



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

CONSELHEIRO EDGARD CAMARGO RODRIGUES

TRIBUNAL PLENO DE 15/04/15

ITEM N°06

**EXAME PRÉVIO DE EDITAL
MUNICIPAL**

Processos: TC-0000287.989.15-6
TC-0000303.989.15-6
TC-0000327.989.15-8

Representantes: *Cosmo Alves de Farias*, RG n°
11.114.516-8, CPF/MF n°
075.698.898-51.
Faustino Graniero Junior, Advogado,
OAB/SP n° 209.074.
SERTTEL Ltda., por seus advogados
Judith Jeine F. Barros - OAB/PE n°
18.458, Teógenes Carneiro Coimbra -
OAB/PE n° 22.727 e Davi Leite de
Araújo - OAB/PE n° 35.990.

Representada: ***Prefeitura Municipal de Guarujá.***

Responsáveis: Maria Antonieta de Brito (Prefeita)
e Antonio Carlos Viana (Secretário
Municipal de Defesa e Convivência
Social da Prefeitura de Guarujá)

Advogados: Eliane Santos Barros e Silva -
OAB/SP n° 110.664; Ricardo Cáfaró -
OAB/SP n° 189.148; e, Kátia Borges
Varjão - OAB/SP n° 307.722.

Objeto: Representações contra o edital da
Concorrência n° 17/2014, destinada
à "Concessão do Sistema de
Estacionamento Rotativo Pago, de
veículos nas vias e logradouros
públicos do Município de Guarujá,
doravante neste documento chamado



simplesmente de "SERG" consistindo esta concessão na prestação de serviços de implantação, operação, manutenção e gerenciamento desse Sistema, utilizando para sua operação e gerenciamento equipamentos, dispositivos, sistemas de software e sinalização viária, conforme especificados no Anexo I - Termo de Referencia"".

RELATÓRIO

Cuida-se de representações formuladas por COSMO ALVES DE FARIAS (eTC-287.989.15-6), FAUSTINO GRANIERO JUNIOR (eTC-303.989.15-6) e SERTTEL LTDA. (eTC-327.989.15-8), contra o edital da Concorrência nº 17/2014, lançada pela PREFEITURA MUNICIPAL DE GUARUJÁ e destinada à "Concessão do Sistema de Estacionamento Rotativo Pago, de veículos nas vias e logradouros públicos do Município de Guarujá, doravante neste documento chamado simplesmente de "SERG" consistindo esta concessão na prestação de serviços de implantação, operação, manutenção e gerenciamento desse Sistema, utilizando para sua operação e gerenciamento equipamentos, dispositivos, sistemas de software e sinalização viária, conforme especificados no Anexo I - Termo de Referencia".

As impugnações recaem sobre os seguintes aspectos:

I - **Cosmo Alves de Farias** (eTC-287.989.15-6):

- a) Subitem 7.2.1 que impõe a emissão de comprovante de inscrição da licitante no *Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas - CNPJ* no prazo de até 30 (trinta) dias anterior à data de abertura do certame;
- b) Subitem 7.2.2.2 referente à comprovação de regularidade fiscal em âmbito Municipal, mediante a



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

apresentação de Alvará de Licença e Funcionamento, em suposta contrariedade à Súmula nº 14;

c) Subitem 7.2.4 que requer demonstração de regularidade fiscal por meio de Certidão Negativa de ICMS, tributo que não teria relação com o objeto licitado;

d) Subitem 7.3.1 (qualificação técnica), registro da empresa no Conselho Regional de Engenharia e Agronomia - CREA, ou no Conselho Regional de Arquitetura e Urbanismo - CAU;

e) Subitem 7.3.2 por aparente afronta à Súmula nº 30, ao exigir dos licitantes demonstração de experiência anterior em *"implantação, operação, administração e gerenciamento de Sistema de Estacionamento Rotativo Pago com, no mínimo 500 (quinhentas) vagas, em vias e logradouros públicos, utilizando para comercialização de tempo de estacionamento no mínimo dois sistemas eletrônicos independentes, tais como parquímetros eletrônicos, sistemas de créditos automáticos via celular, URA, etc."*;

f) subitem 7.4.2 relativo à demonstração de boa situação financeira de interessadas exclusivamente por técnico em contabilidade ou contador, com o devido registro no Conselho Regional de Contabilidade, e pelo sócio administrador, contrariando a Súmula nº 15;

g) Subitem 8.5.12 demandando que as declarações exigidas nos subitens 8.5.1 a 8.5.11 estejam assinadas pelo representante e/ou procurador da licitante com firma reconhecida;

h) Subitem 9.1 e seguintes relacionados à visita técnica obrigatória em até 02 (dois) dias úteis antes da sessão de abertura da licitação; e



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

i) Subitem 5.7.4 do Anexo I (Termo de Referência) traz descrição genérica sobre o "Módulo de leitura de placas", gerando, segundo o representante, incerteza e insegurança para os interessados.

