



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO Nº: 588500/23
ASSUNTO: REPRESENTAÇÃO DA LEI DE LICITAÇÕES
ENTIDADE: DEPARTAMENTO DE ESTRADAS DE RODAGEM DO ESTADO DO PARANÁ
INTERESSADO: DEPARTAMENTO DE ESTRADAS DE RODAGEM DO ESTADO DO PARANÁ, FERNANDO FURIATTI SABOIA, MULTSERV LTDA, RUI CEZAR DE QUADROS ASSAD, SYSTEM SEG SERVICOS LTDA
ADVOGADO / PROCURADOR: ALBA REGINA GRASSETTI PACHECO, ARISTIDES RODRIGUES DO PRADO NETO, HELOIZE FLAVIANNE MELO DOS SANTOS, LUCIANO ROCHA WOISKI, LUCIANO TINOCO MARCHESINI, MARIA LUCIA SANCHES, RAFAEL DOMINGOS ALVES, YVONE DA SILVA ANDRADE
RELATOR: CONSELHEIRO IVENS ZSCHOERPER LINHARES

ACÓRDÃO Nº 2530/24 - Tribunal Pleno

Representações da Lei de Licitações. Irregularidades em audiência pública exigida em razão do valor estimado para a licitação. Contratação de serviços de manutenção e conservação de pavimentos e faixas de domínio. Falta de divulgação adequada da legislação aplicável. Ausência de disponibilização de informações detalhadas pertinentes ao objeto da audiência pública. Exiguidade do tempo definido para a realização da audiência pública, em véspera de feriado. Procedência parcial, com expedição de recomendações.

I - RELATÓRIO E VOTO DO CONSELHEIRO IVENS ZSCHOERPER LINHARES (Relator)

1. Versam os autos sobre Representações da Lei de Licitações formuladas por MULTISERV LTDA. (autos principais) e por SYSTEM SEG SERVIÇOS LTDA. (autos nº 58888-8/23), apensadas para análise conjunta¹, acerca de supostas irregularidades na Audiência Pública convocada pelo Departamento de Estradas de Rodagem do Estado do Paraná – DER para tornar público, colher sugestões e contribuições para a contratação dos serviços de

¹ Nos termos determinados no Despacho nº 1265/23-GCIZL, peça 8 dos autos 58888-8/23.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

manutenção/conservação de pavimento e da faixa de domínio, sob jurisdição do DER, subdivididos em 40 (quarenta) lotes para manutenção/conservação de rodovias pavimentadas; 40 (quarenta) lotes para conservação da faixa de domínio; 9 (nove) lotes para manutenção/conservação do pavimento e da faixa de domínio para os trechos de rodovias com a possibilidade de serem concedidos à iniciativa privada.

A realização da audiência pública referida foi designada para o dia 06 de setembro de 2023, das 15h às 16h, mediante sessão pública híbrida, virtual e presencial, conforme Aviso de Audiência Pública retificado, divulgado em 18 de agosto de 2023 (peças 5 e 16, fl. 12).

Em síntese, apontaram as representantes as seguintes irregularidades na audiência pública aludida:

a) foram reunidas em uma única audiência pública duas modalidades de contratação, licitação e concessão, sem a disponibilização do tempo necessário para os interessados apresentarem seus questionamentos;

b) não houve a indicação da lei que irá regular o processo licitatório para as contratações posteriores;

c) não há transparência no processo em exame, pois não foi fornecida a documentação referente à contratação dos aludidos lotes, inexistindo no *site* do DER qualquer material a respeito, em infração aos princípios da publicidade e da isonomia;

d) caso seja utilizada a Lei 14.133/21², a designação de audiência pública deve estar acompanhada da disponibilização prévia de informações pertinentes, de Estudo Técnico Preliminar e de elementos do edital, para a manifestação de todos os interessados, de modo que o procedimento está em desacordo com o previsto no art. 21³ da referida Lei;

² Lei de Licitações e Contratos Administrativos.

³ Art. 21. A Administração poderá convocar, com antecedência mínima de 8 (oito) dias úteis, audiência pública, presencial ou a distância, na forma eletrônica, sobre licitação que pretenda realizar, com disponibilização prévia de informações pertinentes, inclusive de estudo técnico preliminar e elementos do edital de licitação, e com possibilidade de manifestação de todos os interessados.

Parágrafo único. A Administração também poderá submeter a licitação a prévia consulta pública, mediante a disponibilização de seus elementos a todos os interessados, que poderão formular sugestões no prazo fixado.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

e) não existe indicativo da existência de Estudo Técnico Preliminar e de Termo de Referência, o que inviabiliza todo o projeto de contratação a ser debatido na audiência pública;

f) na publicação atinente à audiência pública não há referência ao Decreto Estadual nº 10.086/22, que regulamenta, no âmbito da Administração Pública estadual direta, autárquica e fundacional do Estado do Paraná, a Lei nº 14.133/21, o que inviabiliza o processo de contratação discutido na audiência pública;

g) não foram fornecidas as planilhas detalhadas de composição de custos e os preços de cada lote que pretende licitar, em contrariedade ao entendimento pacificado deste Tribunal de Contas;

h) não houve resposta do DER aos questionamentos efetuados por meio do *e-mail* indicado no aviso de realização da audiência pública;

i) a indevida exiguidade do tempo definido para a audiência pública, de apenas 1 (uma) hora, para debater 89 (oitenta e nove) processos de contratação, em regiões diferentes.

Em virtude do exposto, as representantes pleitearam a suspensão cautelar da audiência pública e a procedência das Representações, com vistas à disponibilização pelo DER de toda a documentação existente a todos os interessados, bem como para a designação de nova audiência pública, respeitando-se o tempo necessário e correto para o amplo debate.

Em manifestação preliminar, sustentou o DER, em síntese, a inexistência de qualquer irregularidade na audiência pública questionada (peças 11 a 16).

Nos termos do Despacho nº 1317/23 (peça 18), recebi as Representações, considerando a necessidade de apuração de possíveis irregularidades, passíveis, em tese, de ensejar a aplicação das sanções previstas no art. 85 da Lei Orgânica deste Tribunal de Contas.

Todavia, indeferi a medida cautelar pleiteada, tendo em vista os esclarecimentos do DER no sentido de que não houve descumprimento das regras



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

concernentes à realização de audiências públicas contidas no art. 21 da Lei nº 14.133/21⁴, vez que foi informado que as futuras contratações serão regidas pela Lei nº 8.666/1993⁵ e pela Lei Estadual nº 15.608/2007⁶, em consonância com o disposto no art. 191, *caput*⁷, da Lei nº 14.133/21, e porquanto não restou demonstrada de modo inequívoco a inobservância dos dispositivos legais da legislação aplicável.

Ademais, a despeito da noticiada ausência de divulgação de prévias informações e de apresentação de documentos acerca do objeto das futuras contratações, bem como de falta de transparência no processo em exame, o DER sustentou que as informações mais relevantes seriam apresentadas na própria audiência pública, com possibilidade de apresentação de sugestões e de questionamentos pelos interessados durante a referida audiência ou em prazo previsto pela Administração.

Foram citados o Departamento de Estradas de Rodagem do Estado do Paraná, seu Diretor Geral, Sr. Fernando Furiatti Saboia, e o Diretor de Operações, Sr. Rui Cezar de Quadros Assad, haja vista que, em conformidade com o documento de peça 14 (fls. 2 a 4), o Diretor de Operações mencionado foi quem solicitou à Diretoria Geral do DER a divulgação da audiência pública referente ao

⁴ Art. 21. A Administração poderá convocar, com antecedência mínima de 8 (oito) dias úteis, audiência pública, presencial ou a distância, na forma eletrônica, sobre licitação que pretenda realizar, com disponibilização prévia de informações pertinentes, inclusive de estudo técnico preliminar e elementos do edital de licitação, e com possibilidade de manifestação de todos os interessados.

