



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

SUBSTITUTO DE CONSELHEIRO JOSUÉ ROMERO

TRIBUNAL PLENO DE 29/04/15

ITEM Nº 06

**EXAME PRÉVIO DE EDITAL  
MUNICIPAL**

---

- Processo:** TC-001662.989.15-1
- Representante:** NOVA KAKITUS COMÉRCIO E SERVIÇOS LTDA. ME, por Hugo César da Silva - sócio proprietário.
- Representada:** Prefeitura Municipal de São Caetano do Sul.
- Responsáveis:** Paulo Nunes Pinheiro - Prefeito; Adriana Caracciolo Garcia Câmara - Chefe de Divisão de Licitações, Pregões e Contratos.
- Assunto:** Representação contra o edital do pregão presencial nº 076/2014 (proc. Adm. nº 100083/2014), com vistas à prestação de serviços de locação de veículos com fornecimento de mão de obra e software de gerenciamento e monitoramento.
- Valor estimado do certame:** R\$ 22.960.000,00<sup>1</sup>.
- Observação:** Abertura dos envelopes - 18/03/15 às 09h00m.

---

**RELATÓRIO**

NOVA KAKITUS COMÉRCIO E SERVIÇOS LTDA. ME, formulou representação em face do edital do pregão

---

<sup>1</sup> Cálculo elaborado pelo Gabinete, tendo como base os valores exigidos para a qualificação econômico-financeira (subitem 7.3.6 do anexo I do edital).



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

presencial n° n° 076/2014 (proc. Adm. n° 100083/2014), lançado pela PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO CAETANO DO SUL, com vistas à prestação de serviços de locação de veículos com fornecimento de mão de obra e software de gerenciamento e monitoramento.

Deduziu ofensa ao princípio da legalidade pela falta de clareza do objeto; indicou, no contexto, os subitens 1.2, 3.5.1, 7.4.1 e 7.4.3 do Anexo I<sup>2</sup> (Termo de Referência), indagando, em princípio, quanto à verdadeira pretensão da Prefeitura com o certame ("trata-se de contratação de empresa para simples locação de veículos ou contratação de empresa para fornecimento de software?"); ainda, sustentou descabidas as exigências dos subitens 3.5.1 (considerando que software de gerenciamento deveria compor obrigação da contratada, e não objeto do ajuste voltado à locação de veículos), 7.4.1 (enquanto exija-se inscrição em duas entidades, ainda mais quando uma não tem ligação alguma com o objeto), e 7.4.3 (ao prever qualificação para execução de serviços de manutenção mecânica, pois "não se trata de

---

<sup>2</sup> Subitens (pela ordem):

"1.2 Constitui objeto deste Pregão, a contratação de empresa para a Prestação de serviços de locação de veículos com fornecimento de mão de obra e software de gerenciamento e monitoramento (...)

(...)

3.5.1 DISPONIBILIZAÇÃO DE SISTEMA DE GERENCIAMENTO PARA CONTROLE OPERACIONAL DOS VEÍCULOS/EQUIPAMENTOS E DOS MOTORISTAS/OPERADORES

(...)

7.4 QUALIFICAÇÃO TÉCNICA

7.4.1 Prova de inscrição da licitante junto ao Conselho Regional de Engenharia, Arquitetura, Agronomia - CREA e Conselho Regional de Administração - CRA;

(...)

7.4.3 Qualificação Técnica Profissional - por meio de apresentação da CAT (Certidão de Acervo Técnico), do Responsável Técnico indicado pela empresa licitante, comprovando execução dos serviços de manutenção mecânica a serem prestados (...)"



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

contratação de 'oficina mecânica' e sim de empresa capacitada para a locação de veículos", com previsão, ademais, do dever de substituir itens retirados para manutenção).

Por fim, requereu fosse determinada "a republicação do edital, escoimado do vício apontado, reabrindo-se o prazo inicialmente previsto".

Existindo indicativos de irregularidades, ordenou-se a paralisação do torneio, com ciência ao Prefeito para que adotasse a medida e enviasse cópia do instrumento convocatório e dos esclarecimentos que entendesse cabíveis (*Despacho publicado no D.O.E. de 18/03/15; Medidas Referendadas pelo E. Tribunal Plenário em 18/03/15*).

A Prefeitura ofereceu alegações. Inicialmente, ao lembrar tratar-se de edital relançado à conta de correções determinadas por esta Corte no TC-4413/989/14-6<sup>3</sup> (E. Tribunal Pleno, em 10/12/14), defendeu a ocorrência de preclusão no

---

<sup>3</sup> Processos: **4413.989.14-6** e 4495.989.14-7

Representante: Marcos Leal, RG n° 12.886.635-0, CPF/MF n° 030.541.158-60.

