TC nº 72-002.410.11-20

ANÁLISE. CONTRATO. CET. Fornecimento de pneus, protetores e câmaras de ar, para uso em motocicletas. REGULAR. Votação unânime.

Relatório e voto englobado TCs 72-002.411.11-93 e 72-002.410.11-20

310ª Sessão Ordinária da Primeira Câmara

Trânsito em julgado: 02/02/2018

D E C I S Ã O

Vistos, relatados e discutidos estes autos, devolvidos na presente sessão pelo Conselheiro EDSON SIMÕES, após vista que lhe fora concedida na 305ª S.O. da Primeira Câmara, ocasião em que votou o Conselheiro ROBERTO BRAGUIM – Relator.

DECIDEM os Conselheiros da Colenda Primeira Câmara do Tribunal de Contas do Município de São Paulo, à unanimidade, de conformidade com o relatório e voto do Relator, julgar regular o Contrato 031/2011.

Participou do julgamento o Conselheiro EDSON SIMÕES.

Presentes o Procurador Chefe da Fazenda Substituto JOEL TESSITORE e o Procurador FERNANDO HENRIQUE MINCHILLO CONDE.

Plenário Conselheiro Paulo Planet Buarque, 26 de julho de 2017.

MAURÍCIO FARIA
Vice-Presidente no exercício da Presidência

ROBERTO BRAGUIM
Relator

RELATÓRIO ENGLOBADO:

Cuida-se no TC 72-002.411.11-93 (Item I) da análise do Pregão 07/2011 e do Contrato 030/2011 e no TC 72-002.410.11-20 (Item II), do Contrato 031/2011, dele decorrentes, firmados pela Companhia de Engenharia de Tráfego – CET com, respectivamente, Distribuidora Veicular Ltda. e Comercial

Douglas de Pneumáticos Ltda., para o fornecimento, no primeiro Ajuste, de pneus, câmaras de ar e protetores de câmaras novos para serem utilizados nos veículos leves, médios e pesados, no valor de R$184.900,00 (cento e oitenta e quatro mil e novecentos reais) e, no segundo, nas motocicletas da frota, no importe de R$ 25.000,00 (vinte e cinco mil reais).

Esclareço, primeiramente, que a instrução processual em ambos os TCs mostrou-se alargada, razão pela qual relatarei apenas os pronunciamentos conclusivos de cada Órgão Técnico que possibilitem o entendimento das questões.

Nessa senda, inicio por relatar o TC 72-002.411.11-93 (Item I), que trata do Pregão e do Contrato 030/2011, tendo a Subsecretaria de Fiscalização e Controle considerado irregular o Procedimento pelos seguintes motivos:

1) Justificativa de quantitativos insuficiente, em afronta ao artigo 15, § 7º, inciso II[1], da Lei 8.666/93;

2) Ausência de habilitação técnica porque os documentos apresentados não eram válidos, em infringência ao artigo 27, inciso II[2] da Lei 8.666/93 e ao item 9.6 do Edital;

3) Habilitação e declaração de licitantes vencedores sem confirmação da regularidade, em afronta ao artigo 4º, inciso XIII[3], da Lei 10.520/02.

Entendeu, também, irregular o Contrato por:

1) Decorrer de Licitação irregular;

2) Justificativa insuficiente de quantitativos, em afronta ao já citado artigo 15, § 7º, inciso II, da Lei 8.666/93.

3) Autorização para realizar Licitação e Contratação proferida por quem não tem autoridade para tal, em infringência ao artigo 20, inciso VI combinado com 21, inciso XII, segunda parte, ambos do Estatuto da Companhia de Engenharia de Tráfego – CET, eis que tais atos deveriam ser proferidos por decisão colegiada da Diretoria, não se admitindo delegação.

---

[1] **Art. 15.** As compras, sempre que possível, deverão: (...). **§ 7º** Nas compras deverão ser observadas, ainda: (...) **II -** a definição das unidades e das quantidades a serem adquiridas em função do consumo e utilização prováveis, cuja estimativa será obtida, sempre que possível, mediante adequadas técnicas quantitativas de estimação.