⁵ Art. 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.

Parágrafo único. Para os fins deste artigo, consideram-se licitações simultâneas aquelas com objetos similares e com realização prevista para intervalos não superiores a trinta dias e licitações sucessivas aquelas em que, também com objetos similares, o edital subsequente tenha uma data anterior a cento e vinte dias após o término do contrato resultante da licitação antecedente. [\(Redação dada pela Lei nº 8.883, de 1994\)](#)

⁶ Art. 83. 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, inc. I, alínea "c" da [Lei Federal 8.666/93](#), 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.

Parágrafo único. Para os fins deste artigo, consideram-se licitações simultâneas aquelas com objetos similares e com realização prevista para intervalos não superiores a trinta dias e licitações sucessivas aquelas em que, também com objetos similares, o edital subsequente tenha uma data anterior a cento e vinte dias após o término do contrato resultante da licitação antecedente.

⁷ Art. 191. Até o decurso do prazo de que trata o [inciso II do caput do art. 193](#), a Administração poderá optar por licitar ou contratar diretamente de acordo com esta Lei ou de acordo com as leis citadas no referido inciso, e a opção escolhida deverá ser indicada expressamente no edital ou no aviso ou instrumento de contratação direta, vedada a aplicação combinada desta Lei com as citadas no referido inciso.

Art. 193. Revogam-se:

(...)

II - em 30 de dezembro de 2023: [\(Redação dada pela Lei Complementar nº 198, de 2023\)](#)

a) a [Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993](#); [\(Redação dada pela Lei Complementar nº 198, de 2023\)](#)



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Programa de Manutenção e Conservação de Rodovias, bem como em virtude das competências previstas para a Diretoria de Operações, consoante informação disponibilizada no *site* da entidade⁸.

Na peça 38 apresentaram defesa conjunta o DER e os Srs. Fernando Furiatti Saboia e Rui Cezar de Quadros Assad e juntaram documentos, quais sejam, ata da audiência pública (peça 40); lista de presença na audiência pública (peça 41); formulários com contribuições (peça 42); questionamentos/contribuições formulados quanto ao objeto da audiência pública/licitações (peça 43); quadro contendo os questionamentos/contribuições e as respostas apresentadas pelo DER (peça 44); convites relativos à audiência pública enviados à Controladoria-Geral do Estado (peça 45) e a este Tribunal (peça 46); publicação e republicação do aviso da audiência pública (peças 47 e 48); notícias referentes à divulgação da audiência pública (peça 49 a 52).

A representante MULTSERV LTDA. requereu, na peça 64, a desistência da Representação, assim como do Recurso de Agravo que interpôs da decisão que indeferiu o pedido de concessão de medida cautelar (autos nº 62332-2/23, em apenso), haja vista a falta de interesse no prosseguimento do feito em virtude da publicação do Edital de Concorrência Pública nº 016/2023 – DER/PR, cuja abertura designada para 20 de novembro de 2023.

A SYSTEM SEG SERVIÇOS LTDA. igualmente requereu, na peça 69, a desistência da Representação proposta.

Entretanto, considerando que o recebimento das Representações já havia ocorrido e que, em conformidade com o disposto nos §§ 2º e 3º do art. 398 do

⁸ **Diretor de Operações**

Rui Cezar de Quadros Assad

Art. 34 – À Diretoria de Operação compete:

I – a programação, a coordenação, o acompanhamento e a avaliação dos resultados na execução dos serviços de conservação, restauração, melhoramento e operação de rodovias estaduais e federais delegadas;

II – a administração, o planejamento estratégicos e a coordenação do sistema de concessões e pedagiamento;

(...)

IV – a coordenação e a orientação das Superintendências Regionais, nas atividades de operação, manutenção e conservação de rodovias;

(...)

VIII – a instauração e a homologação dos processos de licitação, na sua área, observada sua esfera de competência;

(...)

XIX – o desempenho de outras atividades correlatas.

Disponível em: <https://www.der.pr.gov.br/Pagina/Estrutura-organizacional>

Acesso em 13/09/2023.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Regimento Interno deste Tribunal de Contas, o encerramento do processo após o seu recebimento dependeria de decisão colegiada, determinei a remessa dos autos à 5ª Inspeção e Controle Externo e ao Ministério Público de Contas para manifestação acerca dos pedidos de desistência formulados.

Mediante a Instrução nº 35/23 (peça 74), a 5ª ICE, em que pesem os pedidos de desistência, pautada no interesse público com relação à Audiência Pública, concluiu pela procedência parcial das Representações, vez que: a audiência pública em exame não atingiu a transparência do processo porque o DER não disponibilizou as informações específicas sobre a matéria, próximo à data da sua realização, conforme restou consignado nos Avisos publicados referentes à Audiência Pública; na publicação do Aviso de Audiência Pública pelo DER não foi indicada a lei que iria reger o processo de licitação, o que também caracteriza ofensa ao princípio da transparência; e por ofensa à razoabilidade, visto que a definição do período em 01 (uma) hora não se mostra razoável para que o órgão estadual apresente os 03 subprogramas, com 89 (oitenta e nove) lotes/contratações ao todo, com multiplicidade e vultuosidade de projetos e, ao final, consiga ouvir e responder, efetivamente, todos os interessados, em contrariedade à finalidade almejada pelo artigo 39 da Lei nº 8.666/93, que é a participação popular, bem como em razão da data redefinida, pois embora o dia 06/09/2023 tenha sido um dia útil, com expediente normal, é notório que se trata de véspera de feriado nacional e, portanto, seria esperado que muitas pessoas estivessem indisponíveis.

Em consequência das conclusões acima, sugeri que seja considerada nula a Audiência Pública realizada pelo Departamento de Estradas de Rodagens do Estado do Paraná.

Após, o DER, seu Diretor Presidente e seu Diretor de Operações vieram aos autos para prestar novos esclarecimentos (peça 76).

Recebida a nova manifestação do DER, os autos foram encaminhados à 5ª Inspeção de Controle Externo que, por meio da Instrução nº 4/24-5ª ICE (peça 80), opinou pelo acolhimento dos esclarecimentos prestados pelo DER quanto ao prazo para as empresas enviarem as manifestações no período após audiência pública, estabelecido expressamente na ata da audiência pública, e



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

quanto aos problemas técnicos verificados na audiência pública para o formato híbrido (presencial/on-line), haja vista a ausência de questionamentos posteriores.

Contudo, opinou pela manutenção na íntegra do opinativo exarado por intermédio da Instrução nº 35/23-5ªICE (peça 74), por seus próprios fundamentos, ponderando que a audiência pública, quando expressamente prevista na legislação, é condição de validade do processo administrativo.

O Ministério Público de Contas, mediante o Parecer nº 202/24-3PC (peça 81), manifestou concordância com as conclusões e fundamentos da 5ª ICE, ressaltando que a audiência pública não foi conduzida com o devido cuidado pelo DER, pois as falhas de transparência e a indisponibilidade de tempo para a discussão adequada prejudicaram a sua eficácia.

Concluiu, assim, pela procedência parcial da Representação e pela anulação da audiência pública.

