TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO Nº:	48548/24
ASSUNTO:	REPRESENTAÇÃO DA LEI DE LICITAÇÕES
ENTIDADE:	MUNICÍPIO DE SÃO JOSÉ DOS PINHAIS
INTERESSADO:	MARGARIDA MARIA SINGER, MUNICÍPIO DE SÃO JOSÉ DOS PINHAIS, RAFAEL RUEDA MUHLMANN, TRANS ISAAK TURISMO LTDA
ADVOGADO / PROCURADOR	ANDRE FELIPE PEDROSA PEREIRA LIMA, BRUNO OLIVEIRA BRAULE PINTO, CAMILA COSTA GARRIDO, CARLOS ALBERTO FARRACHA DE CASTRO, CAROLINE PEREIRA DE CARVALHO, CLAUDIO MARIANI BERTI, CLAUDIO SOCCOLOSKI, ELTON BAIOCCO, ENILSON LUIZ WILLE, EVERSON LUIZ DA SILVA, FERNANDO HENRIQUE BASSAN PEIXOTO, GISELE JAQUES BASTOS, GLAUCIA LOURENCO STENCEL BOZZI, IVERSON DE TOLEDO M TEIXEIRA, KLEBER ANTONIO TOFFALINI FERREIRA, LINA CLARICE DA ROCHA LOEWENSTEIN, LUIZA HEY TOSCANO DE OLIVEIRA, MARCUS VINICIUS SPOSITO, NELSON CASTANHO MAFALDA, SIMONE NOJIECOSKI DOS SANTOS, THAIS BAZZANEZE, VANESSA ABU JAMRA FARRACHA DE CASTRO, VIVIAN MACHADO GARCIA
RELATOR:	CONSELHEIRO JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL

ACÓRDÃO Nº 2909/24 - Tribunal Pleno

Representação da Lei de Licitações. Município de São José dos Pinhais. Pregão Eletrônico n.º 149/2023. Contratação de serviços de transporte escolar. Não disponibilização no portal de transparência da integralidade dos elementos das planilhas de custos das propostas vencedoras. Violação à publicidade e transparência. Procedência, determinações e recomendação.

1. RELATÓRIO

Encerram os autos Representação da Lei de Licitações, com pedido liminar de suspensão do certame, formulada por TRANS ISAAK TURISMO LTDA., diante do Edital de Pregão Eletrônico sob o n.º 149/2023, lançado pelo MUNICÍPIO DE SÃO JOSÉ DOS PINHAIS, que tem por objeto a seleção de pessoa jurídica para contratação de serviços de transporte escolar de alunos da rede pública de ensino

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

municipal e estadual, discentes pertencentes à Educação Infantil (Pré I e II), aos Ensinos Fundamental, Médio e a Educação Especial, matriculados em unidades situadas nos municípios de São José dos Pinhais e Curitiba.

Da análise da inicial obtêm-se como impropriedades: (i) ausência de transparência, diante da não disponibilização no portal de transparência da integralidade dos elementos das planilhas de custos das propostas vencedoras; (ii) divergência metodológica quanto ao cálculo de custos proposto no edital; (iii) ausência de metodologia apropriada quanto à evolução dos custos de manutenção, depreciação e idade média dos veículos; e (iv) falta de justificativa quanto ao parcelamento do objeto da licitação.

Por meio do Despacho n.º 103/2024 (peça 14), o feito foi encaminhado para manifestação preliminar da municipalidade.

Anteriormente à apresentação de justificativas pelo município, a representante interveio no feito (peça 18), noticiando novos fatos que explicitariam a precariedade do início da execução dos serviços de transporte escolar (transtornos nos primeiros dias da prestação dos serviços, vídeos publicados por vereadores contestando a qualidade dos serviços, manifestação em frente à Secretaria da Educação e matérias veiculadas em jornais locais), que estariam ligados às impropriedades havidas na licitação e que reforçariam a necessidade da concessão da medida liminar de suspensão de alguns contratos decorrentes do certame vergastado.

Por sua vez, em sua manifestação (peça 24), a municipalidade afirmou que: (i) a representante não impugnou o edital nem solicitou esclarecimentos, competindo a ela, antes de provocar esta Corte, acionar os agentes e autoridades públicas envolvidas na contratação e o próprio controle interno da entidade; (ii) por se tratar de um pregão eletrônico, toda documentação de habilitação, propostas, planilhas de custos e outros documentos são anexados pelas empresas no sistema COMPRASGOV, utilizado pelo município, podendo ser visualizados pelos demais licitantes e também consultados por qualquer cidadão; (iii) a representante usa como referencial da metodologia da Associação Nacional de Transportes Públicos (ANTP), utilizada para a apropriação de custos do transporte

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

coletivo urbano, que se diferencia do transporte escolar, sobretudo por nele haver cobrança de tarifa dos passageiros, a impactar no custo final, não tendo sido essa metodologia instituída por lei, não podendo servir de parâmetro para balizar uma licitação pública; (iv) as planilhas elaboradas pelo município seguem as recomendações estabelecidas no Apontamento Preliminar de Acompanhamento - APA n.º 26847 relativo ao Pregão n.º 25/2023; e (v) quanto ao fracionamento do objeto em lotes/itens, o município seguiu as recomendações deste Tribunal de Contas e a legislação correlata, que orientam para a divisão em itens para a ampliação da competitividade.

