TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO Nº:	261025/24
ASSUNTO:	REPRESENTAÇÃO DA LEI DE LICITAÇÕES
ENTIDADE:	MUNICÍPIO DE CAMPO MOURÃO
INTERESSADO:	ALEX BARBOSA, FARRACHA DE CASTRO ADVOGADOS, MELISSA TRANSPORTES E TURISMO LTDA, MUNICÍPIO DE CAMPO MOURÃO, TAUILLO TEZELLI
ADVOGADO / PROCURADOR	CARLOS ALBERTO FARRACHA DE CASTRO, CLAUDIO MARIANI BERTI, ELTON BAIOCCO, VANESSA ABU JAMRA FARRACHA DE CASTRO
RELATOR:	CONSELHEIRO FABIO DE SOUZA CAMARGO

ACÓRDÃO Nº 2919/24 - Tribunal Pleno

Representação da Lei de Licitações. Pregão Eletrônico n.º 161/2023 do Município de Campo Mourão. Contratação de serviços de transporte escolar. Alegações de irregularidades, falta de transparência e descumprimento das exigências técnicas do edital. Regularidade do processo licitatório. Observância dos princípios da legalidade, publicidade, isonomia, competitividade, eficiência e julgamento objetivo. Ausência de prejuízo ao interesse público. Manutenção do contrato administrativo. Inexistência de má-fé ou dano ao Erário. Improcedência.

I. RELATÓRIO

Trata-se de Representação da Lei de Licitações, com pedido de medida cautelar, formulada pela empresa MELISSA TRANSPORTES E TURISMO LTDA., representada na forma de seu Contrato Social pela sócia Andréa Corleto Hoelzl, em face do edital de Pregão Eletrônico n.º 161/2023 realizado pelo Município de Campo Mourão, que tem por objeto a contratação de serviços de transporte escolar de estudantes da zona rural e urbana de Campo Mourão, para o ano letivo de 2024.

À peça 3, a Representante aduz que "*participou do Pregão Eletrônico nº 161/2023 aberto pelo Município de Campo Mourão, para contratação de empresa prestadora de serviços em transporte escolar de estudantes da zona rural e urbana no ano*

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFD.ACIP

letivo de 2024, tendo por critério de julgamento o menor preço por km/rodado"; que há previsão expressa no Edital — e no Termo de Referência — das comprovações que seriam necessárias para qualificar os licitantes; que, em 05/02/2024, a Embracol Transportes Ltda. foi declarada a vencedora do procedimento licitatório com a proposta total de R$ 9.828.000,00 (nove milhões oitocentos e vinte e oito mil reais); que, em 15/02/2024, sob a justificativa de necessidade de realização de vistoria no Pregão Eletrônico n.º 161/2023, tornou-se público "*o CANCELAMENTO do ato de ADJUDICAÇÃO E HOMOLOGAÇÃO*" do item 0001 à Embracol Transportes Ltda.; que há previsão editalícia, via Termo de Referência (item 5 da Qualificação Técnica), acerca das "*especificações dos veículos, tais como capacidade mínima de assentos, prazo de vida útil, pintura, sistema de GPS, travas, entre outros itens necessários à execução do serviço.*"; que a Representante — e licitante no certame — protocolizou ofício junto ao Município de Campo Mourão (Processo n.º 9432/2024), após homologação e cancelamento do pregão eletrônico para vistoria de documentos de habilitação, pleiteando "*a apresentação do laudo/relatório de aferição do cumprimento, pela vencedora, dos requisitos para homologação (conforme Itens 5 e 9 do Termo de Referência) – o qual nunca foi respondido.*"; que a municipalidade, por meio da Secretaria Municipal da Educação, designou a vistoria da frota da Embracol Transportes Ltda. para 23/03/2024 e convidou "*membros do Poder Público e da Sociedade Civil para participarem, visando garantir a transparência do processo de contratação do serviço.*"; que após a vistoria, foi emitido o termo atestando esse procedimento, ocorrendo nova adjudicação, em 02/04/2024, do item 0001 à Embracol Transportes Ltda. e também a homologação do Pregão Eletrônico n.º 161/2023, com a sua publicação sendo realizada no Órgão Oficial Eletrônico n.º 3013; que, "*apesar de preenchido o requisito de realização da vistoria de frota do transporte escolar para a homologação do certame, o resultado de tal vistoria, acompanhada por representante da Melissa, não se deu nos termos do instrumento convocatório e seus anexos.*"; que a Representante solicitou esclarecimentos sobre a vistoria realizada pelo município e obteve resposta da Secretaria Municipal da Educação de que a documentação seria disponibilizada no Portal de Compras Públicas, "*o que também não ocorreu.*"; que, consequentemente, após a homologação do procedimento licitatório, na mesma data da publicação do aviso de adjudicação e homologação no diário eletrônico, em 02/04/2024, foi firmado

