



EM TRAMITAÇÃO

JURISPRUDÊNCIA

TC nº 72-002.709.06-18

REPRESENTAÇÃO. EDITAL. CONCORRÊNCIA. SMT. Serviços de fiscalização automática de trânsito. Edital corrigido. CONHECIDA. Itens 3, 7 e 11 PREJUDICADOS. Demais itens IMPROCEDENTES. Votação unânime.

Relatório e Voto englobado TCs: 72.004.120.05-73, 72.004.422.05-32, 72.004.705.05-57, 72.004.517.05-47, 72.004.515.05-11 e 72.002.708.06-55.

TCs citados: 72.000.914.10-52, 72.000.606.08-76, 72.003.751.09-62, 72.000.920.10-55 e 72.001.481.11-33

2.616ª Sessão Ordinária

A C Ó R D Ã O

Vistos, relatados e discutidos estes autos, dos quais é Relator o Conselheiro EDSON SIMÕES.

ACORDAM os Conselheiros do Tribunal de Contas do Município de São Paulo, à unanimidade, de conformidade com o relatório e voto do Relator, em conhecer da representação interposta pela empresa "i Dois Imagens Inteligentes" Publicidade Digital Ltda., visto que preenchidos os requisitos de admissibilidade previstos nos artigos 54 e 55 do Regimento Interno deste Tribunal, no artigo 31 da Lei Orgânica do Município de São Paulo, combinados com o artigo 113, § 1º, da Lei Federal 8.666/93.

ACORDAM, ademais, à unanimidade, no mérito, em considerar prejudicada quanto aos itens 3 (não disponibilização de informações sobre o banco de dados), 7 (quantidade indefinida de cópias, em papel, dos registros das imagens, dados e estatísticas das infrações a serem solicitadas pela Prefeitura) e 11 (exigência de que o equipamento/sistema barreira eletrônica possibilite a adequada configuração à distância, desde o Centro de Processamento de Imagem, porém sem um sistema de verificação ativo), tendo em vista que os apontamentos constantes desses itens foram objeto de alteração e correção pela Secretaria Municipal de Transportes – SMT, nos exatos termos das determinações deste Tribunal, sanando, portanto, as impropriedades antes verificadas no edital.



ACORDAM, ainda, à unanimidade, em julgar improcedentes os demais itens impugnados.

ACORDAM, afinal, à unanimidade, em determinar o envio de cópia do presente Acórdão à empresa representante e à SMT, nos termos do artigo 58 do Regimento Interno desta Corte.

Participaram do julgamento os Conselheiros EURÍPEDES SALES – Revisor, ROBERTO BRAGUIM e YARA TACCONI.

Presente o Procurador Chefe da Fazenda "ad hoc" FRANCISCO COLLET E SILVA.

Plenário Conselheiro Paulo Planet Buarque, 30 de maio de 2012.

MAURÍCIO FARIA - Vice-Presidente no exercício da Presidência.

EDSON SIMÕES – Relator.

RELATÓRIO ENGLOBADO

Cuidam os autos do TC 4.120/05-73 da análise do Edital da Concorrência nº 02/2005¹, realizada pela Secretaria Municipal de Transportes, tendo por objeto a contratação de empresa especializada na prestação de serviços de fiscalização automática de trânsito, com equipamento/sistema Barreira Eletrônica, no valor estimado de R\$ 96.498.770,62 (noventa e seis milhões, quatrocentos e noventa e oito mil, setecentos e setenta reais e sessenta e dois centavos) para os três lotes, pelo prazo de 48 (quarenta e oito) meses.

No TC 4.422/05-32, é tratado o acompanhamento do procedimento da licitação acima especificada. Os TCs 4.705.05-57, 4.517.05-47 e 4.515.05-11 de 2005 e 2.708.06-55 e 2.709.06-18 de 2006 que os acompanham, tratam de Representações opostas em face do citado Edital, formuladas por SPL Construtora e Pavimentadora Ltda., Pégasus Informática Ltda., GTC Gerenciamento e Controle de Trânsito Ltda. e "i Dois Imagens Inteligentes" e Publicidade Digital Ltda., respectivamente.

No TC nº 4.120/05-73, a Coordenadoria V, concluiu, preliminarmente, que o Edital (primeira versão) não reunia condições de acolhimento, em razão do seguinte:

- 1) Inadequação da pesquisa de preços²;

¹ A Sessão de Abertura dos envelopes das propostas, estabelecida no Edital, fl. 141, estava prevista para ser realizada no dia 21 de novembro de 2005.

² Supostamente infringindo o artigo 2º, inciso VI do Decreto Municipal nº 44.279/03 (item 3.4 – fls. 350/351)

Equipe de Trabalho:

Saarah Miranda / Sandra Nogueira / Ângela Manso / Wanderson Nunes
Maria José Gregório / José Laurindo



- 2) Falta de detalhamento suficiente do objeto³;
- 3) Incompatibilidade do tipo da licitação e dos critérios de julgamento com o objeto⁴;
- 4) Inadequação da planilha de orçamento⁵;e
- 5) Inadequação do índice e do prazo estipulados para a concessão do reajuste⁶ (folhas 347/365v, em, 10.11.05)⁷.

Diante disso, no dia 18 de novembro de 2005, foi determinada a suspensão "sine die" da licitação, cuja sessão de abertura encontrava-se agendada para o dia 21 de novembro de 2005 (folhas 367/368).

Oficiada, a Secretaria Municipal de Transportes⁸ informou que o certame havia sido suspenso⁹ e apresentou as suas justificativas¹⁰, alegando,

³ Supostamente infringindo o artigo 7º, § 2º, inciso I da Lei Federal nº 8.666/93 e o artigo 2º, inciso IV, do Decreto Municipal nº 44.279/03 (item 3.11 – fls. 353/354)

⁴ Supostamente contrariando o artigo 3º da Lei Federal nº 8.666/93 (item 3.13 e subitens – fls. 355/358)

⁵ Supostamente em desacordo com o artigo 7º, § 2º, inciso II da Lei Federal nº 8.666/93 combinado com o artigo 2º, inciso VI, do Decreto Municipal nº 44.279/03 (item 3.14 – fls. 358/359)

⁶ Supostamente infringindo o artigo 40, inciso XI da Lei Federal nº 8666/93 e a Portaria SF nº 104/94 (item 3.16 – fls. 360/361)

⁷SFC: Observou, ainda, alguns equívocos formais na minuta de contrato e ressaltou a importância da necessidade de se garantir, após a promulgação da Lei Orçamentária Anual de 2006 e do Plano Plurianual 2006 - 2009, o provisionamento, por meio de nota de reserva, dos recursos orçamentários da despesa no exercício 2006 e a certificação nos autos da contemplação no Programa Plurianual de 2006 a 2009.

a.) A dotação orçamentária citada na Cláusula 5.1 não guarda conformidade com a dotação apontada no item 2.1 do Edital; b.) As cláusulas 8.4.1 e 12.1.1 do contrato apresentam erro na indicação do número do Processo administrativo; e c.) A cláusula: 17.2.1 menciona "18.2", quando o correto seria "17.2".

⁸ A aprovação do Edital da Concorrência nº 002/05 - SMT.GAB e a autorização para a abertura da licitação na modalidade Concorrência foi assinada em 28.09.05, pelo Secretário Municipal de Transporte, Sr. Frederico Bussinger, Secretario Municipal de Transportes à época (fl. 259).

⁹ (consoante publicação no Diário Oficial de 2005)

¹⁰Esclarecimentos da Origem: (a) em razão de sua natureza os serviços podem ser prestados de formas diversas, com tecnologias distintas entre si, motivo pelo qual optou-se por elaborar especificação funcional dos serviços pretendidos, com foco nos resultados e qualidades almejados, o que determinou a apuração do orçamento por intermédio de pesquisa de preços e não por planilha de custos; (b) o valor mensal referência estipulado no edital em tela é inferior aos valores do contrato anterior firmado pela Companhia de Engenharia de Tráfego para a execução dos mesmos serviços; (c) há plena adequação entre o valor mensal ora alcançado e o fixado em contrato congênere firmado pela Prefeitura do Município de Santo André; (d) o Termo de Referência que integra o edital contém especificação técnica funcional que descreve os serviços pretendidos pela Administração, mas não como eles devem ser realizados; (e) os meios pelos quais os serviços serão prestados deverão ser objeto das propostas técnicas apresentadas pelos interessados; (f) para que fosse possível especificar materiais, componentes, módulos, equipamentos e software seria necessário, como condição preliminar, projetar sistema próprio, ao qual todas as empresas licitantes deveriam se submeter, o que seria inviável, tendo em vista os custos e o tempo envolvidos; (g) uma especificação técnica que chegue ao detalhe do "hardware" e "software" tenderia a limitar o número de participantes e a dirigir a licitação para alguma(s) empresa(s), além de inviabilizar futuras melhorias tecnológicas, porquanto os serviços ficariam cingidos à especificação inicial do edital; (h) a descrição do banco de dados não tem por finalidade descrever o objeto da contratação como um todo; (i) com relação à alegada necessidade de elaboração de projeto básico, da leitura do Termo de Referência que integra o

Equipe de Trabalho:

Saarah Miranda / Sandra Nogueira / Ângela Manso / Wanderson Nunes

Maria José Gregório / José Laurindo



em síntese, que os serviços a serem contratados, por sua natureza, poderiam ser prestados a contento de formas diversas, com o uso de distintas tecnologias, razão pela qual, optou-se por elaborar a especificação funcional dos serviços pretendidos, com foco na qualidade e nos resultados almejados.

