



Ofício nº 818/2021/GAB

Lapa, 12 de novembro de 2021.

Ref.: Ofício nº 704/2021/PRESI/SEC - Projeto de Lei nº 075/2021

Senhor Presidente,

Em atenção ao Ofício supra encaminhado, referente ao Projeto de Lei nº 075/2021, que tem como súmula: Autoriza o Poder Executivo a Prorrogar a Concessão de Linhas Municipais Urbanas de Transporte Coletivo, encaminho em anexo a manifestação da Secretaria Municipal de Administração/Departamento de Compras, Licitação e Contratos/Divisão de Licitações, bem como Parecer nº 353/2021/PGM em resposta ao solicitado.

Sem mais, reiteramos nossos protestos de estima e consideração.

Cordialmente,

Diego Timbirusu Ribas
Prefeito do Município da Lapa/PR

Câmara Municipal da Lapa - PR



PROTOCOLO GERAL 2538/2021
Data: 12/11/2021 - Horário: 15:23
Administrativo

Exmo. Senhor
GUSTAVO RIBAS DAOU
DD. Presidente da Câmara Municipal de Vereadores
Lapa - PR

ANEXE-SE AO
PROJETO
12/11/2021
GUSTAVO DAOU
Vereador Presidente



Assinado digitalmente por:
DIEGO TIMBIRUSSU
RIBAS:04222448990
042.224.489-90
12/11/2021 14:58:09





Lapa, PR, 12 de novembro de 2021.

Para elaboração do Termo de Referência, que baseou a Concorrência Pública 017/2020, a Secretaria Municipal de Obras, solicitou uma série de informações para a empresa TRANSLAPA, atual operadora das linhas de transporte urbano.

Após a publicação do edital, a mesma interpôs pedido de impugnação aos termos do mesmo, ao analisa-lo, ficou evidente que algumas destas informações foram insuficientemente repassadas, e havia ainda no edital a ausência de determinadas informações essenciais a devida especificação do objeto licitado, relativas dentre outros, aos itinerários, volume de passageiros em determinadas linhas e horários, etc. Estas informações não puderam ser apuradas pelo corpo técnico desta administração, pois são de conhecimento exclusivo da empresa em questão.

Considerando o exposto, optou-se pela revogação do processo licitatório, e pela criação de uma comissão intersetorial da Prefeitura da Lapa, visando levantar estas informações necessárias ao correto dimensionamento do serviço de operação do transporte coletivo, para que futuramente seja possível a realização de um novo processo licitatório, em que estejam sanadas estas lacunas.

Quais aspectos pendem para elucidar e formalizar o devido processo licitatório?

A finalização do Plano de Mobilidade, pois inclui a realização dos estudos necessários referentes ao diagnóstico, prognóstico e a relativa proposta técnica do Transporte Coletivo para o município da Lapa, independente dos dados repassados pela TransLapa. Cabe ressaltar, ainda, que o Plano de Mobilidade é realizado por equipe técnica capacitada para fazer esse estudo, diferente do corpo técnico do município, o qual toma por base somente os dados do sistema de transporte coletivo existente, sem apresentar soluções ou alternativas aos problemas identificados.

Licitar o Transporte Coletivo sem aguardar a finalização do Plano de Mobilidade é perpetuar vícios do sistema atual, em detrimento ao interesse da população, a qual necessita de um transporte inclusivo e eficiente, diferente do que se apresenta no modelo atual.

É importante relatar que o Plano de Mobilidade deve ser concluído até fevereiro de 2022, precedendo o processo licitatório da Concessão do Transporte Coletivo.



- **Plano Municipal de Transporte Coletivo**, a partir da análise das condições de infraestrutura oferecida ao usuário e das informações do diagnóstico, propor ações relacionadas a:
 - a) Localização, identificação e estrutura dos pontos de parada;
 - b) Gestão e manutenção dos abrigos de ônibus;
 - c) Sistema de informações ao usuário quanto às linhas, horários e itinerários das linhas de ônibus;
 - d) Melhorias na estrutura e condições de manutenção de terminais;
 - e) Indicação de implantação de novos terminais, caso necessário;
 - f) Melhorias nas condições de acesso para os indivíduos, incluindo o portador de necessidades especiais;
 - g) Configuração e articulação de linhas necessárias de transporte coletivo, conforme estudo de demanda;
 - h) Integração do sistema de transporte público municipal com o transporte regional, existente e futuro;
 - i) Garantia de acesso de todos os indivíduos ao sistema de transporte público, incluindo os portadores de necessidades especiais e população de baixa renda, para que estes possam alcançar as oportunidades que a cidade oferece;
 - j) Especificações técnicas necessárias para a Concessão do Transporte Coletivo, incluindo tarifa, viabilidade econômica, especificações da frota, qualificação técnica, descrição das linhas, critérios sobre os trajetos e horários, estimativa de passageiros, metodologia de cálculos e regras para o reajuste e revisão tarifários, entre outras. As especificações subsidiarão a elaboração de edital para a contratação de empresa para a Concessão dos serviços públicos de transporte coletivo municipal, envolvendo a mobilização, operação, conservação, limpeza, manutenção e reposição da frota.

Regina Maria Brunatto

Chefe da Divisão de Licitações



Procuradoria Geral

Origem: Comissão Permanente de Licitações

Objeto: Impugnação ao Edital de Concorrência Pública nº 017/2020 – CONCESSÃO DE SERVIÇOS PÚBLICOS DE TRANSPORTE COLETIVO MUNICIPAL, MEDIANTE FROTA DE ÔNIBUS, ENVOLVENDO A MOBILIZAÇÃO, OPERAÇÃO, CONSERVAÇÃO, LIMPEZA, MANUTENÇÃO E REPOSIÇÃO DA FROTA

Impugnante: Translapa Transportes Ltda.

Parecer nº 103/2021/AJ

Parecer nº 353/2021/PGM

Vem a esta Procuradoria solicitação de parecer jurídico sobre impugnação interposta pela empresa Translapa Transportes Ltda., ao edital de concorrência pública nº 017/2020, que objetiva a concessão de serviços públicos de transporte coletivo municipal, mediante frota de ônibus, envolvendo a mobilização, operação, conservação, limpeza, manutenção e reposição da frota, conforme termo de referência e especificações do Anexo I – memorial descritivo

DA ADMISSIBILIDADE DA IMPUGNAÇÃO

Qualquer cidadão é parte legítima para impugnar o edital, devendo protocolar seu pedido em até cinco dias úteis antes da data de abertura dos envelopes de habilitação, ou, se licitante, até o segundo dia útil anterior à data marcada para a abertura dos envelopes de habilitação, conforme dispõe o art. 41 da Lei nº 8.666/93:

Art. 41. A Administração não pode descumprir as normas e condições do edital, ao qual se acha estritamente vinculada.

§ 1º Qualquer cidadão é parte legítima para impugnar edital de licitação por irregularidade na aplicação desta Lei, devendo protocolar o pedido até 5 (cinco) dias úteis antes da data fixada para a abertura dos envelopes de habilitação, devendo a Administração julgar e responder à impugnação em até 3 (três) dias úteis, sem prejuízo da faculdade prevista no § 1º do art. 113.





Procuradoria Geral

§ 2º Decairá do direito de impugnar os termos do edital de licitação perante a administração o licitante que não o fizer até o segundo dia útil que anteceder a abertura dos envelopes de habilitação em concorrência, a abertura dos envelopes com as propostas em convite, tomada de preços ou concurso, ou a realização de leilão, as falhas ou irregularidades que viciariam esse edital, hipótese em que tal comunicação não terá efeito de recurso.
(Redação dada pela Lei nº 8.883, de 1994)

§ 3º A impugnação feita tempestivamente pelo licitante não o impedirá de participar do processo licitatório até o trânsito em julgado da decisão a ela pertinente.

§ 4º A inabilitação do licitante importa preclusão do seu direito de participar das fases subsequentes.

O recebimento das propostas estava marcado para o dia 28 de janeiro de 2021, sendo que a empresa Translapa Transportes Ltda. protocolou sua impugnação no dia 22 de janeiro de 2021, portanto, perfeitamente tempestiva, devendo ser conhecida e julgada regularmente.

