui infração de trânsito a inobservância de qualquer preceito deste Código ou da legislação complementar, e o infrator **sujeita-se às penalidades e às medidas administrativas** indicadas em cada artigo deste Capítulo e às punições previstas no Capítulo XIX deste Código.

[...]

Art. 269. A autoridade de trânsito ou seus agentes, na esfera das competências estabelecidas neste Código e dentro de sua circunscrição, deverá adotar as seguintes medidas administrativas:

I - retenção do veículo;

II - remoção do veículo;

[...]

Art. 271. O veículo será removido, nos casos previstos neste Código, para o depósito fixado pelo órgão ou entidade competente, com circunscrição sobre a via.

§ 1º A restituição do veículo removido só ocorrerá mediante prévio pagamento de multas, taxas e despesas com remoção e estada, além de outros encargos previstos na legislação específica.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

A sujeição do particular à atuação da polícia administrativa que limita a liberdade do particular, e é cobrada de modo compulsório sem que o particular escolha pela possibilidade ou liberdade de utilização da atividade importa no exercício de poder de polícia, que pode ser objeto de taxa:

Art. 77. As taxas cobradas pela União, pelos Estados, pelo Distrito Federal ou pelos Municípios, no âmbito de suas respectivas atribuições, têm como fato gerador o exercício regular do poder de polícia, ou a utilização, efetiva ou potencial, de serviço público específico e divisível, prestado ao contribuinte ou posto à sua disposição.

[...]

Art. 78. Considera-se poder de polícia atividade da administração pública que, limitando ou disciplinando direito, interesse ou liberdade, regula a prática de ato ou abstenção de fato, em razão de interesse público concernente à segurança, à higiene, à ordem, aos costumes, à disciplina da produção e do mercado, ao exercício de atividades econômicas dependentes de concessão ou autorização do Poder Público, à tranquilidade pública ou ao respeito à propriedade e aos direitos individuais ou coletivos.

Nesse sentido, ensina Theodoro Nascimento (**Tratado de Direito Tributário brasileiro**. Rio de Janeiro: Forense, 1977, v. 7, p. 120):

[...] taxa tem como fato gerador o poder de polícia, não há que se falar de 'utilização' ou de 'possibilidade de utilização' de serviço pelo particular; mas de sujeição deste à fiscalização do poder público, que cobra a taxa para manter os instrumentos necessários a que essa fiscalização se consume [...]

O serviço de remoção e estada eventualmente prestado por particulares no apoio às atividades policiais é serviço prestado **ao Estado**, e não ao particular, que apenas está sujeito à atividade administrativa do ente estatal, na sua atuação repressiva às infrações.

Desnatura-se por completo qualquer preço público como remuneração da atividade de remoção e guarda dos veículos. A atividade em questão é passível de cobrança de taxa a ser paga pelo administrado, na forma do art. 271, §4º, do CTB. Para esclarecer, cito o dispositivo:

§ 4º Os serviços de remoção, depósito e guarda de veículo poderão ser realizados por órgão público, diretamente, ou por



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

particular contratado por licitação pública, sendo o proprietário do veículo o responsável pelo pagamento dos custos desses serviços.

A lei é clara em dizer que o administrado pagará os custos dos serviços, e não o preço público. O dispositivo não disciplina nem a cobrança de tarifa, nem a concessão, sendo claro que a Administração pode executar de modo indireto os serviços, ou seja, por meio de contratação da prestação de serviços ou, se cabível a concessão, essa será exclusivamente na modalidade administrativa.

A conclusão do estudo da FIPE (13.115.675-8), de 2014, também caminhou no sentido da possibilidade da PPP:

[...] um modelo de negócio baseado em uma Parceria Público-Privada (PPP) para aprimorar o recolhimento, a guarda e a restituição de veículos recolhidos pelo Estado por meio de um contrato com o Estado (Poder Concedente), o parceiro privado (Pátio ou Concessionária) passa então a assumir este conjunto de tarefas, hoje executado pelo Estado.

Além disso, as discussões que deram origem à Lei Estadual 18.666/15, que disciplinou a concessão dessas atividades do DETRAN/PR, foram instruídas por relatório da Comissão de Finanças, de relatoria do Deputado Tiago Amaral, que declarou que a lei em questão teria por finalidade “terceirizar os serviços de remoção e guarda de veículos, **sendo os mesmos remunerados por taxas cobradas dos administrados**”.

A Lei Estadual 19.811/19, que criou o Programa Parcerias Paraná, por sua vez, incluiu o §4º ao art. 5º da Lei Estadual 17.046/12, que dispõe sobre normas para a licitação e contratação de Parcerias Público-Privadas, e, no seu inciso II, fez constar:

Art. 5º. Ressalvadas as disposições contidas no § 4º do art. 2º e no inciso IV do art. 4º desta Lei, podem ser objeto de parcerias público-privadas, isolada ou conjuntamente: [...]

§ 4º. Será admitida, no âmbito das PPPs, a transferência de atividades técnicas de suporte ao poder de polícia, assim consideradas, exemplificativamente:

[...]



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

II - serviços de apoio técnico na gestão do trânsito e no apoio ao controle de tráfego, na remoção e guarda de veículos;

Ou seja, o arcabouço legal aponta de modo coerente para a perspectiva da concessão administrativa das atividades de apoio relacionadas à remoção e guarda de veículos apreendidos em fiscalizações do DETRAN/PR.

A referência à palavra “tarifa” no art. 2º da Lei Estadual 18.666/15 deve ser interpretada de modo harmônico com a legislação tributária.

Desse modo, sendo compulsória a prestação, trata-se de tributo, conforme o art. 3º do Código Tributário Nacional (CTN), mesmo que a mencionada lei denomine a cobrança como “tarifa”. Afinal, o art. 4º do CTN estabelece que o tributo será assim considerado pela sua natureza, sendo irrelevante a denominação dada pela lei:

Art. 3º Tributo é toda prestação pecuniária compulsória, em moeda ou cujo valor nela se possa exprimir, que não constitua sanção de ato ilícito, instituída em lei e cobrada mediante atividade administrativa plenamente vinculada.

Art. 4º A natureza jurídica específica do tributo é determinada pelo fato gerador da respectiva obrigação, sendo irrelevantes para qualificá-la:

I - a denominação e demais características formais adotadas pela lei;

II - a destinação legal do produto da sua arrecadação.

A impossibilidade da fixação dos valores de tributos por decreto, conforme dispõe o art. 150, I, da Constituição Federal, que conduziria à inconstitucionalidade do art. 2º da Lei Estadual 18.666/15, não é matéria a ser controlada nessa oportunidade, devendo o Estado ser advertido quanto aos limites constitucionais ao poder de tributar.

Impassível de concessão comum e de cobrança de tarifa, verifica-se que a concessão ora em exame não pode prosseguir, nem o contrato dela decorrente.

Além disso, é irrelevante a inclusão do inciso VIII, ao art. 1º da Lei Complementar Estadual nº 76/95, conforme aprovado pela Lei Complementar



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

230/20, já que o rol contido na mencionada lei se aplica às concessões em sentido geral, cabendo o exame a respeito da modalidade específica aplicável em cada caso, sendo que o objeto ora em exame somente pode ser concedido por **concessão administrativa**, na forma do art. 2º, §2º, da Lei Estadual 17.046/12, idêntico ao dispositivo da Lei 11.079/04.

Ainda que o Estado do Paraná pretendesse estabelecer, por lei estadual, a possibilidade de concessão comum para o serviço que tem a Administração como usuária direta ou indireta, dispositivo com esse teor seria inconstitucional, por ofensa ao art. 22, XXVII, que estabelece a competência legislativa privativa da União para a matéria de licitações e contratações, em linha com a interpretação adotada pelo Supremo Tribunal Federal, na ADPF 282, cuja ementa estabelece:

ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. LEI MUNICIPAL 1.327, DE 2007, E LEI MUNICIPAL 1.395, DE 2008, DO MUNICÍPIO DE ARIQUEMES/RO. PARCERIA PÚBLICO-PRIVADA PARA OBRAS DE INFRAESTRUTURA E URBANISMO. 1. Criação de hipóteses de parcerias público-privadas para a execução de obra pública desvinculadas de qualquer serviço público ou social. Impossibilidade. Competência privativa da União para legislar sobre normas gerais de licitação e contratação (art. 22, XXVII, da CF/88). Precedentes. 2. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental conhecida e julgada parcialmente procedente. (ADPF 282, Relator(a): GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, julgado em 15/05/2023, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-s/n DIVULG 30-05-2023 PUBLIC 31-05-2023)

Assim, a interpretação da legislação estadual conforme a Constituição Federal e a legislação federal sobre concessões e parcerias público-privadas conduz à conclusão de que a concessão dos serviços de remoção e guarda em pátios do DETRAN/PR como atividade de apoio à fiscalização é objeto que somente pode ser concedido por concessão administrativa, já que a Administração é usuária direta ou indireta do serviço.

Atualmente, a receita das taxas relacionadas às atividades que são objeto da concessão discutida nesse processo é destinada para os seguintes fundos e órgãos: i) Fundo Estadual de Segurança Pública-FUNESP/PR; ii) Departamento de Estradas de Rodagem-DER/SEIL; e iii) Fundo de Equipamento



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Agropecuário - FEAP, destinado à construção, pavimentação, readequação e conservação de estradas rurais.

Assim, ainda que a Administração entendesse ser possível a contraprestação por tarifa pela atividade de remoção e guarda nos pátios, deveria, por dever de publicidade, promover revogação explícita das taxas, com o adequado exame do impacto financeiro dessa providência.

Nesses termos, deve ser **determinado à autarquia que anule a licitação Concorrência 02/2021 e o contrato dela decorrente**, e recomendado que se abstenha de cobrar prestações compulsórias dos administrados sem a observância das limitações constitucionais ao poder de tributar, considerando ainda que a cobrança pela remoção e estada nos pátios dos órgãos de fiscalização de trânsito é prestação compulsória, cujo valor não pode ser estabelecido em decreto.

2.5. DA INDEVIDA AGLUTINAÇÃO DO OBJETO

A representada sustenta que a divisão dos 44 pátios em dois lotes foi precedida de “exaustiva análise” e “estudos aprofundados” realizados pelo BRDE. Ressalta que não só o BRDE, na qualidade de estruturador técnico do projeto, mas também a AGEPAR e a PGE, se debruçaram sobre o assunto. E isso, segundo a representada, seria razão suficiente para justificar a necessidade de aglutinação do objeto em apenas dois lotes.

A alegação não prospera.

Afinal, a própria PGE advertiu:

Um segundo ponto que merece destaque é a divisão em dois lotes que foi apresentada no EVTEA e não foi objeto de justificativa que indique porque a escolha por dois lotes é a que melhor atende o interesse público e que permitirá a prestação de um serviço público adequado. Assim, deve a Administração Pública justificar a escolha dos lotes de forma a demonstrar a eficiência e a superioridade técnica desta opção de forma exaustiva. (protocolo 15.917.961-3, fls. 1.031-1.036)

A providência exigida pela PGE não foi atendida pela Administração, já que não houve a justificativa de que a escolha por dois lotes é a



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

que melhor atende o interesse público e que permitirá a prestação de um serviço público adequado.

O BRDE tratou de modo insuficiente a Recomendação de Auditoria 14/2017 e não enfocou a questão da concentração dos pátios em poucos lotes desde a perspectiva da competitividade da licitação e do interesse público. O enfoque do BRDE foi exclusivamente voltado para simular situações que garantissem determinada taxa de retorno do capital investido pelo particular.

E mesmo esse enfoque de análise, a nosso ver, apresenta inconsistências.

Os problemas são os seguintes:

1. A alegação de que os pátios com 3 e 4 lotes foram agrupados conforme a proximidade não condiz com as informações que detalham os municípios integrantes de cada lote (fls. 336 do protocolo 17.372.899-9);
2. A tabela 22 do EVTEA, que apresenta a simulação da aglutinação em lotes, apresenta linhas em branco, com a anotação de que não seria possível calcular a taxa de retorno, sem qualquer justificativa (fls. 335 do protocolo 17.372.899-9);
3. Não há simulação de número maior de 4 lotes, nem demonstração de inviabilidade econômica se os pátios fossem licitados em mais lotes.

O BRDE adotou a premissa de que pátios veiculares somente são superavitários a partir de 1.000 apreensões por ano (fls.405 do protocolo 17.372.899-9).