Arguiu que, em razão da diversidade de possibilidades, o meio pelo qual os serviços seriam prestados também fazia parte do objeto da licitação, sendo certo que venceria a empresa que apresentasse a melhor técnica, com o preço mais vantajoso (folhas 374/389, em 15/12/2005).

Em nova manifestação, a Coordenadoria V reiterou a sua conclusão (folhas 394/402 em 16/12/2005).

A Assessoria Jurídica de Controle Externo, mediante extenso parecer, opinou pela possibilidade de seguimento da licitação,¹¹ coligindo que todas as questões apontadas pela Auditoria decorrem de um ponto comum: a Administração apenas definiu o fim pretendido, mas não o meio necessário para o seu alcance.

Por conseguinte, do desconhecimento prévio quanto à técnica a ser empregada, decorre a impossibilidade de se elaborar uma pesquisa de

instrumento convocatório verifica-se que o padrão do projeto para os locais com infraestrutura, antigos ou novos, é igual aos já existentes; (j) quanto ao modelo ou a tipificação do pórtico ou totem – painel indicador de velocidade – será apresentado pela empresa interessada em sua proposta técnica, sendo aceito desde que atenda à funcionalidade especificadas no subitem 8.9 do Termo de Referência; (k) realmente há desequilíbrio entre a pontuação técnica em relação ao preço, o que será revisto; (l) será incluída no edital disposição relativa ao estabelecimento dos preços máximos admitidos, por lote, correspondentes aos valores fixados no orçamento de referência; (m) será incluída na minuta de contrato a exigência de apresentação, antes da celebração dos respectivos contratos, de planilha contendo a composição de custos dos preços por elas propostos, a fim de definir o equilíbrio econômico-financeiro inicial de cada uma das avenças e possibilitar a posterior verificação de sua manutenção, para a análise de eventuais reequilíbrios; (n) considerando a natureza e composição do índice que deve retratar a variação do custo de produção, bem como a ausência de índice específico e a singularidade dos serviços, optou-se pelo IPC-FIPE; (o) será providenciada a alteração da redação do item 12.4, a fim de que reste expresso que o reajuste dos preços contratuais e extracontratuais somente ocorrerá depois de decorrido o prazo de 12 meses de vigência do contrato; e (p) serão providenciadas as retificações dos apontados equívocos formais na minuta do contrato e adotadas as medidas recomendadas referentes aos recursos orçamentários.

¹¹ O parecer engloba também a questão da divisão do objeto em 3 lotes, alegada por meio de Representação, concluindo a Assessoria Jurídica pela legalidade do procedimento: "resta analisar a divisão do objeto em lotes, assunto ainda não discutido no presente processo, mas em trâmite nos autos do TC nº 72.004.515.05-11, que trata de Representação proposta em face do edital nº 002/05-SMT. Dispõe o artigo 23, § 1º da Lei federal 8.666/93 que: "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". Como se pode observar, a lei determina que a regularidade da divisão do objeto licitado está condicionada à comprovação de que se trata da opção mais vantajosa para Administração sob os pontos de vista técnico e econômico.

Tendo em vista os aspectos técnicos específicos envolvidos na supracitada questão, alheios à área jurídica, AUD foi instada a se manifestar nos autos do referido TC nº 72.004.515.05-11, oportunidade em que assim pronunciou-se sobre a matéria, "in verbis": "(...) Cabe ressaltar que a modalidade licitatória aplicada à espécie é a concorrência, o que afasta a possibilidade de utilizar modalidade inferior à recomendada pela legislação para o total da despesa. O art. 23, § 1º da Lei Federal nº 8666/93 impõe a busca do 'melhor aproveitamento dos recursos disponíveis no mercado e a ampliação da competitividade sem perda da economia de escala'. Entendemos que o fato da licitação prever a possibilidade de participação de empresas com tecnologias diferentes e a divisão em

Equipe de Trabalho:

Saarah Miranda / Sandra Nogueira / Ângela Manso / Wanderson Nunes

Maria José Gregório / José Laurindo



preços com base em dados homogêneos e, pela mesma razão, não é possível apresentar a composição dos itens com a discriminação dos materiais e serviços, bem como as respectivas quantidades.

Destacou que o meio pelo qual os serviços serão prestados, em razão da diversidade de possibilidades, também faz parte do objeto da licitação, sendo certo que o edital¹² deixa clara a pretensão da Administração de contratar, também, a melhor tecnologia necessária à prestação dos serviços, escolhida dentre as diversas existentes e apresentadas pelas empresas licitantes.

Além disso, ponderou constar da manifestação da Origem que os serviços ora pretendidos são inéditos, não havendo comparativos de similaridade total em nenhum outro Estado ou Município brasileiros e, assim, inferiu ser razoável que, se os serviços são inéditos, a tecnologia capaz de viabilizá-los também o será.

Com efeito, observou que, se a Administração não definiu a forma de prestação dos serviços – porque a técnica a ser utilizada também faz parte de suas pretensões de contratação –, a apontada insuficiência na definição do objeto a ser licitado é, na verdade, a falta de definição quanto aos meios a serem utilizados pelas empresas vencedoras, o que jamais poderia ser efetuado, pois a licitação destina-se, justamente, a contratar a forma de realização dos serviços, com todos os seus itens e componentes ainda desconhecidos.

lotes permitir a participação de um número maior de licitantes vai ao encontro do que estabelece o referido dispositivo". Afirmou, portanto, a Especializada desta Corte que não há qualquer problema técnico relacionado à divisão do objeto contratual em lotes, razão pela qual entende que não houve violação ao disposto no artigo 23, § 1º da Lei federal 8.666/93. Importante se faz, ainda, analisar o item 4.7, cujo teor impede que uma mesma empresa assuma, direta ou indiretamente, isoladamente ou em consórcio, mais de um ou todos os lotes licitados. O edital não permite que uma mesma empresa seja adjudicada em mais de um dos quatro lotes licitados. Em face do artigo 3º da Lei federal 8.666/93, que versa sobre os princípios a serem observados no procedimento licitatório – dentre eles o da vatajosidade –, tal impedimento só poderá ser considerado legal se restar demonstrado que a distribuição dos lotes para empresas diferentes melhor resguarda o interesse público diante das peculiaridades do caso concreto. Colacionada a manifestação da Origem, esta afirma que: "(...) a contratação de uma só empresa ou consórcio de empresas para a execução dos serviços em todo o território do Município de São Paulo, por um prazo de 04 (quatro) anos, não representaria opção mais vantajosa à Administração (...) pois deve o Administrador perseguir outros dados objetivos, que atendam ao interesse público, para a caracterização da proposta mais vantajosa, tais como na hipótese aqui tratada, o desenvolvimento tecnológico, o desenvolvimento e manutenção de um mercado de fornecedores etc., que, indubitavelmente, levarão a um barateamento dos serviços com aumento de sua qualidade técnica". Em outro trecho aduz que: "(...) a Administração poderia optar pela não limitação do número de lotes passíveis de serem contratados por uma só empresa ou consórcio de empresas, todavia, essa opção foi considerada menos adequada ao atendimento do interesse público e social, pois dada a essencialidade e ordem de grandeza dos serviços licitados, não se mostra razoável, conveniente e oportuna, a atribuição da responsabilidade de sua prestação a uma única empresa, o que configuraria o monopólio dos serviços, circunstância que poderia ocorrer caso não houvesse a limitação, ou esta fosse fixada em número maior que o determinado no edital". Em face das justificativas apresentadas pela Origem entendemos, s.m.j., que a opção da Administração pela escolha de, no mínimo, três empresas para a prestação dos serviços pode ser mantida. Ante o exposto, resguardada a concordância com AUD no que tange à matéria técnica envolvida na presente análise, entendemos, s.m.j., que o procedimento licitatório está em condições de prosseguir."