Observe-se que o Edital foi suspenso temporariamente no dia 25 de janeiro de 2021.

DO MÉRITO DA IMPUGNAÇÃO

Do Item 2 do Edital – Ausência da Lei nº 12587/2012 Entre os Dispositivos Legais que Regeirão o Certame - Diferenciação Entre Tarifa Pública e Tarifa de Remuneração

Insurge-se a Impugnante quanto à ausência da Lei nº 12.857/2012 – que institui as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana - entre as que regerão o certame, em especial quanto a diferenciação entre os conceitos de “tarifa pública” e “tarifa de remuneração”, argumentando:

“O que de fato mostra-se necessário destacar neste item editalício, posto que afeta o certame, é a AUSÊNCIA da utilização da Lei nº 12.587/12 – Lei da Mobilidade Urbana, principalmente pelo fato de que é comum às administrações, fazer confusão entre ‘tarifa pública’ e ‘tarifa de remuneração’, e o artigo 9 da Lei de Mobilidade estabelece os critérios para cada uma delas, de maneira que a sua ausência pode resultar em problemas futuros para a contratação, principalmente no tocante à análise dos pedidos de reajuste, onde esta ‘confusão’ por vezes é utilizada pela municipalidade para o indeferimento de pedidos legítimos de reajuste por parte das concessionárias.

Sendo assim, levando em conta o Modal escolhido pela municipalidade para o presente certame, qual seja, MENOR VALOR DE TARIFA, mostra-se imprescindível que o edital seja ajustado de maneira a utilizar as regras da lei 12.857/12, evitando assim, problemas futuros. Por esta razão, o item 2 do edital deve ser revisto e corrigido, passando a





Procuradoria Geral

contemplar em seu rol, a lei da mobilidade urbana. De igual sorte, os demais itens do edital decorrentes e/ou afetados por esta lei, devem ser devidamente corrigidos e ajustados ao seu conteúdo, sob pena de macular totó o certame”

O art. 9º da Lei de Mobilidade Urbana traz as distinções entre a tarifa pública e a tarifa de remuneração:

Art. 9º O regime econômico e financeiro da concessão e o da permissão do serviço de transporte público coletivo serão estabelecidos no respectivo edital de licitação, sendo a tarifa de remuneração da prestação de serviço de transporte público coletivo resultante do processo licitatório da outorga do poder público.

§ 1º A tarifa de remuneração da prestação do serviço de transporte público coletivo deverá ser constituída pelo preço público cobrado do usuário pelos serviços somado à receita oriunda de outras fontes de custeio, de forma a cobrir os reais custos do serviço prestado ao usuário por operador público ou privado, além da remuneração do prestador.

§ 2º O preço público cobrado do usuário pelo uso do transporte público coletivo denomina-se tarifa pública, sendo instituída por ato específico do poder público outorgante.

§ 3º A existência de diferença a menor entre o valor monetário da tarifa de remuneração da prestação do serviço de transporte público de passageiros e a tarifa pública cobrada do usuário denomina-se **deficit** ou subsídio tarifário.

§ 4º A existência de diferença a maior entre o valor monetário da tarifa de remuneração da prestação do serviço de transporte público de passageiros e a tarifa pública cobrada do usuário denomina-se **superavit** tarifário.

§ 5º Caso o poder público opte pela adoção de subsídio tarifário, o **deficit** originado deverá ser coberto por receitas extratarifárias, receitas alternativas, subsídios orçamentários, subsídios cruzados intrasetoriais e intersetoriais provenientes de outras categorias de beneficiários dos serviços de transporte, dentre outras fontes, instituídos pelo poder público delegante.

§ 6º Na ocorrência de **superavit** tarifário proveniente de receita adicional originada em determinados serviços delegados, a receita deverá ser revertida para o próprio Sistema de Mobilidade Urbana.

§ 7º Competem ao poder público delegante a fixação, o reajuste e a revisão da tarifa de remuneração da prestação do serviço e da tarifa pública a ser cobrada do usuário.

§ 8º Compete ao poder público delegante a fixação dos níveis tarifários.

§ 9º Os reajustes das tarifas de remuneração da prestação do serviço observarão a periodicidade mínima estabelecida pelo poder público delegante no edital e no contrato administrativo e incluirão a transferência de parcela dos ganhos de eficiência e produtividade das empresas aos usuários.





Procuradoria Geral

§ 10. As revisões ordinárias das tarifas de remuneração terão periodicidade mínima estabelecida pelo poder público delegante no edital e no contrato administrativo e deverão:

I - incorporar parcela das receitas alternativas em favor da modicidade da tarifa ao usuário;

II - incorporar índice de transferência de parcela dos ganhos de eficiência e produtividade das empresas aos usuários; e

III - aferir o equilíbrio econômico e financeiro da concessão e o da permissão, conforme parâmetro ou indicador definido em contrato.

§ 11. O operador do serviço, por sua conta e risco e sob anuência do poder público, poderá realizar descontos nas tarifas ao usuário, inclusive de caráter sazonal, sem que isso possa gerar qualquer direito à solicitação de revisão da tarifa de remuneração.

§ 12. O poder público poderá, em caráter excepcional e desde que observado o interesse público, proceder à revisão extraordinária das tarifas, por ato de ofício ou mediante provocação da empresa, caso em que esta deverá demonstrar sua cabal necessidade, instruindo o requerimento com todos os elementos indispensáveis e suficientes para subsidiar a decisão, dando publicidade ao ato.

Como se depreende do artigo acima, a tarifa pública é o valor cobrado dos usuários pelo uso dos serviços de transporte. Já a tarifa de remuneração é formada pelo valor cobrado dos usuários pelos serviços, somado a outras fontes de custeio, a exemplo do contido no item 9 do edital, podendo, inclusive, ser estudada a possibilidade de beneficiários indiretos, como as empresas que não oferecem transporte próprio aos empregados, contribuírem para o custeio dos serviços.

Com razão a impugnante, devendo a Lei nº 12.587/2012 ser incluída no rol do item 2 – Fundamento Legal – do edital e, conseqüentemente, sendo necessária uma revisão de todo o instrumento convocatório, levando-se em conta a diferenciação entre tarifa pública e tarifa remuneratória.

Ainda, deverá ser retirada do rol a Lei Municipal nº 802/83, considerando que autoriza a criação de transporte coletivo rural no município, que não está abrangido no objeto do certame.





Procuradoria Geral

Do Item 8.1 – Início da Execução

A impugnante observa que o 13º termo aditivo ao Contrato de Concessão de Serviço de Transporte Coletivo Urbano de Passageiros atual tem sua vigência até o dia 28 de maio de 2021, não podendo o item 8.1 do edital fixar outra data que não seja posterior ao termo final do contrato de concessão atual para o início da prestação de serviços da concessionária vencedora, sob pena de pagamento de indenização pelo contrato encerrado antes do fim de sua vigência.

Como bem lembra, o processo licitatório demora um tempo considerável até sua conclusão, e em especial este, que contém muitas particularidades. Considerando que o edital que está suspenso e, provavelmente só será publicado novamente no mês de abril de 2021 e, conforme dispõe o § 2º, II “a” do art. 21 “d” Lei nº 8.666/93, o prazo entre a publicação e o recebimento das propostas não pode ser inferior a 30 dias, não há a possibilidade de que o novo contrato seja celebrado antes do fim da vigência do contrato atual.

Sem razão, portanto, a impugnante.

