



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo



EXAME PRÉVIO DE EDITAL
RELATOR CONSELHEIRO SIDNEY ESTANISLAU BERALDO
TRIBUNAL PLENO - SESSÃO DE 16-10-13 - MUNICIPAL

=====
Processo: TC-0001592.989.13-2
Representante: NDC Tecnologia e Informática Ltda.
Representada: Prefeitura Municipal de Tatuí
Assunto: Exame prévio do edital do pregão presencial nº 047/2013, do tipo menor preço global, que tem por finalidade a *“contratação de empresa para prestação de serviços especializados de instalação e manutenção de uma ferramenta de gestão para controle da frota circulante com vistas a subsidiar políticas públicas para a segurança do município bem como aquelas previstas na legislação específica de trânsito.”*
Responsável: José Manoel Correa Coelho (Prefeito)
Subscritores do edital: José Manoel Correa Coelho (Prefeito) e Camila Francelina Brito da Silva (Pregoeira)
Advogado: não há advogados cadastrados no e-TCESP
=====

RELATÓRIO

1.1 Trata-se do **exame prévio do edital**¹ do pregão presencial nº 047/2013, do tipo menor preço global, editado pela **PREFEITURA MUNICIPAL DE TATUÍ**, que tem por finalidade a *“contratação de empresa para prestação de serviços especializados de instalação e manutenção de uma ferramenta de gestão para controle da frota circulante com vistas a subsidiar políticas públicas para a segurança do município bem como aquelas previstas na legislação específica de trânsito”*, pelo prazo de 48 meses, admitida a prorrogação, nos termos da lei.

1.2 Insurgiu-se a representante **NDC TECNOLOGIA E INFORMÁTICA LTDA.**, em síntese, contra:

a) a vedação à participação de empresas reunidas em consórcio, por reduzir a competitividade e direcionar a licitação a poucas

¹ Medida liminar concedida com fundamento no art. 113, § 2º, da Lei nº 8.666/93, já referendada pelo e. Tribunal Pleno, nos termos do art. 221, parágrafo único, do Regimento Interno.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo



empresas habilitadas a *“fornecer o software para processamento de multas, fiscalização eletrônica, talão eletrônico e, ainda, solução de segurança”*;

b) o fato de o edital não conter regras acerca da forma como se deve formular e apresentar as propostas, comprometendo a igualdade entre os licitantes e não garantindo a melhor contratação;

c) a falta de cotação dos preços unitários, formadores do preço global, o que contraria a Lei de Licitações e as orientações deste Tribunal;

d) a não fixação dos preços unitários, prejudicando a aplicação do art. 65 da Lei nº 8.666/93, pois que são primordiais para a *“renegociação da contratação, especialmente, pela potencialidade de dano no remanejamento do valor do contrato”*;

e) a ausência de qualquer informação sobre o valor global estimado da contratação, em violação à legislação de regência e comprometendo a transparência na Administração;

f) a falta de critérios para a aceitabilidade dos preços unitários, em potencial prejuízo à execução contratual;

g) a existência de inúmeros erros materiais expressos no edital: quanto à divergência da quantidade de talão eletrônico; a desarmonia da descrição do próprio objeto licitado; o radar estático e a impressora térmica não constam da planilha da proposta comercial (Anexo I), não havendo indicação da quantidade dos equipamentos.

1.3 Na ocasião, também considerei importante que a Administração esclarecesse o fato de o ato convocatório ter sido subscrito pela pregoeira, considerando que suas atribuições limitam-se, à luz da norma legal, ao âmbito da fase externa da licitação, nos termos de firme jurisprudência desta Corte.

1.4 Regularmente notificada, a Administração apresentou **razões de defesa**.

Justificou que a participação de consórcio é facultativa (art. 33 da Lei nº 8.666/93) e que a sua vedação visou à segurança da execução contratual; que o edital traz todos os elementos necessários para a correta formulação de propostas; nestes termos, não houve omissão quanto à denominada *“metodologia das propostas”*; sobre a pesquisa de preços dos itens unitários, disse que se admitem diversos



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo



mecanismos para formalizá-la; os eventuais vícios formais [desencontro de informações a respeito da indicação de quantidade de talão eletrônico fixado no edital; erro constante da descrição do objeto licitado; ausência dos equipamentos radar estático e impressora térmica na planilha de proposta comercial (Anexo I) e subscrição do edital pela pregoeira] não possuem força suficiente para impedir o andamento do certame, posto que não prejudicam a isonomia, nem mesmo a competição desejada.