[2] **Art. 27.** Para a habilitação nas licitações exigir-se-á dos interessados, exclusivamente, documentação relativa a: (...) **II -** qualificação técnica.

[3] **Art. 4º** A fase externa do pregão será iniciada com a convocação dos interessados e observará as seguintes regras: (...) **XIII -** a habilitação far-se-á com a verificação de que o licitante está em situação regular perante a Fazenda Nacional, a Seguridade Social e o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço - FGTS, e as Fazendas Estaduais e Municipais, quando for o caso, com a comprovação de que atende às exigências do edital quanto à habilitação jurídica e qualificações técnica e econômico-financeira;

A fim de serem assegurados o contraditório e a ampla defesa, foi oficiada a Companhia de Engenharia de Tráfego – CET que, em sua defesa esclareceu, em resumo, que os *quantitativos* foram obtidos após consulta ao sistema de controle do almoxarifado (SAI – Sistema Integrado de Almoxarifado) tendo como parâmetro temporal os seis meses anteriores ao início do processo de contratação; que o quantitativo foi definido segundo critério técnico para garantir o suprimento do material, prática comum a empresas que mantém grande frota de veículos; ademais, considerou o escasso estoque do produto e a quantidade e modelos de viaturas por ela adquiridas à época, para os quais não havia "histórico" de consumo. Defendeu que militava em favor do Gerente de Administração da Frota a presunção de veracidade dos fatos inerentes às declarações prestadas por agentes públicos. Em relação à *ausência de habilitação técnica do Licitante vencedor,* acentuou que levou em consideração o atestado de capacidade técnica apresentado no processo administrativo e juntado em suas razões, asseverando que ele comprovava uma quantidade de fornecimento anterior superior a 76,66% relativamente ao quantitativo licitado; já no que tange à *autenticidade das certidões*, juntou documento em que se observa que a Comissão de Licitação as confirmou (fls. 265/266), de modo a não constarem dívidas tributárias da Licitante vencedora junto à Fazenda Municipal, daí decorrendo que a declaração da vencedora ocorreu após as certidões serem tidas por regularizadas.

Os argumentos apresentados foram suficientes apenas para a Subsecretaria de Fiscalização e Controle considerar sanadas as irregularidades relativas à habilitação e à declaração das Licitantes vencedoras na análise do Pregão, mantendo as demais, inclusive às do Contrato.

A Assessoria Jurídica de Controle Externo, por sua vez, convenceu-se quanto às explicações referentes aos quantitativos no Pregão, entendendo que não restou demonstrado sua incorreção, admitindo-se a aplicação, no caso, do princípio da presunção legal relativa e, nessa esteira, considerou-os justificados.

Ainda no âmbito do Pregão, com relação à documentação de *habilitação da Contratada* do Item II – Comercial Douglas de Pneumáticos Ltda., que deveria ter apresentado atestado relativo a fornecimento de pneus para motocicletas –, concordou com a Subsecretaria de Fiscalização e Controle no sentido de que o documento por ela juntado à fl. 265 não satisfazia o Edital porque se referia ao fornecimento de pneus, câmaras e protetores para veículos (leves, médios e pesados) e não para motocicletas.

Entendeu, assim, ter havido desrespeito aos princípios da igualdade e da competitividade, na medida em que uma exigência menos rigorosa aumentaria a competitividade do certame. Por outro lado, aproveitou a defesa ofertada no TC 72-002.410.11-20 (Item II) para, na exegese do artigo 21, inciso V, do Estatuto da Companhia de Engenharia de Tráfego – CET, considerar legítima a delegação de competência para autorizar a abertura do Certame. Em relação ao Contrato, ponderou que a o único óbice a impedir o seu acolhimento era o fato de

decorrer de Procedimento Licitatório dado como irregular, uma vez que adequadamente formalizado. Opinou, finalmente, pelo não acolhimento do Pregão diante da ausência de comprovação de habilitação da Licitante vencedora do Item II – Comercial Douglas de Pneumáticos Ltda. – referente ao fornecimento de pneus de motocicleta e do Contrato, pelo princípio da acessoriedade.