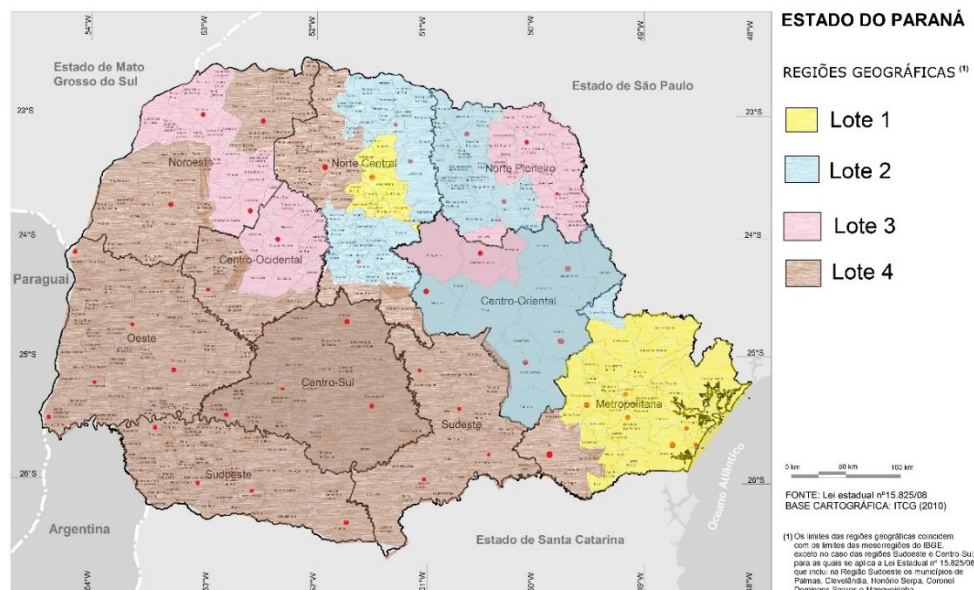
Considerando que existem 12 pátios com mais de 1.000 apreensões anuais (São José dos Pinhais, Maringá, Londrina, Apucarana, Toledo, Francisco Beltrão, Colombo, Ponta Grossa, Cascavel, Paranavaí, Pato Branco e Guarapuava), deveriam ter sido simulados, pelo menos, cenários a partir de 12 lotes, considerando os pátios superavitários como critério para o agrupamento, por proximidade, de pátios deficitários.

Assim, além de terem sido simulados apenas cenários com 2, 3 ou 4 lotes, os cenários com 3 e 4 lotes não agruparam pátios por proximidade geográfica, contrariando o alegado no texto do EVTEA.

Veja-se, a seguir, o mapa com a delimitação do cenário de 4 lotes:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ



Como é possível ver, o agrupamento de pátios do Lote 1 reuniu, em um mesmo objeto contratual, pátios com grande vantagem econômica, como aqueles da região metropolitana de Curitiba e entorno, e o pátio de Apucarana, que é o 4º maior pátio do rol de 44 pátios listados na concessão.

A distância entre Curitiba e Apucarana, 363 km, demonstra que o estudo **não agrupou os pátios por proximidade geográfica**.

Os pátios do Lote 3, por sua vez, não estão agrupados de modo contínuo, havendo grandes distâncias entre os pátios. Além disso, nenhum pátio do Lote 3 da simulação tem mais de 1.000 apreensões, o que possivelmente gerou a inconsistência na simulação, quanto à inviabilidade de serem obtidos resultados para esse lote, circunstância que não elide a irregularidade, visto que a simulação feita desse modo necessariamente resultaria em inviabilidade.

Afinal, a eleição dos pátios que integrarão os lotes do estudo é atribuição da própria equipe de consultoria. Assim, não deve a equipe produzir simulações inconsistentes a fim de dar consistência exclusivamente à simulação com o menor número de lotes.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Um exercício sério de simulações deve buscar os melhores resultados em uma composição de maior quantidade de lotes, a fim de assegurar o cumprimento do dispositivo legal do art. 23, §1º, da Lei 8.666/93:

§ 1º As obras, serviços e compras efetuadas pela Administração serão divididas em tantas parcelas quantas se comprovarem técnica e economicamente viáveis, procedendo-se à licitação com vistas ao melhor aproveitamento dos recursos disponíveis no mercado e à ampliação da competitividade sem perda da economia de escala.

Logo, mesmo que existam pátios potencialmente deficitários e pátios superavitários não houve a demonstração detalhada de que configurações com maior número de lotes sejam inviáveis. A análise do BRDE não é clara, nem exaustiva, e há incerteza quanto aos critérios para os agrupamentos.

Desse modo, a escolha de aglutinação do objeto em apenas dois lotes limita, potencialmente, a participação de pequenas e médias empresas no certame, e repercute na redução da competitividade.

O ente concedente tem o dever de realizar análise crítica a respeito das conclusões apontadas pelo BRDE, o que também, aparentemente, não foi realizado. É ilegal atribuir à instituição contratada a responsabilidade pela conclusão a respeito do modelo de subdivisão em lotes, já que esta decisão, privativa do ente estatal, é de responsabilidade da pessoa do administrador, sendo certo que os estudos de modelagem desenvolvidos pelo BRDE servem como parte da fundamentação, mas não suprem a motivação e a decisão do administrador.

Assim, é irregular a adoção da divisão em apenas dois lotes na concessão ora em análise, diante da falta de motivação própria redigida pelo ente estatal, que poderia ser expressa na forma de análise crítica do EVTEA, conforme art. 67, §1º, da Lei Estadual 20.656/21:

§ 1º A motivação deve ser explícita, clara e congruente, podendo consistir em declaração de concordância com fundamentos de decisões, que, neste caso, serão partes integrantes do ato.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Reafirmo, portanto, que o ente estatal deve manifestar, no mínimo, explícita, clara e congruente concordância com o estudo que fundamenta a subdivisão em dois lotes, formalidade que não foi atendida.

Acerca da justificativa técnica em licitações, esta Corte assim já se manifestou:

Representação da Lei n.º 8.666/1993. Município de Francisco Alves. Pregão Presencial n.º 40/2017. Aquisição de pá carregadeira. Exigência de motor da mesma marca do fabricante. Inexistência de justificativa técnica idônea. Procedência e multa. (...)

Veja-se que, a princípio, a justificativa apresentada não se baseia em motivos técnicos idôneos. Quando se exige justificativa técnica idônea quer-se referir àquela necessária, adequada, suficiente e apta à satisfação da necessidade pública que determinou a deflagração do procedimento licitatório. No caso dos autos, não se tem presente tal justificativa, eis que os argumentos apresentados pelos interessados para tanto não se prestam (Acórdão n.º 3455/21–TP, Autos 345247/18, Relator Conselheiro Durval Amaral).

Representação da Lei n.º 8.666/1993. Pregão eletrônico. Aquisição de pá carregadeira de rodas. Exigência sem justificativa técnica. Procedência. Recomendação. (...) **cabia ao Município justificar a exigência de característica tão específica**, apresentando estudo comparativo entre o equipamento que pretendia adquirir e os similares e justificar porque necessitava exatamente daquele tipo de equipamento, **não sendo aceitáveis as afirmações vagas apresentadas sobre economia de combustível e equipamentos modernos, já que a justificativa deve ser técnica** (Acórdão n.º 271/23-TP, Autos 190600/22, Relator Conselheiro Ivan Bonilha).

Por essas razões, afasto as alegações do representado de que o estudo do BRDE seria suficiente para demonstrar a legalidade e necessidade de aglutinação dos 44 pátios em apenas dois lotes. Diante do insuficiente estudo de viabilidade, a licitação encontra-se viciada com defeito insanável, sendo necessária a reformulação das conclusões da viabilidade econômica.

Nesses termos, deve ser **determinado à autarquia que anule a licitação Concorrência 02/2021 e eventual contrato dela decorrente.**

2.6. DO RISCO PARA A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

O Conselho do Programa de Parcerias do Paraná, conforme ata de sua primeira reunião ordinária, inclui como projeto prioritário para o Governo, o assunto “Pátios Veiculares (Concessão Comum)”.

Na ata da 6ª Reunião Ordinária do CPAR, se instituiu a modelagem jurídica da concessão, com a determinação de que o risco da demanda seria integralmente atribuído ao concessionário, conforme trecho colacionado abaixo:

b) Modelagem Jurídica:

- A licitação será na modalidade de concorrência, conforme inciso II, do art. 2º da Lei Federal nº 8.987/1995 e art. 2º da Lei Complementar nº 76/1995;
- O critério de julgamento será o de menor valor da tarifa do serviço, com o intuito de selecionar a proposta mais vantajosa, conforme autoriza o art. 16, inciso I, da Lei Complementar nº 76/1995 e art. 15, inciso I da Lei Federal nº 8.987/1995;
- O prazo da concessão será de 20 (vinte) anos em conformidade com a Lei Complementar Estadual nº 76/1995 e Decreto nº 6.682/2017;
- O risco de demanda é integralmente atribuído ao concessionário;
- Será realizado Consulta e Audiência Pública para divulgação dos estudos e instrumentos convocatórios, com o intuito de dar ampla publicidade e transparência ao processo, ressaltando que, não havendo alterações substanciais nestas fases, desde já, fica aprovada a fase licitatória;
- Eventuais controvérsias que surjam no decorrer do prazo contratual serão dirimidas no Foro Central da Comarca da Região Metropolitana de Curitiba;
- O projeto fica condicionado ao parecer de legalidade e constitucionalidade da Procuradoria-Geral do Estado.

Posteriormente em janeiro de 2022, o Conselho emite a Resolução n. 12, alterando a determinação anterior, autorizando o compartilhamento do risco da demanda, bem como a utilização da taxa interna de retorno (TIR) sem alavancagem para comparação com a taxa de mínima atratividade (WACC).

Ocorre que, o estudo do BRDE foi elaborado inteiramente a partir da premissa do NÃO COMPARTILHAMENTO de risco, conforme se infere abaixo:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Na opinião da equipe do BRDE, a Concessão Comum traz os maiores benefícios à Administração Pública, pois transferem ao particular todo o custo e **risco** da operação. Todavia, é possível inferir que a adoção da Concessão Comum como solução **demandará o reajuste tarifário ou criação de novas tarifas**. Essa assertiva se sustenta na realização das visitas de *benchmarking* que demonstram a defasagem das tarifas praticadas pelo DETRAN/PR quando comparadas com outros entes públicos que, recentemente, adotaram soluções de desestatização dos mesmos serviços. A fase de estruturação, que será iniciada após o aceite do presente estudo, projetará de forma apurada o valor mínimo das tarifas para que a TIR do projeto seja atrativa à iniciativa privada.

Assim, a premissa do estudo de viabilidade, de que o risco seria inteiramente do particular, foi modificada depois da conclusão dos estudos, sem que tenham sido novamente revistos.

O compartilhamento de risco modifica substancialmente o modelo econômico. Além disso, as razões que motivaram o compartilhamento de risco resultam do fato de que quem controla a demanda para o concessionário é o próprio Poder Concedente, uma vez que o concessionário somente presta o serviço se e quando o Poder Concedente realizar operações policiais.

Assim, o compartilhamento de risco, segundo o exame feito pela Administração, seria necessário a fim de equilibrar e assegurar a manutenção de parâmetros mínimos de demanda.

Pois bem, essa conclusão apenas confirma que o serviço não é prestado ao administrado, e sim à Administração Pública, afinal, a demanda por pátios e por remoções só ocorre quando a Administração Pública solicita a prestação desses serviços em função de sua fiscalização.

Assim, a licitação foi realizada sem a instrução dos estudos adequados ao modelo efetivamente adotado, uma vez que o EVTEA foi elaborado sob o cenário de risco integral do particular, ao passo que a licitação foi aberta com a adoção do compartilhamento de riscos.

O caráter insanável dessa irregularidade, que vicia a concessão desde o seu instrumento convocatório, afronta o princípio constitucional basilar que norteia toda atividade administrativa, a supremacia do interesse público.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Nesses termos, deve ser **determinado à autarquia que anule a licitação Concorrência 02/2021 e o contrato dela decorrente.**

2.7. DA RESTRIÇÃO DA ATUAÇÃO DO BRDE NA EVENTUAL EXECUÇÃO DA CONCESSÃO

A PGE exarou parecer favorável ao convênio com o BRDE para a modelagem da concessão ora em exame em razão de não existir previsão de repasse de recursos financeiros à instituição.

Contudo, é conhecido que a Cláusula Terceira do Acordo de Cooperação Técnica firmado entre o BRDE e o Estado do Paraná (fls. 42 do protocolo 15.994.583-9), no âmbito do qual foi desenvolvido o plano de trabalho para a modelagem da concessão sob exame, prevê que:

CLÁUSULA TERCEIRA – DA CONCESSÃO DE CRÉDITO PELO BRDE

3.1. A cooperação do BRDE na análise de financiabilidade do Projeto e a viabilidade do empreendimento não garantirá a concessão de apoio financeiro aos parceiros privados após a celebração do Contrato de Concessão ou Parceria Público-Privada.

3.2. Eventuais concessões de créditos pelo BRDE dependerão da verificação da situação cadastral do parceiro privado, da disponibilidade de recursos específicos e da suficiência de garantias em cada caso.

Pois bem, ao contrário do que a cláusula disciplina, no sentido de que o BRDE impõe condições para financiar os projetos por ela modelados, a realidade é que o ordenamento jurídico disciplina o oposto: o BRDE deve ser **proibido** de financiar os projetos.

É o que se extrai do art. 9º da Lei 8.666/93:

Art. 9º Não poderá participar, direta ou indiretamente, da licitação ou da execução de obra ou serviço e do fornecimento de bens a eles necessários:

I - o autor do projeto, básico ou executivo, pessoa física ou jurídica;

II - empresa, isoladamente ou em consórcio, responsável pela elaboração do projeto básico ou executivo ou da qual o autor do projeto seja dirigente, gerente, acionista ou detentor de mais de 5% (cinco por cento) do capital com direito a voto ou controlador, responsável técnico ou subcontratado;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Desse modo, deve ser expedida **DETERMINAÇÃO** ao DETRAN/PR a fim de que não admita a participação direta ou indireta do BRDE na execução do objeto da concessão, dando ciência aos particulares e ao BRDE a respeito dessa proibição.