II - **Faustino Graniero Junior** (eTC-303.989.15-6)

a) Ausência de Projeto Básico;

b) *Da Garantia para Licitar*, prevista no subitem 8.6, por estabelecer que seja efetivada na Tesouraria da Prefeitura de Guarujá, com possível prejuízo à preservação do sigilo daqueles que participarão do certame, (menciona em abono de sua tese os precedentes dos processos n°s 4144.989.13-4, 1284.989.12-6 e 2506.989.13-6);

c) Previsão de 3.000 (três) mil vagas de estacionamento rotativo pago, porém sustenta a inexistência de qualquer estudo ou justificativa que comprove esta estimativa, tampouco há projeção de futura ampliação. Ademais, em edital anterior para o mesmo objeto (Concorrência n° 14/2011), o Município consignou a estimativa de 5.160 (cinco mil cento e sessenta) vagas (informação extraída da decisão do processo n° TC-40149/026/11), tudo em suposta infringência do inciso V do artigo 23 da Lei n° 8987/95⁽¹⁾;

d) Visita Técnica e possível violação dos §§ 2° e 3° do artigo 21 da Lei Federal n° 8666/93, com destaque para o fato de que, a despeito da data de divulgação do torneio (11.12.2014), o Edital e seus anexos somente poderiam ser obtidos no sítio da Prefeitura

¹ "Art. 23. São cláusulas essências do contrato de concessão as relativas:

(...)

V - aos direitos, garantias e obrigações do poder concedente e da concessionária, inclusive os relacionados às previsíveis necessidades de futura alteração e expansão do serviço e conseqüente modernização, aperfeiçoamento e ampliação dos equipamentos e das instalações;"



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

ou pessoalmente na Diretoria de Compras e Licitações pelo período de 15.12.2014 até 13.01.2015, ensejando encurtamento do prazo legal para apenas 29 (vinte e nove) dias, vez que a sessão de abertura foi agendada para 20.01.2015 e o Decreto Municipal nº 11.225/2015 estipula o dia 15.01.2015 como feriado municipal (Santo Amaro - Padroeiro da Cidade) e o dia 16.01.2015 ponto facultativo. Considera, assim, ilegal o disposto no subitem 9.1 porque reduz ainda mais o prazo para a realização da visita técnica e ressalta, ainda, a fixação de dias úteis que antecedem a sessão sem explícita menção aos feriados, com potencial para, nessas circunstâncias, induzir a erro empresas interessadas no certame; e

e) Falta de previsão de *Revisão Tarifária*, o que, para o Representante, é cláusula essencial do contrato de concessão de serviços públicos e não se confunde com o critério de reajuste inserido no ato convocatório.

III - **SERTTEL Ltda.** (eTC-327.989.15-8)

a) A especificação dos equipamentos - Termo de Referência (Anexo I, subitens 5.5 e seguintes) - impõe "*Dispositivo Pessoal Armazenador e Exibidor de Créditos*" (DAEC) que remete a um único fornecedor, reduzindo o universo de empresas aptas à participação;

b) Regras de apresentação de amostras, denominadas "*Prova de Conceito*" (subitem 14.1 do Anexo II), estabelecem prazo de 05 (cinco) dias úteis para sua realização, lapso temporal que considera exíguo, ferindo o princípio da razoabilidade.

Os representantes pediram, em conclusão, a suspensão do certame e determinação de correção do instrumento impugnado.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

No r. despacho de recebimento da matéria como Exame Prévio de Edital também foi determinada a apresentação de justificativas em relação *"a base de cálculo da garantia para licitar, estimada sob a arrecadação (subitem 8.6.1), e não em relação aos investimentos, como decidido por este Tribunal em procedimentos análogos, que analisaram certames objetivando concessões de serviço"*. (Eventos 10).

O Egrégio Plenário, em sessão de 11/02/2015, referendou a suspensão do procedimento até ulterior deliberação da Corte.

Notificada, a Origem defendeu a regularidade dos atos impugnados.