Representada: Prefeitura Municipal de São Caetano do Sul.

Assunto: Representações contra editais do **Pregão Presencial n° 76/2014** (Processo Administrativo n° 100.083/2014), que objetiva a prestação de serviços de gerenciamento de frota de veículos próprio, incluindo o fornecimento de veículos adaptados/transformados, máquinas/equipamentos, motoristas, operadores, controladores de frota, combustíveis e manutenção preventiva e corretiva e software específico de gerenciamento e monitoramento de parâmetros operacionais (Processo n°. 4413.989.14-6) e do Pregão Presencial n° 77/2014 (Processo n° 100.130/2014) do Município de São Caetano do Sul, que objetiva a prestação de serviços de gerenciamento de frota de veículos leves de passeio e utilitários com o fornecimento de software específico de apoio ao gerenciamento da frota e sistema de monitoramento de parâmetros operacionais de veículos, com o fornecimento de veículos leves de passeio e utilitários, controladores de frota, combustíveis e manutenção preventiva e corretiva com substituição de peças (Processo n°. 4495.989.14-7).



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

tocante aos subitens 1.2, 3.5.1 e 7.4.1, seja em razão de albergarem matérias naquela oportunidade avaliadas (caso dos subitens 1.2 e 3.5.1), ou, por inseridas na primeira versão, não abrigarem agora novidade substantiva (notadamente o subitem 7.4.1 - inscrição em duas entidades profissionais).

Relativamente ao subitem 7.4.3 - para o qual requereu improcedência da impugnação - registrou que já fora digno de emenda (tendo a Administração excluído a "condição condenada pelo e. Plenário no que toca às parcelas de maior relevância técnica e valor significativo, em especial de serviços que não se revistam dessa qualidade, como é o caso da gestão e monitoramento da frota"), e asseverou inexistir óbice na demonstração da experiência requerida "visto que os serviços estão abrangidos pelo núcleo do escopo do objeto a teor do estabelecido no subitem 3.6.4 do Anexo I - Termo de Referência, representando avaliação do domínio de técnica necessária a execução do objeto." Prossegue deduzindo que "a representante não cuidou de verificar que a substituição de veículos somente ocorrerá se e quando houver inadequação dos veículos em relação aos postos de serviços, não prosperando, portanto, a tese de que tal providência poderia sobrepor a necessária verificação de aptidão técnica profissional. Não só por isso. Tal exigência se impõe em razão das peculiaridades dos veículos a serem locados, notadamente face aos veículos adaptados para a segurança e saúde pública, assim como aqueles que serão utilizados em condições severas."

**Chefia de ATJ posiciona-se pela improcedência.** Entende assistir razão à representada relativamente à preclusão, e, quanto ao subitem 7.4.3, embora não considere como procedente a indignação da representante - "uma vez que não vejo a especificidade reclamada, já que os serviços fazem parte do escopo do objeto" - propõe alerta de que o



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

requisitado não representa parcela significativa do objeto, contrariando assim, o disposto pelo inciso I do § 1º do artigo 30 da Lei nº. 8.666/93.

**MPC, malgrado não divirja da antecessora no que se refere à preclusão, aponta para a necessidade de emenda do subitem 7.4.3,** na medida em que "a comprovação de qualificação técnico-profissional em 'execução de serviços de manutenção mecânica' (item 7.4.3 do Anexo I - Termo de Referência), impõe exigência desarrazoada, vez que se trata de contratação de locação de veículos - entenda-se: veículos em boas condições de uso, cabendo a Origem, a fim de resguardar-se quanto à qualidade dos serviços prestados, estabelecer critérios e meios de que a vencedora do certame se comprometa a dispor dos bens necessários a execução dos serviços em condições adequadas, sem restringir a competitividade no certame".

Dispensada oitiva de SDG.

É o relatório.

GCECR  
ERB



TC-001662.989.15-1

### VOTO

Trata-se de edital **relançado** pela Prefeitura de São Caetano do Sul; a primeira versão também foi alvo de insurgência perante esta Corte que, após criteriosamente avaliar os aspectos então demandados, determinou correções que considerou adequadas à hipótese<sup>4</sup>.