Alternativamente, caso não seja acolhida a proposta de anulação, propôs a expedição de recomendações ao DER.

É o relatório.

2. Nas Representações objeto dos autos foram apontadas supostas irregularidades atinentes à audiência pública convocada pelo Departamento de Estradas de Rodagem do Estado do Paraná previamente à abertura da fase externa das licitações destinadas à contratação da prestação de serviços de manutenção/conservação de pavimento e da sua faixa de domínio, sob jurisdição do DER, subdivididos em 40 (quarenta) lotes para manutenção/conservação de rodovias pavimentadas, em 40 (quarenta) lotes para conservação da faixa de domínio e em 9 (nove) lotes para manutenção/conservação do pavimento e da faixa de domínio para os trechos de rodovias com a possibilidade de serem concedidos à iniciativa privada.

De início, no que concerne aos pedidos de desistência formulados pelas empresas representantes nas peças 64 e 69 dos presentes autos, na esteira do posicionamento adotado pela 5ª Inspeção de Controle Externo, entendo que a



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

matéria objeto da Representação merece apreciação em razão do interesse público existente.

Ademais, cumpre destacar que os pedidos de desistência têm por base a publicação de edital que dizia respeito a um dos processos licitatórios objeto da audiência pública questionada, o Edital nº 016/2023, relativo à Concorrência Pública nº 61/2023-DER/DOP.

Embora a referida Concorrência tenha sido posteriormente revogada⁹, um novo edital foi publicado em substituição, bem como foram publicados os editais referentes aos outros dois certames também correspondentes à matéria objeto da audiência pública questionada, todos objeto de Representações Lei de Licitações em trâmite neste Tribunal¹⁰.

Ocorre que a publicação dos editais concernentes aos processos licitatórios relativos à matéria objeto da audiência pública em exame não implica na perda do objeto das Representações, tendo em vista que, do art. 39¹¹ da Lei nº 8.666/1993, aplicável aos certames em tela, depreende-se que a audiência pública, obrigatória nas hipóteses previstas no referido dispositivo, constitui condição de validade desses processos licitatórios.

Portanto, ante a ausência de perda do objeto e considerando a presença de interesse público, as Representações merecem julgamento.

Passo, então, a analisar conjuntamente a matéria objeto das Representações apensadas, conforme os tópicos abaixo.

⁹ Conforme informação obtida em consulta ao portal GMS (consulta editais).

DER	Concorrência Pública	61/2023	19/10/2023 14:17	20/11/2023 09:00 - Promulgação 15/12/2023 09:00	Execução de serviços de conservação rotineira da faixa de domínio das rodovias sob jurisdição do DER...	Revogado
-----	----------------------	---------	------------------	--	---	----------

¹⁰ - **Representação nº 4777-5/24** – referente à Concorrência Pública nº 083/2023 (Edital nº 023/2023 DER/PR-DOP), para a execução de serviços de manutenção e conservação rotineira e periódica do pavimento das rodovias sob jurisdição do DER/PR, subdividido em 40 (quarenta) lotes.

- **Representação 5412-7/24** – referente à Concorrência 085/2023 (Edital nº 025/2023 DER/PR-DOP) para a execução de serviços de conservação rotineira da faixa de domínio das rodovias sob jurisdição do DER/PR.

- **Representação 5508-5/24** – referente à Concorrência Pública nº 084/2023 – (Edital nº 024/2023 DER/PR-DOP), para a execução de serviços de conservação do pavimento e da faixa de domínio dos trechos de rodovias sob jurisdição do DER/PR, com fornecimento de materiais, que estão inseridos no novo programa de concessão de rodovias.

¹¹ Art. 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.

Parágrafo único. Para os fins deste artigo, consideram-se licitações simultâneas aquelas com objetos similares e com realização prevista para intervalos não superiores a trinta dias e licitações sucessivas aquelas em que, também com objetos similares, o edital subsequente tenha uma data anterior a cento e vinte dias após o término do contrato resultante da licitação antecedente



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

2.1. Reunião de duas modalidades de contratação em uma única audiência pública:

Quanto à alegação da Representante MULTSERV LTDA. (peça 3 dos autos principais) de que duas modalidades de contratação distintas, “licitação e concessão”, seriam objeto da audiência pública, na defesa conjunta os representados registraram que se tratou de um entendimento equivocado da representante.

Explicitaram que uma das três contratações pretendidas, objeto da audiência pública, refere-se à execução dos serviços de manutenção e conservação do pavimento e da faixa de domínio das rodovias estaduais que estarão nos lotes de novas concessões a serem realizadas pelo Governo Federal, que contemplam aproximadamente 1.560 quilômetros de rodovias estaduais, subdivididos em 9 (nove) lotes, visto que, até a assinatura dos contratos de concessão no âmbito federal, as rodovias estaduais não podem ficar desassistidas.

Com efeito, observa-se que o objeto da Audiência Pública, conforme aviso retificado publicado, incluiu 9 (nove) lotes para manutenção/conservação do pavimento e da faixa de domínio para os trechos de rodovias com a possibilidade de serem concedidos à iniciativa privada, conforme esclareceram os representados, e não sobre a contratação de concessão.

Portanto, verifica-se que a Audiência Pública questionada não versou sobre modalidades de contratação distintas, resultando na improcedência deste ponto da Representação formulada por MULTISERV LTDA.

2.2. Não indicação da lei aplicável às contratações:

A SYSTEM SEG SERVIÇOS LTDA. arguiu a falta de indicação, no aviso da audiência pública, da lei que iria reger os processos licitatórios e as futuras contratações, isto é, se seria a Lei nº 8.666/1993 ou a Lei nº 14.133/2021 (cf. autos nº 58888-8/23, peça 3).

Com efeito, da leitura dos avisos publicados referentes à divulgação da audiência pública em exame (peças 47 e 48), constata-se que não constou a



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

indicação da legislação aplicável à audiência pública e aos futuros certames, evidenciando a falta de transparência.

Como observou a 5ª ICE, a referida informação constou apenas nos convites acerca da audiência enviados à Controladoria-Geral do Estado e a este Tribunal de Contas.

Desse modo, consoante concluiu a 5ª ICE na Instrução nº 35/23 (peça 74), tendo em vista que, por ocasião da realização da audiência pública questionada, estavam em vigor tanto a Lei nº 8.666/1993 como a Lei nº 14.133/2021, que regem as licitações e contratações públicas, com possibilidade de opção da Administração entre as leis referidas até a data prevista para a revogação da Lei nº 8.666/93, em consonância com o disposto no *caput*¹² do art. 191 da Lei nº 14.133/21, a inexistência de tal informação constituiu obstáculo para se aferir a modelagem escolhida pelo órgão estadual, prejudicando os interessados e em ofensa ao princípio da transparência.

Há que se ponderar, contudo, que, com a indicação feita nos convites enviados a esta Corte e à CGE, não se trata, propriamente, de uma omissão na definição da lei, mas, na informação disponibilizada ao público, tanto que, nos procedimentos posteriormente deflagrados, verificou-se a observância da Lei nº 8.666/93, conforme apontado nos referidos convites.

Logo, é procedente, apenas em parte, a Representação da SYSTEM SEG SERVIÇOS LTDA. quanto ao ponto.