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFD.ACIP

o Contrato n.º 42/2024, cuja assinatura da Embracol Transportes Ltda. ocorreu em 05/04/2024; que a Cláusula Décima Segunda prevê a imediata execução do contrato, "*no primeiro dia útil a contar da Ordem de Serviço a ser expedida pela*" Secretaria Municipal da Educação; que a ausência de transparência quanto aos documentos que deveriam ser disponibilizados pelo Município de Campo Mourão e a ausência de comprovação inequívoca quanto ao preenchimento dos requisitos de habilitação e qualificação técnica previstos em Edital comprometeram a regularidade do certame; que, em sede cautelar, deve ser suspenso o contrato estabelecido entre a municipalidade e a Embracol Transportes Ltda., "*com a urgente apresentação de documentos que atestem, de maneira incontestável, o preenchimento integral dos requisitos editalícios, sob pena de comprometer a qualidade do serviço prestado.*" e, subsequentemente, anulado o aludido certame por conta dos vícios apresentados, conforme reza o art. 71, III e §1º, da Lei Federal n.º 14.133/2021[1].

Preliminarmente, a fim de possibilitar o exercício do contraditório e da ampla defesa, com fundamento nos arts. 404, *caput*[2], e 405[3] do Regimento Interno, por meio do Despacho n.º 439/24 - GCFSC (peça 15)**,** encaminhei os autos à Diretoria de Protocolo para intimar o Município de Campo Mourão, na pessoa de seu representante legal, por meio eletrônico e por telefone, com a devida certificação nos autos, a fim de que fosse apresentada manifestação preliminar quanto aos apontamentos de supostas irregularidades constantes na presente Representação, juntando aos autos a documentação que entender relevante, no prazo de 5 (cinco) cinco.

Diante da ausência de manifestação do Município de Campo Mourão (Certidão de Decurso de Prazo n.º 381/24 - DP, peça 18), determinei o encaminhamento dos autos à Diretoria de Protocolo para renovar os termos da

---

[1] Art. 71. Encerradas as fases de julgamento e habilitação, e exauridos os recursos administrativos, o processo licitatório será encaminhado à autoridade superior, que poderá: (...)
III - proceder à anulação da licitação, de ofício ou mediante provocação de terceiros, sempre que presente ilegalidade insanável; (...)
§ 1º Ao pronunciar a nulidade, a autoridade indicará expressamente os atos com vícios insanáveis, tornando sem efeito todos os subsequentes que deles dependam, e dará ensejo à apuração de responsabilidade de quem lhes tenha dado causa.

[2] **Art. 404.** Se o órgão colegiado ou o Relator entender que antes de ser adotada a medida cautelar deva o responsável ser ouvido, o prazo para a resposta será de até 5 (cinco) dias úteis.

[3] **Art. 405.** A intimação para resposta prévia ou cumprimento da medida cautelar será encaminhada por e-mail ou comunicada por telefone, iniciando-se a contagem do prazo a partir da certificação da sua realização.
§ 1º As intimações de que trata o caput poderão ser encaminhadas por outros meios tecnológicos ou digitais idôneos, conforme disposto em Instrução Normativa.
§ 2º As intimações de que trata o caput não serão realizadas por comunicação processual eletrônica ou ofício com aviso de recebimento, exceto no caso de impossibilidade material devidamente certificada pela Diretoria de Protocolo.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFD.ACIP

intimação da municipalidade e do seu representante legal, o prefeito Tauillo Tezelli, bem como para proceder à intimação do Controlador Interno municipal, Alex Barbosa, via telefone/e-mail, a fim de apresentarem manifestação quanto ao contido no Despacho n.º 439/24 - GCFSC (peça 15), no prazo de 48 (quarenta e oito) horas.

À peça 22, o Município de Campo Mourão apresentou defesa em resposta à representação da empresa Melissa Transportes e Turismo Ltda. sobre supostas irregularidades no Pregão Eletrônico n.º 161/2023, que tem como objeto a contratação de serviços de transporte escolar. A defesa argumentou que o processo licitatório seguiu as normas legais e que todos os documentos estão disponíveis no Portal da Transparência. Os principais pontos abordados foram, em suma, que processo licitatório foi conduzido com transparência, respeitando as legislações vigentes, incluindo a Lei Federal n.º 10.520/2002 e o Decreto n.º 10.024/2019; que não procedem as alegações de falta de transparência e ausência de comprovação técnica, destacando que todos os documentos necessários foram disponibilizados publicamente; que haveria um impacto negativo de uma possível suspensão do contrato, considerando a importância do serviço de transporte escolar para mais de 2.900 (dois mil e novecentos) alunos da região; que o pregão respeitou todos os princípios da administração pública; que a continuidade do serviço é de interesse público; que todas as etapas do pregão ocorreram de forma legal e transparente; e que, em virtude disso, deve ser indeferida a suspensão da medida cautelar solicitada pela Representante.