2.8 DAS IRREGULARIDADES NO PROCEDIMENTO LICITATÓRIO

2.8.1 Da representação 730060/22

O CONSÓRCIO PARANÁ SEGURO suscitou a inabilitação da concorrente CARVALHO ENGENHARIA E GESTÃO LTDA, em razão do descumprimento da cláusula 18.15.1 do edital de licitação. Essa cláusula afirma que a validade da apólice de seguro-garantia deve abranger a data de recebimento dos envelopes e, de modo complementar, o modelo nº 5 do anexo VII do edital dispõe que a vigência deve ter início um dia antes da data de recebimento dos envelopes.

Entendo que a falha não seria suficiente para impedir a participação da empresa no certame, por se tratar de vício sanável, conforme dispõe o edital:

18.21. Caso seja identificado vício sanável na GARANTIA DA PROPOSTA, a COMISSÃO ESPECIAL DE LICITAÇÃO poderá solicitar, à PROPONENTE, a realização de ajuste na GARANTIA DA PROPOSTA, vedada a inclusão posterior de documento ou informação que deveria constar originariamente nos documentos apresentados pela PROPONENTE, nos termos do subitem 15.17 deste EDITAL

Em sede de análise prévia¹, foram constatadas inconsistências na garantia apresentada pela CARVALHO ENGENHARIA & GESTÃO LTDA, em especial a irregularidade apontada pela Representante, com relação a data da apólice, que deveria ter validade do dia 08/08/2022 a 04/02/2023, e foi apresentada pelo prazo de 09/08/2022 a 05/02/2023 (p. 7424, protocolo 15.917.961-3).

Diante da impropriedade, o Detran diligenciou a correção do instrumento, o que ocorreu, conforme evidencia a apólice acostada às fls. 8501 do protocolo 15.917.961-3, emitida em 23.08.2023.

¹ P.8483 do Protocolo 15.917.961-3.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

A correção seguiu a regra da cláusula 21.2.2, que permite a complementação de insuficiências no curso da licitação:

21.2.2. Adotar critérios de saneamento de falhas de caráter formal e complementação de insuficiências no curso da LICITAÇÃO, vedada a inclusão posterior de documento que deveria constar originariamente nos ENVELOPES apresentados pelas PROPONENTES;

Portanto, considerando que houve a apresentação do documento, porém, com falha sanável, o Detran permitiu a adequação da data do instrumento de garantia, conforme permite o edital, o que foi atendido pela participante.

Ressaltamos, entretanto, que a Ata de Análise do Envelope 1 - Garantia da Proposta² de fato deixa dúvidas acerca da regularização do instrumento, pois não detalha como as impropriedades foram sanadas, indicando no procedimento licitatório a localização dos documentos e suas respectivas correções.

Quanto à alegação de que a empresa em questão estaria impedida de licitar, entendo que, em análise aprofundada dos fatos, também não procedem as alegações da Representante.

O edital traz nas cláusulas 14.9 e seguintes as hipóteses de impedimento de participação no certame, dentre elas, as empresas suspensas de contratar com Administração Pública Estadual:

14.9. Não poderão participar da LICITAÇÃO, pessoas jurídicas, isoladamente ou em CONSÓRCIO, bem como os seus sócios, de acordo com os termos deste EDITAL:

14.9.1. Declaradas inidôneas por órgão ou entidade da administração pública direta ou indireta, federal, estadual, municipal ou do Distrito Federal;

14.9.2. Impedidas de licitar ou contratar com a Administração Pública direta ou indireta, nos níveis federal, estadual, municipal ou do Distrito Federal;

14.9.3. Suspensas do direito de licitar e contratar com a Administração Pública Estadual, nos termos do artigo 150, inciso III, da Lei nº 15.608/2007 c/c o artigo 87, inciso III, da Lei Federal nº 8.666/93, desde que a penalidade esteja em vigor;

² Peça 86.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Conforme se infere do Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores - SICAF, do site do governo *comprasnet*, a CARVALHO ENGENHARIA & GESTÃO LTDA está suspensa temporariamente do direito de licitar pela Superintendência da Regional da Polícia Rodoviária Federal.

SICAF
Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores

Consulta

Consultar Restrição Contratar Administração Pública

Detalhar

CNPJ	Razão Social	Nome Fantasia
03.318.652/0001-67	CARVALHO ENGENHARIA & GESTÃO LTDA	GRUPO CARVALHO
Situação	Situação Cadastral	
Idoneo	Credenciado	

Ocorrências

Tipo Ocorrência	Uasg/Entidade Sancionador(a)	Âmbito/Abrangência da Sanção	Prazo	Data Inicial	Data Final
Suspensão Temporária - Lei nº 8666/93, art. 87, Inc. III	SUPERINTENDÊNCIA REG. POL. RODV. FEDERAL-PR	Órgão Sancionador	Determinado	27/08/2021	27/08/2023

<https://www3.comprasnet.gov.br/sicafweb/public/pages/consultas/consultarRestricaoContratarAdministracaoPublica.jsf>

Destarte, como se trata de suspensão temporária, em ente diverso que a Administração Pública Estadual, não há o que se falar em impedimento de participação.

Esta Corte de Contas pacificou o entendimento de que a suspensão temporária de participação em licitação e impedimento de contratar com a administração, é restrita ao âmbito do órgão ou entidade estatal sancionadora:

“EXTENSÃO DOS EFEITOS DA PENALIDADE ESTABELECIDADA PELO ART. 87, III DA LEI Nº 8.666/1993. A LEGISLAÇÃO DO ESTADO DO PARANÁ, QUE DISCIPLINA A MATÉRIA, PRECONIZA A RESTRIÇÃO DOS EFEITOS. TENDÊNCIA DE CONSOLIDAÇÃO DA INTERPRETAÇÃO RESTRITIVA DOS EFEITOS DA PENALIDADE NO ÂMBITO DESTE TRIBUNAL DE CONTAS. APLICAÇÃO DOS PRINCÍPIOS DA RAZOABILIDADE E DA PROPORCIONALIDADE. EXTENSÃO DOS EFEITOS DA PENALIDADE SOMENTE AO ÓRGÃO OU ENTIDADE ESTATAL SANCIONADORA. Assim, me parece aderente aos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade considerar que a suspensão de licitar ou de contratar com a Administração tenha os seus efeitos restritos àquele ente que a impôs e não à Administração Pública em seu sentido amplo, nos exatos termos do art. 6º, XI da Lei nº 8.666/93, mostrando-se bastante para sancionar o licitante contratado, pois as consequências de tal conduta estariam restritas ao âmbito do órgão sancionador.” (Consulta n. 445040/19 – Cons. Rel. Fabio de Souza Camargo – j. 17.12.2020)



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Portanto, não houve ilegalidade por parte da Representada em permitir a participação da empresa CARVALHO ENGENHARIA & GESTÃO LTDA no certame, eis que não estava impedida de licitar com o Detran.

Por fim, as empresas REMOVCAR e VIAS PARANÁ apresentaram documentos em língua estrangeira, o que é contrário às exigências do edital.

Todos os documentos devem ser apresentados em português, ou em tradução juramentada. Entretanto, os documentos apresentados pelas licitantes não integram peças necessárias para a habilitação ou para o exame da qualificação, razão pela qual não há impropriedade quanto ao ato.

2.8.2 Da representação 61658-2/21

A PAVISERVICE aponta as seguintes irregularidades: i) Falta de resposta ao questionamento sobre a possibilidade de remuneração do serviço por km rodado para remoções acima de 50km de distância do pátio e sobre a possibilidade de divulgação da planilha utilizada para laboração dos estudos e precificação; ii) Falta de resposta ao questionamento sobre a necessidade de exigência de atestado comprovando que a proponente adotou estratégias sanitárias e ambientais; iii) Falta de resposta ao questionamento sobre a possibilidade de divulgação do saldo remanescente de leilão, realização das consultas necessárias para cobrança pela concessionária e exigência de apresentação de atestado e/ou declaração de que já realizou cobrança de débitos relacionados a veículos.

A Lei Federal n.º 9.784/99, artigo 31, §2º, e a Lei Estadual n.20.656/21, artigo 44, §2º, impõem o dever de a Administração responder os questionamentos apresentados em audiência pública

Diante disso e considerando que os questionamentos não foram respondidos, corroboro com o entendimento da unidade técnica para julgar procedente esse ponto, para **recomendar ao DETRAN/PR que na realização das licitações atente para o dever de responder os questionamentos formulados, conforme impõem a Lei Federal n.º 9.784/99, artigo 31, §2º, e a Lei Estadual n.º 20.656/21, artigo. 44, §2º, alertando para o fato de que tais respostas não**



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

devem ser meramente formais, mas fundamentadas e devem enfrentar o mérito do que foi perguntado ou sugerido.

Sobre a possibilidade de remuneração do serviço por km rodado, para remoções acima 50km, tendo em conta que o DETRAN/PR explicou suficientemente as razões técnicas que levaram à adoção do modelo constante no edital, as quais estão presentes no EVTEA da concessão, não acolho a representação nesse ponto.

Sobre a planilha utilizada como base para a elaboração dos estudos e precificação, o DETRAN/PR alegou que não divulgou a planilha de cálculos para evitar que os licitantes precifiquem as suas propostas de forma a orbitar o orçamento estipulado pela Administração, mitigando-se, assim, o risco de propostas baseadas nos cálculos realizados, os quais não são vinculantes.

Realmente tais informações são essenciais para a estimativa de receita e despesa, sendo, conseqüentemente, importante para a elaboração do plano de negócio dos interessados.

Por esse motivo que a Lei n.º 8.666/93 previa o seguinte:

Artigo 39. Sempre que o valor estimado para uma licitação ou para um conjunto de licitações simultâneas ou sucessivas for superior a 100 (cem) vezes o limite previsto no art. 23, inciso I, alínea "c" desta Lei, o processo licitatório será iniciado, obrigatoriamente, com uma audiência pública concedida pela autoridade responsável com antecedência mínima de 15 (quinze) dias úteis da data prevista para a publicação do edital, e divulgada, com a antecedência mínima de 10 (dez) dias úteis de sua realização, pelos mesmos meios previstos para a publicidade da licitação, à qual terão acesso e direito a todas as informações pertinentes e a se manifestar todos os interessados.

Diante disso, novamente corroboro com o entendimento da unidade técnica para **recomendar ao DETRAN/PR que nas audiências públicas que precedem as concessões de serviços públicos, publique, inclusive no site da concessão, as informações técnicas, econômico-financeiras, ambientais e jurídicas constantes dos estudos de viabilidade, disponibilizando ao público documentos que permitam identificar claramente as metodologias, premissas e estimativas aferidas, calculadas e utilizadas na**



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

elaboração do edital de concessão, inclusive a planilha de modelagem econômica da concessão.

A Representante solicita que seja incluído na documentação de habilitação “atestado que comprove que a empresa proponente adotou estratégias sanitárias e ambientais” e mais informações relacionadas ao saldo remanescente de leilão na minuta do edital, bem como, a possibilidade de realização das consultas necessárias para cobrança pela concessionária.

Sobre esse ponto, a legislação ambiental não dispõe de “atestado de que a empresa proponente adotou estratégias sanitárias e ambientais”, bem como, inexistente norma licitatória que o mencione ou obrigue sua exigência em licitações.

Além disso, a Inspeção fiscalizadora concluiu que a inclusão do item 21 na minuta do contrato supre as questões atinentes à preocupação com a matéria ambiental sem causar possíveis restrições à participação de licitantes.

2.8.3 Da representação 372296/22

O recorrente se insurge sobre a falta de referência com relação ao valor total da licitação e sobre a inexistência de tabela de preços como referência. Quanto a esses pontos de precificação, já abordei no tópico acima.

Além disso, alega a falta de exigência de capital social mínimo para cobrir eventuais danos decorrentes da própria atividade de terceirização e não exigência de atestados e a inexistência de metodologia de testagem de motocicletas e veículos leves e pesado.

Por fim, suposta inexatidão do Edital quanto ao recolhimento tributário incidente sobre a prestação dos serviços impediria o correto dimensionamento das propostas por parte dos licitantes.

Nada obstante a relevância da matéria, é certo que cabe ao próprio Poder Concedente avaliar quais mecanismos devem ser incluídos no instrumento convocatório a fim de trazer maior segurança à execução contratual.

Na hipótese em comento, conforme pode ser extraído dos esclarecimentos prestados pelo DETRAN/PR e do próprio Edital de Concorrência



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

n.º 02/2022 DETRAN/PR, optou-se por impor ao adjudicatário a constituição de Sociedade de Propósito Específico – SPE e a formalização de compromisso de subscrição de capital social, com montante mínimo a ser integralizado, assim como a necessidade de se integralizar 10% do capital, conforme compromisso, no momento da assinatura do contrato.

Tais instrumentos, aliados a outros prescritos na contratação, a exemplo da garantia para a proposta, da garantia para a execução contratual e dos seguros exigidos na minuta do contrato, são instrumentos usualmente utilizados pela Administração Pública a fim de conferir razoável grau de segurança à adequada execução do objeto concedido.

2.9 DA LITIGÂNCIA DE MÁ FÉ

O Diretor-Geral do DETRAN/PR Wagner Mesquita de Oliveira, embora não exercesse essa função quando da Recomendação de Auditoria n. 14/2017 da 2ª Inspeção de Controle Externo, endereçada ao ex-Diretor-Geral Marcos Elias Traad da Silva, foi cientificado das advertências do TCE/PR nela contidas, já que constam da abertura do protocolo 15.917.961-3, em cujo caderno processual tramitou a íntegra do edital de Concorrência 02/2022, sob a condução do atual gestor.