1.4 Instada a se manifestar, a ilustre **Assessoria Técnico-Jurídica** entendeu que resultaram superadas tão somente as questões relativas à participação de empresas reunidas em consórcio, e à alegada ausência de regras para a formulação das propostas, diante do conteúdo dos itens 7 (Forma de apresentação dos envelopes), 8.1 (Conteúdo das propostas) e 9 (Envelope A – Proposta) do edital. Os demais aspectos são procedentes.

1.5 Já o DD. **Ministério Público de Contas** entendeu que a participação de empresas em consórcio é *“ato discricionário da Administração”*, não se desincumbindo, a representante, do ônus de demonstrar que, se permitida, resultaria em estímulo à competição; a queixa que faz sobre a ausência de regras para a formulação das propostas é *“lacônica”*, não indicando quais seriam os aspectos que prejudicariam a competição; acresce que o procedimento para a sua apresentação está indicado nos itens 7 a 9 do edital; é firme a jurisprudência (TC-000876.989.12-0) desta Corte de que se deve divulgar, no edital, o valor total estimado da contratação, tal como exige o art. 40, § 2º, inciso II, da Lei nº 8.666/93, ainda mais porque *“o orçamento sigiloso não se coaduna com a transparência típica do Estado Democrático de Direito, violando, ainda, os princípios constitucionais da publicidade, da moralidade, da impessoalidade e da igualdade entre os participantes”*; tolera-se, no entanto, na modalidade pregão, a falta de divulgação, no edital, do orçamento detalhado em planilhas de custos unitários (TC-922.989.12-4), que, no entanto, deve constar do procedimento interno da licitação; sobre a importância dos preços unitários, mesmo em licitações do tipo menor preço global, importante o entendimento exarado no TC-028982/026/09, Sessão da Segunda Câmara, de 31-07-12; os critérios de admissibilidade das propostas estão satisfatoriamente previstos nos itens 9.8 e 9.9 do edital, que reproduzem os comandos do art. 48, II, §§ 1º e 2º, da Lei de Licitações (TC-044770/026/08); a subscrição do edital pelo pregoeiro extrapola os limites legais incidentes



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo



(TC-039932/026/10 e TC-000464.989.12-8); procedem, no entanto, as incorreções relativas à divergência na descrição do objeto e número de unidades de alguns componentes, mesmo porque prejudica a formulação das propostas.

1.6 A digna **Secretaria-Diretoria Geral** tem entendimento divergente.

Defende que se permita, no caso concreto, a participação de empresas reunidas em consórcio pelo fato de se terem aglutinado serviços distintos² em objeto único.

Sobre a aglutinação indevida de serviços, recordou o decidido nos TCs-41989/026/06, 42867/026/07, 43099/026/07, 9856/026/07, 43848/026/09, 44054/026/09 e 1353.989.12.

No mais, seu posicionamento não destoia daqueles que opinaram previamente.

É o relatório.

VOTO

2.1 A meu juízo, procede, em parte, o inconformismo da representante.

2.2 Afasto, de início, a alegação de que a vedação à participação de consórcio, restringiria a competição e conduziria o certame a poucas empresas do segmento de mercado.

Primeiro, porque, ao menos em tese, e desde que motivada, a opção do administrador tem amparo no art. 33 da Lei nº 8.666/93.

Segundo, porque a participação de empresas reunidas em consórcio não é garantia, por si só, de que haverá a almejada ampliação do universo de competidores. Deveras, a necessidade de se conjugarem temporariamente esforços a título de satisfazer determinado interesse

² “Contratação de empresa para prestação de serviços especializados visando o fornecimento, instalação, operação e manutenção preventiva e corretiva de equipamentos de sensoriamento, bem como disponibilização e operação de software para processamento de imagens geradas por esses equipamentos, tratando-se os mesmos de controladores eletrônicos de avanço de semáforo e de velocidade dos tipos fixo e estático dotados de software capaz de efetuar o reconhecimento automático das placas de veículos em trânsito, bem como transmitir as informações obtidas em tempo real, devendo haver também o fornecimento de recursos humanos e materiais necessários, na forma da legislação vigente, e nos termos do presente edital.”