---

<sup>4</sup> "(...) Nessa conformidade, meu voto considera parcialmente procedentes as Representações, para o fim de se determinar à Prefeitura Municipal de São Caetano do Sul que adote as seguintes medidas:

- caso já não tenha adotado tal providência, faça inserir no processo administrativo a motivação da escolha pela locação de veículos, balizada por estudos de viabilidade, especialmente os econômico-financeiros, para fins de acompanhamento pela Fiscalização no rito ordinário na forma consignada neste voto;
- pretendendo manter a contratação na forma concebida, ou seja, aglutinando em um único contrato o serviço de locação, com o fornecimento de software de gestão e monitoramento da frota, adote medidas que ampliem as possibilidades de competição, revendo as condições de habilitação, excluindo das parcelas de maior relevância técnica e valor significativo, os serviços que não se revistam dessa qualidade, como é o caso da gestão e monitoramento da frota, hipótese em que tal atividade poderá ser objeto de subcontratação;
- na esteira dos precedentes deste Tribunal, segregue o objeto do Pregão n°. 76/2014, segundo os segmentos de mercado em que os veículos/máquinas/equipamentos estejam inseridos, para a contratação por meio de procedimentos licitatórios próprios;
- exclua a previsão de que os veículos/equipamentos sejam zero quilômetro, passando a adotar parâmetros razoáveis de idade da frota;
- admita todas as formas de posse lícita dos veículos/equipamentos;
- reavalie e reformule as planilhas de preços dos Editais para que prevejam expressamente a composição dos custos fixos e dos custos variáveis, quanto aos veículos e quanto à mão de obra, inclusive os inerentes à gestão informatizada bem como de manutenção e de combustível;



- reveja as condições de qualificação técnico-operacional e profissional, adequando-as às regras do artigo 30, da Lei nº. 8.666/93 e à Súmula 30 deste Tribunal.”

**Notal:** relativamente à qualificação técnica, assim restou consignado no voto;

“(…) Isso porque a gestão e monitoramento informatizados de frotas contam com segmento próprio de mercado que, não necessariamente é o mesmo segmento em que está inserida a locação de veículos.

A esse respeito, a Municipalidade, embora tenha alegado o contrário, não demonstrou a existência de potenciais prestadores de serviços aptos a comprovar experiência anterior em todas as referidas atividades.

A agravar a situação, o ato convocatório veda a participação de empresas reunidas em consórcio.

Destaco, ainda, que a previsão relativa à subcontratação, constante do Item 11.18 do Termo de Referência do Pregão 76/2014 e do Item 11.17 do Pregão 77/2014, não é suficiente para minimizar os efeitos restritivos das mencionadas regras, diante de sua redação, que exclui as atividades eleitas como parcelas de maior relevância:

“(…) 11.18. Será vedada a subcontratação do objeto principal pela Contratada, sendo que para as parcelas dos serviços considerados de menor relevância poderá haver a subcontratação, desde que haja prévia e expressa anuência do Contratante. (…)

Assim, se optar por manter a contratação na forma concebida, ou seja, atribuída a um único contrato, **deverá a Municipalidade adotar medidas que ampliem as possibilidades de competição, revendo as condições de habilitação, excluindo das parcelas de maior relevância técnica e valor significativo, os serviços que não se revistam dessa qualidade, como é o caso da gestão e monitoramento da frota, hipótese em que tal atividade poderá ser objeto de subcontratação.**

A propósito das condições de qualificação técnica, necessário que a Prefeitura também reveja a redação dada aos Editais nesse aspecto.

Como observou a Secretaria-Diretoria Geral, tanto na qualificação técnico-operacional, quanto na qualificação técnico-profissional, o Pregão nº. 77/2014 exige experiência anterior nos serviços com fornecimento de veículos como pick-ups e vans, sem aparente justificativa para tamanha especificidade.

Também inadequada, conforme observação do Sr. Secretário-Diretor Geral, no que toca à qualificação técnico-profissional, de ambos os Editais, a exigência de experiência



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Assim, como restou consignado ao longo da instrução, parte das censuras agora formuladas ou foi fundamentadamente rechaçada naquela oportunidade (objeto do certame e inclusão do software de gerenciamento) ou não espelha novidade frente ao teor do instrumento pretérito (inscrição em duas entidades profissionais).

Nas circunstâncias, há, em parte, incidência da preclusão<sup>5</sup> - a qual, registre-se, se

---

no serviços abrangendo o fornecimento dos veículos, uma vez que não se trata de atividade profissional.

**Assim, nesses casos, deverá a Municipalidade rever tais regras, adequando-as às previsões do artigo 30, da Lei nº. 8.666/93.**

**A adoção dessas providências tende a afastar a afronta à Súmula 30 deste Tribunal, que veda a exigência de experiência anterior em atividade específica, e, além disso, amplia as possibilidades de competição." (grifei)**

<sup>5</sup> Nota do MPC: "O reconhecimento do instituto da preclusão visa prestigiar o caráter excepcional dos procedimentos de Exame Prévio de Edital, evitando o fatiamento de impugnações, sucessivas interrupções de um mesmo procedimento licitatório e, por conseguinte, a paralisação da atuação da Administração Pública.