¹² AJCE: "(de acordo com a informação da Origem) os serviços a serem contratados, por sua natureza, podem ser prestados a contento de formas diversas, com o uso de distintas tecnologias, razão pela qual optou-se por elaborar especificação funcional dos serviços pretendidos, com foco nos resultados e qualidades almejados.

Equipe de Trabalho:

Saarah Miranda / Sandra Nogueira / Ângela Manso / Wanderson Nunes

Maria José Gregório / José Laurindo



Diante da pretensão administrativa,¹³ concluiu ser correta a escolha do tipo de licitação "técnica e preço" e defendeu que, se a técnica a ser utilizada para a realização dos fins pretendidos ainda é desconhecida pela Administração no momento de elaboração do Edital, também não é possível conhecer, previamente, o índice específico de reajuste, motivo pelo qual entendeu ser razoável a justificativa da Origem para a escolha do IPC-FIPE (Índice de Preços ao Consumidor da Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas).

A Assessoria Jurídica registrou, outrossim, que não se pode ignorar o acerto da Administração em utilizar contratos anteriores como base da pesquisa de preços. Isso porque, diante do ineditismo do objeto contratual, bem como da especificidade dos serviços que se pretende contratar, inexistia uma base anterior, exatamente com os mesmos elementos, que se pudesse utilizar para a realização de uma pesquisa de preços.

Ressaltou, também, que a economicidade da prestação de serviços restou preservada, na medida em que a presente contratação apresentou custos menores do que as anteriores, principalmente levando-se em consideração o fato de que o objeto contratual ora em tela é mais complexo do que os pretéritos.

Destarte, concluiu que, garantindo-se o valor máximo global da contratação ora em tela, tal como afirmado pelo Secretário Municipal de Transportes, *"não existe riscos em liberar o prosseguimento da licitação, uma vez que o valor a ser contratado não excederá o montante já gasto pela Administração Municipal no pagamento dos mesmos serviços."* (folhas 413/429 em 05/01/2006).

Diante da manifestação favorável da Assessoria Jurídica de Controle Externo, foi autorizado o prosseguimento da concorrência, condicionado à efetivação das alterações anunciadas pela Pasta¹⁴ (folhas 430/431 em 06 de janeiro de 2006 e documentos de folhas 472/599).

Oficiada, a Secretaria Municipal de Transportes apresentou cópia da segunda versão do edital, com as alterações realizadas, em atenção à solicitação dos Órgãos Técnicos deste Tribunal¹⁵ (folhas 445/448, 451/471 em 28 de março de 2006)¹⁶.

Edital: "2.2 Para efeitos deste Termo de Referência, entende-se como 'equipamento/sistema fixo' o conjunto de todos os equipamentos, "software", comunicação com o Centro de Processamento de Imagem, instalações e acessórios necessários para fiscalizar automaticamente uma seção de mesmo sentido de tráfego, em locais previamente determinados".

¹³ de contratar serviços de fiscalização automática de trânsito, bem como a respectiva técnica – a qual envolve trabalho intelectual.

¹⁴ Ofício 484/2005.

¹⁵ Ordenador da Despesa da Licitação e signatário do despacho de aprovação das alterações feitas no edital: Frederico Bussinger, folha 473.

¹⁶ Sobreveio Ofício do Ministério Público (então Promotoria de Justiça da Cidadania da Capital) requerendo informações sobre o andamento do processo e sobre as providências tomadas pela Secretaria Municipal de Transportes para sanar as irregularidades apontadas por este Tribunal, bem como os pareceres técnicos emitidos a

Equipe de Trabalho:

Saarah Miranda / Sandra Nogueira / Ângela Manso / Wanderson Nunes

Maria José Gregório / José Laurindo



A Subsecretaria de Fiscalização e Controle asseverou que alguns pontos ainda encontravam-se pendentes¹⁷, o que ensejou a expedição de novo Ofício à Origem (folhas 600/614 em 28/04/2006 e folhas 615/645 em 18/05/2006).

Após a apreciação das justificativas apresentadas pela Secretaria Municipal de Transportes, a Coordenadoria V manteve a sua conclusão, motivo pelo qual, foi novamente determinada a suspensão do certame (cuja sessão de reabertura se encontrava prevista para o dia 26/06/2006), até que as irregularidades fossem corrigidas, nos moldes determinados por este Tribunal (folhas 643/646 em 26/06/2006 e folhas 648/650).

Novo pronunciamento foi apresentado pela Origem¹⁸, tendo a Auditoria, mantido novamente a sua conclusão (folhas 712/716 em 17/11/2006).

Intimado na qualidade de Ordenador da Despesa da Licitação, o então Secretário Municipal de Transportes¹⁹ ofertou defesa²⁰ acompanhada de nova planilha de orçamento, contendo quantitativos e preços unitários, bem como a composição dos custos respectivos e, informando, que tal orçamento, foi elaborado a partir da também anexa planilha de preços unitários e composição de custos que fundamentou a licitação promovida pela Companhia de Engenharia de Tráfego, para a contratação dos serviços de detecção, registro e processamento de infrações de trânsito – projeto lombada eletrônica –, com as adaptações necessárias.

respeito dos contratos emergenciais nº 6, 7 e 10 de 2005 firmados entre a Secretaria Municipal de Transportes e o Consórcio Telesp Celular S/A, Sisgraph Ltda. e Siemens Ltda. e com as empresas Engebrás S.A Indústria, Comércio e Tecnologia de Informática e Perkons S.A., respectivamente, objeto de exame dos TCs 3.269/05-71, 3.317/05-12 e 3.898/05-47.

Em resposta, foram encaminhadas cópias dos pareceres e das defesas encartadas nos citados processos.

¹⁷ SFC: Observou que as alterações condizem, na íntegra, com as informações prestadas por SMT por meio do Ofício nº 172/06-SMT.GAB, fls. 445 - 448. Quanto ao mérito, entendeu pendente o seguinte: Orçamento de referência e definição do valor máximo das propostas insuficientes, uma vez que foram baseados em pesquisa de preços inadequada: infringência ao Art. 2º, inciso VI do Decreto Municipal nº 44.279/03 (item 2.1.1); 2 - Objeto com elementos insuficientes: infringência ao Art. 7º, § 2º, inciso I da Lei Federal nº 8.666/93 e alterações c/c Art. 2º, inciso IV do Decreto Municipal nº 44.279/03 (item 2.1.2); 3 - Planilha de orçamento inadequada: infringência ao Art. 7º, § 2º, inciso II da Lei Federal nº 8.666/93 e alterações c/c Art. 2º, inciso VI do Decreto Municipal nº 44.279/03 (item 2.1.4); 4 - Concessão do reajuste com índice inadequado: infringência ao Art. 40, inciso XI da Lei Federal nº 8666/93 e alterações. Sugere-se, ainda, evitando-se interpretações equivocadas, a supressão da parte final do subitem 12.4.1 do Edital, qual seja: "...e os efeitos do primeiro reajuste econômico dar-se-ão a partir de 12 (doze) meses após aquela data." (item 2.1.5). Observe-se, em tempo, que os recursos orçamentários previstos na Lei Orçamentária Anual de 2006, na rubrica correspondente, são coerentes com a previsão da municipalidade referente aos serviços ora licitados. No entanto, a previsão constante do Plano PluriAnual – PPA 2006-2009 não cobre o orçamento previsto para os próximos exercícios para os serviços de fiscalização eletrônica (equipamentos/sistemas barreira eletrônica, fixo e estático), considerados conjuntamente nas respectivas licitações. Por fim, cumpre registrar que, conforme publicação à fl. 60 do Diário Oficial da Cidade, de 04.05.06, a Concorrência nº 02/05 SMT.GAB, cujo Edital é objeto de análise no presente TC, teve a data de entrega e abertura de seus envelopes novamente adiada, desta feita para o dia 26.06.06.

¹⁸ as folhas 651/711.

¹⁹ folhas 718/719, Frederico Bussinger.

²⁰ Defesas às folhas 720/786 juntadas em 02/03/2007.