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo



público deve ser, segundo a lição de Marçal Justen Filho³, fruto “*de um processo de avaliação da realidade do mercado em face do objeto a ser licitado e da ponderação dos riscos inerentes à atuação de uma pluralidade de sujeitos associados para a execução do objeto*”.

No caso concreto, trata-se de prestação de serviços de natureza continuada, relativos a *controle da frota circulante* —composto de equipamento medidor de velocidade do tipo avanço semaforico e radar fixo; solução integrada de segurança⁴; talão eletrônico (smartphone ou tablete ou qualquer outro + impressoras térmicas bluetooth), *software* para processamento, gerenciamento e auditoria de infrações de trânsito e infraestrutura— não me parecendo demandar, obrigatória e indiscutivelmente, a reunião de empresas em forma de consórcio para que sejam satisfatoriamente realizados.

Ainda assim, é pertinente a preocupação da SDG de que a aglutinação de itens possa prejudicar ou dificultar a competitividade almejada, ainda mais porque, no caso concreto, o edital nem sequer previu a possibilidade de haver a subcontratação.

Por isto, antes de deflagrar a licitação, deve a Administração certificar-se da necessidade ou não de se fracionar o objeto licitado ou mesmo admitir a subcontratação.

2.2 No que diz respeito à forma de se elaborar e de se apresentarem as propostas, também considero haver informações suficientes constantes dos itens 7, 8 e 9 do edital c/c o Anexo I.

2.3 Sobre os valores unitários, observo que, apesar de se tratar de licitação do tipo menor preço global, é de rigor que se fixem os preços unitários, nos termos reclamados pelo art. 7º, §2º, inciso II da Lei nº 8.666/93, segundo o qual “*As obras e os serviços somente poderão ser licitados quando: (...) II – existir orçamento detalhado em planilhas que expressem a composição de todos os seus custos unitários*”.

³ Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos. 13 ed. São Paulo: Dialética, 2009. Pág. 477/478.

⁴ ANEXO IX - ESPECIFICAÇÕES TÉCNICAS

“1) A solução integrada será composta de infraestrutura, hardware e software capaz de processar eletronicamente imagens recebidas de pontos de coleta através de meio de comunicação de dados que use protocolo IP, extraindo das mesmas, informações, que serão automaticamente distribuídas e armazenadas em servidores, contando com um sistema de inteligência capaz de executar funções de análises e combinações de elementos de informação, permitindo-se, com isso, traçar padrões comportamentais e permitir análises para estabelecer-se planos, estratégias, diagnósticos para um controle maior da dinâmica criminal no Município, com prestação de serviços técnicos de instalação, implantação, manutenção e treinamento na solução acima e serviços técnicos de instalação”.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo



Mesmo porque, como bem lembrado pelo MPC, o preço unitário serve de parâmetro essencial *“de controle da formação do preço global e para eventuais alterações contratuais futuras. Tais alterações, caso ocorram, certamente basear-se-ão na variação do quantitativo unitário de cada um dos itens licitados, de modo que, apenas detendo um parâmetro do valor individual dos diversos bens e serviços, poderá a Administração aferir a compatibilidade dos preços”*.

No entanto, ainda que seja de rigor que constem do processo licitatório —ao qual poderão ter acesso os interessados, previamente à realização do certame, mediante regular requisição— tratando-se de licitação na modalidade pregão, esta Corte tem admitido que o edital não se faça acompanhar do Anexo *Planilha de quantitativos e preços unitários no edital*, prevista no art. 40, §2º, II da Lei nº 8.666/93

Se esta for a opção da Administração, não poderá haver desclassificação por conta de valores unitários⁵, sendo bastantes os critérios de admissibilidade das propostas previstos nos itens 9.8 e 9.9 do edital, que reproduzem, em verdade, os comandos do art. 48, II, §§ 1º e 2º, da Lei de Licitações.

2.3 No mais, deve a Administração cuidar de divulgar, de forma expressa no edital, o valor total estimado da contratação.