2.3. Falta de transparência na audiência pública em virtude do não fornecimento de informações detalhadas e de documentação referente às contratações:

Ambas as representantes apontaram a falta de transparência com relação à audiência pública em virtude do não fornecimento de documentação ou de

¹² Art. 191. Até o decurso do prazo de que trata o inciso II do caput do art. 193, a Administração poderá optar por licitar ou contratar diretamente de acordo com esta Lei ou de acordo com as leis citadas no referido inciso, e a opção escolhida deverá ser indicada expressamente no edital ou no aviso ou instrumento de contratação direta, vedada a aplicação combinada desta Lei com as citadas no referido inciso.

Art. 193. Revogam-se:

(...)

II - em 30 de dezembro de 2023: (Redação dada pela Lei Complementar nº 198, de 2023)

a) a Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993; (Redação dada pela Lei Complementar nº 198, de 2023)



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

qualquer material atinente às futuras contratações objeto da audiência pública, bem como a ausência de informações pertinentes no *site* do DER. Afirmaram, também, que a não divulgação de tais informações implica em infração aos princípios da publicidade e da isonomia.

Na defesa, os representados argumentaram que a audiência pública foi amplamente divulgada, havendo informações claras acerca dos meios de contato para a obtenção de esclarecimentos e de informações mais detalhadas, de modo que não se configura violação ao princípio da publicidade.

Quanto à alegação de que houve a ampla divulgação da audiência pública, vez que houve duas publicações no Diário Oficial do Estado do Paraná, além de publicações realizadas na Agência Estadual de Notícias, no próprio sítio do Departamento de Estradas de Rodagem do Estado do Paraná e em jornais relevantes na região Noroeste (Diário do Noroeste), na região Leste do Estado (Manchete Litoral) e na Rádio Paiquere FM, elas de fato comprovam que o que se constata é que foi conferida publicidade no tocante à realização da audiência pública.

A dúvida permanece quanto à divulgação de informações detalhadas sobre o objeto da audiência pública, ou seja, sobre as futuras licitações para as contratações pretendidas, em eventual infração ao princípio da transparência.

Nesse contexto, cumpre salientar que a regra prevista no *caput* do art. 39 da Lei nº 8.666/1993 determina que em licitações de grande vulto, nos moldes fixados no dispositivo, “o processo licitatório será iniciado, obrigatoriamente, com uma audiência pública”, “à qual terão acesso e direito a todas as informações pertinentes e a se manifestar todos os interessados”.

A propósito, vale observar que, no aviso referente à audiência pública publicado pelo DER no Diário Oficial do Estado (peças 5 e 16), constou que “informações específicas sobre a matéria e as orientações acerca dos procedimentos relacionados com a realização e participação da Audiência estarão disponíveis, na íntegra, no sítio www.der.pr.gov.br, próximo à data da sua realização”:

AVISO DE AUDIÊNCIA PÚBLICA (retificação)



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Retifica-se o contido no Aviso de Audiência Pública publicado no Diário Oficial do Estado, Edição 11483, 16/Ago/2023, publicação 87485/2023 como segue:

Onde se lê:

“(…) para contratação dos serviços de manutenção/conservação de rodovias pavimentadas sob jurisdição do DER/PR, subdivididos em 40 (quarenta) lotes. A sessão pública virtual será realizada por meio de videoconferência ou outro meio na seguinte data e horário: Data: 31 de agosto de 2023 Horário: das 15h às 16h (horário de Brasília)”

Leia-se:

“(…) contratação dos serviços de manutenção/conservação de pavimento, e da sua faixa de domínio, sob jurisdição do DER/PR subdivididos em:

- 40 (quarenta) lotes para manutenção/conservação de rodovias pavimentadas;
- 40 (quarenta) lotes para conservação da faixa de domínio;
- 9 (nove) lotes para manutenção/conservação do pavimento e da faixa de domínio, para os trechos de rodovias com a possibilidade de serem concedidos à iniciativa privada.

A sessão pública híbrida, virtual e presencial, realizada por videoconferência ou outro meio na seguinte data e horário:

Data: 06 de setembro de 2023

Horário: das 15h às 16h (horário de Brasília)”

As informações específicas sobre a matéria e as orientações acerca dos procedimentos relacionados com a realização e participação da Audiência estarão disponíveis, na íntegra, no sítio www.der.pr.gov.br, próximo à data da sua realização, com a devida disponibilização dos detalhes para a participação da Audiência Pública. (sem grifos no original)

Informações e esclarecimentos adicionais poderão ser obtidos pelo e-mail dopcgm@der.pr.gov.br.

Entretanto, como bem expôs a 5ª ICE, a anunciada disponibilização de informações específicas sobre a matéria não se comprovou:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

De tal previsão infere-se que foi sinalizado que as informações específicas sobre a matéria a ser debatida em Audiência Pública seriam disponibilizadas próximo à data da sua realização.

Entretanto, pelo que consta nos autos, a anunciada disponibilização não se realizou. O DER/PR apenas justificou, de modo geral, que não há previsão legal, no caso, quanto à divulgação e acesso a informações antes da realização da Audiência Pública e que as informações mais relevantes serão apresentadas naquele ato.

A despeito de tal justificativa, observa-se que o órgão estadual não se desincumbiu do ônus de esclarecer a ausência da disponibilização das informações específicas sobre a matéria e, a alegação de inexistência de previsão legal não deve prosperar.

Sublinhe-se que não se está falando sobre a divulgação antecipada de documentos que irão instruir os processos licitatórios, mas de informações necessárias sobre a matéria para que os interessados possam conhecer o cenário das futuras contratações/licitações e, a partir daí, formarem os seus conhecimentos e questionamentos para a efetiva participação na Audiência Pública.

Com isso, diante da não divulgação das informações específicas sobre a matéria, entende-se que o DER/PR violou o dever de transparência.

De fato, um dos pontos de respeito da democracia é o compromisso de transparência da Administração Pública.

A promulgação da Lei de Acesso à Informação – LAI (Lei Federal n.º 12.527/2011), com fundamento no dever constitucional de publicidade dos atos administrativos, conferiu ao tema um arcabouço legal de apoio ao cidadão e de garantia de transparência.

O artigo 8º da Lei Federal n.º 12.527/2011, referente às obrigações dos órgãos da Administração Pública, assim dispõe:

*Art. 8º É dever dos órgãos e entidades públicas promover, independentemente de requerimentos, a divulgação em local de fácil acesso, no âmbito de suas competências, de **informações de interesse coletivo ou geral** por eles produzidas ou custodiadas. (grifos acrescidos)*

A somar, o doutrinador Marçal Justen Filho preleciona sobre o tema:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

A audiência pública é um dos instrumentos destinados a assegurar a transparência da atividade administrativa. *Não se destina a garantir direitos subjetivos de pessoas determinadas, mas a proteger o interesse público, objetivamente. (grifos acrescidos)*

Portanto, como resta evidente, **o DER/PR não cumpriu com o dever de transparência.**

Vale destacar que a matéria veiculada no dia 31 de agosto de 2023 no sítio eletrônico oficial do DER, menciona, apenas, que seriam apresentados na audiência pública os programas de conservação da malha rodoviária estadual, genericamente descritos, sem qualquer detalhamento acerca das licitações e das futuras contratações dos serviços pretendidos, que, como se extrai dos termos do *caput*¹³ do art. 39 da Lei nº 8.666/1993, constituem o conteúdo sobre o qual deveria versar a audiência pública.