Equipe de Trabalho:

Saarah Miranda / Sandra Nogueira / Ângela Manso / Wanderson Nunes

Maria José Gregório / José Laurindo



Notificou que o valor mensal apurado passou a ser de R\$ 1.263.405,00 (um milhão, duzentos e sessenta e três mil e quatrocentos e cinco reais) para 153 (cento e cinquenta e três) equipamentos e que *"o edital seria modificado para que o preço máximo admitido seja estipulado a partir da aplicação de um percentual de 30% sobre o total acima mencionado, objetivando propiciar uma técnica mais apurada e de melhor desempenho. Com base na composição de custos efetuada, apurou-se uma cesta de índices, indicados na planilha ora encaminhada e que, salvo melhor juízo, retratará a variação efetiva dos custos dos serviços e, como tal, deverá ser adotada na minuta do contrato que integra o edital."*

Quanto à complementação dos elementos do objeto da licitação, cientificou que *"está-se providenciando a incorporação, ao Termo de Referência respectivo, de todos os esclarecimentos publicados por esta Pasta em resposta às questões formuladas pelos interessados."* (folhas 684/708 e 720/784).

A Coordenadoria V consignou que as composições de preços unitários da Concorrência de 2001 e as respectivas memórias de cálculos apresentadas²¹ permitiam avaliar o custo considerado de mão de obra²², material²³ e equipamentos²⁴ e que, tais composições, discriminam corretamente as quantidades e custos unitários de todos os insumos considerados. De tal modo, concluiu que o procedimento adotado, de utilizar as planilhas de composições de custos unitários da Concorrência de 2001, como parâmetro para as composições de custos do novo edital era aceitável, ressalvando, contudo, a necessidade de serem realizadas adaptações no cálculo do BDI (Benefícios e Despesas Indiretas) e nos quantitativos dos serviços dos 53 (cinquenta e três) "locais novos"²⁵ (folhas 712/716 e 787/789 em 16/03/2007).

Novamente oficiada, a Origem se comprometeu a realizar todas as adaptações apontadas pela Auditoria (folhas 789/796).

A Subsecretaria de Fiscalização e Controle considerou, então, que as correções anunciadas pela Pasta criava condição de seguimento para o certame, mas que apenas poderia atestar a regularidade do edital, quando comprovada a efetiva adoção das modificações por ela expressadas (folhas 803/803v em 19/04/2007).

Diante disso, foi autorizada a retomada do certame, condicionada à concretização das correções apontadas no parecer da Auditoria²⁶ (folhas 804/808 em 08/05/2007).

²¹ (fls. 727/745)

²² (que inclui os profissionais necessários, com salários-hora, vale refeição e transporte, encargos sociais)

²³ (incluindo colunas, tachas e tachões, placas e material de pintura)

²⁴ (incluindo veículos e equipamentos de informática)

²⁵ Ressalva SFC: necessário serem sanadas, para cada lote, para o prosseguimento da licitação, mediante as seguintes providências: 1.) Considerar os itens a serem aproveitados nos 100 "locais antigos"; 2.) Rever os quantitativos dos serviços nos 53 "locais novos", considerando as diferentes tipologias das lombadas (1, 2 ou 3 totens); 3.) Rever o cálculo do BDI (aplicação da taxa apenas sobre os custos diretos).

²⁶ folhas 803/803v



Em resposta, a Secretaria Municipal de Transportes encaminhou cópia da terceira e última versão do edital (já reformulado).²⁷

A Coordenadoria V²⁸ assinalou que essa última versão do instrumento convocatório reduziu significativamente o valor do orçamento, inicialmente estimado em R\$ 96.498.770,62 (noventa e seis milhões, quatrocentos e noventa e oito mil, setecentos e setenta reais e sessenta e dois centavos) e, agora, totalizava R\$ 54.504.756,90 (cinquenta e quatro milhões, quinhentos e quatro mil, setecentos e cinquenta e seis reais e noventa centavos), sendo de R\$ 19.825.281,83 (dezenove milhões, oitocentos e vinte e cinco mil, duzentos e oitenta e um reais e oitenta e três centavos) o valor para o Lote 1, de R\$ 16.392.939,38 (dezesseis milhões, trezentos e noventa e dois mil, novecentos e trinta e nove reais e trinta e oito centavos) para o Lote 2, e de R\$ 18.286.535,69 (dezoito milhões, duzentos e oitenta e seis mil, quinhentos e trinta e cinco reais e sessenta e nove centavos) para o Lote 3.²⁹ Sobre o mérito, ressaltou, como pontos de maior relevância,³⁰ a falta de prévia consulta ao Conselho Municipal de Informática³¹, a ausência de exigência de

²⁷ folhas 809/1.013, em 09/08/2007, (publicação do aviso de retomada da licitação 2/2005 no DOC de 09/08/2007).

²⁸ relatório de análise da última versão do edital (cuja sessão de abertura encontrava-se marcada para o dia 25 de setembro de 2007).

- as contratações emergenciais atualmente vigentes para os lotes 1 e 2 (radar estático) – são efetuadas nos autos dos TCs 2.090/07-03 e 2.526/07-29.

- o prazo total do Contrato é de 48 (quarenta e oito) meses (item 3.1 do edital – fl. 823), contado a partir da data de sua assinatura, e poderá ser prorrogado, nas mesmas condições contratadas e até no máximo 60 meses, vez que a Administração considera tal serviço contínuo;

²⁹ com sessão de abertura prevista para o dia 25 de setembro de 2007 às 14 horas (fls. 822 e 823).

³⁰ SFC;

- Não encontramos nos autos um estudo detalhado efetivado pela Auditada acerca da compatibilidade dos dispêndios previstos e em realização (contratos emergenciais) com a previsão do Plano Plurianual. Essa cautela aqui perseguida liga-se ao dever de planejamento das ações estatais, previsto desde a Constituição Federal e suscitado intensamente pela Lei de Responsabilidade Fiscal (item 3.4 deste Relatório);

- Não encontramos um anexo específico indicando os locais novos para instalação (item 3.10 deste Relatório);

- Detectamos algumas incoerências na descrição do objeto licitado (item 3.10 deste Relatório);

- Não visualizamos uma correspondência clara e lógica entre o número de faixas de rolamento e o valor a ser pago pela disponibilização de elementos de campo e do Centro de Processamento de Imagens, a nosso ver prejudicando a gestão do contrato pela Administração Pública (item 3.12 deste Relatório);

Equipe de Trabalho:

Saarah Miranda / Sandra Nogueira / Ângela Manso / Wanderson Nunes

Maria José Gregório / José Laurindo



cronograma financeiro das licitantes³² e a exigência concomitante de patrimônio líquido mínimo e garantia para licitar³³ (folhas 1.014/1.030 em 18/09/2007).

Instada a se pronunciar, a Assessoria Jurídica de Controle Externo, destacou, em relação à alegada necessidade de consulta prévia ao Conselho Municipal de Informática, que a contratação em causa não se enquadra nas hipóteses abrangidas pelo "caput" do inciso III do artigo 12 do Decreto Municipal 45.992/05, uma vez que essa norma refere-se apenas às contratações de serviços que poderão ser realizados por terceiros, mediante prévia autorização do Conselho Municipal de Informática – CMI, ou ainda, diretamente pela Empresa de Tecnologia da Informação e Comunicação do Município de São Paulo – PRODAM, ou seja, aqueles relacionados à tecnologia da informação e comunicação, excluindo-se, desta forma, os serviços objeto da licitação ora examinada.

No tocante à concomitância das exigências de comprovação de patrimônio líquido mínimo com a garantia para licitar, ponderou que a alternância a que alude o § 2º do artigo 31, da Lei Federal de Licitações, refere-se às reivindicações de comprovação de capital social e de patrimônio líquido mínimo. Tais imposições legais aludem à qualificação econômico-financeira dos interessados. Logo, não há que se confundir com as exigências de garantia de execução do contrato, quais sejam, aquelas previstas no "caput" e no § 1º do artigo 56 do citado diploma legal. Esta será cobrada, apenas, da licitante vencedora, no momento da assinatura do contrato. Sobressaiu que a opção alternativa em relação à garantia prevista no citado § 1º³⁴ do artigo 56, só poderia referir-se à garantia de execução do

- Não há justificativa para a diferenciação, em cada lote, dos valores unitários utilizados pela Administração. Ademais, a utilização de valores de planilha datada de 2001, sem acompanhamento de justificativa da atualização de quantitativos e/ou preços unitários (tanto que não existe abertura detalhada dos custos com data recente), prejudica a avaliação da pertinência desses valores ao mercado, tendo em vista a tendência de redução dos preços de insumos de tecnologia com o passar do tempo (item 3.13 deste Relatório);

- Detectamos inconsistências nos valores constantes do Orçamento de Referência (item 3.13 deste Relatório e Tabela Anexa);