A respeito do Relatório de Fiscalização n. 14/2021 da 5ª Inspeção de Controle Externo, o Diretor-Geral do DETRAN/PR agiu de modo a inibir a continuidade da atuação fiscalizatória da corte ao declarar que todas as determinações e recomendações exaradas pela unidade técnica seriam atendidas (Ofício nº. 009/2021 – AT/COOAD/DAF/DG).

Foi expressamente sob o compromisso do gestor público que o Tribunal Pleno da Corte de Contas homologou as recomendações sem instaurar incidentes passíveis de aplicação de sanções. Entretanto, desafiando a fé pública de suas próprias declarações, o Diretor-Geral do DETRAN manteve não sanadas as irregularidades.

O comportamento do gestor e da autarquia obstou o eficiente controle dos atos administrativos, afinal, as irregularidades só retornaram à



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

apreciação do TCE/PR após a constatação de ofício por este relator durante o exame de representações de iniciativa externa.

Além disso, a Administração, em suas diversas manifestações nos autos, suscitou o perigo da demora que residiria na precariedade dos atuais pátios da Administração, alegando que a concessão ora em comento estaria em estreita ligação com a solução célere e eficiente deste problema.

Contudo, examinando detidamente os fatos, ficou patente que a solução dos atuais pátios não está nem sequer incluída no objeto da concessão, em razão de decisões não justificadas tomadas pela Administração, revelando o descaso da própria autarquia com o problema, circunstância que é motivo, inclusive, para a instauração de Tomada de Contas Extraordinária.

Ocorre que a atuação da concessionária nos autos revelou a apresentação de premissas inverídicas com o intuito de induzir esta corte a deliberar em favor da Administração.

Não é demais lembrar que a Administração, além de não ter direito ao apelo retórico para defender as suas posições, que devem ser demonstradas de forma clara e objetiva, consistente com informações técnicas, sérias e profissionalmente produzidas, muito menos tem o direito de se defender por meio da mentira ou de promessas.

Assim, se o DETRAN/PR possui um plano consistente para promover o esvaziamento dos atuais pátios e tornar realidade o propósito de recuperar os imóveis em favor da Administração pública, deveria tê-lo demonstrado.

A mera argumentação de que a concessão ora em tela contribui para esse objetivo, sem que tenha apresentado qualquer demonstração objetiva de atos e planos coerentes com esse raciocínio revela abusividade e comportamento de má-fé.

Assim, a conduta do gestor foi temerária e resultou no descumprimento de recomendações e determinações e na manutenção sem solução de achados apontados pela fiscalização.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Assim, aplico ao Diretor-Geral do DETRAN-PR a **multa do art. 87, IV, h, da Lei Orgânica**, em razão da litigância de má-fé.

3. DO VOTO DO CONSELHEIRO MAURICIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA (Vencido)

Em face do exposto, **VOTO**, pela **PROCEDÊNCIA PARCIAL** das representações, para que:

- a) Seja aplicada ao gestor WAGNER MESQUITA DE OLIVEIRA a **multa do art. 87, IV, g, no décuplo do seu valor, na forma do art. 87, §2º-A, da Lei Orgânica**, nos termos do tópico 2.1 da fundamentação.
- b) Seja instaurada **Tomada de Contas Extraordinária** em face do DETRAN/PR e do seu atual gestor, Wagner Mesquita de Oliveira, da Secretaria de Estado da Segurança Pública (SESP), e do seu gestor Hudson Leôncio Teixeira, e do Departamento de Estradas de Rodagem (DER/PR), e do seu gestor Fernando Furiatti Sabóia, considerando a informação a respeito da existência dos seguintes pátios dos órgãos estaduais: DETRAN/PR (35 pátios), Polícia Militar (220 pátios), Polícia Civil (230 pátios), Polícia Militar Rodoviária (53 pátios) e DER/PR (4 pátios), conforme a tabela de fls. 149 do protocolo 13.115.675-8, a fim de apreciar o dano ao erário decorrente do subaproveitamento de imóveis com elevado valor bem como os atos lesivos aos interesses difusos, em razão do descumprimento da Lei Estadual 20.209/20, com vistas a remeter os resultados dessa fiscalização ao Ministério Público Estadual, a quem compete a propositura de ação própria para a reparação dos danos a interesses difusos, nos termos da fundamentação do item 2.2.
- c) Seja aplicada ao Diretor-Geral do DETRAN/PR da **multa do art. 87, IV, g, da Lei Orgânica**, nos termos da fundamentação do item 2.3.
- d) Considerando o desvio de finalidade constatado, a ilegalidade da instrução e a ausência da demonstração do interesse público no certame, vícios insanáveis, uma vez que a inclusão dos pátios atuais no escopo do modelo econômico da concessão, providência que seria capaz de regularizar o apontamento, resulta em reformulação total da concessão, a demandar a abertura de nova concorrência, seja expedida **DETERMINAÇÃO** à autarquia para que **ANULE A LICITAÇÃO E O CONTRATO DELA DECORRENTE**, e a recomendação de que eventual nova concessão seja precedida do saneamento de todos os achados e impropriedades apontadas pelas unidades técnicas do TCE/PR e incorpore a solução com



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

relação aos atuais pátios, nos termos da fundamentação do item 2.3, 2.4, 2.5, 2.6

- e) Seja expedida **RECOMENDAÇÃO** para que a autarquia se abstenha de cobrar prestações compulsórias dos administrados sem a observância das limitações constitucionais ao poder de tributar, considerando ainda que a cobrança pela remoção e estada nos pátios dos órgãos de fiscalização de trânsito é prestação compulsória, cujo valor não pode ser estabelecido em decreto, nos termos da fundamentação de item 2.4.
- f) Seja expedida **RECOMENDAÇÃO** à autarquia para que, na realização de futuras licitações, atente para o dever de responder os questionamentos formulados, conforme impõem a Lei Federal n.º 9.784/99, artigo 31, §2º, e a Lei Estadual n.º 20.656/21, artigo 44, §2º, alertando para o fato de que tais respostas não devem ser meramente formais, mas fundamentadas e enfrentarem o mérito do que foi perguntado ou sugerido.
- g) Seja expedida **DETERMINAÇÃO** ao DETRAN/PR a fim de que não admita a participação direta ou indireta do BRDE na execução do objeto da concessão, dando ciência aos particulares e ao BRDE a respeito dessa proibição.
- h) Seja expedida **DETERMINAÇÃO** ao DETRAN/PR para que nas audiências públicas que precedem as concessões de serviços públicos, publique, inclusive no site da concessão, as informações técnicas, econômico-financeiras, ambientais e jurídicas constantes dos estudos de viabilidade, disponibilizando ao público documentos que permitam identificar claramente as metodologias, premissas e estimativas aferidas, calculadas e utilizadas na elaboração do edital de concessão, inclusive a planilha de modelagem econômica da concessão, conforme explicado no item 2 desta manifestação;
- i) Seja aplicada ao gestor WAGNER MESQUITA DE OLIVEIRA a **multa do art. 87, IV, h, da Lei Orgânica**, em razão da litigância de má-fé

4. RELATÓRIO DO CONSELHEIRO AUGUSTINHO ZUCCHI (Relator designado)

Os presentes autos, e seus anexos (Processo sob nº 73006-0/22, Processo nº 33205-7/22, Processo nº 37229-6/22), tratam de Representações da Lei nº 8.666/93, todas promovidas em face do Edital de Concorrência nº 02/2022, do Departamento de Trânsito do Estado do Paraná (DETRAN-PR), cujo objeto é a concessão “(...) a seleção das PROPOSTAS mais vantajosas destinadas à



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

delegação, por meio de CONCESSÃO, para a prestação de serviços públicos de implantação, operação, manutenção e gestão dos PÁTIOS VEICULARES INTEGRADOS no âmbito do ESTADO DO PARANÁ, em cada um dos LOTES, nos termos, no prazo e nas condições estabelecidas neste EDITAL e seus ANEXOS, bem como na legislação aplicável.”.

O apensamento dos autos decorreu em razão do entendimento do Relator dos autos da existência de conexão entre seus objetos.

Conforme Acórdão nº 1753/22-STP (peça 46), houve homologação, pelo Tribunal Pleno, na sessão datada de 01/09/2022, de medida cautelar proferida nos autos nº 332057/22, que suspendeu o certame licitatório do DETRAN-PR, medida, essa, posteriormente revogada em razão da **exclusão das impropriedades** que legitimaram seu deferimento, conforme se verifica no Acórdão nº 2527/22-STP (peça 06, dos autos nº 54195-0/22 – apenso a este), nos termos que abaixo reproduzo.

“Considerando que ambos os lotes do certame licitatório obtiveram 4 propostas, perfazendo um total de 5 proponentes que regularmente conseguiram formular propostas viáveis, atendendo os requisitos editalícios, verifica-se que não houve restrição à competitividade do certame, o que revela que a ausência de planilha de custos não inviabilizou que possíveis interessados participassem do certame. Ademais, analisando as imagens anexadas ao presente Recurso, nota-se a urgência de manutenção e gestão que os pátios veiculares integrados no âmbito do estado do Paraná necessitam. Assim, como os fundamentos para a concessão da medida cautelar foram superados, sua revogação é medida que se impõe.”.

Após a revogação da medida cautelar, o Douto Relator, por intermédio do Despacho nº 49/22 (peça 64), houve encaminhamento dos autos a 5ª Inspeção de Controle Externo (5ª ICE) e ao Ministério Público de Contas (MPC) para emissão de manifestações sobre o mérito das Representações.

A 5ª ICE, em sua Instrução nº 1/23, assim opinou: *“Preliminarmente, ratifica-se o posicionamento contido na Instrução n.º 7/22 – 5ª ICE. No mérito, opina-se: (i) pela total improcedência da Representação proposta por EDMILSON PEREIRA LIMA; (ii) pela procedência parcial da Representação proposta pela empresa PAVISERVICE ENGENHARIA E SERVIÇOS LTDA. em razão da*



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

impropriedade contida na Cláusula 14.4. do Edital de Concorrência n.º 02/2022 DETRAN/PR, determinando-se à referida Autarquia que, nas licitações futuras, quando o objeto estiver dividido em lotes, disponha que a comprovação dos requisitos de qualificação técnica deverá ser realizada individualmente em relação a cada um dos lotes, não em face do total dos lotes tomados cumulativamente.”.

O Ministério Público de Contas, no Parecer n.º 69/23, corroborou integralmente com a manifestação da 5ª ICE.

O Relator, por intermédio do Despacho n.º 84/22, proferido à peça 99 do Processo, apenso a este, n.º 73006-0/22, concedeu medida liminar para nova suspensão do certame licitatório, tendo tal medida sido homologada pelo Douto Tribunal Pleno no Acórdão n.º 3269/22-STP (peça 106), e posteriormente revogada pelo Acórdão n.º 1716/23-STP (peça 24, dos autos do processo n.º 1663-3/23, apenso a este).

Considerando os novos fatos trazidos nos citados autos n.º 73006-0/22, os autos foram novamente encaminhados para manifestação da 5ª ICE, o que ocorreu na Instrução n.º 13/23 (peça 104), dos presentes autos, oportunidade em que a unidade assim asseverou:

“O escopo específico da auditoria elaborada pela 5ªICE, consubstanciada no Relatório de Fiscalização TCE/PR-5ICE n.º 14/2021, não guarda identidade em face das matérias objetadas na Representação alocada à peça 3 do protocolo n.º 73006-0/22, quais sejam: (i) do descumprimento da empresa Carvalho Engenharia & Gestão Ltda. ao item 18.15.1 do edital; (ii) da sanção de impedimento de licitar e contratar imposta à Carvalho Engenharia & Gestão Ltda. e, (iii) do descumprimento dos consórcios Removcar Paraná e Vias Paraná aos itens 4.1; 4.2; 15.6.6, 15.6.6.1 e 20.6.1 do edital. Tampouco há identificação entre o escopo específico delimitado no citado Relatório e as possíveis irregularidades fundantes da cautelar exarada através do Despacho n.º 84/22–GCMRMS, assim postas: (i) da indevida aglutinação do objeto e, (ii) da cobrança de tarifa. Em virtude da 5ªICE não ser mais a unidade competente para fiscalizar o DETRAN/PR, conforme Portaria n.º 337/2023, e suas alterações, e de que a matéria objeto da Representação n.º 73006-0/22 não foi contemplada em suas fiscalizações anteriores, o feito foi encaminhado à Coordenadoria de Gestão Estadual, para instrução, conforme estabelece o artigo 175-J, inciso III, do Regimento Interno. Ratifica-se, apenas, o teor das conclusões já manifestadas nas Instruções n.º 7/22-5ªICE e n.º 1/23-5ªICE, na integralidade de seus fundamentos.”.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

A Coordenadoria de Gestão Estadual (CGE), em sua Informação nº 75/23 (peça 105), indicou a sua incompetência para manifestação sobre o mérito dos fatos narrados, por entender ser competência da 5ª ICE.

Em nova manifestação, o MPC, no Parecer nº 412/23-6PC, reafirmou suas manifestações anteriores pela procedência parcial da Representação e expedição de determinação.