A representação foi recebida (Despacho n.º 278/2024, peça 26), no entanto, negado o pedido cautelar, tendo sido determinada a citação do MUNICÍPIO DE SÃO JOSÉ DOS PINHAIS, na pessoa do seu representante legal, e RAFAEL RUEDA MUHLMANN Secretário Municipal de Recursos Materiais e Licitações e signatário do edital.

Em sua defesa (peça 40), RAFAEL UEDA MUHLMANN arguiu: (i) ilegitimidade passiva, em razão das atribuições do cargo de Secretário Municipal de Recursos Materiais e Licitações, que não detém a competência para a definição dos critérios técnicos e operacionais, mas apenas do planejamento gerencial dos atos de aquisição de bens e contratação de serviços; (ii) o processo na íntegra encontra-se disponível no portal de transparência do município; (iii) a definição dos parâmetros e metodologia de cálculo dos itens que compunham a planilha de composição dos custos foi realizada pela Secretaria Municipal de Educação, a quem compete a responsabilidade pelo termo de referência, memorial descritivo, orçamentos e a própria operacionalização dos serviços, assim como a definição dos critérios técnicos e de custos na fase de planejamento do processo licitatório; e (iv) o fracionamento da licitação foi definido na fase interna da licitação, não podendo o interessado ser por ela responsabilizado.

O município apresentou justificativas (peça 42), arguindo em preliminar a ausência de interesse, em razão da não impugnação do edital em momento oportuno, dada a necessidade de análise prévia da Administração e, no mérito, reeditando os termos já expendidos quando da sua manifestação preliminar.

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

No mais, apresentou argumentos, contraditando as alegações de irregularidades nos primeiros dias da prestação dos serviços.

A Coordenadoria de Gestão Municipal - CGM (Instrução n.º 2989/2024, peça 46) opinou pela procedência parcial da licitação apenas *"quanto a ausência de transparência, conforme disposto no tópico 2.2 desta Instrução, com expedição de DETERMINAÇÃO à Sra. MARGARIDA MARIA SINGER (Gestora Municipal), ou quem vier a substituí-la, com fundamento no art. 244, II, § 3º, do Regimento Interno e art. 28, II, da Lei Complementar no 113/2005, para que adote, no prazo determinado por esta Corte de Contas, contados nos termos estabelecidos pelo Regimento Interno, as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, qual seja: que o MUNICÍPIO DE SÃO JOSÉ DOS PINHAIS inclua no Portal da Transparência as planilhas de custos das propostas vencedoras (Pregão Eletrônico n.º 149/2023), em observância ao Princípio da Publicidade (Art. 37, caput, da CF), ao Princípio da Transparência, a Lei de Acesso à Informação (Lei n.º 12.527/2011) e a Lei Estadual n.º 19.581/2018, sob pena de multa"* (fls. 18).

De igual forma, o órgão ministerial (Parecer n.º 639/2024, peça 47).

É o relatório.

2. FUNDAMENTAÇÃO

2.1. Preliminares

Em preliminar, houve a arguição de ilegitimidade passiva e ausência de interesse.

Em primeiro lugar, RAFAEL RUEDA MUHLMANN entende-se por ilegitimado passivo, afirmando que como Secretário de Recursos Materiais e Licitações não detinha competência para a definição de critérios técnicos e operacionais do objeto da licitação, competindo-lhe tão somente o planejamento gerencial dos serviços gerais de aquisição, consoante o artigo 16 da Lei Municipal n.º 1.500/2010. Em que pese a referida legislação municipal, o interessado é o único subscritor do instrumento convocatório que deflagrou o certame e parte das alegadas impropriedades decorrem do próprio edital (divergência metodológica quanto ao cálculo de custos, ausência de metodologia apropriada quanto à idade

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

média dos veículos e ausência de justificativa quanto ao parcelamento do objeto da licitação). Como signatário do edital, tem-se que as prescrições neles contidas foram por ele formuladas ou, pelo menos, ratificadas, donde ressoa a responsabilidade do agente para responder por eventuais impropriedades havidas em documento por ele firmado. Desse modo, sem razão.