A respeito da validade da exigência prevista no item 12.4.2 (fl. 888), por se tratar de matéria técnica, entendemos, s.m.j., que o Núcleo de Tecnologia da Informação desta Corte possui melhores condições de avaliá-lo. Registrou que houve modificação dos quantitativos de faixas de rolamento, nos seguintes moldes (observe-se a manutenção dos elementos/sistemas licitados – v. fls. 527, 867 e 951/957). Quanto aos locais de fiscalização (número médio) de faixas de rolamento, identificamos uma quantidade menor no Edital corrente (-13,5%). De forma analítica, os quantitativos relativos ao edital em análise, bem como os respectivos valores unitários paradigmáticos para cada Lote encontram-se às fls. 951/957. Desses documentos, salientamos o quanto segue: Ressalte-se que o valor estimado de R\$ 54.504.756,90 previsto no Edital à fl. 823, para os três lotes, corresponde a um valor reduzido de 23% do valor constante da planilha de "Composição do Preço Unitário e Orçamento Estimado" (fls. 815/820), elaborada pela Origem e que totalizou R\$ 70.708.333,00 (fl. 817), o que sugere que a Pasta atendeu ao apontado por esta Coordenadoria à fl. 789 cuja conclusão transcrevemos: "O procedimento adotado pela SMT, de utilizar as planilhas de composições de custos unitários da Concorrência de 2001 como parâmetro para as composições de custos do novo edital é, a nosso ver, aceitável. Entretanto, detectamos nos cálculos e adaptações efetuados pela Origem algumas impropriedades que, a nosso ver, necessitam ser sanadas, para cada lote, para o prosseguimento da licitação. As providências necessárias são: Considerar os itens a serem aproveitados nos 100 "locais antigos"; Rever os quantitativos dos serviços nos 53 "locais novos", considerando as diferentes tipologias das lombadas (1, 2 ou 3 totens); Rever o cálculo do BDI (aplicação da taxa apenas sobre os custos diretos)."

Por fim, a não elaboração de uma planilha de composição de custos detalhada, inclusive detalhando-se o BDI, compromete a eventual avaliação do reequilíbrio econômico-financeiro, considerando o prazo contratual de 48 meses. Lembramos que o reajuste, a despeito de ser, regra geral, aplicável automaticamente, não dispensa análise

Equipe de Trabalho:

Saarah Miranda / Sandra Nogueira / Ângela Manso / Wanderson Nunes

Maria José Gregório / José Laurindo



contrato, já que a relativa à participação dos licitantes está expressamente prevista no inciso III³⁵ do artigo 31 da mencionada Lei de Licitações, dentre as hipóteses de qualificação econômico-financeira.

Com relação à não requisição de apresentação da planilha de composição de custos unitários, entendeu que, *"diante do tipo de licitação em exame, tal exigência poderia ser feita apenas em relação ao vencedor, no momento da assinatura do contrato, uma vez que não seria objeto de análise objetiva quando da classificação das propostas comerciais, conforme previsto no artigo 27 da Lei Municipal 13.278/02."*

Acrescentou ainda, que "o cronograma mínimo de implantação previsto no item 14.5, do Termo de Referência do Anexo A, atrelado aos demais elementos exigidos na proposta comercial, são suficientes, para atender ao referido questionamento da Auditoria."

Finalmente, sobre a questão atinente ao item 12.4.2 do edital *"A tecnologia de Banco de Dados deverá ser a última versão do Microsoft SQL Server disponível para que as informações registradas possam ser integradas à*

pela Administração da compatibilidade dos preços com o mercado à época da atualização monetária. Sobre a Nota Técnica: Conforme o item 7.1 (fl. 833) a licitante apresentará memorial técnico descritivo contendo todos os elementos previstos nas alíneas 'a' até 'i' desse dispositivo. Em relação ao edital anterior, foram acrescidas as alíneas 'f' a 'i', que entendemos como um aprimoramento, em especial os subitens 'g' e 'i'. A pontuação técnica será determinada na forma prevista no item 18 do Anexo A – Termo de Referência (fls. 904/905), conforme indicado no item 7.5.1 do edital (fl. 834). Houve modificação profunda em relação ao instrumento anterior (fls. 560/562), tendo sido introduzida uma média ponderada (item 18.3 – fl. 905) entre os seguintes índices: (I) fiscalização de velocidade – 18.2.1, fl. 904; (II) fiscalização de rodízio municipal – 18.2.2; (III) fiscalização de circulação de caminhões – 18.2.3; (IV) erro de processamento de imagens – 18.2.4; (V) atraso no processamento de imagens – 18.2.5, fl. 905. A pontuação somente será considerada após a comprovação através da avaliação de campo mencionada no subitem 1.2 do Termo de Referência (conforme item 18.5, fl. 905). A pontuação técnica mínima será de 250 pontos e a máxima de 500 (item 18.7). O que nos foi possível aferir quanto a esta sistemática é a ausência de uma justificativa explícita acerca da diferença de valores a serem considerados na apuração da média ponderada. Explicamos: ao item "fiscalização de velocidade" (Iv) é atribuída ponderação muito maior (153÷209) que, por exemplo, para o item "erro de processamento de imagem" (Ip) – (10÷209). Outrossim, não encontramos nos autos uma justificativa para a utilização dos multiplicadores (625 e 2500) escolhidos na aferição de P_v, P_r, P_c, P_p e P_a (fls. 904/905).

³¹ supostamente infringindo o art.12, caput e inciso III, do Decreto Municipal nº 45.992/05.

³² Prejudicando, supostamente, a análise da compatibilidade dos dispêndios em relação ao tempo de duração do negócio jurídico – art. 40, inciso XIV, alínea "b", da Lei Federal nº 8.666/93 (item 3.13 do Relatório);

³³ Devendo, no seu entendimento, a administração optar por apenas uma dessas formas de comprovação para fins de qualificação econômico-financeira das licitantes – art. 31, § 2º da Lei Federal nº 8.666/93 (item 3.15.2 do Relatório);

³⁴ Art. 56. A critério da autoridade competente, em cada caso, e desde que prevista no instrumento convocatório, poderá ser exigida prestação de garantia nas contratações de obras, serviços e compras.

§ 1º - Caberá ao contratado optar por uma das seguintes modalidades de garantia: [\(Redação dada pela Lei nº 8.883, de 1994\)](#) I - caução em dinheiro ou em títulos da dívida pública, devendo estes ter sido emitidos sob a forma escritural, mediante registro em sistema centralizado de liquidação e de custódia autorizado pelo Banco Central do Brasil e avaliados pelos seus valores econômicos, conforme definido pelo Ministério da Fazenda; [\(Redação dada pela Lei nº 11.079, de 2004\)](#); II - seguro-garantia; [\(Redação dada pela Lei nº 8.883, de 1994\)](#); III - fiança bancária. [\(Redação dada pela Lei nº 8.883, de 1994\)](#).

³⁵ Art. 31. A documentação relativa à qualificação econômico-financeira limitar-se-á a: III - garantia, nas mesmas modalidades e critérios previstos no "caput" e § 1º do art. 56 desta Lei, limitada a 1% (um por cento) do valor estimado do objeto da contratação.

Equipe de Trabalho:

Saarah Miranda / Sandra Nogueira / Ângela Manso / Wanderson Nunes

Maria José Gregório / José Laurindo



plataforma atualmente utilizada pela Prefeitura", ressaltou que, o Núcleo de Tecnologia da Informação desta Corte de Contas, já se manifestou nos autos do TC nº 3.227/07-93, no sentido de ser válida a exigência.

A Assessoria Jurídica de Controle Externo, concluiu, deste modo, pela regularidade do edital da Concorrência nº 2/2005 (folhas 1.033/1.046 em 17/12/2007).

A Procuradoria da Fazenda Municipal, na esteira do posicionamento exarado pela Assessoria Jurídica de Controle Externo, propôs o acolhimento do instrumento convocatório, salientando que a Origem corrigiu todos os apontamentos feitos pelos Órgãos Técnicos deste Tribunal (folha 1.048 em 30/01/2008)³⁶.

A Secretaria Geral opinou pela impossibilidade de exigência de comprovação de patrimônio líquido mínimo com a garantia para licitar e de requisição da apresentação da planilha detalhada de orçamento apenas das licitantes vencedoras, concluindo, dessa maneira, pela necessidade de a Origem readequar esses itens do Edital.