Pelo Despacho n.º 588/24 - GCFSC (peça 24), à luz das manifestações nos autos, analisei o pedido cautelar e conclui que não havia razões suficientes para deferir a suspensão do contrato pleiteada, uma vez que não foram comprovados os requisitos de irregularidade alegados pela representante e devem, assim, ser seguidos os princípios da razoabilidade e proporcionalidade, prevalecendo o interesse público sobre o privado. Dessa forma, recebi a representação para seguir com a análise do seu mérito, determinando a inclusão do município e de seu prefeito como interessados no processo, bem como a citação das partes, com prazo de 15 dias para manifestação.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFD.ACIP

Realizados os procedimentos de autuação e citação (peças 25 a 28), com o retorno dos respectivos Avisos de Recebimento (peças 31 e 32), o Município de Campo Mourão, por meio do seu representante legal, trouxe aos autos esclarecimentos adicionais (peça 30).

A **Coordenadoria de Gestão Municipal**, pela Instrução n.º 3920/24 - CGM (peça 33), examinou as alegações da Representante e os documentos apresentados pelo Representado e constatou que todos os atos do processo licitatório estavam disponíveis no Portal da Transparência, refutando-se as alegações de falta de acesso à documentação. Também destacou que o certame seguiu os preceitos da Lei Federal n.º 10.520/2002 e do Decreto n.º 10.024/2019, que regem os pregões eletrônicos, priorizando a eficiência e a transparência nos atos públicos. Recomendou a improcedência da presente representação, visto (i) que não foram identificadas irregularidades que comprometessem a lisura do certame; (ii) que a Melissa Transportes e Turismo Ltda. não apresentou provas suficientes para demonstrar que houve prejuízo ou desvantagem no processo licitatório; e (iii) que o interesse público na continuidade do transporte escolar prevalece, dado o impacto negativo que a suspensão do contrato poderia causar aos alunos atendidos pelo serviço.

Ato contínuo, por intermédio do Parecer n.º 737/24 - 5PC (peça 34), o **Ministério Público de Contas** concordou integralmente com a manifestação da Unidade Técnica.

É o relatório.

II. FUNDAMENTAÇÃO

Compulsando os autos dessa Representação da Lei de Licitações, formulada por formulada pela empresa MELISSA TRANSPORTES E TURISMO LTDA. em face do edital de Pregão Eletrônico n.º 161/2023 realizado pelo Município de Campo Mourão, concordo com as manifestações técnicas uniformes de que o feito é improcedente.

Isso porque a licitação pública deve observar os princípios básicos previstos no art. 37, *caput*, e XXI, da Constituição Federal:

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFD.ACIP

> Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: (...)
>
> XXI - ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.

Ainda, os princípios específicos da novel Lei Federal n.º 14.133/2021 — como legalidade, publicidade, transparência, isonomia, competitividade e julgamento objetivo — também devem ser observados, garantindo a correta aplicação dos recursos públicos e a integridade dos processos administrativos. Reza o art. 5º da referida norma:

> Art. 5º Na aplicação desta Lei, serão observados os princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade, da eficiência, do interesse público, da probidade administrativa, da igualdade, do planejamento, da transparência, da eficácia, da segregação de funções, da motivação, da vinculação ao edital, do julgamento objetivo, da segurança jurídica, da razoabilidade, da competitividade, da proporcionalidade, da celeridade, da economicidade e do desenvolvimento nacional sustentável, assim como as disposições do Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro).

No presente caso, o Pregão Eletrônico n.º 161/2023 foi conduzido com observância aos dispositivos legais, conforme destacado pela Coordenadoria de Gestão Municipal (peça 33) e ratificado pelo douto *Parquet* de Contas (peça 34). A disponibilização dos documentos no Portal da Transparência cumpriu o princípio da publicidade, assegurando amplo acesso aos interessados.

A correção do erro inicial na homologação, com a posterior realização da vistoria, demonstrou a aplicação do princípio da autotutela administrativa, que permite à Administração Pública revisar seus próprios atos para

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFD.ACIP

garantir a legalidade e a eficiência dos processos. Nesse sentido é a Súmula n.º 473 do Supremo Tribunal Federal:

> **Súmula n.º 473**
>
> A administração pode anular seus próprios atos, quando eivados de vícios que os tornam ilegais, porque deles não se originam direitos; ou revogá-los, por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos, e ressalvada, em todos os casos, a apreciação judicial.