Do Item 9 – Da Revisão de Tarifas

Deve ser incluída neste item a diferenciação entre a tarifa pública e a tarifa de remuneração, conforme consta na fundamentação do tópico “do item 2 do edital”. Saliente-se, ainda, que a análise prévia – parecer nº 422/2020/AJ – 1037/2020/PGM observou: “O item 9 deverá ser elaborado com base nas distinções entre os conceitos de reajuste, revisão e repactuação de preços, considerando que o termo inicial para o reajuste é a data da proposta de preços e não da assinatura do contrato”, devendo, portanto, ser incluída a possibilidade de revisão da tarifa,” ou seja, deverá haver critérios tanto para o reajuste quanto para a revisão da tarifas, conforme prevê a Lei nº 8987 de 13 de fevereiro de 1995

Na lição de Celso Antonio Bandeira de Mello o reajuste , "configura hipótese em que a tarifa substancialmente não muda; altera-se, apenas, o preço que a exprime". Ou seja, o preço correspondente à tarifa irá sofrer apenas e tão somente atualização, uma vez que não houve, in casu, mudança no equilíbrio econômico-financeiro que enseje mudança da tarifa. O preço apenas será corrigido com base em índices oficiais que resguardem a tarifa pactuada no contrato e de forma a "acompanhar a variação normal do preço dos insumos, sem que se lhe agreguem acréscimos"

Para o doutrinador, a revisão é “uma reconsideração ou reavaliação do próprio valor original tomado em conta como adequado para enfrentar equilibradamente os encargos. Assim, na revisão, dada a irrupção de encargos excedentes dos





Procuradoria Geral

originais, a tarifa efetivamente muda, não apenas em sua expressão numérica, mas também na qualificação do próprio valor que lhe deve corresponder para que seja mantido o equilíbrio inicial entre os encargos dantes previstos e a correspondente retribuição.” (MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Curso de direito administrativo. 25. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2008. p. 723)

Portanto, deverá haver no edital a previsão de reajuste e revisão da tarifa.

Da Data Base para o Reajuste das Tarifas

A impugnante ainda se insurge quanto a previsão editalícia de que o reajuste da tarifa pública tenha como data base o mês da assinatura do contrato, considerando que consta que a variação levará em conta os custos de “operação, manutenção, administrativos e de insumos”

Primeiramente o mais correto é que a contagem da periodicidade anual se inicie na data da elaboração da proposta e não da assinatura do contrato, conforme constou no parecer de análise prévia. Alega, ainda a impugnante que os Acordos Coletivos de Trabalho da categoria somente são formalizados em meados do mês de junho, com efeitos retroativos a fevereiro. Caberá à contratada elaborar sua planilha de composição de preços e sua proposta de maneira que seja possível o cumprimento do contrato.

Sem razão a impugnante, devendo a previsão do prazo para o reajuste, contado a partir da elaboração da proposta ser mantido no edital.

Esta Procuradora solicitou à área técnica que respondesse às insurgências do subitem 9.1.1 a, b, c, d, e, f e g, sendo que, após análise, o Engenheiro Fernando Ferrari Ramos concluiu:

II. DA ANÁLISE

a. Diferenças entre planilhas

Em relação aquilo que me compete analisar, a reclamante inicia alegando diferenças de planilhas.





Procuradoria Geral

4. Do sub item 9.1.1

No subitem 9.1.1 o edital estabelece que para revisão da tarifa a planilha de referência é aquela disponibilizada no anexo III do edital, a qual, segundo o edital, está disponível no site da ANTP, sugerindo que se trata de planilhas idênticas.

Ocorre que a cópia da planilha que acompanha o edital (anexo III) e que definiu o valor máximo da tarifa e que de acordo com o edital deve ser utilizada como referência para o pedido de revisão, é diferente daquela que está disponível no site da ANTP e que segundo o edital, pode ser acessada e utilizada pelos interessados, vejam as seguintes situações:

Em atenção ao representado acima, a reclamante toma por base uma **suposição**, impondo uma situação não identificada em edital. Diferente do que ela supõe, o edital não está “*sugerindo que se trata de planilhas idênticas*”, se trata de uma planilha de referência para o cálculo do reajuste tarifário, a qual foi adaptada a nossa realidade. O cálculo de reajuste será feito, portanto, tendo por base a planilha de referência da ANTP, com os parâmetros adequados à nossa realidade e a pesquisa de preço oportuna.

Ainda, como exemplo, de que a referência adotada pelo município está correta, cito reportagem do TCE-PR - Auditoria do TCE-PR comprova falhas no transporte coletivo de Ponta Grossa¹

Remuneração da concessionária

A auditoria também apontou que a metodologia de cálculo da planilha de custos utilizada pela Prefeitura de Ponta Grossa possibilitou à concessionária, especialmente nos últimos anos, uma taxa de remuneração acima da média de mercado. Para chegar a essa conclusão, os analistas do TCE-PR compararam a metodologia própria adotada pelo município na elaboração do edital (em 2002) e mantida na renovação do contrato (em 2012), com outros dois referenciais atualmente utilizados no Brasil, elaborados pela extinta Empresa Brasileira de Planejamento de Transportes (Geipot), subordinada ao Ministério dos Transportes; e pela Associação Nacional de Transportes Públicos (ANTP) - este último lançado em 2017.

Imagem 1 - Reportagem extraída do sitio do TCE-PR¹.

Como pode ser verificado na reportagem, a adoção pelo município de Ponta Grossa de metodologia própria de cálculo de tarifa resultou em sobre preço, como aponta a auditoria realizada pelo TCE-PR. Diante disso, nada mais do que natural o município da Lapa seguir pelo bom caminho, utilizando como referência a metodologia da Agência Nacional de Transportes Públicos (ANTP).

b. Da frota reserva

Continuando, a reclamante alega que o percentual utilizado referente a frota reserva é diferente entre as planilhas





Procuradoria Geral

a) **FROTA RESERVA** – o percentual previsto para este item na planilha da ANTP é de **10%**, enquanto que na planilha utilizada pela municipalidade para definir o valor máximo da tarifa consta **5%**, e pior, no

decreto 4172/96 (artigo 50) está determinado que este percentual deva ser de **no mínimo 20%**;

Antes de mais nada, se faz oportuno esclarecer que a tabela da ANTP trabalha com células de diferentes cores, como pode ser identificado a seguir, cada qual com sua instrução bem definida (imagem 2).

0. Instruções

1. Esta planilha eletrônica segue as definições do documento "Custos dos serviços de transporte público por ônibus - Método de Cálculo". ANTP (2017).
2. As abas da planilha seguem a numeração dos capítulos desse documento.
3. No caso dos anexos, o numeral romano que identifica o anexo é precedido da letra "A".
4. As células em laranja  são entradas de dados e precisam de preenchimento.
5. As células em verde  são entradas de dados preenchidas com valores de referência, conforme o respectivo anexo do método de cálculo.
6. As células em azul  são resultados e não devem ser preenchidas.

Imagem 2 - Representação da aba 0. Instruções da planilha da ANTP, onde pode ser identificado as diferentes cores das células e as instruções de preenchimento

Prosseguindo, como pode ser verificado a seguir (imagem 3), referente a este item, questionado pela reclamante, *são entradas de dados e precisam de preenchimento*, ou seja, célula marcada com a cor "laranja".

1.4.2. Percurso Médio Mensal (PMM)			
1.4.2.1	Frota total=		
1.4.2.2	Frota operante =	95%	x FT
1.4.2.3	Frota funcional =	5%	x FT

Imagem 3 - Representação da aba 1.4 Indicadores da planilha da ANTP, onde pode ser identificado que a célula do item preenchido com o valor de 5% é de cor "laranja", portanto, entrada de dados.

Portanto, conforme demonstrado, não há que se dizer em diferença entre planilhas, trata-se somente de um ajuste da planilha de referência a realidade do município. Pois o





Procuradoria Geral

percentual de 5%, utilizado na planilha anexa ao edital, reflete a realidade identificada nos serviços prestados atualmente pela concessionária.