Em nova apreciação, a Assessoria Jurídica de Controle Externo ratificou seu parecer no sentido de que *"o edital em nada viola o ordenamento jurídico vigente."*

No TC nº 4.422/05-32³⁷, a Coordenadoria V consignou³⁸, inicialmente, que o Lote 01 foi adjudicado ao Consórcio FS, constituído pelas

³⁶ A empresa Splice, apresentou documentos às folhas 1057/1059, 1064/1066 e 1072 dos autos, em que enaltece o procedimento licitatório e resalta a economia aos cofres públicos e a contratação de equipamentos novos aprovados pelo Instituto de Pesquisas Tecnológicas. A Subsecretaria de Fiscalização e Controle e a Assessoria Jurídica de Controle Externo entenderam que a empresa Splice, após ter sido desclassificada no procedimento licitatório (fl. 72 do TC 72.004.422.05-32) deixou de ser terceiro interessado na matéria discutida nos autos. Assim, concluíram que as suas alegações não merecem apreciação por esta Corte, nos termos do artigo 107 do Regimento Interno (Resolução nº 03/2002)

"Art. 107. O terceiro poderá integrar o processo nas seguintes hipóteses:

I - quando comprovar legítimo interesse para ingressar no feito;

II - quando receber a intimação prevista no art. 116, § 3º deste Regimento;

III - quando houver denúncia de qualquer das partes definidas no artigo 105 deste Regimento, desde que acolhida pelo dirigente do processo."

³⁷ Responsáveis pelo Edital e pela Licitação: Frederico Bussinger, Ordenador da Despesa e Secretário Municipal de Transportes, à época da abertura da 1ª sessão pública e 1ª e 2ª versão do Edital; Alexandre de Moraes, Secretário Municipal de Transportes à época da abertura sessão da licitação, correspondente à 3ª e última versão do Edital. Dulce Eugênia de Oliveira, Presidente da Comissão de Licitação, à época da abertura da 1ª sessão pública, Luciano de Almeida Freitas, Presidente da Comissão de Licitação.

³⁸ Inabilitadas: Trana Construções Ltda., Consilux Consultoria e Construções Elétricas Ltda. e Data Traffic S/A. Todas apresentaram recurso, tendo sido provido pela Comissão de Licitação apenas o recurso interposto da Consilux. Inabilitação: Consilux Consultoria e Construções Elétricas Ltda., por desatendimento ao item 6.1.4, alínea c, do Edital, por não apresentar declaração do INMETRO de autorização para as alterações relativas à transmissão de dados e OCR efetuadas no modelo aprovado pela Portaria; Data Traffic S.A., por desatendimento ao item 6.1.3, alínea e, e sub alínea e.2, e 6.2 do edital, bem como descumprimento da exigência contida item 6.1.4, alínea c, do Edital, uma vez que não consta autorização do INMETRO para as alterações relativas à transmissão de dados no modelo aprovado pelo comprovante apresentado; e Trana Construções Ltda., por desatendimento ao item 6.1.4, alínea c, do Edital, uma vez que não apresentou a aprovação do INMETRO, nele



empresas "Fiscal Tecnologia e Automação Ltda." e "SITRAN – Comércio e Indústria de Eletrônica Ltda.," pelo preço mensal de R\$ 332.202,55 (trezentos e trinta e dois mil, duzentos e dois reais e cinquenta e cinco centavos) e o Lote 02 à empresa Consilux Consultoria e Construções Elétricas Ltda., pelo preço mensal de R\$ 300.146,57 (trezentos mil, cento e quarenta e seis reais e cinquenta e sete centavos).

O Lote 03, vencido pela empresa Trana Construções Ltda., pelo valor total mensal de R\$ 312.317,42 (trezentos e doze mil, trezentos e dezessete reais e quarenta e dois centavos), teve a sua adjudicação e homologação suspensas, em razão de a empresa (ainda que inabilitada), ter participado do certame por força de determinação judicial advinda de liminar concedida nos autos de Mandado de Segurança³⁹ por ela impetrado e pendente de julgamento de mérito.

A Subsecretaria de Fiscalização e Controle concluiu pela regularidade do certame, tendo em vista que *"o procedimento da licitação transcorreu dentro dos limites da legislação aplicável à espécie, ressalvados os efeitos advindos do julgamento do mérito do Mandado de Segurança impetrado pela empresa Trana Construções Ltda., que participou do certame por força de liminar"* (folhas 160/167v em 22/10/2008).

Posteriormente, a Assessoria Jurídica de Controle Externo⁴⁰ fez juntar aos autos cópia da sentença proferida pelo Juízo da 13ª Vara da Fazenda Pública, denegando a ordem requerida no Mandado de Segurança impetrado pela empresa Trana⁴¹.

Diante disso, a Comissão de Licitação considerou vencedora para o lote 03, a segunda classificada, empresa Pró-Sinalização Viária Ltda., que manifestou concordância em reduzir seus preços, unitários e totais, às bases do preço referência para esse lote, correspondente a R\$ 313.317,42 (trezentos e treze mil, trezentos e dezessete reais e quarenta e dois centavos) mensais.⁴²

exigida, para equipamento/sistema com as características previstas no Anexo A – Termo de Referência. A avaliação de campo, prevista no edital, foi realizada pela Fundação de Apoio ao Instituto de Pesquisas Tecnológicas – FIPT. Após análise das propostas técnicas e testes de campo (previstos no subitem 7.4 do edital) das empresas habilitadas, a Comissão Especial de Licitação, de acordo com a publicação do DOC de 17.06.08, resolveu desclassificar as empresas Perkons S.A., Consladel Constr. e Laços Detet. e Eletr. Ltda. e Engebrás S.A., por entender que as imagens consideradas não aproveitáveis e por se apresentarem tremidas ou duplicadas. Na terceira etapa (abertura das propostas comerciais), considerou-se, em cumprimento ao item 10.3.3 do edital, os preços-referência dos três lotes os ofertados pela licitante que obteve a maior Nota Final em cada um deles, qual seja, a empresa Trana Construções Ltda. Foi aberto prazo recursal. Para a realização do procedimento de desempate, por sorteio, adjudicando-se o objeto de um lote (subitem 10.3.4) a uma empresa e a elaboração de nova listagem geral, considerando os outros dois lotes (10.3.7), bem como convite às demais licitantes para que reduzissem seus preços para a ofertada pela empresa Trana Construções (subitem 10.3.8), foi designado o dia 29.09.08 (publicação à fl. 147). A empresa Trana foi sorteada para o Lote 3, pelo valor total mensal de R\$ 312.317,42.

³⁹ Mandado de Segurança tratado no Processo 053.53.2008.104594, que tramita na 13ª Vara da Fazenda Pública, promovida pela empresa Trana Construções Ltda.

⁴⁰ Em 26 de junho de 2009.

⁴¹ Transito em julgado da sentença em 01/09/2009, conforme certidão juntada à folha 286 dos autos.

⁴² Decisão publicada no Diário Oficial da Cidade de 20/06/2009.

Equipe de Trabalho:

**Saarah Miranda / Sandra Nogueira / Ângela Manso / Wanderson Nunes
Maria José Gregório / José Laurindo**



A Subsecretaria de Fiscalização e Controle, em nova manifestação, reiterou sua conclusão pela regularidade de todo o procedimento licitatório, agora para os três lotes (folhas 269 e 279/279v).

A Assessoria Jurídica de Controle Externo, a Procuradoria da Fazenda Municipal e a Secretaria Geral, acompanhando a conclusão da Auditoria, opinaram pela regularidade do procedimento licitatório (folhas 282/285, 288 e 290/292).

Quanto às Representações⁴³ opostas em face do edital, imperioso anotar, preliminarmente, que os Representantes foram cientificados de que este Tribunal havia suspenso a licitação em razão da análise procedida nos autos do TC 4.120/05-73, restando, destarte, prejudicado o pleito liminar de todas elas.

No TC 4.705/05-57, a Representação foi formulada pela empresa SPL Construtora e Pavimentadora Ltda., no TC 4.517/05-47, pela empresa Pégasus Informática Ltda. e, no TC 4.515/05-11, pela empresa GTC Gerenciamento e Controle de Trânsito Ltda., impugnando, cada uma, 3 (três)⁴⁴ pontos do edital, todos devidamente transcritos em notas de rodapé.

No TC 4.705/05-57 e no TC 4.517/05-47, a Coordenadoria V, a Assessoria Jurídica de Controle Externo, a Procuradoria da Fazenda Municipal e a Secretaria Geral concluíram pelo conhecimento e improcedência das Representações.⁴⁵

No TC nº 4.515/05-11, todos os mencionados Órgãos opinaram pelo não conhecimento da Representação, em razão da falta de comprovação da regular constituição da empresa por meio da juntada de contrato

⁴³ TCs nºs 4.706/05-10, 1.845/06-90, 1.846/06-53, 1.847/06-16, 1.848/06-89 e 4.669/05-95.