Neste sentido, as reiteradas decisões deste Egrégio Plenário, de que é exemplo o TC-8185/026/09, em sessão de 15-04-09, do qual extraio trecho de interesse:

...estou convencido de que a Administração, por força de lei, promove licitação visando a selecionar proposta mais vantajosa, cujo valor da contratação há de corresponder àqueles praticados no mercado. Vem daí a obrigação de apurar previamente à disputa — ainda na fase interna, portanto— os valores estimados da contratação, que se prestam não só à previsão de recursos orçamentários suficientes, que assegurem o pagamento das obrigações contratuais, como também nortear a condução de toda a disputa.

Não desconheço decisões admitindo o caráter relativo emprestado às regras dos art.s 7º, § 2º, II e 40, § 2º, II, da Lei n. 8.666/93, que tratam do orçamento estimado em planilhas de

⁵ 9. ENVELOPE A – PROPOSTA
(...)

9.5 – No caso de divergência entre o preço unitário e o total, prevalecerá o primeiro, ficando a cargo do pregoeiro refazer o cálculo do preço total para fins de julgamento.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo



quantitativos e preços unitários. Mas a desnecessidade de divulgação das planilhas não aproveita ao valor total estimado, que deve, via de regra, ser divulgado no edital, em absoluta harmonia com o brocardo segundo o qual Administração é sinônimo de transparência. É que o valor total estimado dita o valor da garantia de participação (não aplicável ao pregão), o valor do capital social ou patrimônio líquido exigidos para fins de licitação⁶, o valor da garantia contratual, bem assim serve, se previsto no edital, de critério objetivo para a desclassificação preliminar de proposta.

(...)

Este meu convencimento tem sido sistematicamente exposto em processo sob minha relatoria, todos homenageados pela acolhida do E. Plenário, a exemplo do decidido, em sessão de 28-05-08, nos autos do TC-010889/026/08:

No que diz respeito à ausência de estipulação dos preços unitários, seu conseqüente reflexo no julgamento das propostas (tipo menor preço global) e no critério de aceitabilidade dos preços ofertados, recorro que a Lei n. 8.666/93⁷ é clara ao impor aos certames pertinentes a objetos complexos, a exemplo de serviços e obras de engenharia, a apuração, na fase interna da licitação, dos custos unitários dos insumos envolvidos que, inseridos como anexo do instrumento convocatório⁸, possibilitam julgamento objetivo, de acordo com os preços praticados no mercado.

Repiso, nesta oportunidade, argumento já acolhido por este E. Plenário, em sessão de 30-04-08, de que o processo licitatório não deve se equiparar a um "jogo de adivinhação", partindo-se do pressuposto de que eventual omissão de informação quanto aos custos envolvidos haveria de propiciar maior vantagem para a Administração. Ao contrário, estou convicto de que a correta delimitação do objeto licitado, acompanhado de segura pesquisa dos preços correspondentes àqueles praticados no mercado,

⁶ Art. 31. A documentação relativa à qualificação econômico-financeira limitar-se-á a:

(...)

§ 3º O capital mínimo ou o valor do patrimônio líquido a que se refere o parágrafo anterior não poderá exceder a 10% (dez por cento) do valor estimado da contratação, devendo a comprovação ser feita relativamente à data da apresentação da proposta, na forma da lei, admitida a atualização para esta data através de índices oficiais (gn).

⁷ Art. 7º As licitações para a execução de obras e para a prestação de serviços obedecerão ao disposto neste art. e, em particular, à seguinte seqüência:

(...)

§ 2º As obras e os serviços somente poderão ser licitados quando:

(...)

II - existir orçamento detalhado em planilhas que expressem a composição de todos os seus custos unitários (gn);

⁸ Art. 40 (...)

§ 2º Constituem anexos do edital, dele fazendo parte integrante:

(...)

II - orçamento estimado em planilhas de quantitativos e preços unitários (gn).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo



propiciam ferramenta indispensável para uma competição séria e isonômica, resultando na seleção idônea de melhor proposta a satisfazer o interesse público almejado. Tal transparência, por sinal, não tem se mostrado fator de impedimento à competitividade entre os licitantes que não se acanham em exercer o direito de renovação de suas propostas na fase de lances.

Não se discute que em licitação do tipo menor preço global, não se há desclassificar proposta com base em valores unitários que o compuseram, mas é certo que seu conhecimento exerce papel fundamental, vez que elemento norteador da segura aceitação do valor global proposto, bem como da avaliação da exequibilidade da proposta. Guarda também importância por conta de eventuais alterações que o contrato venha a sofrer ao longo da execução contratual. Mas não se desconhece que, dependendo da natureza do objeto licitado, e de sua pouca complexidade, nem sempre é possível ou viável o estabelecimento de valores unitários.