Em segundo lugar, a municipalidade, por seu turno, realça a ausência de interesse processual por parte do representante diante da falta de impugnação administrativa ao edital e da sua participação no certame sem qualquer questionamento ao município. Apesar do afirmado, não assiste razão à Administração. De fato, como testificado pelo ente municipal, não houve a impugnação tempestiva ao instrumento convocatório pelo representante, conduta essa que é qualificada pela sua participação no certame, sem qualquer questionamento formal às regras do edital, o que conduz à conclusão de que o interessado aceitou os seus termos. Mas isso por si só não lhe retira a faculdade para o exercício do direito de representar (artigo 113, § 1º, da Lei n.º 8.666/1993)[1], dado que a ausência de impugnação, a teor do expendido no artigo 41, § 2º, da Lei n.º 8.666/1993[2], importa em decadência do direito de impugnar os termos do edital perante à Administração. Diga-se que apesar de a lei ter feito referência ao instituto da decadência, disso não se trata, mas sim de preclusão lógica (Marçal Justen Filho. *Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos: Lei 8.666/1993*. 18. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2019. p. 975), a obstar fortuitas contestações ao instrumento convocatório em face do ente promotor da licitação, sem que haja impeditivo para a provocação do Poder Judiciário, em razão do princípio da inafastabilidade da jurisdição (artigo 5º, XXXV, da Constituição Federal)[3], ou desta Corte de Contas, diante do artigo 113, § 1º, da Lei n.º 8.666/1993. Daí a existência de interesse processual a lastrear a presente demanda.

---

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

[2] "Decairá do direito de impugnar os termos do edital de licitação perante a Administração o licitante que, tendo-os aceito sem objeção, venha a apontar, depois da abertura dos envelopes de habilitação, falhas ou irregularidades que o viciariam, hipótese em que tal comunicação não terá efeito de recurso".

[3] "A lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito".

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

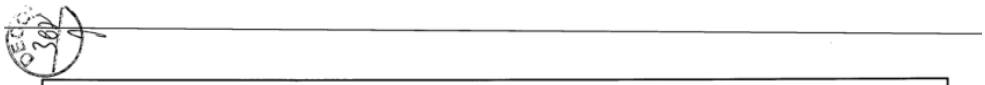
2.2. Mérito

Como primeira impropriedade explicitou-se a ausência de transparência, diante da não disponibilização no portal de transparência da integralidade dos elementos das planilhas de custos das propostas vencedoras, quais sejam, os demonstrativos de custos referentes às propostas finais dos licitantes.

Compulsando o portal de transparência do município[4], na parte que colaciona os documentos relativos ao certame em epígrafe, não foi possível constatar a planilha de custos das propostas vencedores. Em verdade, o documento enumerado como 7 no referido sítio eletrônico e intitulado "´PROCESSO NA ÍNTEGRA FLS 384 À 562", encerra, entre outros documentos, a análise das referidas planilhas de custo, mas não as planilhas em si. E ainda o procedimento licitatório não se encontra na sua integralidade, constando apenas, como o próprio título atribuído ao documento, as fls. 385 a 562.

A própria CGM corrobora o acima alegado, afirmando que:

> "Assim, em análise feita por esta Coordenadoria, não foi possível constatar a presença das "planilhas de custos das propostas vencedoras" na íntegra do processo licitatório disponibilizado no Portal do Município, constando apenas a "análise" das referidas planilhas, conforme trechos abaixo.



Análise das Planilhas de Custos - Propostas Pregão Eletrônico 149/2023 - PA 487/2023

Dados do Edital							Propostas				
ITEM	Denominação	Porte do veículo	Km Diária CONTR.	Valor Unit. Km	Valor Contr./dia	Estim. p/ 200 dias Letivos	Proponente	Valor Unit. Km	Desconto %	Margem %	Observações sobre as Planilhas de Custos
01	COTIA 003	ônibus	90	11,73	1.055,70	211.140,00	V.Pilatto Transporte Escolar	8,88	24,30%	20,90%	Ajustar o valor do combustível (tab. ANP = R$ 4,88/litro) Ajustar vlr V. Transp. (passagem R$ 4,75) Ajustar margem de Lucro (em função das alt., preferencialmente usar fórmula do modelo).
02	MARCELINO-CENTRO 001	ônibus	240	6,94	1.665,60	333.120,00	V.Pilatto Transporte Escolar	2,70	61,10%	0,24%	Ajustar o valor do combustível (tab. ANP = R$ 4,88/litro) Ajustar vlr V. Transp. (passagem R$ 4,75) Ajustar margem de Lucro (em função das alt.preferencialmente usar fórmula do modelo).
03	CONTENDA 014	ônibus	165	7,90	1.303,50	260.700,00	JM Cardoso	4,53	42,66%	10,00%	Ajustar o valor do combustível (tab. ANP = R$ 4,88/litro) Ajustar vlr V. Transp. (passagem R$ 4,75) Ajustar alíquota do Simples (provavelmente faixa 3 = 13,5%) Ajustar margem de Lucro (em função das alt.preferencialmente usar fórmula do modelo).
											Ajustar o valor do combustível (tab. ANP = R$ 4,88/litro)