⁴⁴ Pontos impugnados no TC 4.705/05:

- 1.) Prazo insuficiente entre a data de realização da audiência pública e a data prevista no edital para a sessão de abertura;
- 2.) Limitação do acesso de participantes no certame, em virtude da integração do sistema LAP (Leitura Automática de Placas) ao equipamento/sistema fixo; e
- 3.) Necessidade de serem licitadas, separadamente, a fiscalização de excesso de velocidade e a de identificação automática de placas (LAP – Leitura Automática de Placas).

Pontos impugnados no TC nº 4.515/05 e no TC 4.157/05:

- 1) Divisão do objeto em lotes sem justificativa técnica e/ou econômicas, supostamente violando o artigo 23, § 1º da Lei 8.666/93 e impedindo a fiscalização dos serviços a serem prestados por falta de padronização;
- 2) Proibição de uma empresa assumir direta ou indiretamente, isoladamente ou em consórcio, mais de um ou todos os lotes licitados, em suposta ofensa ao artigo 37 da CF e 3º da Lei Federal 8.666/93; e
- 3) Impugnação dos itens 10.3.9 e 10.3.10.2 que determina que, na ausência de propostas que possibilitem nova listagem diante das exclusões das empresas que venceram outros lotes, estas deverão ser incluídas, desde que haja concordância expressa em reduzir seus preços às bases do preço-referência, sendo certo que tal exigência não se coaduna com uma licitação do tipo técnica e preço.

⁴⁵ OBS: o processo TC 4.705/05-57 foi incluído em pauta na sessão 2259 (05/04/2009) e retirado na mesma sessão para melhores estudos – folha 176.

OBS:

Equipe de Trabalho:

**Saarah Miranda / Sandra Nogueira / Ângela Manso / Wanderson Nunes
Maria José Gregório / José Laurindo**



social atualizado. No mérito, caso fosse superada a preliminar, opinaram pela improcedência da Representação.⁴⁶

No TC 2.708/06-55, a Representante Pégasus Informática Ltda. impugnou 15 itens da primeira versão do Edital (descritos em notas de rodapé), tendo a Subsecretaria de Fiscalização e Controle, em um primeiro posicionamento, concluído pela procedência dos itens 5 (exigência imprecisa quanto ao ano de fabricação do veículo) e 6 (atribuição à contratada do custo de manutenção dos veículos sem previsão de quilometragem a ser utilizada pela Prefeitura, dificultando a composição do custo do serviço) e improcedência dos demais (folhas 133/136).

No TC nº 2.709/06-18, a Representante "i Dois Imagens Inteligentes" Publicidade Digital Ltda. questionou 20⁴⁷ pontos da primeira versão do Edital (também identificados em notas de rodapé). Em um primeiro exame, a Coordenadoria V considerou procedentes os itens 3 (não disponibilização de informações sobre o banco de dados), 7 (quantidade indefinida de cópias, em papel, dos registros das imagens, dados e estatísticas das infrações a serem solicitadas pela Prefeitura) e 11 (exigência de que o equipamento/sistema barreira eletrônica possibilite a adequada configuração à distância, desde o Centro de Processamento

⁴⁶ (folhas 165/167, 169/170, 172/173 do TC 4.705/05 e folhas 147/152, 165/167, 168/174, 181, 182, 184/192 do TC 4.515/05 e 141/144, 145/156, 157 e 160/162 do TC 4.517/05).

⁴⁷ (1) não pode ser admitida tolerância em face do Código de Trânsito, bem como diante da possibilidade de manipulação de resultados;

(2) o limite técnico de velocidade de uma via não pode ser alterado em função do horário;

(3) o Edital não estabelece qual é o tamanho do banco de dados;

(4) se a Administração está contratando um serviço não cabe exigir condições do equipamento, e sim desempenho;

(5) não há razões técnicas ou financeiras que justifiquem a divisão da prestação do serviço em três lotes;

(6) se o contrato é para a prestação de serviços, e não de mão de obra, as exigências constantes dos itens 5.7, 5.8 e 5.9 não fazem sentido;

(7) não é razoável a determinação de fornecimento de cópias, em papel, dos registros contendo imagens, dados e estatísticas de infrações;

(8) não há razão técnica para a exigência de envio de dados dos veículos que trafegam pelas faixas fiscalizadas, independentemente se são infratores ou não;

(9) não há razão técnica para a transmissão de imagens de veículos infratores em periodicidade máxima de 4 em 4 horas;

(10) não há razão técnica que justifique a exigência de transmissão "on line" dos dados de tráfego com intervalo não superior a 10 segundos;

(11) exigir que o sistema permita configuração a distancia sem exigir um sistema de verificação ativo é temerário;

(12) a prestadora do serviço nada pode fazer no caso de falta de energia elétrica; (13) não há razão técnica que justifique a realização da atualização do banco de dados apenas por pessoa da Administração;

(14) não há razão técnica para a exigência de aproveitar apenas a melhor das imagens registradas pelo sistema;

(15) as imagens devem sempre conter a placa do veículo;

(16) Exigência relativa à possibilidade de inclusão ou exclusão da placa lida pelo sistema de imagem transmitida, à distancia, a partir do centro de processamento de imagens;

(17) não há conceito para luz não visível, tampouco determinação de como será feita a avaliação de campo citada no item 8.2.1 do Edital;

(18) não há razão técnica para a comunicação, com antecedência de 3 dias úteis, quando da realização de blitz eletrônica com comando policial;

(19) se é exigido que não pode haver extravios ou danos, como comunicar o extravio ou dano em 24 horas e;

(20) o item 10.3 do Edital transfere para a contratada atribuição exclusiva da autoridade de trânsito ou de seus agentes.

Equipe de Trabalho:

Saarah Miranda / Sandra Nogueira / Ângela Manso / Wanderson Nunes

Maria José Gregório / José Laurindo



de Imagem, porém sem um sistema de verificação ativo) e improcedentes os demais (folhas 138/144 e 172/173).

Entretanto, em ambos os citados processos, diante das modificações promovidas no Edital, pela Origem, a Subsecretaria de Fiscalização e Controle entendeu que ficaram prejudicadas as questões antes consideradas procedentes.

Nessa senda, a Assessoria Jurídica de Controle Externo, a Procuradoria da Fazenda Municipal e a Secretaria Geral, propugnaram pelo conhecimento das Representações e, no mérito, pela perda de objeto dos pontos antes considerados procedentes, em razão de a Secretaria Municipal de Transportes ter efetuado as alterações no edital, em exato atendimento às recomendações dos Técnicos deste Tribunal, sanando as irregularidades.⁴⁸⁴⁹ Quanto aos demais itens, propugnaram por sua improcedência⁵⁰.

É o relatório.

VOTO ENGLOBADO

Consoante se pode inferir de todo o relatado, foi realizado extenso trabalho por parte dos Órgãos Técnicos deste Tribunal e a Origem (primeiramente na pessoa do então Secretário Municipal de Transportes, quando da apresentação da primeira versão do edital em 2005, Frederico Bussinger e, posteriormente, através do Secretario Municipal de Transportes à época da elaboração da 3ª e última versão do Edital, em 2008, Alexandre de Moraes)⁵¹, visando dirimir as irregularidades inicialmente constatadas no edital da concorrência sob exame.

Como consequência do proficiente debate instaurado, as manifestações finais da Subsecretaria de Fiscalização e Controle, da Assessoria Jurídica de Controle Externo e da Procuradoria da Fazenda Municipal, sobre a terceira e última versão do Edital, foram no sentido de que a Secretaria Municipal de Transportes promoveu todas as alterações exigidas por esta Corte, consideradas imprescindíveis para que o instrumento convocatório se conformasse às normas legais.

⁴⁸ Idem (49)

⁴⁹ folhas 180/182, 185/186 e 188/190 do TC 1.845/06-90, folhas 51/53 vº, 56/58 e 60/63 do TC 1.846.06-53, folhas 173/175 e 179/181 do TC nº 1.847.06-16, folhas 142/144 e 148/150, 174/176, 178/180 do TC 1.848/06-89.
⁵⁰ folhas 186/188, 190, 192/195 do TC 2.709/06 e folhas 140/143, 163/164, 177/179, 181 e 183/184 do TC 2.708/06.

⁵¹ Responsáveis pelo Edital e pela Licitação: Frederico Bussinger, Ordenador da Despesa e Secretário Municipal de Transportes, à época da abertura da 1ª sessão pública e 1ª e 2ª versão do Edital; Alexandre de Moraes, Secretário Municipal de Transportes à época da abertura sessão da licitação, correspondente à 3ª e última versão do Edital. Dulce Eugênia de Oliveira, Presidente da Comissão de Licitação, à época da abertura da 1ª sessão pública, Luciano de Almeida Freitas, Presidente da Comissão de Licitação.