A própria matéria indicada também consigna, mais uma vez, que as informações detalhadas e o material correspondente ainda seriam divulgados, pois registra que “Informações detalhadas sobre a audiência pública ficarão disponíveis no portal do DER em data mais próxima à sua realização, bem como os links para envio de suas contribuições e disponibilização de material de apoio”, conforme imagem abaixo:

¹³ Art. 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



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

DEPARTAMENTO DE ESTRADAS E RODAGENS

DER/PR vai apresentar novos programas de conservação em audiência pública

31/08/2023 - 09:16

Serão três programas, subdivididos em 89 lotes, contemplando toda a malha rodoviária estadual. Após a apresentação, interessados poderão encaminhar questionamentos e sugestões por formulário ou e-mail específico, que serão disponibilizados na audiência.

O Departamento de Estradas e Rodagem do Paraná (DER/PR), autarquia da Secretaria de Infraestrutura e Logística (SEIL), realiza no dia 6 de setembro às 15h uma audiência pública para apresentar os seus novos programas de conservação da malha rodoviária estadual.

O evento terá transmissão ao vivo pela internet, através do canal oficial do órgão no YouTube, e poderá ser acompanhado de forma presencial, no auditório do DER/PR em Curitiba. Após a apresentação, interessados poderão encaminhar questionamentos e sugestões por formulário ou e-mail específico, que serão disponibilizados na audiência.

Serão três programas, subdivididos em 89 lotes, contemplando toda a malha rodoviária estadual. Informações detalhadas sobre a audiência pública ficarão disponíveis no portal do DER/PR em data mais próxima à sua realização, bem como os links para envio de contribuições e disponibilização de material de apoio.

A malha rodoviária estadual tem aproximadamente 12 mil quilômetros de extensão, com 10,5 mil quilômetros pavimentados e 1,5 mil quilômetros não pavimentados.

Confira os programas:

Programa de Manutenção/Conservação do Pavimento

Programa destinado à conservação dos pavimentos das rodovias sob jurisdição do DER/PR, subdividido em 40 lotes, contemplando cerca de 10.000 km de rodovias. A conservação do pavimento envolve os serviços de tapa buraco, selagem de trinca, remendo superficial, remendo profundo, fresagem, recomposição, reperfilagem, microrrevestimento e camada de reforço.

Programa de Conservação da Faixa de Domínio

Programa direcionado à execução de serviços de conservação dos elementos rodoviários da faixa de domínio, que consiste basicamente na limpeza dos dispositivos de drenagem e sinalização e controle da vegetação ao longo das rodovias. Este programa está distribuído ao longo do Estado, subdividido em 40 lotes, contemplando aproximadamente 11.000 km de rodovias pavimentadas e não pavimentadas, que estão sob a responsabilidade do DER/PR.

Programa de Manutenção da Pista e da Faixa de Domínio (Novas Concessões)

Este programa foi concebido para atender aos trechos de rodovias estaduais que constam no rol de rodovias que estão em processo de concessão, enquanto não são efetivados os contratos de concessão. Essas rodovias serão contempladas com os serviços de conservação da faixa de domínio e conservação do pavimento, subdivididas em nove lotes, totalizando cerca de 1.560 km de extensão.

"Os antigos contratos de conservação estão chegando ao fim, bem como os programas intermediários que lançamos em anos recentes, justamente com o objetivo de manter a qualidade das rodovias enquanto trabalhávamos nesta iniciativa nova. Será o maior investimento da história do Paraná em conservação rodoviária, utilizando conceitos comprovadamente eficazes, garantindo muito mais segurança e conforto para os usuários de nossas rodovias", explica o diretor-geral do DER/PR, Fernando Furlatti.

A esse propósito, alegaram os representados que não há previsão expressa na Lei nº 8.666/1993 ou na Lei Estadual nº 15.608/2007 de obrigatoriedade de divulgação de informações e de documentos determinados antes da realização da audiência pública e que os documentos existentes não eram a versão final e oficial das futuras contratações, considerando, sobretudo, as colaborações dos interessados durante e após Audiência Pública.

Esse foi, aliás, o fundamento pelo qual, no Despacho nº 1317/23, foi indeferido o pedido de concessão de medida cautelar:

Ademais, a despeito da noticiada ausência de divulgação de prévias informações e de apresentação de documentos acerca do objeto das futuras contratações, bem como de falta de transparência no processo em exame, não se vislumbra a existência de dano irreparável ou de difícil reparação com a



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

manutenção da audiência pública, pois de acordo com o DER as informações mais relevantes seriam apresentadas na própria audiência pública, com possibilidade de apresentação de sugestões e de questionamentos pelos interessados durante a referida audiência ou em prazo previsto pela Administração, acrescentando que as informações e documentos finais serão divulgados com a publicação do edital da licitação correspondente (fls. 7/8 da peça 18, grifamos).

Por fim, quanto à alegação de violação ao princípio da isonomia em razão da falta de acesso prévio aos documentos concernentes ao certame, em conformidade com a manifestação da 5ª ICE contida na peça 74, “não se vislumbra sua ocorrência, uma vez que não restou demonstrado qualquer tratamento diferenciado, por parte do DER/PR, em que houvesse a preterição aos interesses/direitos das autoras em benefício de outrem.”

Dentro de todo esse contexto, embora procedentes, em parte, as Representações formuladas quanto à ausência de transparência quanto à divulgação de informações relativas ao objeto da audiência pública realizada, agravada pela indicação oficial de que seriam previamente disponibilizadas, há que se sopesar a ausência de previsão específica a respeito dessa obrigação na Lei nº 8.666/93, além da falta de comprovação de que essas mesmas informações teriam sido deliberadamente omitidas pelo DER.

2.4. Inexistência de Estudo Técnico Preliminar e de Termo de Referência, em desacordo com o previsto no art. 21 da Lei nº 14.133/2021:

Acerca da alegação das representantes de descumprimento do *caput* do art. 21¹⁴ Lei nº 14.133/21, que determina a “disponibilização prévia de informações pertinentes, inclusive de estudo técnico preliminar e elementos do edital de licitação para a audiência pública”, considerando a informação trazida aos autos de que as licitações subsequentes não são regidas por tal diploma legal, não se

¹⁴ Art. 21. A Administração poderá convocar, com antecedência mínima de 8 (oito) dias úteis, audiência pública, presencial ou a distância, na forma eletrônica, sobre licitação que pretenda realizar, com disponibilização prévia de informações pertinentes, inclusive de estudo técnico preliminar e elementos do edital de licitação, e com possibilidade de manifestação de todos os interessados.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

verifica a aludida violação, de modo que as Representações são improcedentes quanto ao ponto.

2.5. Ausência de referência ao Decreto Estadual nº 10.086/2022:

Trata-se de apontamento também decorrente da falta de informação acerca das leis que regulariam as futuras licitações quando da divulgação da audiência pública.

Considerando que o Decreto Estadual nº 10.086/2022 regulamenta, no âmbito da Administração Pública estadual, direta, autárquica e fundacional do Estado do Paraná, a Lei Federal n.º 14.133/2021, que não foi utilizada para as subsequentes licitações/contratações objeto da audiência pública, inexistente a apontada irregularidade.

2.6. Não fornecimento das planilhas detalhadas de composição de custos e os preços de cada lote, em contrariedade ao entendimento deste Tribunal de Contas:

A Representante MULTSERV LTDA. questiona o fato de que não foram apresentadas as planilhas detalhadas de composição de custos e os preços de cada lote, indicando que a necessidade de apresentação está em conformidade com o teor do Acórdão nº 2161/21, do Tribunal Pleno desta Corte.

Em consonância com manifestação da 5ª ICE, a Representação é improcedente quanto a este ponto, visto que a decisão indicada não serve de amparo para o caso em tela, pois diz respeito a questionamentos acerca de documentos que devem integrar editais em pregões eletrônicos, sem guardar relação com o procedimento da audiência pública.