1. Documento "PROCESSO NA ÍNTEGRA PREGÃO ELETRÔNICO Nº 149/202" - Págs. 703 - 705[4]

[4] https://sisazul.sjp.pr.gov.br/webapp/portaltransparencia/wp_licitacao/detalhes/40225

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

Análise das Planilhas de Custos - Propostas Pregão Eletrônico 149/2023 - PA 487/2023

Dados do Edital							Propostas					
ITEM	Denominação	Porte do veículo	KM PARA CONTR.	Valor Unit. Km	Valor Contratual	Extrat. p/ 200 dias Letivos	Proponente	Valor Proposta	Valor Unit./km	Desconto %	Margem %	Observações sobre as Planilhas de Custos
01	COTIA 003	ônibus	90	11,73	1.055,70	211.140,00	V.Platto Transporte Escolar	160.000,00	8,88	24,30%	23,308%	A Licitante apresentou a planilha de custos revisada que atende ao "modelo" contido no anexo IV do Edital, e s.m.j. **considerada como exeqüível**, "sem novas recomendação" de ajustes.
02	MARUELINO-CENTRO 001	ônibus	240	6,94	1.665,60	333.120,00	V.Platto Transporte Escolar	129.990,00	2,70	61,10%	0,83%	A Licitante apresentou a planilha de custos revisada que atende ao "modelo" contido no anexo IV do Edital, e s.m.j. embora com lucro diminuto pode ser **considerada como exeqüível**, "sem novas recomendação" de ajustes.
03	CONTENDA 014	ônibus	165	7,90	1.303,50	260.700,00	JM Cardoso	149.490,00	4,53	42,66%	10,55%	A Licitante apresentou a planilha de custos revisada que atende ao "modelo" contido no anexo IV do Edital, e s.m.j. **considerada como exeqüível**, "sem novas recomendação" de ajustes.
04	CONTENDA 015	ônibus	155	7,83	1.213,65	242.730,00	JM Cardoso	134.850,00	4,35	44,44%	4,25%	A Licitante apresentou a planilha de custos revisada que atende ao "modelo" contido no anexo IV do Edital, e s.m.j. **considerada como exeqüível**, "sem novas recomendação" de ajustes.
05	AGARAÚ 102	ônibus	130	8,34	1.084,20	216.840,00	HD Ienkot Transportes E Eventos	148.000,00	5,69	31,77%	8,54%	A Licitante apresentou a planilha de custos revisada que atende ao "modelo" contido no anexo IV do Edital, e s.m.j. **considerada como exeqüível**, "sem novas recomendação" de ajustes.
06	FAXINA 100	ônibus	90	12,20	1.098,00	219.600,00	HD Ienkot Transportes E Eventos	150.000,00	8,33	31,72%	16,98%	A Licitante apresentou a planilha de custos revisada que atende ao "modelo" contido no anexo IV do Edital, e s.m.j. **considerada como exeqüível**, sendo constatado que o percentual da margem de Lucro é diferente do informado (s.m.j. a margem de lucro é de 21,27202%, ver planilha retificada p/SEMFI)
07	MURICI 106	Micro - ônibus	145	7,45	1.080,25	216.050,00	Via Com. e Serv.	209.090,00	7,21	3,22%	16,00%	A Licitante apresentou a planilha de custos revisada que atende ao "modelo" contido no anexo IV do Edital, e s.m.j. **considerada como exeqüível**, "sem novas recomendação" de ajustes.
08	MALHADA 102	ônibus	135	8,31	1.121,85	224.370,00	JM Cardoso	142.830,00	5,29	36,34%	11,01%	A Licitante apresentou a planilha de custos revisada que atende ao "modelo" contido no anexo IV do Edital, e s.m.j. **considerada como exeqüível**, "sem novas recomendação" de ajustes.
09	ESPECIAL 021	Micro - ônibus	285	5,71	1.627,35	325.470,00	Rodojack Transp. Ltda.	198.930,00	3,49	38,88%	9,10%	A Licitante apresentou a planilha de custos revisada que atende ao "modelo" contido no anexo IV do Edital, e s.m.j. **considerada como exeqüível**, "sem novas recomendação" de ajustes.

2. Documento "PROCESSO NA INTEGRA FLS 384 a 526" – Págs. 1 – 5[5]

A omissão do município contraria dispositivos da Lei de Acesso à Informação (artigos 3º, inciso II e 8º, da Lei n.º 12.527/2011) e da Lei Estadual n.º 19.581/2018, cujo artigo 1º já estatui a obrigação para órgãos estaduais e municipais de disponibilizar *"a íntegra desses processos [licitatórios] em tempo real em seus sites"*, o que autoriza a procedência da representação nessa parte.

É ainda apontada como eiva uma divergência metodológica relativamente ao cálculo de custos proposto no edital, o qual contrariaria o que a representante alcunha como *"metodologias consagradas como a ANTP"* (peça 3, fls. 5), de onde poderia derivar a inexequibilidade das propostas.