Diante da manifestação da 5ª ICE e da CGE sobre a competência de manifestação sobre os novos fatos trazidos nos autos do Processo nº 73006-0/22, o Douto Relator, em seu Despacho nº 826/23 (peça 108), determinou o encaminhamento dos autos a 4ª ICE, competente, na oportunidade, para fiscalização do DETRAN-PR, a fim de “(...) obter opinativo conclusivo de unidade técnica desta corte (...)”.

A 4ª Inspeção de Controle Externo (4ª ICE), em sua Instrução sob nº 18/23 (peça 109), acompanhou o entendimento da 5ª ICE, nos seguintes termos:

“Quanto aos argumentos lançados na Representação nº 61658-2/21, que chegou, neste momento, para análise, temos que a 5ª ICE já se manifestou conclusivamente, estando os autos, em nosso entendimento, em condições de ir a julgamento.”;

“Considerando que referida unidade acompanhou intimamente¹ o certame desde o início, inclusive na fase interna, não há ao que esta 4ª ICE possa se contrapor, sendo que fazemos referência às Instruções n.º 7/22-5ª ICE e n.º 1/23-5ª ICE.”.

“As demais alegações mencionadas no relatório acima², bem como as respectivas defesas, pertencem aos autos nº 73006-0/22, que, embora conste como apenso do feito nº 61658-2/21 (objeto da presente análise), tramitam independentemente deste³ e não foram ainda encaminhados para exame desta 4ª ICE.”;

“Neste sentido, tendo em vista que a tramitação dos processos não foi unificada, consoante versa o art. 364 § 1º do Regimento Interno do TCE/PR⁴, bem como eventuais manifestações das partes ou unidades técnicas do TCE que podem ser lançadas no processo 730060/22 após a manifestação da 4ª ICE na corrente instrução, deixa-se de proferir, neste momento, manifestação quanto os argumentos trazidos na Representação n 730060/22 até que seja remetido a esta unidade técnica a critério do d. Relator.”



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Em manifestação derradeira, o Ministério Público de Contas, no Parecer nº 518/23 (peça 110), reafirmou seus opinativos anteriores pela procedência parcial da Representação.

É o Relatório.

5. FUNDAMENTAÇÃO DO CONSELHEIRO AUGUSTINHO ZUCCHI

Após análise do volumoso conteúdo de documentos que compõem estes autos e seus anexos, entendo que o opinativo da 5ª ICE e do Ministério Público de Contas devem prosperar.

A licitação decorrente do Edital de Concorrência nº 02/2022, já na fase interna, passou criterioso acompanhamento da unidade de fiscalização deste Tribunal de Contas, 5ª ICE, conforme Relatório de Fiscalização nº 014/2021, contido nos autos do Processo nº 82198/22.

No decorrer do procedimento licitatório, conforme as diversas Representações, que neste voto serão apreciadas, diversas situações geraram a necessidade de atuação deste Tribunal de Contas, inclusive com suspensão do certame licitatório por mais de uma oportunidade.

Dito isso, quanto ao mérito, é necessário o enfrentamento das questões, por este Douto Tribunal Pleno, a fim de que o objeto da licitação do DETRAN-PR possa ter um desfecho que atenda ao interesse público primário.

É preciso, no entanto, considerar na decisão a ser proferida, nos termos do que dispõe o parágrafo único do art. 20³ da Lei de Introdução às Normas de Direito Brasileiro, o avançado momento em que a licitação se encontra, já tendo sido realizada as propostas na Bolsa B3, com ampla participação de empresas.

As primeiras questões a serem enfrentadas, são as trazidas pela empresa PAVISERVICE, nestes autos nº 616582/21.

³ Art. 20. Nas esferas administrativa, controladora e judicial, não se decidirá com base em valores jurídicos abstratos sem que sejam consideradas as consequências práticas da decisão. [\(Incluído pela Lei nº 13.655, de 2018\)](#) [\(Regulamento\)](#)
Parágrafo único. A motivação demonstrará a necessidade e a adequação da medida imposta ou da invalidação de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, inclusive em face das possíveis alternativas.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Conforme petição exordial, as seguintes irregularidades teriam ocorrido no procedimento licitatório: a) Falta de resposta ao questionamento sobre a possibilidade de remuneração do serviço por km rodado para remoções acima de 50km de distância do pátio e sobre a possibilidade de divulgação da planilha utilizada para elaboração dos estudos e precificação; b) Falta de resposta ao questionamento sobre a necessidade de exigência de atestado comprovando que a proponente adotou estratégias sanitárias e ambientais; c) Falta de resposta ao questionamento sobre a possibilidade de divulgação do saldo remanescente de leilão, realização das consultas necessárias para cobrança pela concessionária e exigência de apresentação de atestado e/ou declaração de que já realizou cobrança de débitos relacionados a veículos.

Sobre os fatos narrados pela Representante, após criteriosa análise da 5ª ICE, na Instrução nº 3/22 (peça 30), houve entendimento pela procedência parcial da Representação, haja vista que as respostas aos questionamentos da Representante deveriam ter sido respondidas de forma objetiva, com enfrentamento do mérito, e não meramente formal, nos termos da Lei Federal nº 9.784/99, artigo 31, §2º, e a Lei Estadual n.º 20.656/21, artigo. 44, §2º.

Não obstante a questão indicada, considerando o momento em que a contratação se encontra, como consequente, acompanho o opinativo técnico para que seja expedida recomendação ao DETRAN-PR para que na realização das licitações atente para o dever de responder os questionamentos formulados, conforme impõem a Lei Federal n.º 9.784/99, artigo 31, §2º, e a Lei Estadual n.º 20.656/21, artigo. 44, §2º.

Sobre o segundo item questionado referente a divulgação da planilha utilizada como base para a elaboração dos estudos e precificação, acompanho o entendimento da 5ª ICE, no sentido de que a divulgação da planilha é mandamento legal previsto na legislação de licitação. No entanto, para a licitação em apreço, a situação fora regularizada pelo DETRAN-PR, como pode ser verificado no site <https://www.detran.pr.gov.br/Pagina/Concessao-de-Patios-Veiculares>.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Não obstante, a recomendação sugerida pela Inspeção, abaixo reproduzida, se faz pertinente como parâmetro para os próximos procedimentos licitatórios.

“Diante disso, recomenda-se julgar procedente esse ponto da Representação e determinar ao DETRAN/PR que: a) em resposta ao questionamento da Representante, publique, inclusive no site da concessão, as informações técnicas, econômico-financeiras, ambientais e jurídicas constantes dos estudos de viabilidade da concessão representada, disponibilizando documentos que permitam identificar claramente as metodologias, premissas e estimativas aferidas, calculadas e utilizadas na elaboração do edital, inclusive a planilha de modelagem econômica da concessão; b) nas audiências públicas que precedem as concessões de serviços públicos, publique, inclusive no site da concessão, as informações técnicas, econômico-financeiras, ambientais e jurídicas constantes dos estudos de viabilidade, disponibilizando ao público documentos que permitam identificar claramente as metodologias, premissas e estimativas aferidas, calculadas e utilizadas na elaboração do edital de concessão, inclusive a planilha de modelagem econômica da concessão.”

No que tange à cobrança de tarifa por km rodado acima do raio de 50km, entendo que a questão deve ser julgada improcedente, que conforme manifestação da Inspeção, o DETRAN-PR⁴ *“(...) explicou suficientemente as razões técnicas que levaram à adoção do modelo constante no edital, as quais estão presentes no EVTEA da concessão (...).”*

Por fim, quanto a sugestão, elaborada pela Representante, para que *“(...) seja incluído na documentação de habilitação ‘atestado que comprove que a empresa proponente adotou estratégias sanitárias e ambientais’”*.

Nos termos do indicado pela 5ª ICE, *“(...) nota-se que a Representante não apontou que documento oficial seria esse ‘atestado de adoção de estratégias sanitárias e ambientais’, não indicou qual órgão público seria o competente por sua emissão, muito menos apresentou qual lei e artigo fundamentam sua exigência.”* e *“Em pesquisa à legislação ambiental não foi encontrado nenhum ‘atestado de que a empresa proponente adotou estratégias sanitárias e ambientais’. Bem como, inexistente norma licitatória que o mencione ou obrigue sua exigência em licitações.”*

⁴ E-protocolo 15.917.961-3, p. 1.063.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Portanto, a exigência de tal atestado não encontra qualquer respaldo na legislação ou jurisprudência. Aliás, o rol previsto no art. 27 a 31 da Lei nº 8.666/93 é taxativo, sendo ilegal exigir a apresentação de documento não exigido pela legislação.

Sobre o tema, inclusive, o Tribunal de Contas da União (TCU), no Acórdão nº 1134/2017-2ª Câmara, entendeu que tal exigência seria restrição indevida à competitividade do certame.

Além disso, o estudo ambiental realizado para essa concessão⁵ entendeu pela desnecessidade de licença ambiental, nos termos da Resolução SEDEST nº 032/07, posto que os pátios serão destinados para guarda predominante de veículos leves.

Diante do exposto, a questão deve ser julgada improcedente.

De igual sorte, a sugestão da Representante para exigir da licitante a apresentação de atestado e/ou declaração de que já realizou cobrança de débitos relacionados a veículos, deve-se dizer que não é documento previsto na legislação, nem de exigência obrigatória em licitações. Por esse motivo, e pelos fundamentos anteriormente exposto, a questão deve ser julgada improcedente.

Outra sugestão trazida pela Representante diz respeito a possibilidade de inserção de informação relacionada ao saldo remanescente de leilão na minuta do edital, bem como, a possibilidade de realização das consultas necessárias para cobrança pela concessionária, devendo-se, para tanto, exigir da licitante a apresentação de atestado e/ou declaração de que já realizou cobrança de débitos relacionados a veículos, independentemente de quais sejam.

A questão, conforme bem esclarecido pela 5ª ICE, é disciplinada pelo art. 328, §6º da Lei 9.503/98 (Código Nacional de Trânsito), abaixo reproduzido, e, também, está disciplinada no caderno de encargos divulgado na audiência pública, trecho abaixo reproduzido.

Art. 328 - CTB

§ 6º Os valores arrecadados em leilão deverão ser utilizados para custeio da realização do leilão, dividindo-se os custos

⁵ E-protocolo 15.917.961-3, p. 2.731.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

entre os veículos arrematados, proporcionalmente ao valor da arrematação, e destinando -se os valores remanescentes, na seguinte ordem, para:

I - as despesas com remoção e estada;

II - os tributos vinculados ao veículo, na forma do § 10;

III - os credores trabalhistas, tributários e titulares de crédito com garantia real, segundo a ordem de preferência estabelecida no art. 186 da Lei no 5.172, de 25 de outubro de 1966 (Código Tributário Nacional); IV – as multas devidas ao órgão ou à entidade responsável pelo leilão; V – as demais multas devidas aos órgãos integrantes do Sistema Nacional de Trânsito, segundo a ordem cronológica; e

VI - os demais créditos, segundo a ordem de preferência legal.

11.4. A receita obtida com a alienação de veículo por Leilão será deduzida das despesas com o custeio do Leilão, na forma do artigo 328, § 6º do Código de Trânsito Brasileiro e das TARIFAS DE REMOÇÃO e de GUARDA, nesta ordem, sendo que o que sobrepujar será recolhido ao PODER CONCEDENTE para a quitação de débitos do veículo e outras destinações que se façam necessárias.

Portanto, a questão deve ser considerada improcedente.

Quanto à possibilidade de realização de consultas necessárias para cobrança pela concessionária, conforme bem pontuado pela 5ª ICE, a questão está clara no caderno de encargos da concessão, que estabelece, nos itens abaixo reproduzidos, que a concessionária receberá as seguintes receitas:

14.1.1.1. As TARIFAS DE REMOÇÃO e TARIFAS DE GUARDA de veículos alienados por Leilão serão descontadas da receita obtida na alienação do veículo, líquidas do custeio para a realização do Leilão pela CONCESSIONÁRIA.

14.1.1.2. A RENDA DE SERVIÇOS DE PREPARAÇÃO DO LEILÃO, na forma do subitem 9 deste CADERNO DE ENCARGOS, bem como as despesas de publicação representarão a totalidade do custeio para a realização do Leilão, o qual será ressarcido nos termos do § 6º do artigo 328 do Código de Trânsito Brasileiro.

Portanto, é obviamente, que os débitos de natureza pública (IPVA, licenciamento, multas, etc.) não fazem parte da concessão e não serão transferidos para cobrança pela concessionária, motivo pelo qual a questão deve ser considerada improcedente.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Sobre as questões trazidas nos autos do Processo apenso nº 33205-7/22, pela empresa PAVISERVICE ENGENHARIA E SERVIÇOS LTDA, e as questões trazidas Processo apenso nº 37229-6/22 proposto por EDMILSON PEREIRA LIMA, no acompanhamento os termos do opinativo da 5ª ICE, consolidado na Instrução nº 1/23 (peça 66), conforme abaixo fundamentado.

A primeira questão apontada em ambas as Representações diz respeito a divulgação da(s) planilha(s) detalhada(s) de custos e formação preços que integra(m) os estudos fundantes da modelagem econômico-financeira do projeto, o que impediria o correto dimensionamento dos custos e das receitas auferíveis e, em consequência, a correta formulação das propostas por parte dos licitantes.