A Procuradoria da Fazenda Municipal, após ter pleito preliminar de formulação de quesitos por mim indeferido, defendeu a regularidade do Pregão porque os serviços eram necessários e as impropriedades formais; não havia indícios de existência de prejuízo e não se constatou dolo, má-fé, ou culpa por parte dos agentes. Requereu o acolhimento dos Ajustes relevando-se as impropriedades e, no caso de serem considerados irregulares, o reconhecimento de seus efeitos financeiros e patrimoniais, em homenagem ao princípio da segurança jurídica.

Na sequência, foram intimados os Ordenadores das Despesas abaixo nominados que, em momentos diferentes da instrução processual, assim se manifestaram:

1) Marcelo Branco Cardinale, por meio de pronunciamento da Companhia de Engenharia de Tráfego:

a) apropriou-se dos argumentos da Assessoria Jurídica de Controle Externo e da Procuradoria da Fazenda Municipal que entenderam justificados os *quantitativos;*

b) aduziu que o *atestado* apresentado pela Licitante atendeu o determinado na Lei Federal porque era pertinente e compatível com o objeto licitado, isto é, "hábil para a habilitação da Licitante", que era capaz de "suportar o encargo que lhe seria imposto"*.*

Além disso, a hipótese não cuidou de vício formal essencial e insuperável, tendo sido a contratação vantajosa para a Administração;

c) reiterou os argumentos da Companhia quanto à *delegação de competências.*

2) Valter Luiz Vendramin asseverou que como Diretor de Sinalização da Companhia não tinha participação nos trâmites técnicos do Pregão, competindo-lhe apenas acatar os pareceres técnicos a esse respeito, sendo certo que sua assinatura no Contrato decorrente do Procedimento originou-se em expediente normal da empresa.

3) Maria de Fátima Sobral Belchior sustentou que o Edital exigia que o Licitante vencedor comprovasse o fornecimento de 60 (sessenta) pneus para o item 2 independentemente do tipo de pneu, que poderia ser de veículo (leve, médio ou pesado) ou motocicleta e que o *atestado de capacidade técnica* apresentado foi para "257 pneus, 130 câmaras de ar e 35 protetores, que corresponde a 76,66% a mais do solicitado no Edital" (fl. 407).

Além disso, defendeu que o Edital não fixou a apresentação dos atestados para um tipo específico de pneu – para veículo ou motocicleta – exatamente para ampliar a participação de empresas. Quanto aos demais tópicos, reiterou manifestação do Sr. Marcelo Cardinale.

4) Jealci R. de Queiroz: levou em consideração os últimos 6 (seis) meses e realizou uma estimativa de gastos para a compra de novos pneus, tendo constatado que a Companhia possuía: 181 viaturas tipo Ranger e apenas 170 pneus foram adquiridos; 155 viaturas tipo Fiesta com 60 pneus adquiridos. Acrescentou que a frota era composta por 1.084 veículos, sendo ínfimo o número de pneus.

No mais, reiterou os argumentos da Companhia, reproduzidos pela Sra. Maria de Fátima S. Belchior, pelo que me permito não os reproduzir.

5) Luiz Alberto dos Reis e Armando Antonio Fontoura Filho deixaram transcorrer "in albis" o prazo para defesa.

Em seguida, a Distribuidora Veicular Ltda. foi intimada para se defender, aduzindo, em seu benefício, inexistir vício capaz de anular o Pregão, porém, caso isso ocorra, faria jus ao ressarcimento dos bens fornecidos à Companhia. Defendeu que o vício, se existente, podia ser convalidado porque a finalidade pública foi alcançada e eventual anulação dos atos praticados no Pregão deveriam alcançar apenas a Licitante do item 2, tratado no TC 72-002.410.11-20 (Item II), mantendo-se preservados os atos praticados no Item I (TC 72-002.411.11-93). Requereu a convalidação do Contrato 030/2011 porque os procedimentos licitatórios foram respeitados pelo Requerente e os objetos entregues na forma e prazo estipulados. Alternativamente, pleiteou a aplicação do parágrafo único[4] do artigo 59 da Lei 8.666/93, indenizando-se a Contratada pelo executado e pelos prejuízos suportados.

A Subsecretaria de Fiscalização e Controle não se convenceu dos argumentos apresentados nas defesas e manteve seu entendimento pela irregularidade do Pregão e do Contrato em causa.