Já o que tange o decreto municipal nº 4172/96, esse deverá ter o seu artigo nº. 50 revogado

c. Peças e acessórios

Continuando, a reclamante alega ainda:

b) PEÇAS E ACESSÓRIOS – A tabela com os percentuais relativos a peças e acessórios que consta na planilha da ANTP é diferente daquela que foi utilizada pela municipalidade para definir o valor máximo da tarifa, vejam:

PLANILHA DA ANTP

ANEXO VII – PEÇAS E ACESSÓRIOS

VII.a Valores de referência para consumo anual de peças e acessórios

Consumo de Peças e Acessórios		μ
Faixa etária (t)		
0 a 2 anos		6%
3 a 4 anos		7%
5 a 6 anos		8%
7 a 8 anos		9%
9 a 10 anos		10%
acima de 10 anos		12%

Legenda	
	Entrada de dados
	Entrada de dados com valor de referência
	Resultado

PLANILHA DO EDITAL

VII.a Valores de referência para consumo anual de peças e acessórios				
Consumo de Peças e Acessórios		μ	Legenda	
Faixa etária (t)				
0 a 2 anos		2%		Entrada de dados
3 a 4 anos		2%		Entrada de dados com valor de referência
5 a 6 anos		3%		Resultado
7 a 8 anos		3%		
9 a 10 anos		4%		
acima de 10 anos		4%		





Procuradoria Geral

Novamente, cabe lembrar a reclamante, conforme já demonstrado na Imagem 2, que tanto as células “laranja”, quanto as células “verdes”, são entradas de dados. O que difere estas daquelas, é a forma de preenchimento. Pois bem, as células “verdes”, conforme demonstrado na Imagem 2, *são entradas de dados preenchidas com valores de referência, conforme o respectivo anexo do método de cálculo*. Nesse caso em questão, trata-se do anexo VII da publicação auxiliar à planilha - CUSTOS DOS SERVIÇOS DE TRANSPORTE PÚBLICO POR ÔNIBUS - MÉTODO DE CÁLCULO¹, o qual é representado a seguir.

O respectivo anexo VII inicia da seguinte forma:

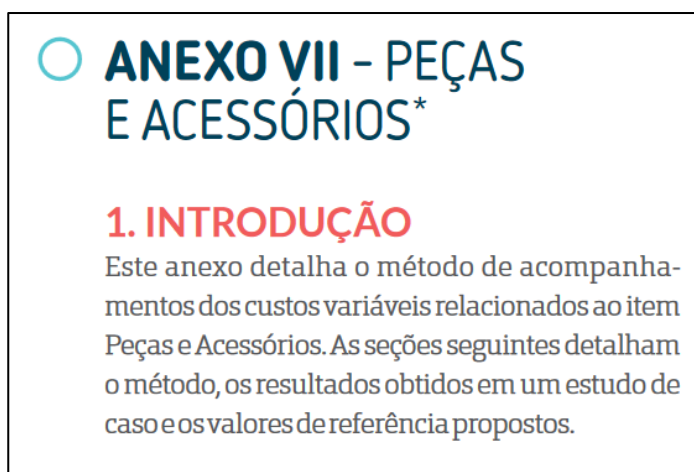


Imagem 1 - Representação parcial do Anexo VII - CUSTOS DOS SERVIÇOS DE TRANSPORTE PÚBLICO POR ÔNIBUS - MÉTODO DE CÁLCULO.

Pois bem, cabe destacar da parte introdutória do referido anexo VII (imagem 4) a seguinte frase: “*As seções seguintes detalham o método, os resultados obtidos em um estudo de caso e os valores de referência propostos*” (grifo nosso).

Como verificado, portanto, trata-se de valores obtidos através de um estudo de caso, o qual possui algumas prerrogativas constantes no respectivo anexo, representadas a seguir:

¹ <http://files.antp.org.br/2017/8/21/1.-metodo-de-calculo--final-impresso.pdf>





Procuradoria Geral

Considerou-se, neste estudo, a periodicidade recomendada para o SERVIÇO SEVERO, caracterizado por uma ou mais das seguintes condições:

- Veículos que operam com velocidades médias abaixo de 20 Km/h;
- Veículos que operam predominantemente em grandes centros urbanos e em vias de tráfego intenso;
- Veículos que operam com frequente “para e anda”;
- Veículos utilizados em serviços regulares de transporte público urbano;
- Veículos que operam frequentemente em vias não pavimentadas ou vias em condições precárias;
- Veículos que operam em percursos extremamente curtos com alta porcentagem de funcionamento do motor em marcha-lenta ou com excessivo acionamento da partida do motor; e
- Veículos que operam em rodovias com percurso predominante em regiões de serras e montanhas com aclives e declives longos e acentuados.

Imagem 2 - Representação parcial do Anexo VII - CUSTOS DOS SERVIÇOS DE TRANSPORTE PÚBLICO POR ÔNIBUS - MÉTODO DE CÁLCULO.

Na análise da imagem 5, não restam dúvidas que as prerrogativas utilizadas no estudo de caso não refletem a realidade do transporte coletivo no município da Lapa/PR. Os veículos não operam com velocidades médias inferiores a 20Km/h. Também não identificamos em nosso município um grande centro urbano e vias de tráfego intenso e não há que se falar em sistema operando frequentemente de forma “para e anda”. Naturalmente, os valores existentes como referência não representam a realidade do sistema de transporte coletivo existente no nosso município, sendo estes adaptados.

Ainda, a reclamante prossegue dizendo que há um “*evidente e grande prejuízo à concessionária que sagrar-se vencedora*”.





Procuradoria Geral

Importa registrar que de acordo com a legenda, trata-se de entrada de dados com valor de referência e ainda, considerando o fato de que a municipalidade utilizou em seus cálculos uma frota de 08 (oito) anos, os percentuais utilizados são aqueles apresentados na faixa “7 a 8 anos” das tabelas, assim, resta comprovado que a planilha do edital e que foi utilizada pela municipalidade para definir o valor máximo da tarifa, remunera apenas 1/3 (3%) do percentual previsto na planilha da ANTP que é de 9%, resultando em evidente e grande prejuízo à concessionária que sagrar-se vencedora deste certame;

Conforme demonstrado, isso não se pode tomar como verdade, cabe à proponente fazer análise da planilha e quantificar os valores conforme a sua realidade.

a. Depreciação e remuneração

Continuando, a reclamante alega ainda que:

c) DEPRECIÇÃO E REMUNERAÇÃO – de acordo com o edital, a municipalidade utilizou em seus cálculos a idade média da frota como sendo de 8 (oito) anos. Analisando a tabela abaixo, verifica-se que veículos nesta faixa etária, não recebem nenhum percentual relativo a remuneração e depreciação, vejamos:

IX.a.2 Fatores anuais de depreciação de veículos ($\lambda: ^t[t]$)				
Faixa etária (t) anos	Microônibus e Miniônibus	Midiônibus e Básico	Padron	Articulado e Biarticulado
0 - 1	0.283333333	0.200000000	0.163636363	0.146153846
1 - 2	0.226666667	0.175000000	0.147272727	0.133974359
2 - 3	0.170000000	0.150000000	0.130909090	0.121794871
3 - 4	0.113333333	0.125000000	0.114545454	0.109615384
4 - 5	0.056666667	0.100000000	0.098181818	0.097435897
5 - 6	0.000000000	0.075000000	0.081818181	0.085256410
6 - 7		0.050000000	0.065454545	0.073076923
7 - 8		0.025000000	0.049090909	0.060897435
8 - 9		0.000000000	0.032727272	0.048717948
9 - 10			0.016363636	0.036538461
10 - 11			0.000000000	0.024358974
11 - 12				0.012179487
> 12				0.000000000

Cabe, antes de mais nada, salientar que há equívoco por parte da reclamante em relação a este item. O item apontado diz respeito tão somente à depreciação do veículo é esta que





Procuradoria Geral

não possui remuneração. A remuneração do veículo está prevista sim, conforme pode ser verificado na aba 5. Composição CT, representado a seguir.

Remuneração							
Veículos da frota (RVE).....	R\$	266,91	R\$	0,01	R\$	24,26	0,29%
Terrenos, edificações e equipamentos de garagem (RTE).....	R\$	297,92	R\$	0,01	R\$	27,08	0,33%
Almoxarifado (RAL).....	R\$	80,07	R\$	0,00	R\$	7,28	0,09%
Equipamentos de bilhetagem e ITS (REQ).....	R\$	0,23	R\$	0,00	R\$	0,02	0,00%
Veículos de apoio (RVA).....	R\$	59,58	R\$	0,00	R\$	5,42	0,07%
Infraestrutura (RIN).....	R\$	11,46	R\$	0,00	R\$	1,04	0,01%
subtotal	R\$	716,17	R\$	0,02	R\$	65,11	0,79%

Imagem 3 - Representação da aba 5. Composição CT da planilha da ANTP, onde pode ser identificado a existência da remuneração da frota.