De igual sorte, questão semelhante é objeto de discussão na Representação apresentada nos presentes autos. Por esse motivo, conforme anteriormente fundamentado, entendo questão é parcialmente procedente, devendo ser emitida determinação para que o DETRAN/PR, nas audiências e consultas públicas que precedem as concessões de serviços públicos, publique, inclusive no site da concessão, as informações técnicas, econômico-financeiras, ambientais e jurídicas constantes dos estudos de viabilidade, disponibilizando ao público documentos que permitam identificar claramente as metodologias, premissas e estimativas aferidas, calculadas e utilizadas na elaboração do edital de concessão.

De igual sorte, sobre o questionamento da empresa PAVISERVICE sobre as variações da Taxa SELIC, as quais supostamente tornariam os percentuais de desconto máximo aplicados ao estudo realizado pelo DETRAN/PR impraticáveis e totalmente fora da realidade de mercado, devendo ser revistos, em especial ante a não apresentação da mencionada planilha de custos detalhada, deve ser considerada improcedente. Isso porque conforme pontuado pela 5ª ICE, a Planilha de Custos estimada pela Administração não é vinculante, sendo as licitantes totalmente responsáveis pela elaboração de seus orçamentos, inclusive, segundo item 38.4.41 do contrato, por aumento dos custos de empréstimos e financiamentos. Não poderia ser de outra forma, já que o Poder Concedente é incapaz de prever todas as alterações nos cenários macroeconômicos quando da elaboração da



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

licitação, bem como a concessionária, por outro lado, também se beneficiará com reduções nas taxas de juros, caso ocorram.

A empresa PAVISERVICE questiona, ainda, a obrigação de as licitantes se fazerem representar por meio de corretoras credenciadas na B3 S.A., posto que criaria uma obrigação prévia a todos os licitantes, em suposta contrariedade à jurisprudência do Tribunal de Contas da União.

Seguindo os argumentos apresentados pelo DETRAN-PR, a 5ª ICE esclareceu que as concessões assessoradas pela B3 S.A., via de regra, exigem a intermediação de corretoras credenciadas, vinculadas contratualmente aos licitantes. Cita, a Inspeção, exemplos⁶ extraídos de outras contratações. Cita, ainda, que a atuação desses profissionais, além de comum e prevista no manual da B3, gera celeridade a certames de grande vulto, como em análise. Por fim, a Inspeção esclarece que *“(...) dentre os cinco proponentes que apresentaram documentação quando da abertura do certame, quatro são consórcios. De tal forma, é pouco provável que tais participantes sejam obstados de participar da licitação em razão da exigência de contratação de uma corretora credenciada junto a B3, dentre as diversas disponíveis.”*

Os argumentos apresentados pela Inspeção demonstram que a questão deve ser considerada improcedente.

Outro questionamento trazido pela Representante PAVISERVICE é referente ao tópico 14.4 do Edital de Concorrência nº 02/2022, abaixo reproduzido.

14.4. Caso a PROPONENTE, individual ou em CONSÓRCIO, resolva participar da LICITAÇÃO de ambos os LOTES, os requisitos estabelecidos para a GARANTIA DA PROPOSTA e para os DOCUMENTOS DE QUALIFICAÇÃO deverão ser suficientes para atender as exigências mínimas de participação nos 02 (dois) LOTES, conjuntamente.

Obviamente, como bem pontuado pela 5ª ICE, que a capacidade de uma licitante operar a execução conjunta dos dois lotes ser garantida por outros critérios objetivos dispostos no Edital e não via qualificação técnica, sob risco de ser

⁶ [https://www.vilavelha.es.gov.br/midia/paginas/02_%20IP%20Vila%20Velha%20-%20Anexo%20do%20Edital%2013%20-%20Manual%20B3\(1\).pdf](https://www.vilavelha.es.gov.br/midia/paginas/02_%20IP%20Vila%20Velha%20-%20Anexo%20do%20Edital%2013%20-%20Manual%20B3(1).pdf)



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

frustrada a ampla competitividade do certame. Nesse sentido, cito o Acórdão 2197/2015-Plenário TCU – Relator Benjamin Zymler, Acórdão 2895/2014- Plenário TCU – Relator Bruno Dantas, Acórdão 1516/2013-Plenário – Relator Valmir Campelo, decisões do TCU trazidas na Instrução técnica⁷.

Portanto, não é razoável exigir dos licitantes, que eventualmente manifestassem interesse nos dois lotes, a comprovação dos quantitativos somados para fins de comprovação da qualificação técnica, já que o julgamento de cada um deles ocorre de forma separada. Nessa mesma lógica, a apresentação da documentação para um dos lotes não pode ser aproveitada o outro, pois a comprovação deve ser realizada quando da apresentação da documentação para cada um deles.

Na mesma lógica estabelecida pela Inspeção, consoante ao momento em que a licitação se encontra, em que, conforme Ata nº 01, constante no site do DETRAN-PR, cinco empresas participaram da licitação, dentre as quais, quatro consórcios, tendo cada lote a disputa de 04 proponentes. Diante do número de participantes, que pode ser considerado razoável para os fins de competitividade, seria desarrazoada e desproporcional a invalidação de todo certame, motivo pelo qual entendo que deve ser expedida recomendação para que o DETRAN/PR que, nas licitações futuras, quando o objeto estiver dividido em lotes, disponha que a comprovação dos requisitos de qualificação técnica deverá ser realizada individualmente em relação a cada um dos lotes, não em relação ao total dos lotes tomados cumulativamente.

De outra sorte, a questão, indicada pelo Representante EDMILSON PEREIRA LIMA, sobre a ausência de valor estimado para a contratação, não deve prosperar. Isso porque o valor estimado da contratação está previsto na Cláusula 12.1 do instrumento convocatório, abaixo reproduzida.

12.1. O VALOR ESTIMADO DO CONTRATO, correspondente à somatória da estimativa da RECEITA OPERACIONAL BRUTA da CONCESSIONÁRIA, percebidas durante o PRAZO DA CONCESSÃO, trazida ao valor presente pela Taxa Mínima de Atratividade medida pelo WACC de 8,40% (oito vírgula quarenta por cento) ao ano, é de: 12.1.1. R\$ 114.467.000,00 (cento e quatorze milhões, quatrocentos e sessenta e sete mil reais) para o

⁷ As citações podem ser lidas na peça 66.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

LOTE 1; e, 12.1.2. R\$ 209.859.000,00 (duzentos e nove milhões, oitocentos e cinquenta e nove mil reais) para o LOTE 2.

De tal sorte, opina-se pela improcedência da Representação proposta por EDMILSON PEREIRA LIMA quanto à presente matéria.

O Representante argumenta que o DETRAN/PR, ao não exigir a apresentação de capital social mínimo dos licitantes como requisito de qualificação econômico-financeira, fragilizou as garantias do Poder Concedente quanto a eventuais descumprimentos de obrigações impostas à execução do objeto concedido.

Sobre a questão, a 5ª ICE ressalta, acertadamente, que *“(...) cabe ao próprio Poder Concedente avaliar quais mecanismos devem ser incluídos no instrumento convocatório a fim de trazer maior segurança à execução contratual.”*

Na contratação em debate houve a opção pelo DETRAN de impor ao adjudicatário a constituição de Sociedade de Propósito Específico – SPE e a formalização de compromisso de subscrição de capital social, com montante mínimo a ser integralizado, assim como a necessidade de se integralizar 10% do capital, conforme compromisso, no momento da assinatura do contrato, sendo esses, no entendimento da unidade técnica *“(...) instrumentos, aliados a outros prescritos na contratação, a exemplo da garantia para a proposta, da garantia para a execução contratual e dos seguros exigidos na minuta do contrato, são instrumentos usualmente utilizados pela Administração Pública a fim de conferir razoável grau de segurança à adequada execução do objeto concedido, descabendo a esta Corte de Contas, no entendimento desta 5ªICE, adentrar no mérito das escolhas efetivadas pelo Poder Concedente.”*

Aliás, o entendimento de que não se pode exigir simultaneamente a garantia da proposta e o capital social mínimo é o verificado na jurisprudência do TCU. A título de exemplo, nesse sentido, cito o Acórdão 2743/2016-TCU-Plenário, Representação, Relator Ministro-Substituto Marcos Bemquerer e Acórdão 710/2018-Plenário – Relator Aroldo Cedraz. Por esse motivo, o opinativo técnico pela improcedência desse questionamento deve prevalecer.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

O Representante EDMILSON PEREIRA LIMA alega que a não exigência de atestados e a inexistência de metodologia de testagem de motocicletas e veículos leves e pesados afetariam a garantia da lisura quanto à prestação dos serviços.

Conforme pontuado pelo DETRAN-PR em seus esclarecimentos, *“(...) a testagem de motocicletas ou de veículos leves e pesados não faz parte do objeto da contratação, descabendo exigir atestados ou descrever metodologias em face da matéria.”*

Por não integrar o objeto a ser concedido, a questão formulada pelo Representante se mostra inadequada de ser implementada, devendo ser considerada improcedente.

Alega, ainda, o Representante, que a não exigência de apresentação de seguro total para os pátios fragilizaria a segurança objetivando a adequada execução do objeto a ser concedido.

Sobre o tema, a 5ª ICE esclarece que *“Conforme já ressaltado no tópico 2.5. da presente Instrução, a opção pela inclusão, no instrumento de convocação, deste ou daquele instrumento de garantia ou seguro compete à discricionariedade do Poder Concedente, descabendo a esta Corte de Contas, no entendimento desta 5ª ICE, adentrar no âmbito do mérito administrativo.”* e *“Também já referenciado no tópico 2.5. é o fato de que o Edital de Concorrência propõe um conjunto de mecanismos visando conferir maior grau de segurança à execução contratual, podendo aqui ser citados a garantia para a execução contratual e os seguros para riscos de engenharia e de responsabilidade civil.”*

Diante os fundamentos trazidos no opinativo técnico sobre o tema, entendo que a questão deve ser considerada improcedente.

O Representante EDMILSON PEREIRA LIMA afirma existir inexatidão do Edital quanto ao recolhimento tributário incidente sobre a prestação dos serviços, fato este que impediria o correto dimensionamento das propostas por parte dos licitantes.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Conforme opinativo da Inspeção a licitação previu no edital (cláusula 38.4.1, e no item 19.2), no Anexo V Diretrizes para Elaboração do Plano de Negócios, em sua Cláusula 2.1.10, que os riscos do dimensionamento equivocado da proposta são do concessionário.

Resta claro, portanto, que compete ao próprio licitante o adequado dimensionamento da proposta, motivo pelo qual a licitação deve ser considerada improcedente.

Em que pese o Despacho nº 826/23 (peça 108), do Excelentíssimo Conselheiro Relator, ter determinado o encaminhamento dos autos a 4ª ICE para instrução de mérito, referente ao Processo nº 73006-0/22, a situação não se consolidou.

Isso porque conforme trazido na Instrução nº 18/23, da 4ª Inspeção de Controle Externo, trecho abaixo reproduzido, ainda não foram objeto de análise técnica, posto que a tramitação deles não teria sido unificada com os presentes autos, conforme art. 364, §1º do Regimento Interno.

As demais alegações mencionadas no relatório acima², bem como as respectivas defesas, pertencem aos autos nº 73006-0/22, que, embora conste como apenso do feito nº 61658-2/21 (objeto da presente análise), tramitam independentemente deste³ e não foram ainda encaminhados para exame desta 4ª ICE.

Neste sentido, tendo em vista que a tramitação dos processos não foi unificada, consoante versa o art. 364 § 1º do Regimento Interno do TCE/PR⁴, bem como eventuais manifestações das partes ou unidades técnicas do TCE que podem ser lançadas no processo 730060/22 após a manifestação da 4ª ICE na corrente instrução, deixa-se de proferir, neste momento, manifestação quanto os argumentos trazidos na Representação n 730060/22 até que seja remetido a esta unidade técnica a critério do d. Relator.

Se considerarmos a necessidade de instrução técnica conclusiva sobre os fatos trazidos nos citados autos, nos termos do que prevê o art. 35, III da Lei Complementar Estadual nº 113/05, os autos nº 730060/22, em tese, não estariam prontos para julgamento. Todavia, entendo que o Acórdão nº 1716/23-STP, do Excelentíssimo Conselheiro José Durval Mattos do Amaral, proferido nos autos de Recurso de Agravo sob nº 16633/23, acabou por exaurir o mérito dos questionamentos apresentados, refutando-os em sua totalidade.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Por esse motivo, a Representação trazida no Processo nº 730006/22, não merece prosperar, pelos fundamentos expostos no Acórdão nº 1716/23- STP.

Diante do exposto, voto pela procedência parcial da Representação, nos termos do proposto pela 5ª ICE, Ministério Público de Contas e no Acórdão nº 1716/23-STP.

6. VOTO DIVERGENTE DO CONSELHEIRO AUGUSTINHO ZUCCHI (Vencedor)

Pelos fundamentos expostos, **VOTO** pela **PROCEDÊNCIA PARCIAL** da presente Representação, devendo ser expedida as seguintes **RECOMENDAÇÕES** ao DETRAN-PR:

- (i) Na realização de licitações atente para o dever de responder os questionamentos formulados, conforme impõem a Lei Federal n.º 9.784/99, artigo 31, §2º, e a Lei Estadual n.º 20.656/21, artigo 44, §2º, alertando para o fato de que tais respostas não devem ser meramente formais, mas fundamentadas e enfrentarem o mérito do que foi perguntado ou sugerido;
- (ii) Nas audiências públicas que precedem as concessões de serviços públicos, publique, inclusive no site da concessão, as informações técnicas, econômico-financeiras, ambientais e jurídicas constantes dos estudos de viabilidade, disponibilizando ao público documentos que permitam identificar claramente as metodologias, premissas e estimativas aferidas, calculadas e utilizadas na elaboração do edital de concessão, inclusive a planilha de modelagem econômica da concessão;
- (iii) Nas licitações futuras, quando o objeto estiver dividido em lotes, disponha que a comprovação dos requisitos de qualificação técnica deverá ser realizada individualmente em relação a cada um dos lotes, não em face do total dos lotes tomados cumulativamente.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Com o trânsito em julgado da decisão, os autos devem ser encaminhados à Coordenadoria de Monitoramento e Execuções (CMEX) para os registros cabíveis.