No concernente a esse tópico, a esse ponto, quando do recebimento da presente representação (Despacho n.º 278/2024, peça 26), tive oportunidade deixar assentado que:

> "(...) há que se explicitar que a alegada divergência se deu única e exclusivamente com base no que a representante considera "metodologias consagradas como a ANTP". Não se quer aqui com isso contestar a capacidade técnica da ANTP, no entanto, como asseverado pelo município na sua defesa, tal metodologia não se encontra instituída por lei, não sendo de observância compulsória para a Administração Pública em seus procedimentos de contratação, diante da injunção do princípio da legalidade, de índole constitucional (artigo 37, caput, da Constituição Federal). Diga-se ainda que a autora se restringiu, ao que parece, à metodologia da referida entidade, sem explicitar quais outras em específico a corroborariam" (fls. 3).

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

Ou seja, em que pese a autoridade que possa ostentar a ANTP, a existência de metodologias diversas para a apropriação de custos exige da Administração, que pretende licitar objeto em área afim, que decida motivadamente, elencando os fatores que levaram à eleição de um critério em detrimento de outros, inexistindo uma imposição, que descenda diretamente de lei, quando a adoção de uma metodologia específica.

E nesse sentido, como destacado na defesa, a justificativa para a escolha da metodologia de custos partiu desta própria Corte, por meio do Apontamento Preliminar de Acompanhamento – APA n.º 26847, relacionado ao Pregão n.º 25/2023, que orientou a Administração no seguinte sentido:

> "Dado o exposto, com base no poder-dever de autotutela da entidade fiscalizada, expedem-se as seguintes orientações ao(à) MUNICÍPIO DE SÃO JOSÉ DOS PINHAIS:
>
> a) Para a presente contratação, elabore estudo ou levantamento quanto à:
>
> a. demanda do transporte escolar que contenha informações mínimas, como: quantidade de alunos por rotas/linha e/ou por local de estudo.
>
> b. necessidade de monitores para atender as rotas/linhas licitadas/contratadas.
>
> c. necessidade de veículos adaptados para cada rota/linha licitada/contratada.
>
> b) Complemente o projeto básico/termo de referência, de modo a descrever as rotas/linhas de forma completa, incluindo as seguintes informações: horário; necessidade de monitores em cada rota.
>
> c) Elabore a planilha que contenha a composição de todos os custos unitários referentes à prestação de serviços para cada rota/linha licitada/contratada. Uma adequada planilha de custos do transporte escolar no modo rodoviário deve ser composta, no mínimo, pelos seguintes custos:
>
> CUSTOS FIXOS: a) depreciação do veículo de transporte escolar; b) custos administrativos com os veículos (IPVA, seguro de responsabilidade civil e licenciamento); c) custos com pessoal (motorista, custo com pessoal de manutenção, e com o monitor, se for o caso); d) custo de remuneração de capital (margem de lucro).
>
> CUSTOS VARIÁVEIS: a) combustível; b) óleos e lubrificantes; c) rodagem (pneus e a recapagem); e, d) manutenção (peças e acessórios).

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

Ainda, deve ser levado em conta os custos tributários com ISS, PIS (0,65%) e Cofins (3%); OU com a alíquota única apurada/estimada conforme as normas do Simples Nacional. Em função pedagógica, informa-se que a Administração Municipal, além de outras fontes, pode utilizar, conforme o caso, os conceitos de custo de transporte escolar presentes na "Metodologia de Custo do Transporte Escolar Rural" disponibilizado pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) em: Manuais e material de apoio - Portal do FNDE.

d) Exclua do edital a previsão de exigência de que os veículos sejam licenciados no município em que o serviço será executado. e) Preveja expressamente no edital os critérios mínimos de qualificação do motorista.

f) Preveja expressamente no edital os critérios mínimos de identificação dos veículos a serem utilizados na prestação dos serviços.

g) Preveja expressamente no edital a indicação das obrigações do licitante para com os seguintes itens: aquisição dos combustíveis, manutenção do veículo, obtenção dos certificados e habilitações, contratação de seguros, contratação do motorista e contratação do monitor.

h) Em sua próxima contratação de serviço de transporte escolar:

a. elabore estudo ou levantamento quanto ao trajeto percorrido pelo aluno, como: 1) se há obstáculos físicos, como rodovias, ferrovias, rios, fundos de vale ou outros que obrigam o aluno a utilizar trajeto alternativo mais longo; 2) as condições sobre o embarque e desembarque de alunos; 3) se foi previsto área de escape que garanta a segurança dos alunos e abrigos que os protejam das intempéries durante os períodos de espera do transporte escolar; 4) Se foi estimado o tempo de permanência dos alunos dentro veículo no trajeto da casa à escola (previsão de tempo máximo diário admitido para permanência dos alunos em viagem inferior à 2 horas; 5) Se foi estimada a distância máxima entre ponto de parada e à casa do aluno e à escola, ideal inferior à 2km).

b. realize pesquisa com os alunos, pais ou tutores e/ou Conselho Municipal de Educação para verificação da qualidade do transporte escolar ofertado aos alunos da Rede Municipal da Educação".