Prosseguindo, a reclamante alega ainda:

Ou seja, a concessionária terá que fazer significativos investimentos para disponibilizar a frota necessária para a execução dos serviços contratados dentro do limite de idade determinado, o que é natural e faz parte do negócio, porém, **NÃO SERÁ REMUNERADA** por isso, nem mesmo receberá qualquer compensação pela depreciação destes equipamentos.

Conforme já demonstrado, a concessionária será remunerada sim pela frota, mas não será remunerada pela depreciação. Portanto, o argumento não assiste razão, pois o não pagamento pela depreciação é natural, este já foi contabilizado anteriormente, não se podendo querer cobrar do poder público por item em duplicidade.

Continuando, de forma equivocada ainda, a reclamante alega que:

Contudo, a empresa (licitante/concessionária) seria obrigada a fazer sucessivos investimentos para comprar e manter os veículos dentro desta faixa etária, os quais por óbvio têm custo mais elevado do que aqueles que estão sendo retirados da frota (+ de 10 anos). Ou seja, de acordo com o texto editalício, esta diferença de valor deverá ser custeada pela concessionária e não será remunerada pela municipalidade, resultando em evidente prejuízo à concessionária.

Conforme já demonstrado acima, a frota é remunerada (imagem 6), já a depreciação segue a orientação da ANTP, como pode ser verificado a seguir.





Procuradoria Geral

2. DEPRECIAÇÃO DE VEÍCULOS

Para depreciação dos veículos é adotado o Método de Cole por representar mais adequadamente a desvalorização desse ativo, caracterizada por uma perda acentuada de valor no início da vida útil e que se atenua com o passar dos anos.

Imagem 4 - Representação parcial do ANEXO IX - DEPRECIAÇÃO - CUSTOS DOS SERVIÇOS DE TRANSPORTE PÚBLICO POR ÔNIBUS - MÉTODO DE CÁLCULO

Tirando a parte do equívoco sobre a remuneração, entendo que a reclamante traz à tona importante discussão sobre a substituição dos veículos. Acho prudente fazer constar em edital, de forma mais clara, as regras para substituição dos ônibus.

Sugiro que se estabeleça da seguinte forma:

- i. A concessionária deve iniciar o período de concessão com ônibus de idade igual ou menor que 8 (oito) anos, tomando por base a data do primeiro licenciamento do veículo.
- ii. Todo e qualquer ônibus que for acrescido à frota, seja por aumento de demanda ou linhas, deve possuir idade igual ou menor a média de idade da frota em operação, tomando por base a data do primeiro licenciamento do veículo.
- iii. As substituições dos ônibus devem ocorrer por veículo de idade igual ou menor ao substituído, mantendo as condições de segurança e conforto ao usuário, tomando por base a data do primeiro licenciamento do veículo.
- iv. Em caso de renovação da concessão, deve ser realizada também a renovação total da frota com veículos de idade igual ou menor que 8 (oito) anos, tomando por base a data do primeiro licenciamento do veículo.
 - i. Em todas as situações listadas acima, deve ser observado as questões de segurança e conforto ao usuário, cabendo ao CMTC a fiscalização.

e. Acordo Coletivo de Trabalho

A reclamante questiona os valores utilizados para o salário dos motoristas:





Procuradoria Geral

d) ACT – A municipalidade utilizou em seus cálculos para definir o valor da tarifa, os valores relativos aos salários com base no ACT de 2020 e em relação aos benefícios dos colaboradores, os valores que estão previstos no ACT de 2019. Por si só, este erro já seria suficiente para macular o certame, visto que afeta diretamente o valor máximo fixado para da tarifa e por óbvio a elaboração das propostas das licitantes.

Pois bem, diante de tal fato, assiste razão para a reclamante. No entanto, é importante fazer constar, que a partir de agora será utilizado os valores referentes ao Acordo Coletivo de Trabalho 2020/2022, do Sindicato dos Motoristas e Cobradores de Ônibus de Curitiba e Região Metropolitana – SINDIMOC. Não há como produzir uma planilha para a realidade de cada proponente. No presente acordo, estabelece que:

Salários, Reajustes e Pagamento Piso Salarial

CLÁUSULA TERCEIRA - PISO SALARIAL

A partir de 01º de Fevereiro de 2020 os **MOTORISTAS** receberão piso salarial de **R\$ 2.571,90** (dois mil, quinhentos e setenta e um reais e noventa centavos) ao mês, ou **R\$ 85,73** (oitenta e cinco reais e setenta e três centavos) por dia; ou **R\$14,28** (quatorze reais e vinte e oito centavos) por hora, e os **COBRADORES** receberão a partir da mesma data, piso salarial de **R\$ 1.456,90** (um mil, quatrocentos e cinquenta e seis reais e noventa centavos) ao mês; ou **R\$ 48,56** (quarenta e oito reais e cinquenta e seis centavos) por dia; ou **R\$ 8,09**, (oito reais e nove centavos) por hora.

As partes convenientes desde já ajustam os reajustes salariais e das demais cláusulas econômicas, relativamente ao período de 01º de fevereiro de 2021 a 31 de janeiro de 2022. Assim, em 01.02.2021, haverá a aplicação do percentual relativo ao INPC, apurado no período de 01.02.20 a 31.01.21, ao qual será somado o percentual de 0,20%, dando-se como mero exemplo de tal conceito: INPC acumulado de 01.02.2020 a 31.01.21 igual a 4,00% + 0,20% negociado, ensejará o reajuste de 4,20%, a incidir nos valores praticados em 01.02.2020.

Auxílio Alimentação

CLÁUSULA DÉCIMA PRIMEIRA - CARTÃO ALIMENTAÇÃO

Fica contratado o fornecimento, pelas Empresas, a seus empregados, de um cartão alimentação padrão para todos os empregados do sistema com crédito mensal no valor correspondente a R\$ 660,00 (seiscentos e sessenta reais) a partir de 01/02/2020 e com término em 31/01/2021, sendo devido de forma proporcional aos empregados diaristas e horistas, observado o valor hora de R\$ 3,67, limitado a 180 horas.

Caberá, portanto, à cada proponente adequar a planilha de custos conforme a sua realidade.

f. Despachante e fiscais





Procuradoria Geral

A reclamante ainda questiona que:

Por fim, vale registrar também que, a planilha utilizada pela municipalidade não contempla fiscal e despachante. Ora, como pode uma empresa de transporte coletivo funcionar/operar sem que tenha funcionários no setor de tráfego (despachante e fiscal) e por óbvio, estes profissionais devem ser remunerados. Como participar de uma licitação onde estes profissionais não são remunerados pela planilha base disponibilizada no edital? A licitante deve absorver mais estes custos? Mas se apresentar valor zero (0,00) terá sua proposta desclassificada, por descumprir o item 14.2.1?

3.7.1 Salário do Motorista (SALmot)	2.115,62	R\$/mês	Valor praticado
3.7.2 Salário do Cobrador (SALcob)	-	R\$/mês	Valor praticado
3.7.3 Salário do Despachante (SALdes)	-	R\$/mês	Valor praticado
3.7.4 Salário do Fiscal (SALfisc)	-	R\$/mês	Valor praticado
3.7.5 Benefícios do Motorista (BENmot)	702,47	R\$/mês	Valor praticado

Pois bem, diante de tal alegação, cabe lembrar à reclamante que esta situação foi definida com base no *modus operandi* da **Concessionária atual**. Me espanta a reclamante agora dizer que, “*como pode uma empresa de transporte coletivo funcionar/operar sem que tenha funcionários no setor de tráfego (despachante e fiscal)*”.

Cabe novamente lembrar à reclamante que estas informações são referentes à entrada de dados, adequadas a realidade no município da Lapa/PR, não cabendo, portanto, razão a esta reclamação.

Quanto ao fato da apresentação destas células com valores zero na licitação resultar na desclassificação da proposta, não há cabimento em tal alegação, permanecendo a razoabilidade do processo licitatório.

g. Valor de Referência de Insumos

A reclamante questiona que o município atribuiu valores para o fator de utilização de motoristas e cobradores que não existem nas tabelas.