2.5 Ao ensejo destas alterações, o edital deve ser aperfeiçoado, de modo que se espanquem todas as demais inconsistências indicadas, relativas à própria descrição do objeto licitado; à ausência de indicação da quantidade de talão eletrônico; e à ausência de previsão de radar estático e da impressora térmica, bem como os respectivos quantitativos.

2.6 Por fim, também se revela procedente a reclamação de que o edital fora subscrito pela pregoeira e não pela autoridade competente, em descompasso com a norma incidente e com a firme jurisprudência desta Corte, nos termos do decidido no TC-000178.989.13, Relatora a eminente Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES:

“Com relação ao ponto de impropriedade verificado acerca da subscrição do edital pelo Pregoeiro, a ocorrência constatada não observa a jurisprudência desta Corte em relação à matéria.

Em que pese argumentação aduzida pela defesa, penso que esse assunto foi abordado de forma clara no voto proferido nos processos TCs- 1077/007/10 e 1595/010/10, pelo E. Conselheiro Cláudio Ferraz de Alvarenga, em Sessão de 08/12/2010, acerca do qual transcrevo o seguinte trecho de interesse:

‘Acolho, no mais, o parecer da digna SDG, no que toca à limitação das responsabilidades conferidas ao pregoeiro, à luz da Lei n. 10.520/02.

A ele é reservada a tarefa de bem conduzir a sessão pública, submetendo-se, para tanto, aos princípios e normas legais, bem como aos termos e condições estipuladas no ato convocatório — expressão máxima da vontade da Administração, consoante o interesse público visado.

Por isso que a subscrição do edital compete à autoridade superior e não ao pregoeiro; é a ela, por força do comando do art. 3º, I, da Lei n. 10.520/02, que cabe justificar a necessidade da



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo



contratação, definir o objeto do certame, as exigências de habilitação, os critérios de aceitação das propostas, as sanções por inadimplemento e as cláusulas do contrato.

Pelo mesmo motivo compete-lhe responder a eventuais pedidos de esclarecimento e impugnações, já que toda e qualquer resposta ou decisão vincula as partes envolvidas no certame.

Ao pregoeiro — servidor indicado pela própria autoridade superior — cabe a condução da sessão pública, cuja atuação inclui, “dentre outras, o recebimento das propostas e lances, a análise de sua aceitabilidade e sua classificação, bem como a habilitação e a adjudicação do objeto do certame ao licitante vencedor”, caso não haja manifestação quanto à interposição de recurso.

Isto não impede, a toda evidência, que o pregoeiro venha a promover necessárias diligências após o término da sessão pública, por conta da ocorrência de fato superveniente, ou que se manifeste nos autos por conta de eventual interposição de recursos, previamente à análise da autoridade competente’.

*Nessa conformidade, acompanhando as manifestações do Ministério Público de Contas e da SDG, meu voto considera **procedente** a Representação, para o fim de se determinar à Prefeitura Municipal de Ilhabela que reveja a exigência impugnada, de forma a ampliar a competitividade no procedimento licitatório e, ainda, para que o instrumento seja assinado pela Autoridade responsável.”*

2.3 Posto isto, circunscrito estritamente às questões analisadas, considero parcialmente procedentes as impugnações, motivo pelo qual a Administração deve adotar as medidas corretivas pertinentes para dar cumprimento à lei, devendo também promover cuidadosa e ampla revisão de todos os demais itens do ato convocatório relacionados.

A Administração deve atentar, depois, para a devida republicação do edital, nos termos reclamados pelo art. 21, § 4º, da Lei nº 8.666/93.

Concluídas as anotações de estilo, com a inserção na jurisprudência inclusive, encaminhem-se os autos à Unidade de Fiscalização para subsidiar a instrução de eventual ajuste que venha a ser formalizado, retornando após as providências de mister.

Transitada em julgado a decisão, arquivem-se os autos eletronicamente.

Sala das Sessões, 16 de outubro de 2013.

SIDNEY ESTANISLAU BERALDO
CONSELHEIRO