Já a Assessoria Jurídica de Controle Externo, revendo seu posicionamento de fls. 387/391, após o pronunciamento das Sras. Maria de Fátima Belchior e Jealci Queiroz, entendeu irregular o Pregão dada a ausência de comprovação de habilitação da Vencedora do Item II.

---

[4] **Art. 59.** A declaração de nulidade do contrato administrativo opera retroativamente impedindo os efeitos jurídicos que ele, ordinariamente, deveria produzir, além de desconstituir os já produzidos. **Parágrafo único.** A nulidade não exonera a Administração do dever de indenizar o contratado pelo que este houver executado até a data em que ela for declarada e por outros prejuízos regularmente comprovados, contanto que não lhe seja imputável, promovendo-se a responsabilidade de quem lhe deu causa.

A Procuradoria da Fazenda Municipal, por seu turno, manteve seu entendimento pela regularidade dos atos, requerendo, ao menos, o reconhecimento dos efeitos financeiros.

O Assessor da Secretaria Geral, entendendo não terem sido produzidos fatos novos, ratificou seu posicionamento pela irregularidade do Pregão e do Contrato 030/2011, dele decorrente. O Sr. Secretário Geral, por seu turno, mesmo concordando com o Assessor, defendeu que diante da manifestação da Companhia de Engenharia de Tráfego – CET de que o atestado de capacidade técnica era hábil para a habilitação da Licitante e não configurou vício essencial, considerando que a contratação foi vantajosa e eficaz para a Administração, e, ainda, diante da inexistência de prejuízo ao Erário, ponderou que a Licitação e o Contrato poderiam ser excepcionalmente acolhidos.

Volto-me, agora, ao TC 72-002.410.11-20 (Item II), que analisa o Contrato 031/2011, também decorrente do Pregão tratado no TC 72-002.411.11-93 (Item I).

Observo, no tocante a este Item que as falhas encontradas pela Subsecretaria de Fiscalização e Controle são idênticas àquelas apontadas no Contrato tratado no TC 72-002.411.11-93 (Item I), pelo que me permito não as reproduzir, neste momento, a não ser para informar que referido Órgão opinou, em suas várias intervenções, pela irregularidade do Ajuste.

No âmbito da defesa, a Companhia de Engenharia de Tráfego – CET, no tangente à *delegação de competências,* acrescentou ser assunto "interna corporis", fundamentado no artigo 15 da Lei 13.279/02, no Decreto Municipal 44.279/03 e no artigo 21, inciso V no seu Estatuto Social, de modo que a autorização para a abertura de Licitações era legítima e foi delegada pelo Presidente ao Diretor Administrativo e Financeiro da Companhia.

Nesse particular, a Assessoria Jurídica de Controle Externo, na questão dos *quantitativos,* utilizou os mesmos argumentos discorridos no TC 72-002.411.11-93 (Item I) e, apesar de insuficientes, considerou não haver provas nos autos de que eles estavam incorretos, assim, em nome do princípio da presunção de veracidade dos atos administrativos, considerou válida a justificativa da Companhia. Em relação à *delegação de competências,* apontou ter acolhido o parecer AJU 07/12 da Companhia de Engenharia de Tráfego – CET nos TCs 72-001.453.12-89, 72-001.454.12-41 e 72-001.462.12-70, entendendo legais e legítimos o Estatuto Social da Companhia e o Ato de Delegação de Competências (Ato do Presidente 047/11). Fez, entretanto, ponderações quanto ao Contrato derivar de Licitação considerada irregular pela Área Técnica; aduziu que a apresentação, pela Contratada, de atestado de habilitação técnica relativo a pneus de veículos (leves, médios e pesados) ao invés de relativos a motocicletas, para o qual fora vencedor, maculou o Pregão, situação que poderia afetar o Contrato, embora adequadamente formalizado. Tal posicionamento foi seguido pelo Assessor Subchefe de Controle Externo.

Os Ordenadores das Despesas foram intimados para apresentarem defesa, entretanto, apenas o Sr. Valter Luiz Vendramin pronunciou-se e se utilizou dos argumentos desenvolvidos no TC 72-002.411.11-13 (Item I), pelo que não os reproduzirei.