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

Destarte, não há impropriedade na metodologia utilizada pela municipalidade, tendo havido justificativa idônea para a sua eleição, sendo improcedente a representação nesta parte.

A representante também testifica a ocorrência de impropriedades atinentes à ausência de metodologia apropriada quanto à evolução dos custos de manutenção, depreciação e idade média dos veículos.

A petição inicial indica que o edital, apesar de ter colocado um percentual de seis por cento para a manutenção preventiva de veículos deixou de *"fazer referência à evolução dos custos de manutenção ao longo do tempo, o que acarreta em significativo impacto à capacidade de manutenção dos veículos"* (peça 3, fls. 8). Nesse ponto, a representante parece entender que os custos de manutenção crescerão ao longo do tempo, sem divisar o tempo atribuído a presente contratação. De fato, os custos de manutenção tendem a evoluir com o decurso do tempo em face da contínua utilização de um bem, notadamente, um veículo de transporte escolar. No entanto, não se pode perder de vista que não se está a falar de transporte público coletivo urbano, os quais, são ordinariamente, repassados à inciativa privada por meio de contratos de concessão, os quais, sabidamente, são firmados por longos prazos, o que não é o caso dos autos.

Outrossim, como declarado pela unidade técnica, o percentual de seis por cento definido pela municipalidade para fins de manutenção preventiva dos veículos se mostrou razoável, principalmente em face do cotejo com as regras estaduais de transporte escolar, eis que o *"'Manual de Normas para Gestão do Transporte Escolar Público - Segunda Edição – Ano 2011', disposto no Portal do SIGET, o percentual de parâmetro de gastos com manutenção dos veículos é de 4,5%"* e *"'Metodologia de Apropriação de Custos com o Transporte Escolar Público do Paraná – Segunda Edição – Ano 2014', disponibilizada no mesmo portal, estabelece que 'o cálculo do custo com manutenção (peças e acessórios) será feito com base em um percentual de 7% sobre o consumo de combustível dos veículos de transporte escolar, conforme tipo de apropriação'"* (peça 46, fls. 11).

Por tais motivos, não há que se dar procedência à representação nesta parte.

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

Outra impropriedade havida no seio da licitação se consubstanciaria na utilização de método não comum para o cálculo da depreciação dos veículos, onde se definiu que a depreciação seria igual a metade do valor do veículo, dividido por cinco, quando em verdade deveria adotar o *"Método de Cole (ANTP), que aumenta a taxa de depreciação em uma progressão geométrica, acelerando a perda de valor nos anos iniciais ao invés de distribui-la linearmente"* (peça 3, fls. 8). Diga-se de plano que, conforme a própria representante admite, existem diversas metodologias para o cálculo da depreciação, no entanto, ela afirma que o Método Cole seria o mais apropriado para a hipótese dos autos. Tirante essa afirmação, a autora não trouxe outros elementos que qualificariam como melhor o cabimento desse método ao transporte escolar. Por esse método a depreciação é acelerada nos anos iniciais do bem, em contrariedade ao que acontece com a depreciação linear, que parece ser o caso dos autos, onde há uma distribuição equitativa da depreciação durante a vida útil do veículo. Para a representante, o referido método se mostra *"ideal nos casos em que os avanços tecnológicos são acelerados ou em que os ativos são mais utilizados nos primeiros anos de operação, como no presente caso"* (peça 3, fls. 8). *Concessa venia*, não parece ser o caso dos autos, eis que tal conclusão parece partir de uma premissa equivocada, consistente na identificação do objeto da licitação com o que de ordinário ocorre em licitações para transporte público coletivo. Ainda que seja possível identificar o transporte escolar como transporte público coletivo, há uma significativa gama de características que os diferenciam, enquanto naquele tem-se uma quantidade limitada de crianças, neste há uma rotatividade de crianças, adultos e idosos, pagadores de tarifas, sem falar, como acima já referenciado, na diferença que se tem entre a duração dos respectivos contratos. Ao se falar em depreciação, percebe-se que sua importância é de sobremaneira mais robusta em contratos de concessão de transporte coletivo, pois desenhados para prazos mais extensos – de 10, 20 e 30 anos –, o que não guarda conformidade com a hipótese dos autos, cujo prazo de vigência do contrato oriundo da licitação vergastada é de doze meses (Cláusula 4.1 da minuta contratual, peça 4, fls. 76), com a possibilidade de sua prorrogação em até sessenta meses. Ou seja, inexistiriam dentro do lapso temporal definido para a execução do contrato

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

(doze meses), avanços tecnológicos acelerados ou uma maior utilização dos ativos nos primeiros anos, infirmando a tese ventilada na representação.