Assessoria Técnica e respectiva **Chefia** posicionaram-se pela **improcedência** da matéria abrigada no eTC-327.989.15-8 (SERTTEL Ltda.) e **parcial procedência** das demais representações (COSMO ALVES DE FARIAS, eTC-287.989.15-6 e FAUSTINO GRANIERO JUNIOR, eTC- 303.989.15-6), nos tópicos acima individualizados e identificados como: "I: "c", "e", "f" e "i" e "II: "a", "b", "c" e "e". Indicaram, ainda, **procedência** ao questionamento formulado na r. decisão de suspensão do procedimento, quanto à base de cálculo da garantia exigida no subitem 8.6.1 do edital.

Ministério Público acompanha manifestação da área técnica, com ressalva *"quanto à possibilidade de se exigir firma reconhecida nas declarações elencadas nos itens 8.5.1 a 8.5.11"*, e consequente procedência também dessa insurgência ("I, "g").

SDG encampa as opiniões precedentes, exceto em relação à procedência *"por via transversa"*



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

da impugnação relacionada ao subitem 5.7.4 do Termo de Referência (item "I, "i"" acima), recomendada por ATJ e destacada pelo MPC².

É o relatório.

GCECR
RVC

² "Por outro lado, não merece prosperar a insurgência quanto à descrição do "Modulo de leitura de placas" (subitem 5.7.4 do Anexo I), uma vez, diante da generalidade da descrição, deve ser aceito todo e qualquer equipamento que permita "reconhecer de forma automática os caracteres da placa do veículo inspecionado, dispensando quando possível sua digitação" (destacamos).

No entanto, conforme alertado pela d. ATJ e corroborado pelo item 3.1 do edital, "os monitores da concessionária não possuem competência legal para aplicação de infração de trânsito e o escopo do contrato não incluiu o fornecimento destes equipamentos ao órgão responsável para tal ofício" (agente de trânsito da municipalidade)". (Evento 46).



TC-000287.989.15-6

TC-000303.989.15-6

TC-000327.989.15-8

VOTO

Não há porque dissentir da instrução processual que convergiu para a improcedência das seguintes impugnações, conforme alinhadas no relatório:

I - **Cosmo Alves de Farias** (eTC-287.989.15-6):

a) Subitem 7.2.1 - inscrição no CNPJ; b) Subitem 7.2.2.2 - regularidade fiscal municipal; e h) Subitem 9.1 e seguintes - visita técnica.

II - **Faustino Graniero Junior** (eTC-303.989.15-6)

d) Subitem 9.1 e seguintes - visita técnica.

III - **SERTTEL Ltda.** (eTC-327.989.15-8)

a) A especificação dos equipamentos - Termo de Referência (Anexo I, subitens 5.5 e seguintes); e, b) Regras de apresentação de amostras, denominadas "Prova de Conceito" (subitem 14.1 do Anexo II).

Em relação a tais tópicos, as justificativas técnicas oferecidas pela Origem foram suficientes para afastar as reclamações dos Representantes, conforme opiniões exaradas pelos órgãos internos, cujos fundamentos são aqui adotados como razões de decidir.

Cabe divergir, porém, quanto ao não acolhimento da impugnação dirigida à exigência de registro da empresa no Conselho Regional de Engenharia e Agronomia - CREA ou no Conselho



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Regional de Arquitetura e Urbanismo - CAU (Subitem 7.3.1 - qualificação técnica).

A previsão de participação de consórcios, no caso, não afasta a impropriedade, tampouco é capaz de assegurar ampla participação de empresas especializadas na execução do projeto "*estacionamento rotativo*".

Com efeito, interessadas que se dediquem e atuem no específico segmento de mercado serão obrigadas, diante da qualificação técnica demandada, a consorciar-se com outra do ramo de engenharia, arquitetura ou urbanismo apenas para a execução de uma pequena e pontual parcela do objeto - *implantação de sistemas e de sinalização viária* -, mormente se considerado o prazo de 10 (dez) anos, prorrogáveis.

De se notar, nesse aspecto, que o precedente jurisprudencial mencionado por ATJ (eTC's 3931.989.13 e 4001.989.13) exigia declaração de que o licitante detém ou deterá **profissional responsável técnico habilitados junto ao CREA/CAU** para responsabilizar-se, na forma da lei, pelas respectivas obras e serviços de engenharia acessórios da atividade principal (estacionamento pago em vias públicas), o que se afigura bastar à garantia da Administração quanto à eficiente implantação dessa parcela do escopo do futuro contrato. **Procede, assim, a impugnação relacionada à qualificação técnica** ("I, "d"", conforme consta do relatório).