Sob o tema, permite-se transcrever relevante trecho de voto condutor, da lavra do Eminentíssimo Conselheiro Cláudio Ferraz de Alvarenga:

'Ao apreciar liminarmente o conteúdo de ambas as representações ora em pauta, adverti-me, desde logo, estar diante de edital republicado após uma primeira intervenção da Corte, que havia acolhido, sob voto condutor de minha lavra, questionamentos articulados nos processos TC-002587/006/06, TC-039678/026/06, TC-039883/026/06, TC-040033/026/06 e TC-040259/026/06.

Daí que algumas das críticas agora dirigidas a essa segunda versão contemplassem regras já presentes naquela versão anterior do mesmo edital, ainda que porventura com diferente numeração identificadora.

Ora, ponderei então, e permito-me lembrá-lo neste ensejo, sendo admissível a instauração de exame prévio de edital, "até o dia útil imediatamente anterior à data de recebimento das propostas" (cf. Lei n. 8.666/93, artigo 113, § 2º), é esse o termo derradeiro do prazo fatal de que dispõe





## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

dá apenas no que concerne ao exame em rito especialíssimo, ou seja, sem prejuízo da retomada do assunto quando da verificação ordinária.

No tocante ao ponto em que, de certo modo, divergem os opinantes, vou acompanhar o MPC.

Pois bem, quando do primeiro exame do texto convocatório, esta Corte ordenou a revisão das parcelas eleitas à comprovação da experiência profissional, com o objetivo de excluir-se os serviços que não se revestiam de relevância técnica e valor significativo<sup>6</sup> (como era o caso, por exemplo, à época, da gestão e monitoramento da frota).

---

"qualquer licitante, contratado ou pessoa física ou jurídica", para suscitar a atuação da Corte acerca do respectivo teor, tal como publicamente divulgado.

De outra parte, republicado que tenha sido o ato convocatório, em obediência a determinação deste Tribunal, proferida em sede de exame prévio de edital, **só a novidade substantiva porventura incidente admitirá verberação na mesma via processual**. Essa orientação vai ao encontro do caráter excepcional do controle prévio dos atos da Administração, sujeito, por isso, a interpretação restritiva. Evita, ademais, o mau uso do instituto do exame prévio do edital, impedindo sua utilização como mero instrumento para retardar licitações, mediante o fatiamento de impugnações que podem e devem ser apresentadas, todas, desde logo'".

<sup>6</sup> Redação anterior:

"7.4.3 qualificação técnica profissional Comprovação da licitante possuir (em) no seu quadro permanente, na data prevista para entrega da proposta, profissional(is), detentor(es) de acervo(s) ou registro(s) técnico(s) na execução de serviços de características semelhantes ao objeto licitado, que demonstrem experiência nos serviços de maior relevância descritos no item 7.4.2.1, dispensados as comprovações de quantidades mínimas, a saber:

Item a) Gerenciamento de frota de veículos com fornecimento de motoristas, manutenção e combustível, utilizando sistemas informatizados para controle de desempenho com emissão de relatórios de controle;

Item b) Prestação de serviços utilizando sistema de monitoramento e rastreamento; e



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

A versão agora apresentada para o subitem 7.4.3, em que pesem as alegações da Prefeitura, novamente condensa especificidade excessiva, e por questão simples: o escopo do torneio é a locação de veículos, e, como adequadamente consignou o *parquet*, a ser entendido como "veículos em boas condições de uso".

Assim, a despeito de os serviços de manutenção estarem entre as atividades a serem executadas, cabe considerar na hipótese o alerta de ATJ, no sentido de que o requisitado (comprovação da experiência profissional na execução dos serviços de manutenção mecânica) sequer representa parcela significativa do objeto.

Na conformidade, de modo a não cercear a participação de interessados, bem como evitar transgressão ao disposto no inciso I do § 1º do artigo 30 da Lei nº. 8.666/93, cumpre à Prefeitura, com vistas a assegurar a boa execução do contrato, "estabelecer critérios e meios de que a vencedora do certame se comprometa a dispor dos bens necessários a execução dos serviços em condições adequadas" (consoante sugeriu o MPC).

Ante o exposto, encontrando-se parcialmente preclusa a matéria, **PROponho A PROCEDÊNCIA PARCIAL** DA REPRESENTAÇÃO, com determinação à Prefeitura Municipal de São Caetano do Sul para (em querendo dar curso ao certame) rever o subitem 7.4.3 do Anexo I do edital - e eventuais disposições correlatas - observados os termos constantes do Voto, alertando-a, ainda, quanto à necessidade de publicação do novo instrumento, e de reabertura do prazo para entrega das propostas.

GCECR  
ERB

---

Item c) Prestação de serviços, com o fornecimento de veículos adaptados e/ou transformados."