Ademais, a necessidade de prévia divulgação de informações pertinentes à licitação e à contratação objeto da audiência pública é objeto do tópico 2.3.

2.7. Ausência de resposta aos questionamentos efetuados por meio do e-mail indicado no aviso da audiência pública:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Consoante observou a 5ª ICE, a representante SYSTEM SEG SERVIÇOS LTDA. deixou de comprovar o envio dos referidos *e-mails* não respondidos.

Por outro lado, o próprio DER informou que “sobre os questionamentos das Representantes já realizados antes da Audiência Pública, via e-mail, salienta-se que estes tiveram retorno do DER/PR com a informação de que tais participações e outras que surgirem serão devidamente respondidas após a Audiência a fim de que os esforços da equipe do DER/PR sejam efetivamente concentrados em cada etapa, ou seja, antes da Audiência, no levantamento e na reunião de todas as informações que serão transmitidas, e, após a Audiência, na coleta de sugestões e na prestação de esclarecimentos que já não tenham sido explicados.”

Nesse contexto, considero que a falta de resposta aos *e-mails* recebidos antes da realização da audiência, admitida pelos representados, tem relação com a já apontada falta de transparência quanto à prévia divulgação de informações relacionadas ao objeto da audiência pública, restando, assim, abrangida pela irregularidade demonstrada no item 2.3.

2.8. Exiguidade do tempo definido para a audiência pública:

Ambas as representantes questionaram a exiguidade do tempo definido, de apenas 1 (uma) hora, para debater 89 (oitenta e nove) processos de contratação, em regiões diferentes.

Além disso, acrescentaram que o fato de a audiência pública ter sido redesignada para a véspera de um feriado poderia ocasionar um esvaziamento de partes interessadas, que não traria benefícios ao objetivo principal da audiência pública.

Sustentaram os representados que o DER apresentou durante a audiência todas as informações essenciais do Programa LiDER e dos seus subprogramas; que a Audiência Pública não se resume simplesmente no ato formal em sessão com local e hora pré-definidos, e sim ocorre antes, durante e depois da audiência, tal como ocorreu no presente caso no período de 28 de agosto de 2023 a 12 de setembro de 2023, de modo *on line*, período aberto para a manifestação de



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

interessados; que, conforme informado aos interessados nos questionamentos e contribuições, todas as informações necessárias estariam disponíveis com a publicação dos editais; e que a data designada foi uma quarta-feira, dia útil, com expediente normal no órgão, definida em razão dos prazos mínimos exigidos por lei.

Como observou a 5ª ICE na peça 74, inexistente previsão legal quanto à questão exposta e, por conseguinte, a matéria deve ser analisada com base nos princípios e regras gerais que norteiam a Administração Pública.

Considerando, assim, a finalidade da realização das audiências públicas, merece acolhimento o entendimento exposto pela Inspeção no sentido de que não se mostra razoável o tempo definido, de apenas 1 (uma) hora, para a realização da audiência pública com vistas à ampla discussão da licitação/contratação de 89 (oitenta e nove) lotes, em regiões diferentes, relativos a três subprogramas, efetivamente licitados mediante três processos licitatórios apartados.

Nesse sentido, reproduzo trecho da já citada Instrução nº 35/23-5ªICE:

Importa trazer que a finalidade almejada pelo artigo 39 da Lei Federal nº 8.666/93 é a participação popular, ou seja, visa que os interessados participem ativamente com suas dúvidas, sugestões e questionamentos de forma que venham a enriquecer e colaborar de forma efetiva para melhor elaboração do termo de referência, edital, preços e demais exigências de um futuro procedimento licitatório. **Portanto, não se mostra razoável que o órgão estadual, no prazo de 01 (uma) hora, apresente os 03 subprogramas, com 89 (oitenta e nove) lotes/contratações ao todo, com multiplicidade e vultosidade de projetos e, ao final, consiga ouvir e responder, efetivamente, os todos interessados.**

A lógica do próprio instituto das Audiências Públicas privilegia a participação social e a ordem democrática. Nesse sentido, consignou o Plenário do Tribunal de Contas da União (TCU)¹⁵:

“Entende-se, como razão de ser das audiências públicas, que a sociedade tem o direito de conhecer e discutir a respeito do mérito das escolhas apresentadas pelos órgãos reguladores, sendo essa a essência das consultas e audiências

¹⁵ Acórdão n.º 925/2016-Plenário TCU. Relator Walton Alencar Rodrigues.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

*públicas, o aperfeiçoamento, segundo os órgãos competentes, das soluções apresentadas. **Não se trata de meros requisitos formais a serem cumpridos, mas do pleno exercício da participação democrática da sociedade, nas deliberações das agências, como forma de assegurar aos órgãos um mínimo de debate e legitimidade de suas escolhas.** Disso decorre a relevância da participação popular em matérias de evidente interesse público.” (ênfases acrescidas).*

Como contraponto, há que se levar em consideração a alegação de que houve grande participação de cidadãos e empresas, a exemplo da lista exhaustiva de questionamentos feitos antes, durante e depois da Audiência Pública, respondidos pelo DER posteriormente à realização da audiência pública, conforme quadro exposto na peça 44.

Relativamente à realização da audiência pública em véspera de feriado, em 06 de setembro de 2023, não obstante a alegação dos representados de que essa ocorreu em uma quarta-feira, dia útil, de expediente normal no órgão, de forma híbrida, com a apresentação presencial no auditório da Sede do DER/PR e a transmissão ao vivo pelo canal do *Youtube* do órgão, e que a data não foi impeditivo para a participação popular, conforme se verifica pelas dezenas de questionamentos efetuados e devidamente respondidos, merece acolhimento a observação da 5ª ICE de que é esperado que muitas pessoas estejam indisponíveis por conta de o período de folga estar próximo.

Portanto, dada a necessidade de que seja possibilitada a ampla participação popular, com vistas ao atingimento da finalidade buscada com a realização de audiências públicas, seria recomendável sua realização em data mais apropriada.

2.9 Da preservação dos efeitos da Audiência Pública realizada:

Analisadas cada uma das irregularidades apontadas, há que se decidir acerca da declaração de nulidade da Audiência Pública, proposta pela 5ª ICE.

Conforme assinalado, embora reconhecidas falhas com relação à divulgação da lei aplicável às contratações (item 2.2), à deficiência das informações



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

disponibilizadas (item 2.3) e à exiguidade do tempo definido para a audiência pública (item 2.8), ainda em conformidade com os fundamentos da decisão de indeferimento da medida cautelar, entendo não ter ficado demonstrada ofensa à lei que justifique a declaração de nulidade do referido ato.

Além disso, como já mencionado, verifica-se que, em decorrência da audiência pública em tela, três licitações já foram abertas pelo DER.

Trata-se de certames cautelarmente suspensos, tendo em vista irregularidades detectadas em juízo de cognição sumária nas Representações da Lei de Licitações nº 55085/24 e nº 47775/24, que se encontram em julgamento de mérito nesta mesma sessão virtual do Tribunal Pleno. Tramita, ainda, a Representação 54127/24, em fase de instrução.

Embora a instrução, em ambos os processos para julgamento, aponte para a manutenção das irregularidades apontadas pela 5ª ICE, a abertura dos certames indica o avanço dos processos licitatórios.