Quanto à possibilidade de se exigir firma reconhecida nas declarações definidas nos itens 8.5.1 a 8.5.11 do edital, razão assiste ao **Ministério Público** que indicou a procedência também dessa insurgência ("I, "g""), por não encontrar respaldo na Legislação aplicável à espécie e faltar razoabilidade à presunção de falsidade na assinatura dos signatários de tais documentos.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Derradeira questão em que a instrução não foi unânime e que merece acolhida, refere-se à oportuna procedência "por via transversa" da crítica ao subitem 5.7.4 do Termo de Referência - *Módulo de leitura óptica de placas* (item "I, i"), nos termos proposto pelo MPC que bem destacou a seguinte recomendação de ATJ:

"(...), inobstante as justificativas apresentadas, verifica-se eventual incongruência da exigência, com o objeto da concessão e com o que consta da defesa, visto que os monitores da concessionária não possuem competência legal para aplicação de infração de trânsito e o escopo do contrato não inclui o fornecimento destes equipamentos ao órgão responsável para tal ofício.

Por este motivo, por via transversa, entendo procedente a representação neste ponto."

No mais, prosperam, em conformidade com a instrução, as insurgências:

I, c) Subitem 7.2.4: Incabível requerer demonstração de regularidade fiscal por meio de Certidão Negativa de ICMS, tributo este que não tem relação com o objeto licitado;

I, e) Subitem 7.3.2 afronta a Súmula nº 30 ao exigir dos licitantes demonstração de experiência anterior em *"implantação, operação, administração e gerenciamento de Sistema de Estacionamento Rotativo Pago com, no mínimo 500 (quinhentas) vagas, em vias e logradouros públicos, utilizando para comercialização de tempo de estacionamento no mínimo dois sistemas eletrônicos independentes, tais como parquímetros eletrônicos, sistemas de créditos automáticos via celular, URA, etc."*;

I, f) subitem 7.4.2 exigência há muito condenada pela Corte (eTC-251.989.13-3, dentre outros) de que a demonstração de boa situação financeira de



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

interessadas seja assinada por técnico em contabilidade ou contador, com o devido registro no Conselho Regional de Contabilidade, e pelo sócio administrador;

II, a) Ausência de Projeto Básico. Insuficiência do Termo de Referência para atendimento ao disposto no inciso IV do artigo 18 da Lei Federal nº 8.987/95;

II, b) *Da Garantia para Licitar*, prevista no subitem 8.6 deve ser comprovada no ato de apresentação de proposta, sendo vedado estabelecer-se sua prévia efetivação na Tesouraria da Prefeitura de Guarujá, consoante precedentes dos processos abrigados os eTC's 4144.989.13-4, 1284.989.12-6 e 2506.989.13-6;

II, c) Falta de previsão e/ou projeção de futura ampliação dos serviços, com destaque à incongruência mencionado por SDG, de que em edital anterior para o mesmo objeto (Concorrência nº 14/2011, objeto do TC-40149/026/11), o Município consignou a estimativa de 5.160 (cinco mil cento e sessenta) vagas e neste 3.000 (três mil), em contrariedade ao inciso V do artigo 23 da Lei nº 8987/95;

II, e) *Revisão Tarifária* constitui cláusula essencial de contrato de concessão de serviços públicos (inciso VIII do artigo 23 da Lei nº 8987/95), não se confundindo com critério de reajuste.

Deve, ainda, ser retificada a "*base de cálculo da garantia para licitar, estimada sob a arrecadação (subitem 8.6.1), e não em relação aos investimentos*", como indicado na instrução da matéria e remansosa jurisprudência do Tribunal.

Por fim, conquanto ausentes indícios suficientes para demonstrar o alegado direcionamento do resultado do certame, cabe alertar a municipalidade para revisão do ato convocatório, das



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

planilhas de preços³ e de outros itens que não guardem estrita sintonia com os princípios constitucionais e normas legais, vez que a matéria deverá ser ampla e melhor examinada no rito ordinário, com a apuração de eventuais responsabilidades, se o caso.

Ante o exposto e adstrito à matéria objurgada nas iniciais e à base de cálculo da garantia exigida, voto pela **PROCEDÊNCIA PARCIAL** das representações formuladas nos autos dos TCs 287.989.15-6 e 303.989.15-6 e pela **IMPROCEDÊNCIA** da abrigada no TC-327.989.15-8, com determinação à PREFEITURA DE GUARUJÁ para, querendo dar seguimento ao certame, adotar providências corretivas indicadas no voto, sem prejuízo das recomendações propostas.

GC ECR
RVC

³ Itens 33 e 34 do edital contêm aparentes inconsistências: previstos 46 parquímetros para 2 veículos de fiscalização, 5 motos, 100 uniformes, 82 empregados com custo dobrado do salário bruto de cada um deles, além de outras despesas indiretas e, ainda, de vultoso BDI.