Por fim, remessa dos autos à Diretoria de Protocolo para encerramento e arquivamento.

7. DECLARAÇÃO DE VOTO DO CONSELHEIRO SUBSTITUTO SERGIO RICARDO VALADARES FONSECA⁸

EMENTA

1) Representação prevista no artigo 113, § 1º, da Lei n.º 8.666/1993. Transferência para a iniciativa privada dos serviços, entre outros, de remoção e guarda de veículos apreendidos em operações da Polícia Militar e do Detran (“administração de pátios e de serviços de guinchamento”). Decisão administrativa que atende aos ditames da Constituição da República e da legislação infraconstitucional.

2) Meio escolhido para a transferência dos serviços incompatível com a ordem econômica fixada pela Constituição da República e pelas regras infraconstitucionais. Transferência para a iniciativa privada por meio de concessão de serviço público: meio inadequado. Transferência da execução do serviço que poderia ser objeto de concessão administrativa de que trata a Lei 11.079 (Lei das Parcerias Público-Privadas) ou ser feita por meio de contrato administrativo (tradicional).

2.1) A remoção e a guarda de veículos apreendidos não são serviços públicos em sentido estrito que possam ser objeto de concessão comum (tradicional) de que trata a Lei 8.987/95.

2.2) Não há um contrato de prestação de serviço entre o cidadão-usuário e a suposta concessionária do serviço público. A contratada presta um serviço diretamente à Administração Pública. O cidadão que tem seu veículo apreendido não celebra contrato sinalagmático com a prestadora do serviço; não lhe paga o preço pelo serviço (tarifa ou preço público). Não há, evidentemente, vontade do cidadão em receber um “serviço de transporte e guarda de seu veículo apreendido”.

⁸ Voto oral apresentado na Sessão Ordinária n.º 24 do Tribunal Pleno, de 24 de julho de 2024; declaração de voto (escrita) assinada digitalmente em 12/8/2024.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

2.3) O cidadão se submete ao poder de polícia do Estado, que lhe impõe uma restrição de direito, ao apreender, remover e guardar o veículo. O cidadão paga uma taxa decorrente do exercício do poder de polícia pelo Estado. Taxa, inegavelmente, inconfundível com preço público (tarifa).

3) Inadequação dos critérios fixados na licitação. Divisão do território do Estado do Paraná em apenas duas grandes áreas geográficas. Medida que contraria a ordem econômica fixada na Constituição da República e na legislação infraconstitucional e estimula a concentração de mercado. Evidente contrassenso: criação de monopólio ou oligopólio “artificial” pelo Estado, ao qual cabe, ao contrário, mitigar os efeitos indesejados nos casos de monopólios ou oligopólios naturais.

4) Não adoção da sistemática de credenciamento. Ausência de avaliação das boas práticas administrativas e de avaliação de resultados obtidos em diversas unidades da Federação e em outros países que utilizam o credenciamento. Utilização pelo Detran do Paraná, como referência, apenas de um modelo de concessão aventado pelo Estado de São Paulo, mas ainda não implementado, inclusive por ter sido questionado pelo Tribunal de Contas daquela unidade da Federação.

5) Improcedência do argumento de que seriam discricionárias e insusceptíveis ao controle do Tribunal de Contas a adoção do modelo de concessão de serviço público e a divisão do objeto em apenas dois lotes, correspondentes a duas grandes regiões geográficas do Estado do Paraná.

6) **Voto pela procedência da representação e pela nulidade do processo licitatório.**

VOTO

Primeiramente, deixo clara a minha percepção de que, como órgão de cúpula da estrutura do Estado, cabe ao Tribunal de Contas, com o conhecimento técnico e jurídico de que dispõe, contribuir para que as decisões e a implementação delas pelo Poder Executivo atendam da melhor maneira possível ao interesse público.

O Tribunal de Contas tem a missão constitucional de fiscalizar a Administração Pública quanto aos aspectos de legalidade, legitimidade, eficiência, eficácia e economicidade. Portanto, não é uma mera análise legal, formal. O Tribunal de Contas tem o dever de contribuir para que as decisões do Executivo sejam as



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

mais adequadas para toda a população e toda a sociedade.

Todos conhecemos o papel relevantíssimo do Tribunal de Contas da União no acompanhamento dos processos de transferência à iniciativa privada de atividades antes concentradas pelo Estado brasileiro – desde a privatização dos portos, da telefonia, do setor elétrico –, seja por meio da venda de ativos ou de concessões públicas. O Tribunal sempre propõe ajustes, levando em conta o modelo adotado, o preço, a modicidade tarifária etc.

O Tribunal de Contas do Estado do Paraná também tem cumprido o mesmo papel no âmbito estadual.

Então, parece-me que o nosso Tribunal de Contas também deve contribuir para o aperfeiçoamento desta licitação. E isso, a meu ver, não invade o poder discricionário do administrador: estamos contribuindo para aperfeiçoar o sistema.

Com esse espírito, passo a apresentar a síntese de minha argumentação na análise do presente caso e a conclusão de meu voto.

I. A decisão administrativa de transferir os serviços à iniciativa privada

A decisão administrativa de transferir à iniciativa privada os serviços, dentre outros, de remoção e guarda de veículos apreendidos em operações da Polícia Militar e do Detran (“administração de pátios e de serviços de guinchamento”) atende aos ditames da Constituição da República e da legislação infraconstitucional, merecendo ser aplaudida por este Tribunal de Contas.

Ela está em consonância com a racionalização das atividades do Estado, que deve dedicar-se a tarefas de planejamento, desenvolvimento social, fomento e regulação – conforme explicitado, entre outros dispositivos, no art. 174 da Constituição da República – e transferir para a iniciativa privada serviços simples, meramente executórios e disponíveis no mercado.

No nível infraconstitucional, a regra estabelecida no art. 10, *caput* e § 7º, do Decreto-Lei n.º 200/1967 sintetiza bem a diretriz:

Art. 10. A execução das atividades da Administração Federal deverá ser amplamente descentralizada.

[...]



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

§ 7º Para melhor desincumbir-se das tarefas de planejamento, coordenação, supervisão e controle, e com o objetivo de impedir o crescimento desmesurado da máquina administrativa, a Administração procurará desobrigar-se da realização material de tarefas executivas, recorrendo, sempre que possível, à execução indireta, mediante contrato, desde que exista, na área, iniciativa privada suficientemente desenvolvida e capacitada a desempenhar os encargos de execução.

Portanto, não há reparos a fazer na decisão do Governo.

II. O meio escolhido: concessão (tradicional) de serviço público

Entretanto, o meio, a forma a ser adotada para transferir à iniciativa privada a execução dos serviços deve, evidentemente, estar de acordo com o previsto na Constituição e na legislação infraconstitucional que rege a matéria.

Não se trata de ato discricionário: não é todo e qualquer serviço que pode ser objeto de concessão nos moldes da Lei 8.987/95.

Há de se fazer uma avaliação lógica da situação existente no mundo fático e do que prevê o ordenamento jurídico abstrato, sob pena de chegarmos a uma solução incongruente.

A administração de pátios e a remoção de veículos não são serviços públicos em sentido estrito que possam ser objeto de concessão comum (tradicional) de que trata a Lei 8.987/95.

Não há um contrato de prestação de serviço entre o cidadão-usuário e a suposta concessionária do serviço público. A contratada presta um serviço diretamente à Administração Pública. Os serviços de guinchamento, transporte e guarda dos veículos poderiam ser repassados à iniciativa privada por meio de concessão administrativa – modalidade prevista na Lei 11.079/2004 (Lei das Parcerias Público-Privadas).

O cidadão que tem seu veículo apreendido não celebra contrato sinalagmático com a prestadora do serviço; não lhe paga o preço pelo serviço (tarifa ou preço público). Não há, evidentemente, vontade do cidadão em receber um “serviço de apreensão, transporte e guarda de seu veículo”.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Permito-me transcrever trecho do que disse em sessão anterior⁹ (de maneira quase alegórica e com o estilo típico da oralidade), valendo-me da dialética que me foi elegantemente propiciada por Sua Excelência o ilustre Conselheiro Durval Amaral:

Conselheiro Durval, o fato de a lei – infraconstitucional – indicar, como mencionou Vossa Excelência, no inciso VIII do artigo 1º da Lei Complementar Estadual 76/95 – alterada pela Lei Complementar Estadual 230/2020 –, que serviços públicos podem ser sujeitos ao regime de concessão ou permissão (“serviços públicos na área de trânsito, nele incluídos serviços de remoção, guarda de veículos, gestão de pátios veiculares” etc) e podem ser remunerados por preço público... O fato de a lei dar ao instituto o rótulo, a denominação, de “preço público”, isso não altera a essência, o conteúdo da espécie. Assim como qualquer um – inclusive a lei – pode afirmar que isto [no meu copo] é petróleo, mas tal afirmação não transforma a água em petróleo. E quem diz que isto aqui é água não sou eu, não é a Filosofia, é a Constituição.

Conselheiro Durval, Vossa Excelência falou bem: a taxa é um tributo – e isso está na Constituição – cobrado em razão do exercício do poder de polícia ou em razão da prestação de serviço público específico e divisível. E estamos diante do quê?

Veja a diferença entre uma concessão típica prevista na Lei 8.987/95 e a concessão atípica ou administrativa, prevista na Lei 11.079/04 (Lei das Parcerias Público-Privadas).

No exemplo das penitenciárias – casos de concessão administrativa –, o tomador do serviço não é o preso; não posso chegar na penitenciária e afirmar que gostaria de me hospedar durante o fim de semana e pagar um preço por isso. Não!

Eu posso fazer assim na telefonia: eu quero usar um telefone, eu vou à TIM, à Oi, à Claro, ou qualquer que seja, e celebro um contrato – como usuário, como cidadão consumidor do serviço objeto da concessão –, e aí eu tenho um contrato.

Na penitenciária não, não posso chegar e pagar um preço pelo serviço público. Quem paga, quem remunera a penitenciária terceirizada é o Estado. Daí a diferença conceitual entre taxa e tarifa. Não adianta a lei prever que essa taxa é tarifa (preço público), porque não é. Porque eu não posso chegar e falar que quero contratar o guincho “a”, “b”, “c” ou “d”, e levar para o pátio “a”, “b”, “c” ou “d”. Não é assim que funciona: estamos diante de um poder cogente do Estado que vai pegar o carro – exercendo seu poder de império – e levar para o pátio.

Então o que estou pagando? É uma taxa pelo exercício do poder de polícia, assim como eu pago uma taxa para emitir um passaporte. O que é o poder de polícia? É o poder do Estado de restringir direitos em prol da segurança, da saúde pública etc. Então não é uma relação contratual, como seria em um serviço típico previsto na Lei 8.987/95, não se trata de uma concessão tradicional.

O caso em exame se aproxima de uma concessão administrativa. O usuário não pode pagar a tarifa, não pode pagar o preço público e a lei não pode revogar, transformar ou falar que a água é petróleo.

⁹ Trecho transcrito pelo ilustre Conselheiro Maurício Requião em sua Declaração de Voto 1/23; peça 23, pp. 24 a 25, constante dos autos do processo 16633/23.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Isso aqui não é tarifa, não é preço público, isso é taxa pelo exercício do poder de polícia.

Assim, concluo que a forma adotada – a concessão tradicional de serviço público – é incompatível com o ordenamento jurídico.

III. A divisão do objeto em apenas dois lotes, correspondentes a duas grandes regiões geográficas do Estado

Como todos sabemos, a Constituição da República estabelece, em seu art. 170, que a ordem econômica está fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa e tem como princípios, entre outros, a livre concorrência (inciso IV) e o tratamento favorecido para empresas de pequeno porte constituídas sob as leis brasileiras e que tenham sua sede e administração no País (inciso IX).

A livre iniciativa e a concorrência são as bases do livre mercado.

Todos também sabemos que monopólios e oligopólios constituem *falhas de mercado*. A distribuição de energia elétrica e os serviços de fornecimento de água tratada e coleta de esgoto são exemplos clássicos de monopólios naturais – situações em que um sistema com vários concorrentes seria ineficiente e acarretaria um preço maior ao consumidor. Em casos assim, o Estado, no modelo capitalista – fundado na livre iniciativa e na livre concorrência –, cria mecanismos de regulação, estabelecendo limites tarifários e qualidade mínima do serviço.

Pois bem. No presente caso, estamos diante de um contrassenso. Ao dividir o objeto em apenas dois grandes lotes, a Administração, em vez de estimular a concorrência e o desenvolvimento de pequenas e médias empresas, contribui para a criação de um monopólio ou oligopólio de grandes empresas, estimulando a concentração do mercado. Num setor naturalmente competitivo, o Estado, caso prevaleça a sistemática proposta pela Administração, contribuirá para o surgimento de um monopólio ou oligopólio *artificial*.