Devidamente intimada, a Contratada informou, em sucinta defesa, em relação aos quantitativos, que observou integralmente os requisitos do Edital e que cumpriu o Contrato, pugnando por sua regularidade.

A Procuradoria da Fazenda Municipal, por iniciativa própria, juntou aos autos respostas aos quesitos endereçados à Companhia, após ter o seu pleito por mim indeferido na forma do despacho de fl. 82. Reiterou, no mais, a regularidade do Contrato, relevando-se as impropriedades formais, pleiteando, ao menos, que seus efeitos financeiros sejam reconhecidos, em face da inexistência de dolo, culpa ou má-fé ou de prejuízos ao Erário.

A Secretaria Geral, por seu turno, entendeu que o único óbice ao acolhimento do Contrato decorre da Licitação ser irregular e, assim, na esteira da Assessoria Jurídica de Controle Externo, opinou pela regularidade, condicionando sua aceitação, no entanto, à do Pregão, em face do princípio da acessoriedade.

É o relatório.

VOTO ENGLOBADO

As matérias que merecem enfrentamento neste julgamento dizem respeito ao Pregão 07/2011 e ao Contrato 030/2011, no âmbito do TC 72-002.411.11-93 (Item I) e ao Contrato 031/2011, na esfera do TC 72-002.410.11-20 (Item II).

Em relação ao Pregão, no sentir das Áreas Técnicas desta Casa, duas questões remanesceram, a saber:

1) justificativa insuficiente de quantitativos;

2) ausência de comprovação de habilitação técnica no que pertine à Vencedora do objeto tratado no processo enunciado como Item II.

No tocante aos Contratos, as irregularidades coincidem e são as seguintes:

1) derivarem de Licitação considerada irregular;

2) justificativa insuficiente de quantitativos;

3) autorização para realizar Licitação e contratação proferida por quem não tem autoridade para tal.

No que toca aos *quantitativos* almejados, inicialmente convém anotar que a frota, conforme sustentou a Companhia de Engenharia de Tráfego – CET, contava, em fevereiro de 2011, com 1084 (mil e oitenta e quatro) unidades, das quais 311 (trezentas e onze) eram motocicletas. Assim, consoante Relatório GAF 002/11 da Companhia, juntado às fls. 08/09, daquele total, excluindo-se as motocicletas, foram consumidos 82,73% dos pneus da frota. Além disso, como bem ponderou a Companhia, seus veículos/motocicletas devem apresentar ótimas condições sobretudo dos pneus, a fim de os agentes desempenharem suas tarefas com segurança, de serem evitados acidentes e de se assegurar a fluidez no trânsito, concorrendo, ainda, para aumentar a disponibilidade desses bens.

A este cenário, somam-se outros argumentos apresentados pela Companhia para justificar os *quantitativos*, que considero plausíveis. São eles:

1) a compra foi autorizada após consulta ao Sistema Integrado de Almoxarifado – SAI;

2) o parâmetro temporal para a compra foram os 06 (seis) meses anteriores ao início do processo de contratação;

3) havia escasso estoque do produto;

4) parte da frota de veículos e motocicletas não possuía "histórico" de consumo de pneus e câmaras de ar.

Tais motivos, em meu entendimento, formam base para autorizar o afastamento da irregularidade relativa aos *quantitativos.* Não fosse isso, também por outro motivo considero-a sanada. É que, em última análise, a aquisição de pneus, seja para veículos leves, médios e pesados ou motocicletas será sempre por *estimativa* e isto porque deve-se levar em conta, no momento da requisição, aspectos técnicos como a durabilidade do pneu, o seu desgaste e as especificidades dele em relação às marcas de carro e de motocicletas utilizados.

Mais. Nesse âmbito, a própria Assessoria Jurídica de Controle Externo desta Casa deixou consignado não haver nos autos demonstração de que o quantitativo estava incorreto. Penso, assim, que a matéria concernente aos quantitativos resta superada pela fundamentação apresentada.