É apontada também a não exigência no edital de idade máxima para os veículos que prestarão o serviço de transporte escolar. Quando da sua manifestação preliminar, o município esclareceu que:

> "No que diz respeito à idade média dos veículos, esclarece-se que o transporte escolar no Município é regulamentado pelo Decreto Municipal nº 1182/2005, que estabelece que os veículos com capacidade de até 20 (vinte) passageiros terão vida útil de 12 (doze) anos, acima desta capacidade 20 (vinte) anos. Portanto, visando ampliar a competitividade, obedece-se a esse critério" (peça 24, fls. 7).

Ou seja, ainda que prevista a idade máxima dos veículos, tal informação não constou expressamente do edital, no entanto, há no edital referência ao Decreto Municipal n.º 1182/2005, notadamente na Cláusula 5.1.20 que obriga a contratada à observância das legislações municipais em relação à prestação do serviços de transporte escolar. Em assim sendo, em que pese a não indicação expressa da idade máxima dos veículos, isso pode ser dessumido do cotejo da legislação municipal constante do instrumento convocatório, mas cabendo aqui a emissão de determinação para que dos próximos certames conste essa informação em seus respectivos editais.

Ainda quanto a esse ponto, registra-se o posicionamento da unidade técnica que, após considerar a divergência de idade médias dos veículos entre o referido decreto municipal e a regulamentação estadual constante das "Normas para Gestão do Transporte Escolar Público do Paraná – Terceira Edição – Ano 2014", aquele dispondo que *"os veículos com capacidade de até 20 (vinte) passageiros terão vida útil de 12 (doze) anos, acima desta capacidade 20 (vinte) anos"*, e essas que *"veículos tipo van, perua e automóvel utilizados no transporte escolar devem ter até 8 (oito) anos de idade, que os veículos tipo ônibus ou micro-ônibus tenha até 10 (dez) anos de idade"*, sugeriu que, nas próximas licitações, a município *"siga as orientações inseridas nas 'Normas para Gestão do Transporte Escolar Público do Paraná – Terceira Edição – Ano 2014', relativo à idade dos veículos, se necessário*

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

alterando o Decreto Municipal n.º 1.182/2005 nesse sentido" (peça 46, fls. 16). Aqui, acolhe-se parcialmente o recomendado pela unidade técnica, eis que, dada a existência de regulamento próprio no município prescrevendo tempo de vida útil para veículos de transporte escolar distinto da regra estadual, a recomendação é para que avalie a necessidade de modificação da sua legislação local, para fins de adequá-la ao previsto na norma estadual.

Ao fim e ao cabo, a representação destaca o que qualifica como *"fatiamento exagerado da licitação"*, sem a existência de justificativa, dado que o objeto do certame dez itens e seis lotes, num total de 23 rotas com operação/execução distribuída. Para tanto, argumenta que em se tratando de transporte escolar de crianças e adolescentes a proposta mais vantajosa deverá refletir que o serviço prestado será executado por empresa dotada de comprovada expertise, o que é obstado pela divisão do objeto em diversos itens e lotes, a diminuir as qualificações/requisitos estabelecidos em edital, como também que a definição de um lote único seria melhor para a fiscalização e gestão do contrato.

Descabidos os dois argumentos.

Preliminarmente, quando do recebimento da presente representação já tive a oportunidade de deixar assentado que:

> "**Por força do contido no artigo 15, inciso IV e 23, § 1º, ambos da Lei n. 8.666/1993, dispositivos aplicáveis subsidiariamente ao pregão (artigo 9º da Lei n.º 10.520/2002), impõe-se às contratações públicas o parcelamento do seu objeto com o escopo de aproveitamento das peculiaridades do mercado e ampliação da competividade**. Eis a redação das regras citadas:
>
> Art. 15. As compras, sempre que possível, deverão:
>
> IV - ser subdivididas em tantas parcelas quantas necessárias para aproveitar as peculiaridades do mercado, visando economicidade;
>
> Art. 23, §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.
>
> Destarte, **a regra é o parcelamento do objeto da licitação. Em não existindo, há que se ter justificativa hábil, de ordem técnica ou econômica, nos termos dos enunciados citados**.

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

> Em prestígio às normas antes explicitadas, o Tribunal de Contas da União deixou assentado que:
>
> "É obrigatória a admissão da adjudicação por item e não por preço global, nos editais das licitações para a contratação de obras, serviços, compras e alienações, cujo objeto seja divisível, desde que não haja prejuízo para o conjunto ou complexo ou perda de economia de escala, tendo em vista o objetivo de propiciar a ampla participação de licitantes que, embora não dispondo de capacidade para a execução, fornecimento ou aquisição da totalidade do objeto, possam fazê-lo com relação a itens ou unidades autônomas, devendo as exigências de habilitação adequar-se a essa divisibilidade" (Súmula 247).
>
> Ao que parece, **no certame vergastado foi dado cumprimento à orientação legal e jurisprudência, ainda que o fracionamento, na forma colocada pela municipalidade, não tenha sido assentado nos termos queridos pela representante**" (peça 26, fls. 4-5) (grifou-se).