Justamente por esse motivo, o Ministério Público de Contas, embora acentuando a gravidade das irregularidades praticadas, ao propor a procedência parcial da presente representação, indica, alternativamente, a imposição de recomendações, com a seguinte fundamentação:

Atualmente, a licitação está suspensa cautelarmente. Também estão suspensas a Concorrência Pública 84/2024 – DER (Representação 55086/24) e Concorrência Pública 85/2024 – DER (Representação 54127/24), que apresentaram irregularidades similares.

Nesse contexto, caso o Relator avalie razoável aproveitar a audiência pública dado o avanço das licitações, apesar dos vícios de transparência já demonstrados, entendemos que cabe a expedição de recomendação ao DER a fim de que nas oportunidades futuras, especialmente nos casos de contratações complexas e vultuosas como a presente, atue com mais diligência e cuidado na realização das audiências públicas.

É prudente que o Tribunal oriente o órgão no sentido de que além da legalidade, as audiências públicas devem cumprir a finalidade de debater as dúvidas e sugestões e promover a participação social nos



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

projetos. Como se observa da presente audiência, alguns Vereadores presentes manifestaram insatisfação com o tempo disponível para perguntas (apenas 1 minuto por participante).

Ou seja, ao que parece, o DER não teve, de fato, a intenção de promover o diálogo com a sociedade, mas apenas cumprir com a obrigação de realizar a audiência pública, sem qualquer comprometimento com a eficiência e eficácia do evento.

No entanto, se esta Corte admitir que a mera realização formal da audiência é suficiente, haverá prejuízo direto ao interesse público, neste e em outros casos futuros. Desta forma, entendemos pertinente a discussão sobre a efetividade das audiências públicas, a fim de nortear os jurisdicionados e as próximas análises sobre o tema. O debate ganha importância se considerarmos que inexiste na legislação qualquer requisito objetivo a ser satisfeito (fl. 8 da peça 81).

Destarte, entendo pertinente acolher a sugestão apresentada pelo Ministério Público de Contas alternativamente ao opinativo de anulação da audiência pública em virtude das falhas apuradas, por considerar ser razoável o aproveitamento da audiência pública realizada, diante da ausência de expressa ofensa à norma legal e à indefinição, até o momento, de requisitos e parâmetros para se avaliar sua efetividade, aliada ao avanço dos processos licitatórios relativos à referida audiência, com processos, inclusive, na fase de julgamento.

Acolho, assim, a sugestão de expedição das recomendações propostas pelo Ministério Público de Contas¹⁶ ao DER, para que, nos futuros casos de contratações complexas e de grande vulto, como a presente, atue com mais diligência e cuidado na realização das audiências públicas exigidas.

Incumbe também lembrar que, a despeito das recomendações ora efetuadas, nas licitações realizadas a partir da revogação da Lei nº 8.666/1993, que

¹⁶ “Desta forma, propomos a procedência parcial da Representação e a anulação da audiência pública. Alternativamente, caso não seja acolhida a proposta de anulação, propomos a expedição de recomendações ao DER para que nas próximas audiências públicas atentem para:

(i) A correta divulgação das informações essenciais sobre o procedimento, com apresentação dos dados necessários ao bom debate do projeto/problema;
(ii) A escolha de datas distantes de feriados nacionais prolongados ou outras circunstâncias que possam prejudicar a ampla participação de interessados;
(iii) A concessão de tempo razoável para os debates durante a audiência pública, coerente com o objeto discutido e que não implique na limitação da participação dos interessados.”



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

ocorreu em 30/12/2023, impõe-se a aplicação da Lei nº 14.133/2021, de modo que deverá ser observado o previsto em seu art. 21, que contempla expressamente a obrigação, relativa à audiência pública, de “disponibilização prévia de informações pertinentes, inclusive de estudo técnico preliminar e elementos do edital de licitação”.

3. Em razão do exposto, VOTO:

3.1. Pela **procedência parcial** das Representações formuladas por MULTISERV LTDA. (autos principais), e por SYSTEM SEG SERVIÇOS LTDA. (autos nº 58888-8/23), em razão da falta de divulgação adequada da legislação aplicável à audiência pública realizada pelo Departamento de Estradas de Rodagem do Estado do Paraná, da ausência de disponibilização de informações detalhadas pertinentes ao objeto da audiência pública, bem como em razão da exiguidade do tempo definido para a realização da audiência pública, em véspera de feriado;

3.2. Pela expedição de **recomendação** ao Departamento de Estradas de Rodagem do Estado do Paraná para que, nas próximas audiências públicas, atente para:

- (i) A correta divulgação das informações essenciais sobre o procedimento, com apresentação dos dados necessários ao bom debate do projeto/problema;
- (ii) A escolha de datas distantes de feriados nacionais prolongados ou outras circunstâncias que possam prejudicar a ampla participação de interessados;
- (iii) A concessão de tempo razoável para os debates durante a audiência pública, coerente com o objeto discutido e que não implique na limitação da participação dos interessados.

Após o trânsito em julgado da decisão, remetam-se os autos à Coordenadoria de Monitoramento e Execuções para registro e, posteriormente, à Diretoria de Protocolo, para encerramento, nos moldes do artigo 398, § 1º e art. 168, VII, do Regimento Interno.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

4. VOTO DIVERGENTE DO CONSELHEIRO MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA (Vencido)

Trata-se de Representação da Lei n. 8.666/93 proposta por MULTISERV LTDA. em face de supostas irregularidades ocorridas na “AUDIÊNCIA PÚBLICA – DOP PUBLICAÇÃO 87485/2023”, convocada pelo Departamento de Estradas de Rodagem do Estado do Paraná (DER/PR), para tornar pública, colher sugestões e contribuições para a contratação dos serviços de manutenção/conservação de pavimento e de sua faixa de domínio, sob jurisdição do DER/PR.

Esses serviços foram subdivididos em: 40 (quarenta) lotes para manutenção/conservação de rodovias pavimentadas; 40 (quarenta) lotes para conservação da faixa de domínio; e 9 (nove) lotes para manutenção/conservação do pavimento e da faixa de domínio para trechos de rodovias com a possibilidade de serem concedidos à iniciativa privada, nos termos da retificação ao Aviso de Audiência Pública divulgada pelo DER/PR em 18 de agosto de 2023.

Em síntese, o representante alega a ocorrência de possíveis impropriedades, tais como: (i) reunião em uma única audiência pública de duas modalidades de contratação, licitação e concessão, sem a disponibilização de tempo necessário para os interessados apresentarem seus questionamentos; (ii) não indicação da lei que servirá de referência para o futuro processo licitatório; (iii) falta de transparência no processo, tendo em vista a não disponibilização da documentação referente à contratação dos aludidos lotes; (iv) infração aos princípios da publicidade e da isonomia.

O Conselheiro relator, Ivens Zschoerper Linhares, em seu voto, por considerar razoável o aproveitamento da audiência pública realizada, aliado ao avanço dos processos licitatórios relativos à referida audiência, votou pela parcial procedência com expedição de recomendações para que, em futuros casos de contratações complexas, como a presente, o DER/PR atue com mais diligência e cuidado na realização das audiências públicas exigidas.

Todavia, em que pese o voto do relator pela parcial procedência com expedição de recomendação, **divirjo da proposta apresentada.**



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Primeiramente, reforço a informação trazida pelo Ministério Público de Contas em seu Parecer n. 202/24-3PC, de que as licitações decorrentes da “AUDIÊNCIA PÚBLICA – DOP PUBLICAÇÃO 87485/2023” – a saber, Concorrências Públicas n. 83/2024, 84/2024 e 85/2024 – DER –, estão suspensas por este Tribunal, nas respectivas representações. Portanto, não há falar em aproveitamento da audiência devido aos avanços dos processos licitatórios.