No que se refere à ausência de comprovação de *habilitação técnica,* a irregularidade apontada pela Subsecretaria de Fiscalização e Controle refere-se aos atestados apresentados pela Comercial Douglas de Pneumáticos Ltda. alcançando, assim o Pregão e o Contrato 031/2011, este último tratado no TC 72-002.410.11-20 (Item II).

Desse modo, os motivos de meu convencimento emergem da instrução de ambos os processos, assim, no documento de fl. 171 do TC 72-002.411.11-93 (Item I), que analisa o Pregão, a empresa Comercial Douglas de Pneumáticos Ltda. declarou ter fornecido 48 (quarenta e oito) pneus para motocicletas ao 33º Batalhão de Polícia Militar Metropolitano e 27 (vinte e sete) para o 9º Batalhão da Polícia Militar de Marília, totalizando, então, 75 (setenta e cinco) pneus, número superior ao exigido pelo Edital, que era de 60 (sessenta) pneus. E ainda, as Notas de Empenho juntadas às fls. 172/173 (33º Batalhão) e 174/175 (9º Batalhão), descrevem o objeto como "pneumático para motocicleta/motoneta/bicicleta" confirmam que o atestado foi apresentado para comprovar a aptidão técnica para o fornecimento de pneus para motocicleta, atestando o respeito às cláusulas do Edital.

Já o questionamento da Subsecretaria de Fiscalização e Controle quanto ao atestado de fl. 176 do TC 72-002.411.11-93 (Item I), segundo o qual os pneus nele descritos se referem a veículos leves, médios e pesados, resultando irregular, porque a empresa Comercial Douglas de Pneumáticos Ltda. fora contratada para o fornecimento de pneus para motocicleta, não me parece suficiente para declarar a irregularidade do Pregão. Primeiro porque o atestado se refere à capacidade técnica, que não se confunde com certidão de desempenho. Em segundo lugar porque entendo pertinente a resposta da Companhia de Engenharia de Tráfego – CET ao quesito formulado pela Procuradoria da Fazenda Municipal que lhe indagou se a omissão da expressão "para motocicletas" no atestado de desempenho e capacidade técnica acarretou algum prejuízo à Licitação ou à Contratação. A Companhia esclareceu que o objetivo da habilitação é verificar se os proponentes atendem às condições necessárias de participação no Certame de modo a escolher o profissional melhor qualificado para efetuar o serviço. Aduziu, ainda, que a empresa Comercial Douglas de Pneumático Ltda. é "fornecedora de pneus, câmaras de ar e protetores de câmaras, cujo atestado de capacidade técnica apresentado (fls. 189) demonstra (atesta) o fornecimento de 257 pneus, 130 câmaras de ar e 35 protetores, que corresponde a 76,66% a mais do solicitado no edital, não acarretando prejuízo à licitação. Quanto à contratação, transcorreu da melhor forma possível, sendo certo que a empresa vencedora forneceu corretamente os itens solicitados pela Gerência Administrativa da Frota, conforme especificado no edital".

Com essas considerações, dou por superadas as questões relativas aos quantitativos e à habilitação técnica, apontadas quando do exame do Pregão 07/11.

No que tange aos Contratos, a matéria dos *quantitativos* já foi resolvida.

Em relação aos *despachos de autorização da licitação e da contratação serem prolatados por autoridade que não teria competência estatutária para tal,* firmei entendimento no sentido de que basta a assinatura de um dos responsáveis indicados no Ato do Presidente 22/10 da Companhia para

autorizar Licitações e Contratos até o valor de R$ 650.000,00 (seiscentos e cinquenta mil reais), como são os Ajustes neste momento examinados.

Ademais, consoante me manifestei nos TCs 72-002.260.11-00 e 72-000.745.12-59, a matéria é de competência interna do Órgão, portanto, somente à Companhia caberia questionar suposta irregularidade ao seu cumprimento, o que não correu. Afasto, portanto, a irregularidade apontada na Licitação e nas Contratações em julgamento.

Por todo o exposto, acolho o Pregão 07/2011 e julgo regulares os Contratos 030/2011 tratado no TC 72-002.411.11-93 (Item I) e 031/2011 objeto do TC 72-002.410.11-20 (Item II). (305ª S.O. da Primeira Câmara)