Não parece que o vertido em sede de cognição sumária, mereça censura em cognição exauriente.

Concessa venia, não se vê como razoável a alegação de que haveria uma diminuição da qualificação técnica em vista da simples adoção do parcelamento do objeto da licitação, eis que as exigências de habilitação se dão, independentemente se o certame fora fracionado ou não. Por força do que determina a Constituição Federal, compete à Administração, dentro do rol prescrito em lei, preordenar as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações decorrentes do futuro contrato (artigo 37, inciso XXI). E se assim o é, eleitos de forma razoável os critérios para fins de aferição da habilitação e preenchidas essas condições pelo interessado, tem-se então um licitante habilitado, sob o qual se presume ostentar a qualificação necessária para a execução a contento do objeto da licitação, sem que haja qualquer relação com o parcelamento ou não da licitação.

Por fim, de fato, a existência de um único contrato facilita a gestão e fiscalização, mas isso por si só não pode se funcionalizar como argumento, sob pena de tornar inaplicável o princípio de parcelamento. Ou seja, a mera invocação da facilidade de gestão de um único contrato determinaria a aglutinação do objeto da

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

licitação, ainda que fosse técnica e economicamente passível de ser dividido, o que não se admite.

Demais disso, aquiesço com o destacado pela unidade técnica, quando assevera que *"vale ressaltar que os parcelamentos se justificam através do Memorial Descritivo (Anexo I do Edital – Peça 3, pág. 20-65), que apresentaram a divisão dos trajetos em itens, garantindo maior efetividade na prestação dos serviços ao prestigiarem a competitividade"* (peça 46, fls. 17).

Assim, improcedente a representação nessa parte também.

3. VOTO

Destarte, VOTO:

I) pela parcial procedência da representação diante da ausência de transparência, diante da não disponibilização no portal de transparência da integralidade dos elementos das planilhas de custos das propostas vencedoras;

II) pela expedição ao MUNICÍPIO DE SÃO JOSÉ DOS PINHAIS de:

a) determinação para que:

1) no prazo de 30 dias, inclua no portal da transparência as planilhas de custos das propostas vencedoras, relativas ao Pregão Eletrônico n.º 149/2023, em observância ao princípio da publicidade (artigo 37, *caput*, da Constituição Federal), ao princípio da transparência, à Lei de Acesso à Informação (Lei n.º 12.527/2011) e à Lei Estadual n.º 19.581/2018;

2) nos futuros certames de objeto similar, passe a prever expressamente no instrumento convocatório a idade máxima admissível para veículos utilizados no transporte escolar;

b) recomendação para que, em vista da necessidade de importância do alinhamento entre o Decreto Municipal e a regra definida pelo Estado, avalie a necessidade de modificação da sua

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

legislação local, para fins de adequá-la ao previsto na norma estadual; e

III) pelo encerramento, após o trânsito em julgado, feitas as devidas anotações, nos termos do artigo 398 do Regimento Interno deste Tribunal de Contas.

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

ACORDAM

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

I. Julgar parcialmente procedente a representação diante da ausência de transparência, da não disponibilização no portal de transparência da integralidade dos elementos das planilhas de custos das propostas vencedoras;

II. Determinar ao MUNICÍPIO DE SÃO JOSÉ DOS PINHAIS que:

a) no prazo de 30 dias, inclua no portal da transparência as planilhas de custos das propostas vencedoras, relativas ao Pregão Eletrônico n.º 149/2023, em observância ao princípio da publicidade (artigo 37, *caput*, da Constituição Federal), ao princípio da transparência, à Lei de Acesso à Informação (Lei n.º 12.527/2011) e à Lei Estadual n.º 19.581/2018;

b) nos futuros certames de objeto similar, passe a prever expressamente no instrumento convocatório a idade máxima admissível para veículos utilizados no transporte escolar;

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

III. Recomendar ao Município que, em vista da necessidade de importância do alinhamento entre o Decreto Municipal e a regra definida pelo Estado, avalie a necessidade de modificação da sua legislação local, para fins de adequá-la ao previsto na norma estadual; e

IV. após o trânsito em julgado da decisão, encaminhar dos autos à Coordenadoria de Monitoramento e Execuções, nos termos do artigo 175-L, I, do Regimento Interno.

V. Em seguida, à Diretoria do Protocolo para o encerramento dos autos, nos termos do art. 398 do Regimento Interno do TCE-PR e arquivamento, de acordo com o artigo 168, VII, do Regimento Interno.

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 Virtual nº 17.

JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL
Conselheiro Relator

FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES
Presidente

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