Equipe de Trabalho:

Saarah Miranda / Sandra Nogueira / Ângela Manso / Wanderson Nunes

Maria José Gregório / José Laurindo



Os únicos pontos ressaltados pela Subsecretaria de Fiscalização e Controle e pela Secretaria Geral, quais sejam, a necessidade de prévia consulta ao Conselho Municipal de Informática⁵², a ausência de exigência de cronograma financeiro das licitantes⁵³ e a exigência concomitante de patrimônio líquido mínimo e garantia para licitar, foram afastados pela Assessoria Jurídica de Controle Externo que bem observou o seguinte:

1 - A prévia consulta ao Conselho Municipal de Informática não é exigência obrigatória para os serviços objeto do presente, nos termos do inciso III do artigo 12 do Decreto Municipal 45.992/05;

2 - Nos termos do § 1º⁵⁴ do artigo 56 da Lei 8.666/93, combinado com o disposto no artigo 31 do mesmo Diploma Legal, a exigência concomitante de patrimônio líquido mínimo com a garantia para licitar é absolutamente lícita, eis que ambas não se confundem: a primeira é referente à qualificação econômico-financeira dos interessados e, a segunda, atinente às garantias de execução do contrato⁵⁵; e

3 - Diante do tipo de licitação em exame, a exigência de apresentação da planilha de composição de custos unitários, pode ser feita apenas em relação ao vencedor, no momento da assinatura do contrato, uma vez que não seria objeto de análise objetiva quando da classificação das propostas comerciais.

Além disso, tal procedimento encontra amparo no artigo 27⁵⁶ da Lei Municipal 13.278/02. Nesses termos, a Secretaria Municipal de Transportes publicou no Diário Oficial informe comunicando que seria exigida da licitante vencedora a planilha detalhada de custos, como condição de contratação, atendendo, portanto, a reivindicação dos Órgãos Técnicos desta Corte.

Por derradeiro, no que diz respeito aos citados itens 2 e 3, importante salientar que, nos autos dos TCs 4.421/05-70 e 4.420/05-07, dentre

⁵² Art. 12, "caput" e inciso III, do Decreto Municipal nº 45.992/05

⁵³ Prejudicando, supostamente, a análise da compatibilidade dos dispêndios em relação ao tempo de duração do negócio jurídico – art. 40, inciso XIV, alínea "b", da Lei Federal nº 8.666/93 (item 3.13 do Relatório);

⁵⁴ Art. 56. A critério da autoridade competente, em cada caso, e desde que prevista no instrumento convocatório, poderá ser exigida prestação de garantia nas contratações de obras, serviços e compras.

§ 1º - Caberá ao contratado optar por uma das seguintes modalidades de garantia: ([Redação dada pela Lei nº 8.883, de 1994](#))

I - caução em dinheiro ou em títulos da dívida pública, devendo estes ter sido emitidos sob a forma escritural, mediante registro em sistema centralizado de liquidação e de custódia autorizado pelo Banco Central do Brasil e avaliados pelos seus valores econômicos, conforme definido pelo Ministério da Fazenda; ([Redação dada pela Lei nº 11.079, de 2004](#)); II - seguro-garantia; ([Redação dada pela Lei nº 8.883, de 1994](#)); III - fiança bancária. ([Redação dada pela Lei nº 8.883, de 8.6.94](#)).

⁵⁵ Nesse diapasão também são os posicionamentos da majoritária doutrina e jurisprudência. Ainda que não fosse, ressalte-se o entendimento adotado pelo Tribunal de Contas do Estado de São Paulo na Súmula nº 27 que preceitua o seguinte: "em procedimento licitatório, a cumulação das exigências de caução de participação e de capital social mínimo insere-se no poder discricionário do administrador, respeitados os limites previstos na lei de regência."

⁵⁶ Art. 27. O contratado apresentará, quando necessário, para assinatura do contrato, o cronograma físico-financeiro do ajuste, com indicação dos prazos e das diversas etapas de execução, para análise e aprovação da fiscalização.

Equipe de Trabalho:

**Saarah Miranda / Sandra Nogueira / Ângela Manso / Wanderson Nunes
Maria José Gregório / José Laurindo**



outros⁵⁷ em que se tratou de matérias absolutamente idênticas, a Secretaria Geral já se manifestou no sentido de ser lícita a exigência concomitante de patrimônio mínimo com a garantia para licitar e, também, no sentido da aceitabilidade de apresentação da planilha de orçamento apenas pela empresa vencedora, por encontrar guarida na Lei Municipal 13.278/02.⁵⁸

No tocante ao acompanhamento do certame, os pareceres da Coordenadoria V, da Assessoria Jurídica de Controle Externo, da Procuradoria da Fazenda Municipal e da Secretaria Geral foram uníssomos no sentido da regularidade de todo o procedimento realizado pela Origem, sem qualquer ressalva. Portanto, com amparo nos pronunciamentos da Assessoria Jurídica de Controle Externo, da Procuradoria da Fazenda Municipal e, no que couber, da Subsecretaria de Fiscalização e Controle e da Secretaria Geral, cujos fundamentos endosso e adoto como razões de decidir, passando a integrar o presente, JULGO REGULARES o Edital da Concorrência nº 2/2005 e o Procedimento Licitatório.

NÃO CONHEÇO DA REPRESENTAÇÃO objeto do TC 4.515/05-11, em razão da ausência do pressuposto de admissibilidade, previsto no § 3º do artigo 55 do Regimento Interno deste Tribunal, uma vez que a Representante não comprovou a regular constituição da empresa, por meio do contrato social atualizado.

CONHEÇO DAS REPRESENTAÇÕES tratadas nos TCs 4.705.05-57 e 4.517.05-47 de 2005 e 2.708.06-55 e 2.709.06-18 de 2006, visto que preenchidos os requisitos de admissibilidade previstos nos artigos 54 e 55 do Regimento Interno deste Tribunal, no artigo 31 da Lei Orgânica do Município de São Paulo, combinados com o artigo 113, § 1º, da Lei Federal 8.666/93.

No mérito, JULGO PREJUDICADAS as Representações dos TCs 2.708.06-55 e 2.709.06-18 de 2006 quanto aos itens 5 (exigência imprecisa quanto ao ano de fabricação do veículo) e 6 (atribuição à contratada do custo de manutenção dos veículos sem previsão de quilometragem a ser utilizada pela Prefeitura, dificultando a composição do custo do serviço) a primeira, e quanto aos itens 3 (não disponibilização de informações sobre o banco de dados), 7 (quantidade indefinida de cópias, em papel, dos registros das imagens, dados e estatísticas das infrações a serem solicitadas pela Prefeitura) e 11 (exigência de que o equipamento/sistema barreira eletrônica possibilite a adequada configuração à distância, desde o Centro de Processamento de Imagem, porém sem um sistema de verificação ativo) a segunda, tendo em vista que os apontamentos constantes desses itens foram objeto de alteração e correção pela Origem, nos exatos termos das determinações deste Tribunal, sanando, portanto, as impropriedades antes verificadas no Edital (nesse sentido foi o posicionamento adotado nos TCs 914/10-52, 606/08-76, 3.751/09-62, 920/10-55 e 1.481/11-33)⁵⁹.

⁵⁷ (dentre outros: TC 4.706/05, 1.845 e 1.846 de 2006).

⁵⁸ A propósito, os aludidos processos (4.421/05 e 4.420/05) foram julgados regulares, por votação unânime do Plenário desta Corte de Contas, conforme Acórdão prolatado em 18 de abril de 2012

⁵⁹ TCs 914/10-52, 606/08-76, 3.751/09-62, 920/10-55 e 1.481/11-33

Equipe de Trabalho:

**Saarah Miranda / Sandra Nogueira / Ângela Manso / Wanderson Nunes
Maria José Gregório / José Laurindo**



Quanto aos demais itens, JULGO-AS IMPROCEDENTES, por não assistir razão aos Representantes, conforme entendimento dos Órgãos Técnicos desta Corte, da Procuradoria da Fazenda e da Secretaria Geral.

Com fundamento nas mesmas manifestações, JULGO totalmente IMPROCEDENTES as Representações tratadas nos TCs 4.705.05-57 e 4.517.05-47 de 2005, uma vez que não se verificou, no instrumento impugnado ou no procedimento realizado, as alegadas irregularidades.

Determino o envio de cópias da decisão a ser alcançada pelo Plenário desta Corte ao Ministério Público do Estado de São Paulo – Promotoria de Justiça do Patrimônio Público e Social da Capital e à Polícia Civil do Estado de São Paulo, em resposta às solicitações constantes dos autos, e à Secretaria Municipal de Transportes e aos Representantes, para ciência.