Procuradoria Geral

e) VALOR REFERÊNCIA DE INSUMOS – neste ponto a municipalidade atribuiu ao fator de utilização de motoristas e cobradores, um valor de referência QUE NÃO EXISTE nas tabelas. Vale registrar que a utilização da tabela mostra-se obrigatória visto que é tratada como “entrada de dados com valor de referência”. Vejam, foi atribuído pela municipalidade o fator de utilização de 1.8400, porém, no anexo XII.a e XII.b este número NÃO EXISTE, vejamos:

Pois bem, antes de mais nada, vale lembrar a reclamante que esta não possui cobrador no seu *modus operandi* atual, portanto, não há que se esperar que os valores adotados na nossa planilha fossem ser iguais aos existentes na planilha de referência da ANTP. Os valores apresentados na planilha dizem respeito a realidade do município da Lapa/PR, conforme as linhas existentes hoje.

Diferente do que alega a reclamante, estes valores constantes da planilha anexa ao edital foram calculados conforme consta no Anexo XII - CUSTOS DOS SERVIÇOS DE TRANSPORTE PÚBLICO POR ÔNIBUS - MÉTODO DE CÁLCULO².

No entanto, assiste razão à reclamante o fato da memória de cálculo não se fazer presente no processo licitatório.

h. Pesquisa de Mercado

A reclamante alega ainda que:

h) PESQUISA DE MERCADO – neste ponto o edital apresenta valores de insumos que não correspondem com a realidade do mercado e ainda, não foi apresentado nenhum demonstrativo de pesquisa ou como foram obtidos estes valores utilizados pela municipalidade, vejamos as seguintes situações:

Em relação a este questionamento, assiste razão a reclamante por não se fazer presente no processo a pesquisa de preços relativas aos insumos.

² <http://files.antp.org.br/2017/8/21/1.-metodo-de-calculo--final-impresso.pdf>





Procuradoria Geral

No entanto, no que tange aos valores de hoje serem diferentes dos constantes da planilha, há que lembrar à reclamante que isso é natural em função do lapso temporal existente entre a montagem do processo licitatório e a sua abertura.

i. Despesas Gerais

A reclamante questiona os valores destinados às despesas de manutenção de escritório.

g) DESPESAS GERAIS (aba “A.XVI”) – Neste ponto a municipalidade atribuiu valores a diversas despesas como telefone, água, energia elétrica, IPTU, serviços terceirizados como segurança, departamento jurídico, contabilidade, informática, etc., os quais, somados resultam no valor de R\$ 35.100,00. Ocorre que este somatório é feito na aba 2.1.c – insumos e neste item está claro e evidente que este valor é **anual**. Vejam:

3.14 Despesas gerais (CDG).....

35.100,00

R\$/ano

Buscar valor no Anexo XVI

Diante de tal alegação, lembramos à proponente que esta deve adequar a planilha conforme a sua realidade. Não se pode esperar no processo licitatório uma planilha identificada com o *modus operandi* de cada interessada na concessão do transporte coletivo.

j. Disponibilização de adesivos, legendas, placas ou dispositivos informativos

A reclamante questiona sobre a responsabilidade de fornecimento de material de interesse público.

6. Do item 23.1.1 - XX

Neste ponto o edital traz regra a ser cumprida pela vencedora do certame no sentido de que ela deverá “*afixar cartazes de utilidade pública na frota de veículos, bem como, **disponibilizar** nos veículos os adesivos, legendas, placas ou dispositivos informativos, internos e/ou externos, determinados pelo Poder concedente, em adequado estado de conservação e funcionamento*”.





Procuradoria Geral

Quanto a fixação de cartazes e informativos de utilidade pública não há qualquer problema. Contudo, em relação as demais obrigações trazidas neste item e com a utilização do termo **disponibilizar**, fica claro que os adesivos, legendas, placas, dispositivos informativos, **deverão ser produzidos e fornecidos pela empresa contratada** e sendo assim, é necessário, primeiramente quantificar estes materiais, e principalmente limitar, haja vista, que da forma como está, a regra é extremamente subjetiva, de maneira que não há limites ao poder concedente, o qual, poderia **por exemplo:** determinar que a concessionária fornecesse e afixasse no parabrisa traseiro de todos os ônibus, um adesivo perfurado com determinada informação de interesse público e a cada semana determinasse a sua substituição por outra informação também de utilidade pública. Vejam que o custo desta obrigação seria enorme para a concessionária.

Pois bem, assiste razão neste ponto à reclamante e entendo que se deve retificar o texto do edital, esclarecendo que compete única e exclusivamente ao poder público a produção do material publicitário e à CONCESSIONÁRIA cabe tão somente a cessão do espaço.

k. Seguro facultativo

A reclamante questiona a previsão editalícia, onde se estabelece que:

25– DIREITOS E DEVERES DOS USUÁRIOS;

25.1. São direitos, bem como, deveres dos usuários:

(...)

XXII- seguro para cobertura de danos pessoais decorrentes de acidente.

Ainda, como citado pela reclamante:





Procuradoria Geral

7. Do Item 25.1. - XXII

O item editalício em questão determina a contratação de seguro, porém não especifica qual tipo de seguro, se é o DPVAT ou outro seguro que deve ser contratado pela empresa operadora?

Caso se trate de seguro a ser contratado pela operadora, não foi provisionado nenhum valor relativo a esta obrigação na planilha na aba 2.1. c - insumos, vejamos:

3.8.3 Seguro de responsabilidade civil facultativo (CDR)



R\$/ano

Valor praticado

Diante dos fatos, como não há previsão orçamentária de contratação de seguro facultativo, entendo ser importante esclarecer no edital que a referência deve ser dada ao seguro DPVAT. Portanto, recomendo a adequação do texto do edital da seguinte forma:

Diante dos fatos, como não há previsão orçamentária de contratação de seguro facultativo, entendo ser importante esclarecer no edital que a referência deve ser dada ao seguro DPVAT. Portanto, recomendo a adequação do texto do edital da seguinte forma:

XXII – seguro para cobertura de danos pessoais decorrentes de acidente por meio do DPVAT.

I. Isenção dos agentes fiscais

A reclamante questiona o item 25.1.XXV do edital, o qual estabelece que:

25– DIREITOS E DEVERES DOS USUÁRIOS;

25.1. São direitos, bem como, deveres dos usuários:

(...)

XXV- transportar sem pagamento de passagem os agentes fiscais credenciados da Prefeitura (das Secretarias de Saúde, Finanças e Obras, Urbanismo Planejamento e Transporte) devidamente identificados.

Antes de mais nada, cabe estabelecer que o referido inciso está deslocado dentro do edital, pois se trata de um dever da **CONCESSIONÁRIA** e não do usuário. Diante de tal alegação, entendo que deva ser retificado o texto do edital bem como o inciso, passando a ser redigido da seguinte forma:





Procuradoria Geral

XXV – transportar sem pagamento de passagem os agentes fiscais do município, devidamente identificados, que estejam em trabalho estrito de fiscalização do serviço prestado pela **CONCESSIONÁRIA**.

m. Da vida útil dos veículos das frotas

A reclamante questiona trecho do edital que estabelece o que segue:

11. Do subitem 26.1. VII

Assim estabelece o subitem 26.1.VII:

26.1. São obrigações do Poder Concedente, além das já previstas no presente edital:

[...]

VII. definir a vida útil e padronizar as características dos veículos da frota da concessionária;

A redação do subitem em questão estabelece regra que coloca em risco a futura execução do contrato, ao passo que não estabelece quando o poder concedente poderá adotar as medidas ali descritas, tampouco estabelece qualquer limite e muito menos prevê que a concessionária terá assegurado o reequilíbrio econômico e financeiro decorrente da adoção das medidas previstas neste subitem.

Pois bem, diante dos fatos, assisto razão à reclamante e entendo que mais uma vez verificamos a necessidade de se estabelecer em edital a regra para composição da frota.

Repito aqui o texto acima, sugiro que se estabeleça em edital a seguinte redação:

- i. A concessionária deve iniciar o período de concessão com ônibus de idade igual ou menor que 8 (oito) anos, tomando por base a data do primeiro licenciamento do veículo.
- ii. Todo e qualquer ônibus que for acrescido à frota, seja por aumento de demanda ou linhas, deve possuir idade igual ou menor a média de idade da frota em operação, tomando por base a data do primeiro licenciamento do veículo.
- iii. As substituições dos ônibus devem ocorrer por veículo de idade igual ou menor ao substituído, mantendo as condições de segurança e conforto ao usuário, tomando por base a data do primeiro licenciamento do veículo.