Corroborando a Instrução expedida pela 5ª Inspeção de Controle Externo bem como o Parecer da 3ª Procuradoria de Contas, entendo pela necessidade de anulação da Audiência Pública realizada pelo DER/PR.

As Representantes insurgem-se contra a falta de informação sobre o processo da Audiência Pública, incluindo violação à isonomia, violação à publicidade e transparência sobre as informações do processo, não resposta a e-mails e violação a dispositivo da lei de licitações.

Importante pontuar que a finalidade da audiência pública é a participação ampla dos cidadãos e interessados em opinar, aprovar ou rejeitar a proposta colocada pela Administração. Inclusive a manutenção dos dispositivos que tratam da necessidade da Audiência Pública na nova lei de licitações n. 14.133/21 não são meros requisitos formais, mas têm como finalidade a ampla discussão e transparência dos atos administrativos em licitações de grande porte.

Nesse sentido, Marçal Justen Filho (2005) afirma:

A audiência pública é um dos instrumentos destinados a assegurar a transparência da atividade administrativa. Não se destina a garantir direitos subjetivos de pessoas determinadas, mas a proteger o interesse público, objetivamente. Logo, ausência ou invalidade da audiência acarreta nulidade do procedimento licitatório.¹⁷

Por mais que o DER/PR tenha informado que a Audiência Pública foi amplamente divulgada no Diário Oficial do Estado, no site do DER/PR e por meio de convites enviados aos órgãos externos, as Representantes

¹⁷ JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos**. 8. ed. São Paulo: Dialética, 2005.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

apresentaram diversas insurgências contra a falta de informação sobre o processo da Audiência Pública, que foram confirmadas pela instrução processual.

O art. 8º da Lei Federal n. 12.527/2011, referente às obrigações dos órgãos da Administração Pública, assim dispõe:

Art. 8º É dever dos órgãos e entidades públicas promover, independentemente de requerimentos, a divulgação em local de fácil acesso, no âmbito de suas competências, de informações de interesse coletivo ou geral por eles produzidas ou custodiadas.

Pelo que consta nos autos, a documentação básica sobre as informações que seriam repassadas na audiência não foi disponibilizada, além de não ter sido indicada a lei que iria reger o processo de licitação: se seria a Lei Federal n. 8.666/93 ou a Lei Federal n. 14.133/21, prejudicando o acesso à informação dos interessados.

Ainda, a Instrução n. 4/24 da unidade técnica também identificou que o tempo disponibilizado para a realização da Audiência foi restrito:

A data da realização foi reagendada para a véspera de feriado (06/09/2023), definindo o período de apenas 01 (uma) hora, das 15h00 até às 16h00, como tempo máximo para a Audiência Pública. Envolviam 03 (três) subprogramas, com 89 (oitenta e nove) lotes/contratações ao todo, sendo desprovido de razoabilidade à luz do interesse público, na medida em que se ignoraram critérios aceitáveis do ponto de vista racional em sintonia com seus motivos e fins.

Inquestionavelmente, é necessário ponderar que 1 (uma) hora para a realização de uma audiência complexa, devido aos temas apresentados, desconsiderou as situações e circunstâncias do caso concreto e ignorou a disposição de acatar as finalidades que amparam o ato praticado, a saber, a garantia da transparência, da participação social, do controle e da fiscalização.

Friso que a participação dos interessados de forma qualificada é um mecanismo fundamental para viabilizar o controle social e a transparência, essenciais para a construção de uma gestão pública democrática e responsável.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Portanto, não é razoável que o órgão estadual, sem a apresentação dos documentos necessários, sem a indicação da lei que regeria a licitação em apreço e que, no prazo de 1 (uma) hora, apresentasse os 3 (três) subprogramas, com 89 (oitenta e nove) lotes/contratações ao todo, com multiplicidade e considerável quantidade de projetos, de forma participativa e efetiva.

A Instrução n. 35/23 também apontou o descontentamento dos participantes:

Apenas a título de ilustração, no vídeo da realização da Audiência Pública disponibilizado no site do DER/PR, foi possível verificar a insurgência de um Vereador (município de Quitandinha/PR). Quando no início de sua fala, registrou o seu descontentamento com o tempo disponibilizado para tratar de todo o assunto, sugerindo, assim, que o órgão estadual, nas próximas Audiências Públicas, estabeleça um tempo maior.

É notório que a forma como a Audiência Pública foi realizada contraria a própria lógica do instituto das Audiências Públicas, de modo que considero demonstrada a ofensa aos princípios constitucionais que norteiam as contratações públicas.

Por todo o exposto, corroborando a instrução da unidade técnica e o parecer ministerial, VOTO pela **parcial procedência** da Representação da Lei n. 8.666/93, para que se **anule** a “AUDIÊNCIA PÚBLICA – DOP PUBLICAÇÃO 87485/2023”, convocada pelo Departamento de Estradas de Rodagem do Estado do Paraná – DER/PR, e expeça-se **recomendação** para que eventual nova Audiência Pública venha precedida de todos os requisitos previstos em lei para sua realização, especificamente para:

- a correta divulgação das informações essenciais sobre o procedimento, com apresentação dos dados necessários ao bom debate do projeto/problema;
- a escolha de datas distantes de feriados nacionais prolongados ou outras circunstâncias que possam prejudicar a ampla participação de interessados;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

- a concessão de tempo proporcional a quantidade de temas, para que se possibilite os debates/participações durante a audiência pública, de modo coerente com o objeto discutido e que não implique na limitação da participação dos interessados.

VISTOS, relatados e discutidos,

ACORDAM

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

I - Dar procedência parcial as Representações formuladas por MULTISERV LTDA. (autos principais), e por SYSTEM SEG SERVIÇOS LTDA. (autos nº 58888-8/23), em razão da falta de divulgação adequada da legislação aplicável à audiência pública realizada pelo Departamento de Estradas de Rodagem do Estado do Paraná, da ausência de disponibilização de informações detalhadas pertinentes ao objeto da audiência pública, bem como em razão da exiguidade do tempo definido para a realização da audiência pública, em véspera de feriado;

II - recomendar ao Departamento de Estradas de Rodagem do Estado do Paraná para que, nas próximas audiências públicas, atente para:

- (i) A correta divulgação das informações essenciais sobre o procedimento, com apresentação dos dados necessários ao bom debate do projeto/problema;
- (ii) A escolha de datas distantes de feriados nacionais prolongados ou outras circunstâncias que possam prejudicar a ampla participação de interessados;
- (iii) A concessão de tempo razoável para os debates durante a audiência pública, coerente com o objeto discutido e que não implique na limitação da participação dos interessados.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

III - após o trânsito em julgado da decisão, remeter os autos à Coordenadoria de Monitoramento e Execuções para registro e, posteriormente, à Diretoria de Protocolo, para encerramento, nos moldes do artigo 398, § 1º e art. 168, VII, do Regimento Interno.

Votaram, acompanhando o Relator, Conselheiro IVENS ZSCHOERPER LINHARES (vencedor), os Conselheiros IVAN LELIS BONILHA, JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL, FABIO DE SOUZA CAMARGO e AUGUSTINHO ZUCCHI.

O Conselheiro MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA (vencido) não acompanhou o voto do Relator.

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

Plenário Virtual, 15 de agosto de 2024 – Sessão Ordinária Virtual nº 15.

IVENS ZSCHOERPER LINHARES
Conselheiro Relator

FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES
Presidente