IV. O estímulo às autuações e às apreensões de veículos

O modelo adotado estimula as autuações e as apreensões de veículos já que, não atingida uma quantidade mínima, o Estado deverá repassar à contratada, valor pecuniário que lhe assegure o retorno financeiro previsto no contrato.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Imagine-se que os conselheiros do Tribunal de Contas tivessem sua remuneração vinculada aos valores das multas que aplicam aos jurisdicionados.

Tal modelo é inconstitucional porque retira a neutralidade e a imparcialidade dos agentes do Estado.

V. O credenciamento: uma opção adotada por vários Estados da Federação e que deveria ter sido avaliada pelo Estado do Paraná

Como se sabe, o credenciamento é o processo administrativo em que a Administração estabelece os requisitos a serem cumpridos e convoca interessados em prestar o serviço ou fornecer os bens para – atendidos os requisitos – se credenciarem e executarem o objeto quando demandados.

O credenciamento de muitos interessados evita a concentração de mercado, estimula a concorrência e a melhoria da qualidade do serviço e propicia o desenvolvimento de pequenas e médias empresas – o que está em plena sintonia com a ordem econômica constitucionalmente estabelecida.

Conforme levantamento realizado pelo Gabinete do Conselheiro Maurício Requião de Mello e Silva, pelo menos 7 estados da Federação adotam o credenciamento como forma de transferir à iniciativa privada os serviços de remoção e guarda de veículos apreendidos: Acre, Amapá, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Minas Gerais, Pará, Rio Grande do Sul. Nesses estados, o prazo do contrato varia de 12 a 60 meses.

De acordo com o mesmo levantamento, apenas no Estado do Maranhão encontra-se, atualmente, implantado o modelo de concessão. No caso, com contrato de 10 anos.

Levantamento realizado pelo Conselheiro Substituto José Maurício de Andrade Neto mostra que Estados Unidos, Canadá, Reino Unido e Austrália – países com legislação sobre a matéria semelhante à do Brasil – adotam o credenciamento para esses serviços (remoção e guarda de veículos apreendidos).

No caso da licitação do Detran do Paraná – objeto desta representação –, verifica-se que não foram avaliados os resultados obtidos pelos estados nem pelos países que adotam a sistemática do credenciamento. Pelo que pude verificar, foi utilizado como referência o modelo de concessão que seria



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

adotado pelo Estado de São Paulo, mas que, tendo sido questionado pelo Tribunal de Contas daquele Estado, ainda não foi implementado.

VI. O longo prazo do contrato de concessão

O edital de concorrência prevê 20 anos para a concessão.

Note-se que o Estado do Paraná ficará amarrado a um contrato por um tempo extremamente longo, especialmente se comparado aos contratos de credenciamento adotados por várias unidades da Federação – cujos prazos variam de 1 a 5 anos.

Não me parece desarrazoado imaginar que, ao longo de 20 anos, a própria guarda de veículos em pátios torne-se obsoleta, já que poderia ser substituída por medida menos onerosa e menos restritiva ao cidadão.

Muito mais razoável seria que o Estado, primeiro, ao menos experimentasse o sistema de credenciamento – com contratos de prazo muito mais curto.

VII. A questão da discricionariedade

Argumenta-se que a utilização do modelo de concessão e a divisão do objeto em apenas dois lotes – correspondentes a duas grandes regiões geográficas do Estado do Paraná – seriam atos discricionários e, por isso, insuscetíveis de controle e glosa pelo Tribunal de Contas.

Com a devida vênia, não me parece que seja assim.

Em primeiro lugar, considero que não é discricionária a escolha pela concessão (tradicional, de que trata a Lei 8.987/95). Como já enfatizei (no item II), os serviços que a Administração pretende transferir à iniciativa privada (remoção e guarda de veículos apreendidos, entre outros) não são serviços públicos em sentido estrito de que trata a Lei 8.987/95. Portanto, a escolha não encontra respaldo na legislação.

Por outro lado, deve-se observar que o Tribunal de Contas tem a missão constitucional de fiscalizar a Administração Pública quanto aos aspectos de legalidade, legitimidade, eficiência, eficácia e economicidade. Portanto, não é uma mera análise legal, formal.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Assim, quanto à divisão do objeto em apenas dois lotes, cabe à Administração motivar adequadamente a sua decisão, justificando essa opção, já que, aparentemente, contrária à ordem constitucional, restringindo a competição e contribuindo para a concentração de mercado. Além disso, não leva em conta o modelo do credenciamento, amplamente utilizado.

VIII. Conclusão

Pelas razões expostas, voto no sentido de que o Tribunal considere parcialmente procedente a representação e determine ao Detran que anule o processo licitatório ora examinado em razão das irregularidades apontadas.

ANEXO

Transcrição do voto oral apresentado na Sessão Ordinária n.º 24 do Tribunal Pleno, de 24 de julho de /2024

Senhor Presidente, participei do quórum em algumas sessões durante a longa tramitação deste processo de representação e agradeço a Vossa Excelência pela oportunidade de compor o quórum nesta decisão de mérito.

Em primeiro lugar, é preciso destacar e cumprimentar o Governo do Estado pela iniciativa de resolver o problema dos pátios. Essa transferência para a iniciativa privada de tarefas simples, comecinhas, encontra respaldo na Constituição da República, na ordem econômica e no próprio Decreto-Lei n.º 200/1967.

Faço uma breve remissão ao § 7º do artigo 10 do referido decreto-lei:

Art. 10. A execução das atividades da Administração Federal deverá ser amplamente descentralizada.

[...]

§ 7º Para melhor desincumbir-se das tarefas de planejamento, coordenação, supervisão e controle, e com o objetivo de impedir o crescimento desmesurado da máquina administrativa, a Administração procurará desobrigar-se da realização material de tarefas executivas, recorrendo, sempre que possível, à execução indireta, mediante contrato, desde que exista, na área, iniciativa privada suficientemente desenvolvida e capacitada a desempenhar os encargos de execução.

Portanto, a transferência para a iniciativa privada desses pátios está



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

em perfeita sintonia com o que determina a Constituição da República e com o que prevê o Decreto-Lei n.º 200/1967. Mas essa transferência para a iniciativa privada deve ser feita de maneira adequada, a fim de que seja economicamente viável e juridicamente de acordo com a legislação que rege a matéria.

Senhor Presidente, após essa introdução, passo à análise da questão da discricionariedade do administrador público e do papel dos tribunais de contas.

O Tribunal de Contas tem a missão constitucional de fiscalizar a Administração Pública quanto aos aspectos de legalidade, legitimidade e economicidade. Portanto, não é uma mera análise legal, formal, mas também deve analisar o próprio mérito do ato administrativo, contribuindo para que as decisões do Executivo sejam as mais adequadas para toda a população e toda a sociedade. Todos conhecemos o papel relevantíssimo do Tribunal de Contas da União, desde a privatização dos portos, da telefonia, do setor elétrico, seja por meio da venda de ativos ou de concessões públicas. O Tribunal sempre propõe ajustes, levando em conta o modelo adotado, o preço, a modicidade tarifária etc.

Então, parece-me que o Tribunal de Contas do Paraná também deve contribuir para o aperfeiçoamento desta licitação. E isso, a meu ver, não invade o poder discricionário do administrador – estamos contribuindo para aperfeiçoar o sistema.

Conselheiro Zucchi, a ordem constitucional brasileira previu o sistema capitalista, que pressupõe concorrência. A ordem constitucional e a legislação infraconstitucional preveem o tratamento e o estímulo às pequenas e médias empresas. Sabemos que existem monopólios naturais, como no setor elétrico e no sistema de água e esgoto, situações em que a concorrência seria antieconômica e acarretaria um preço maior ao consumidor. Nessas situações, o Estado capitalista cria mecanismos de regulação, estabelecendo limites tarifários e qualidade mínima de serviço.

O modelo em análise, porém, estabelece exatamente o oposto. Em vez de estimular a concorrência, está criando um monopólio ou oligopólio. Ao dividir o Estado do Paraná em apenas dois lotes, vai criar duas grandes megaempresas.

Eu brinquei e conversei com o Conselheiro Fernando, que até me



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

recomendou: “Sérgio, não use essa expressão jocosa de Patiobrás ou Patiopar”. Mas essa, Conselheiro Fernando, é apenas uma forma de ilustrar e de dar força ao argumento. Nós vamos criar uma megaempresa, uma “Patiobrás” ou uma “Patiopar”, quando, na verdade, a solução tranquila, adotada por vários estados da federação — e o Conselheiro Maurício está aqui com os estudos que ele vai resumir depois —, é o credenciamento.

Um exemplo é um jogador do meu time que teve o carro apreendido recentemente. A notícia dizia que o carro foi levado para um depósito, para um pátio credenciado. Conselheiro Zucchi, para fazer um credenciamento, como se faz um credenciamento de dentista, de médico, ou de qualquer serviço trivial, o poder público estabelece um edital com os requisitos, como área mínima de tantos m², tantos m² por veículo, um guarda de segurança, um seguro de tais características. A empresa, para se habilitar, tem que cumprir os requisitos e ela vai cumprir: “Tenho um pátio de tantos mil m², tenho o poder econômico suficiente para contratar um seguro, cumpro todas as exigências do edital”.

Alguns estados brasileiros adotam um pátio por município, podendo ser mais de um, estimulando assim as pequenas empresas. Isso está de acordo com a ordem constitucional econômica do Estado brasileiro. Este modelo adotado, na minha humilde avaliação, é nocivo, é ruim para o Estado do Paraná. Se for mantida essa duração de vinte anos, isso é muito ruim. Este quadro – de estudo realizado pelo gabinete do Conselheiro Maurício – evidencia que vários contratos do Estado brasileiro são de 2 anos, porque são credenciamentos. Além disso, o nosso colega Conselheiro Substituto José Maurício de Andrade Neto, professor de regulação, analisou a legislação dos Estados Unidos, Canadá, Inglaterra e Austrália – que é semelhante à do Brasil – e verificou que lá se adota o credenciamento.

Senhor Presidente, senhores Conselheiros, ninguém está imaginando policiais nos pátios. Esse é um modelo que não queremos. Queremos um edital que preveja segurança e seguro. O que Vossa Excelência falou está ultrapassado, não faz sentido nesse modelo de transferência para iniciativa privada. Portanto, antecipando o meu voto, seria pela procedência da representação, considerando completamente equivocado o modelo adotado. A concessão, do ponto de vista



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

lógico-formal-jurídico, é inconstitucional.

Isso não se trata de concessão, como disse o Conselheiro Maurício: “Não vou chegar na penitenciária perguntando quanto é a tarifa”. A concessionária administrativa está prestando um serviço, e quem é o tomador do serviço? O Estado, não o cidadão. O cidadão não vai pegar água, luz ou telefone e pagar a tarifa. Isso é uma taxa pelo exercício do poder de polícia. Do ponto de vista lógico-formal, o modelo é inadequado, e, do ponto de vista econômico, é muito ruim, de acordo com a ordem econômica constitucional.

Por essas razões, voto pela **procedência** da representação, apontando diversas ilegalidades e inadequações econômicas do modelo adotado.

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. Dar **PROCEDÊNCIA PARCIAL** da presente Representação, devendo ser expedida as seguintes **RECOMENDAÇÕES** ao DETRAN-PR:

- (i) Na realização de licitações atente para o dever de responder os questionamentos formulados, conforme impõem a Lei Federal n.º 9.784/99, artigo 31, §2º, e a Lei Estadual n.º 20.656/21, artigo 44, §2º, alertando para o fato de que tais respostas não devem ser meramente formais, mas fundamentadas e enfrentarem o mérito do que foi perguntado ou sugerido;
- (ii) Nas audiências públicas que precedem as concessões de serviços públicos, publique, inclusive no site da concessão, as informações técnicas, econômico-financeiras, ambientais e jurídicas constantes dos estudos de viabilidade, disponibilizando ao público documentos que permitam identificar claramente as metodologias,



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

premissas e estimativas aferidas, calculadas e utilizadas na elaboração do edital de concessão, inclusive a planilha de modelagem econômica da concessão;

(iii) Nas licitações futuras, quando o objeto estiver dividido em lotes, disponha que a comprovação dos requisitos de qualificação técnica deverá ser realizada individualmente em relação a cada um dos lotes, não em face do total dos lotes tomados cumulativamente.

II. Com o trânsito em julgado da decisão, encaminhar os autos à Coordenadoria de Monitoramento e Execuções (CMEX) para os registros cabíveis.

III. Por fim, remeter os autos à Diretoria de Protocolo para encerramento e arquivamento.

Votaram, acompanhando o Relator, Conselheiro MAURICIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA, os Conselheiros IVENS ZSCHOERPER LINHARES e o Conselheiro Substituto SERGIO RICARDO VALADARES FONSECA.

Votaram acompanhando a divergência do Conselheiro AUGUSTINHO ZUCCHI, os Conselheiros IVAN LELIS BONILHA e JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL.

O Presidente, Conselheiro FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, desempatou o julgamento acompanhando o voto divergente do Conselheiro AUGUSTINHO ZUCCHI

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

Tribunal Pleno, 24 de julho de 2024 – Sessão Ordinária nº 24.

AUGUSTINHO ZUCCHI
Conselheiro Relator

FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES
Presidente