Procuradoria Geral

- iv. Em caso de renovação da concessão, deve ser realizada também a renovação total da frota, com veículos de idade igual ou menor que 8 (oito) anos, tomando por base a data do primeiro licenciamento do veículo.
- v. Em todas as situações listadas acima, deve ser observado as questões de segurança e conforto ao usuário, cabendo ao CMTC a fiscalização.

III. CONCLUSÃO

Assiste razão parcial a reclamante, devendo-se proceder as alterações no edital conforme sugerido acima.

No entanto, recomendo também ao Chefe do Poder Executivo Municipal, que instaure uma comissão para auditar o *modus operandi* da **CONCESSIONÁRIA** atual. Pois inúmeras foram as informações repassadas por ela que agora são objeto de impugnação, da mesma forma como ocorreu no passado, numa clara tentativa de atrapalhar o processo licitatório e se perpetuar na concessão. Recomendo, ainda, que essa comissão não seja composta por membros do Conselho Municipal do Transporte Coletivo, o qual também deve ser objeto de auditoria.

Não é de se espantar que, após a realização dos ajustes aqui propostos e publicação de novo edital, vejamos novamente um novo pedido de impugnação da **CONCESSIONÁRIA** atual, com base em informações privilegiadas e omitidas ao poder público.

O transporte coletivo hoje prestado em nosso município não atende aos interesses públicos e sim, tão somente, o interesse privado. Estamos diante de um monopólio criado com o conluio do poder público.”

Do Item 13.5 do Edital

A Impugnante bem observa que o item 13.5 prevê a documentação de habilitação seja inserida no envelope nº 2, demonstrando preocupação diante do item 12.4.4 que prevê:

“ 12.4.4 – A inversão dos documentos no interior dos envelopes, ou seja, a colocação no envelope de Habilitação, da Proposta Financeira, ou qualquer outra, acarretará a exclusão da licitante do certame.”





Procuradoria Geral

Já o item 13 do edital traz:

“13 – CONTEÚDO DO ENVELOPE Nº 1 – HABILITAÇÃO”
[...]

13.5 A título de **habilitação** no certame, os licitantes deverão apresentar a seguinte documentação no **Envelope nº 2**, salvo quando as informações pertinentes estiverem contempladas de forma regular no SICAF-PML:

Com razão a impugnante, considerando que o edital não prevê a inversão de fases, induzindo às licitantes ao erro ao determinar que os documentos de habilitação devam ser inseridos no envelope nº 2.

Do Cadastro no SICAF Municipal e da Consulta Antes da Assinatura do Contrato

Bem observa a impugnante que o item 13.2 do edital faculta aos licitantes interessados o credenciamento no SICAF municipal, porém, o item 20.3 prevê que antes da assinatura do contrato a administração realize consulta ao SICAF municipal e que, caso o registro apresente alguma irregularidade, o “contratado” deverá regularizar a situação no prazo de até cinco dias, sob pena de aplicação das penalidades previstas no edital.

Primeiramente, o item 20.3.1 prevê que o contratado deve regularizar sua situação. Ocorre que, se a regularização deve se dar em um momento anterior à assinatura do contrato, não se trata, ainda, de contratado, mas sim de licitante.

A intenção da consulta ao SICAF municipal antes da assinatura do contrato é a verificação da manutenção das condições de habilitação. Considerando que, tanto as licitantes credenciadas quanto as não credenciadas no SICAF municipal poderão participar do certame, não existe lógica na previsão do item 20.3.

Ainda argumenta a licitante, com razão, que o art. 3º § 2º da Portaria nº 1095 de 20 de outubro de 2017 que estabelece normas para o SICAF Municipal – anexo VIII do edital – prevê que, se o proponente homologado não tiver inscrito no SICAF municipal no momento da assinatura do contrato, a Administração deverá realizar o cadastramento, sem qualquer ônus para o licitante, com base na documentação apresentada para habilitação.





Procuradoria Geral

Com razão, portanto, a impugnante, devendo haver a modificação dos itens 20.3, 20.3.1 e 20.3.2 do edital.

Das Diferentes Previsões Sobre as Penalidades

A impugnante aponta que o item 28 do edital e a cláusula décima quarta da minuta do contrato trazem previsões diferentes sobre as penalidades.

Observa-se que o item 28.1 do edital traz as penalidades caso a adjudicatária se recuse a assinar o contrato ou não o faça no prazo fixado, o que, por óbvio, não precisa constar na minuta do contrato

Com razão a impugnante, devendo a minuta do contrato ser modificada, conforme o item 28 do edital

Da Revogação do Processo de Concorrência Pública nº 017/2020

A manutenção do edital nos termos em que foi publicado ou sua retificação seria, conforme lição de Marçal Justen Filho, “inconveniente e inadequado à satisfação das funções atribuídas ao Estado”, devendo ser revogado.

A Lei 8666/93, em seu artigo 49 apregoa que a Administração Pública deverá revogar o processo licitatório por razões de interesse público:

“Art. 49. A autoridade competente para a aprovação do procedimento somente poderá revogar a licitação por razões de interesse público decorrente de fato superveniente devidamente comprovado, pertinente e suficiente para justificar tal conduta, devendo anulá-la por ilegalidade, de ofício ou por provocação de terceiros, mediante parecer escrito e devidamente fundamentado.”

O doutrinador Marçal Justen Filho explica:

“Na revogação, o desfazimento do ato administrativo não decorre de vício ou defeito. Aliás, muito pelo contrário. Somente se alude à revogação se o ato for válido e perfeito: se defeituoso, a Administração deverá efetivar sua anulação. A revogação se funda em juízo que apura a conveniência do ato relativamente ao interesse público”

Mais adiante assevera o doutrinador:

“No exercício de competência discricionária, a Administração desfaz seu ato anterior para reputá-lo incompatível com o interesse público. (...) Após praticado o ato, a Administração verifica que o interesse público poderia ser melhor satisfeito por outra via. Promoverá, então, o desfazimento do ato anterior.” (JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à lei de





Procuradoria Geral

licitações e contratos administrativos – 16ª ed., rev. atual. e ampl. – São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014)

Diante das falhas, omissões e contradições apontadas no edital de concorrência pública nº 017/2020, clara a afronta ao interesse público, ao se dar continuidade a um processo que não atingiria seu objetivo final, sendo cabível o instituto da revogação, em observância à prerrogativa constitucional - Princípio da Autotutela - que dá ao Administrador a possibilidade de rever seus atos, a qualquer tempo, conforme sumulou o STF:

“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 do judiciário”.(Súmula 473).

O Superior Tribunal de Justiça corrobora com o entendimento:

"ADMINISTRATIVO – LICITAÇÃO – REVOGAÇÃO APÓS ADJUDICAÇÃO.

1. No procedimento licitatório, a homologação é o ato declaratório pelo qual a Administração diz que o melhor concorrente foi o indicado em primeiro lugar, constituindo-se a adjudicação na certeza de que será contratado aquele indicado na homologação.

2. Após a adjudicação, o compromisso da Administração pode ser rompido pela ocorrência de fatos supervenientes, anulando o certame se descobertas ilicitudes ou revogando-o por razões de conveniência e oportunidade.

3. Na anulação não há direito algum para os ganhador da licitação; na revogação, diferentemente, pode ser a Administração condenada a ressarcir o primeiro colocado pelas despesas realizadas.

4. Mandado de segurança denegado." (MS 12.047/DF, 1ª Seção, Rel. Min. Eliana Calmon, DJ de 16.4.2007, grifou-se)

E ainda, Acórdão nº 111/2017 do Tribunal de Contas da União:

“O juízo de conveniência e oportunidade a respeito da revogação da licitação é, pela sua própria natureza discricionária, privativo da autoridade administrativa que deve resguardar o interesse público” (TCU, Acórdão nº 111/2007, Plenário, Rel. Min. Ubiratan Aguiar, DOU de 09.02.2007)

Diante do acima exposto, pugna esta Procuradoria Jurídica PELA REVOGAÇÃO DA CONCORRÊNCIA PÚBLICA Nº 017/2020, diante dos argumentos acima apontados, devendo ser elaborado novo termo de Referência e novo Edital com todas as correções acima indicadas.