Logo, não há que se falar em irregularidade do processo licitatório.

Ademais, não restou demonstrado prejuízo e/ou má-fé no caso em comento. A doutrina de Hely Lopes Meirelles ensina que o controle da legalidade administrativa deve observar, além da regularidade formal, a ausência de prejuízo ao interesse público:

> A Administração Pública deve observar, além da regularidade formal, a ausência de prejuízo ao interesse público. O controle da legalidade administrativa não se restringe à forma, mas busca assegurar que as ações administrativas estejam em conformidade com os princípios que regem a atividade pública, especialmente o interesse público.[4]

No caso, não há evidências de que a conduta da Administração tenha causado danos ao erário ou aos demais licitantes. Pelo contrário, a continuidade do serviço de transporte escolar atende a um interesse público relevante, assegurando o acesso dos alunos da zona rural e urbana às instituições de ensino, conforme destacado pelo Município de Campo Mourão.

Ao analisar a presente Representação, é imperioso sopesarmos os interesses envolvidos, à luz dos princípios da proporcionalidade e razoabilidade, conforme defendido por Celso Antônio Bandeira de Mello:

> Os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade impõem que os atos administrativos sejam adequados, necessários e proporcionais ao fim público que se pretende alcançar, evitando-se excessos ou decisões desproporcionais que possam lesar o interesse público. A Administração deve sopesar os interesses em conflito, aplicando a

[4] MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro.** 48.ª ed. São Paulo: Malheiros, 2023.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFD.ACIP

> solução que melhor atenda ao interesse público sem causar prejuízos desnecessários.[5]

A suspensão ou anulação do contrato, sem provas contundentes de irregularidades graves, implicaria em grave prejuízo à continuidade do serviço público essencial, o que não se justifica diante da ausência de má-fé ou dano comprovado.

Destaco que a Coordenadoria de Gestão Municipal atestou a transparência do processo licitatório realizado pelo Município de Campo Mourão ao verificou que todas as informações do certame, incluindo documentos de habilitação e relatórios de vistoria, estavam devidamente publicadas no Portal da Transparência. Isso comprova que não houve violação ao princípio da publicidade dos atos administrativos.

A Unidade Técnica também analisou as atas de vistoria e confirmou que a inspeção da frota da Embracol Transportes Ltda. foi realizada com a participação de representantes do Poder Público e da sociedade civil, assegurando o cumprimento das especificações previstas no edital.

Ainda, foi confirmado pela Coordenadoria que o cancelamento inicial da homologação foi uma medida preventiva e regular, que se enquadra no princípio da autotutela administrativa, permitindo a correção de atos antes de sua concretização definitiva.

Desse modo, entendo que não se sustentam os argumentos da Representante, razão pela qual deve ser julgado improcedente o pleito.

III. VOTO

Ante o exposto, **VOTO** pela **IMPROCEDÊNCIA** da Representação da Lei de Licitações.

Com o trânsito em julgado da decisão e adotadas as providências pertinentes, com fundamento no art. 398, § 1º, do Regimento Interno[6], determino o

[5] BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de Direito Administrativo.** 38.ª ed. São Paulo: Malheiros, 2021.
[6] **Art. 398.** Todos os processos autuados no Tribunal permanecerão no sistema, segundo as regras de gestão documental para a sua guarda e disponibilização.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFD.ACIP

encerramento do processo e o encaminhamento dos autos à Diretoria de Protocolo para arquivo.

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 FABIO DE SOUZA CAMARGO, por unanimidade, em:

Julgar pela **IMPROCEDÊNCIA** da Representação da Lei de Licitações.

Com o trânsito em julgado da decisão e adotadas as providências pertinentes, com fundamento no art. 398, § 1º, do Regimento Interno, determinar o encerramento do processo e o encaminhamento dos autos à Diretoria de Protocolo para arquivo.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros IVAN LELIS BONILHA, JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL, FABIO DE SOUZA CAMARGO, AUGUSTINHO ZUCCHI e os Conselheiros Substitutos JOSE MAURICIO DE ANDRADE NETO e SÉRGIO RICARDO VALADARES FONSECA

Presente o Procurador do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas FLÁVIO DE AZAMBUJA BERTI.

Plenário Virtual, 12 de setembro de 2024 – Sessão Ordinária Virtual nº 17.

FABIO DE SOUZA CAMARGO
Conselheiro Relator

FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES
Presidente

§ 1º Proferida a decisão monocrática ou do órgão colegiado, com o respectivo trânsito em julgado e certificado seu integral cumprimento, o processo será encerrado, mediante despacho do relator.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFD.ACIP