Procuradoria Geral

DO CARÁTER NÃO VINCULATIVO DO PARECER JURÍDICO

O Parecer Jurídico tem caráter meramente opinativo sobre a viabilidade jurídica do processo, portanto não é deliberativo nem vincula a autoridade superior ordenadora da despesa.

Hely Lopes Meirelles, na obra Direito Administrativo Brasileiro, 26^a ed., leciona:

“Pareceres – pareceres administrativos são manifestações de órgãos técnicos sobre assuntos submetidos a sua consideração. O parecer tem caráter meramente opinativo, não vinculando a Administração ou os particulares a sua motivação ou conclusões, salvo se aprovado por ato subsequente. Já então, o que subsiste como ato administrativo, não é o parecer, mas sim o ato de sua aprovação, que poderá revestir a modalidade normativa, ordinária, negocial ou punitiva” (Meirelles, 2001, p. 185).”

O STF corrobora do entendimento:

“EMENTA: CONSTITUCIONAL. ADMINSTRATIVO. TRIBUNAL DE CONTAS. TOMADA DE CONTAS: ADVOGADO. PROCURADOR: PARECER. CF., art. 70, parág. único, art. 71, II, art. 133. Lei 8.904 de 1994, art. 2º §3º, art. 7º, art. 32, art. 34, IX

I – Advogado de empresa estatal que, chamado a opinar, oferece parecer sugerindo contratação direta, sem licitação, mediante interpretação de lei de licitações. Pretensão do Tribunal de Contas da União em responsabilizar o advogado solidariamente com o administrador que decidiu pela contratação direta: IMPOSSIBILIDADE, dado que o parecer não é ato administrativo, sendo, quando muito, ato de administração consultiva, que visa a informar, elucidar, sugerir providências administrativas a serem estabelecidas nos atos de administração ativa. Celso Antônio Bandeira de Mello, ‘Curso de Direito Administrativo’, Malheiros Ed. 13ª ed. P.377. II – o advogado somente será civilmente responsável pelos danos causados a seus clientes ou terceiros, se decorrentes de erro grave, inescusável, ou de ato ou omissão praticado com culpa, em sentido largo: Cód. Civil, art., 159, Lei 8.906/94, art. 32 III – Mandado de Segurança deferido”. (STF. Mandado de Segurança nº 30928 – DF. Relator Ministro Carlos Velloso, 05 de novembro de 2012)

Entende o Tribunal Regional Federal da 1ª Região:

“ADMINISTRATIVO – IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA – AGRAVO DE INSTRUMENTO – EMISSÃO DE PARECER – NATUREZA OPINATIVA – INEXISTÊNCIA DE CULPA GRAVE OU DOLO – PARECER DO PROCURADOR-GERAL DO MUNICÍPIO – AUSÊNCIA DE RESPONSABILIZAÇÃO DO PARECERISTA – AGRAVO DE INSTRUMENTO PROVIDO. 1. O agravante, na qualidade de Coordenador Jurídico da Superintendência da Zona Franca de Manaus (SUFRAMA), emitiu parecer favorável à contratação, sem licitação, de especialista jurídico privado para subsidiar decisão administrativa, da dirigente da entidade, em sentido contrário à instauração de processo administrativo disciplinar, que apuraria irregularidades funcionais perpetradas pelo agravante e outros Procuradores Federais atuantes na SUFRAMA. 2. Conquanto os julgados do TCU não vinculem o Judiciário, observa-se que, in casu, que o Acórdão 801/2012 – Plenário foi proferido após detida análise de todos os elementos dos autos. 3. **A prática de ato administrativo por agente público que tenha causado dano ao erário, ainda que fundamentado em parecer jurídico de consultoria jurídica, não gera como consequência necessária a responsabilidade do profissional da advocacia pública que subscreveu a peça jurídica. É**





Procuradoria Geral

imprescindível a existência de dolo (conluio com os agentes políticos) ou de culpa grave, revelando que o profissional agiu de má-fé ou foi grosseiramente equivocado ou desinteressado pelo estudo da causa ou do direito, a ponto de não conseguir se escusar do ato ilícito. 4. A função do Advogado Público (ou assessor jurídico) quando atua em órgão jurídico de consultoria da Administração é de, quando consultado, emitir uma peça (parecer) técnico-jurídica proporcional à realidade dos fatos, respaldada por embasamento legal, não podendo ser alçado à condição de administrador público, quando emana um pensamento jurídico razoável, construído em fatos reais e com o devido e necessário embasamento legal. 5. Agravo de instrumento a que se dá provimento.” (AG 0003263-55.2012.4.01.0000 / AM – 08/03/2013 – DESEMBARGADORA FEDERAL MONICA SIFUENTES).

Excerto do Acórdão 2693/2008 Embargos de Declaração – Plenário do TCU. Ministro Relator Valmir Campelo, elucida:

“34. No que concerne, especificamente, à questão do parecer jurídico, merecem ser transcritas daquele julgado [AC-3372-43/06-1] as seguintes lições, que se amoldam com perfeição à hipótese dos autos, posto que idênticas:

[...]

Parecer jurídico não vincula a decisão de dispensar licitação, que compete ao gestor. Distinção entre parecer vinculante e parecer opinativo. Dispensa de licitação é faculdade e não obrigação do gestor.

6. Da mesma forma, o parecer jurídico concordante não socorre aos gestores responsabilizados, eis que não se constituiu, em momento algum, de elemento vinculante da tomada de decisão, mas mera opinião jurídica. A decisão de dispensar a licitação compete ao gestor, que pode (e deve) considerar a opinião de sua assessoria jurídica, mas decide, salvo no caso de parecer vinculante, por sua conta e risco. Risco administrativo, diga-se, inerente ao exercício da gestão e indelegável.

7. Cabe distinguir, de início, entre o parecer vinculante e o parecer opinativo. O primeiro constitui-se em documento que, se descumprido, dá ensejo à responsabilização do gestor, que não pode deixar de segui-lo. O segundo, como o próprio nome sugere, constitui mera opinião jurídica, que não condiciona a decisão posterior do ordenador da despesa, o qual detém, ou deve deter, a totalidade das informações necessárias para decidir

8. De destacar que um parecer jurídico relativo à decisão de dispensar licitação, com fulcro em um dos incisos do artigo 24 da Lei de Licitações e Contratos Administrativos, em especial com referência ao inciso IV, que trata da dispensa por emergência, será, necessariamente, um parecer opinativo. A uma, porque a dispensa de licitação não constitui um dever, uma obrigação vinculada, mas uma mera faculdade do administrador, que sempre poderá preferir a licitação, o que corresponde à regra procedimental. Ora, em sendo faculdade, não há como admitir que o parecer jurídico possa vinculá-lo a dispensar o procedimento licitatório. A duas, porque somente o gestor, por deter a totalidade do conhecimento situacional, pode avaliar com precisão se o problema vivenciado constitui, efetivamente, uma emergência, avaliação esta temerária para o parecerista jurídico, normalmente desvinculado da realidade da gestão’.

PORTANTO, A AUTORIDADE SUPERIOR, PODERÁ DISCORDAR DESTA ASSESSORIA JURÍDICA.

Conforme acima exposto, conclui-se:





Procuradoria Geral

1) Assim, manifesta-se esta Procuradoria pela procedência parcial da impugnação apresentada, devendo o Processo de Concorrência Pública nº 017/2020 ser revogado, em razão de sua manutenção ser inconveniente e inadequada à satisfação das funções atribuídas ao Estado, conforme as razões acima apontadas.

2) O termo de referência e o edital deverão ser reformulados, em consonância com as observações deste parecer e outras que possam ser julgadas pertinentes pela área técnica, para posterior publicação.

Franciene de Castro Martins
Advogada do Município

Acolho as conclusões do PARECER nº 353/2021/PGM, de autoria da advogada do município, Dra. Franciene de Castro Martins, pelos motivos de fato e de direito ali consignados.

Restitua-se o expediente ao setor de origem para conhecimento e ulteriores providências.

Ricardo Guanabara Prevedello
Procurador Geral do Município
OAB/PR 55.168

