



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



TRIBUNAL PLENO

SESSÃO DE 22.10.14

ITEM Nº 020

TC-033922/026/07

Recorrente (s) : Prefeitura Municipal de Itaquaquecetuba.

Assunto: Contrato entre a Prefeitura Municipal de Itaquaquecetuba e Consórcio NDC - Cobrasin Itaquá-Segura, objetivando a contratação de empresa de engenharia especializada para implantação, operacionalização e manutenção de sistema de fiscalização eletrônica e processamento de infrações, multa e recursos de trânsito.

Responsável(is): Armando Tavares Filho (Prefeito à época).

Em Julgamento: Recurso(s) Ordinário(s) interposto(s) contra o acórdão da E. Segunda Câmara, que julgou irregulares a concorrência e o contrato, bem como ilegais os atos determinativos das despesas decorrentes, acionando o disposto no artigo 2º, incisos XV e XXVII, da Lei Complementar nº 709/93, aplicando multa ao responsável, no equivalente pecuniário a 300 UFESP's, nos termos do inciso II do artigo 104 da mencionada Lei. Acórdão publicado no D.O.E. de 26-09-12.

Advogado(s): Cristina Luzia Farias Valero e outros.

Procurador(es) de Contas: Renata Constante Cestari.

Fiscalização atual: GDF-4 - DSF-II.

Em exame o **Recurso Ordinário** interposto pelo Município de Itaquaquecetuba em face do v. Acórdão da E. Segunda Câmara (fls. 552), publicado no DOE de 26.09.12, que julgou irregulares a licitação e o contrato, bem como ilegais as despesas decorrentes, acionando as disposições contidas nos incisos XV e XXVII do artigo 2.º da Lei Complementar n.º 709/93, e ainda aplicou multa ao Sr. Armando Tavares Filho, Prefeito Municipal à época dos fatos, no valor equivalente a 300 (trezentas) UFESPs, nos termos do artigo 104, II, da Lei Complementar referida, por violação aos artigos 3º, "caput", e 29, inciso III, da Lei Federal nº 8.666/93.

A r. decisão considerou a existência de vício contido nas cláusulas de regularidade fiscal, porquanto não vislumbrou razão lógica na aferição diferenciada¹ entre as Fazendas Federal, Estadual e Municipal.

Sob esse aspecto, entendeu que tal prática foi muito além do conceito de regularidade fiscal contido no inc. III do art. 29 da Lei Federal nº 8.666/93, além de afrontar aos primados da isonomia e da busca da proposta mais vantajosa ao interesse público, motivo que autorizaria a imposição de multa.

¹ O ilustre relator Conselheiro Robson Marinho consignou no r. voto condutor que "enquanto os itens 6.1.8 e 6.1.9 previam uma prova de regularidade com as Fazendas Estadual e Municipal que abarcava expressamente a certidão positiva com efeito de negativa, o item 6.1.7, sem qualquer justificativa pautada no interesse público, exigiu que a prova de regularidade perante a Fazenda Federal fosse realizada apenas e tão somente pela certidão de quitação de tributos e contribuições".



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



No tocante à qualificação técnica, atentou para o fato de a Súmula nº 24, deste Tribunal, ter sido afrontada, pois como observou, o Termo de Referência prevê quantitativo mensal para o processamento de 11.500 autos de infração de trânsito e a proposta também foi apresentada com base nesse mesmo quantitativo mensal (destaques no original).

Todavia, não havia qualquer elemento objetivo no edital que *"comprove ter a alínea 'h' do item 6.1.12 rompido com o padrão estabelecido no projeto básico, passando a exigir prova de quantitativo anual, e não mensal, fixado no mínimo de 30.000 autos de infração de trânsito"* (destaque no original).

Por fim, consignou o E. relator que houve a vinculação dos pagamentos ao volume de aplicação de multas, *"ainda que isto tenha se dado indiretamente"*² (fls. 549), procedimento vedado pela Súmula nº 20, desta Corte de Contas.

Nas razões do apelo, no que tange às exigências atinentes à **regularidade fiscal** dos proponentes o Recorrente alegou que pretendem verificar a idoneidade e confiabilidade dos licitantes, *"uma vez que a administração deve exigir daqueles que com ela trava relações, que haja probidade em suas relações"*.

Nesse sentido aduziu **que** os parâmetros exigidos não poderiam ser considerados limitativos ou abusivos, posto que das vinte e seis empresas que retiraram o edital, nenhuma apresentou qualquer tipo de oposição ou impugnação; **que** o Município adotou um tratamento igualitário entre os concorrentes, quer licitantes, quer contribuintes, introduzindo as exigências de comprovação de regularidade mediante a edição do Decreto Municipal nº 5.626/06, requisitando dentre outros documentos, a Certidão de Quitação de Tributos e Contribuições Federais; e, **que**, não infringiu o estabelecido na legislação que trata da matéria³, pois ela autorizaria o órgão licitador a indicar quais documentos seriam necessários à comprovação da regularidade fiscal.

Quanto às exigências relativas à **qualificação técnica**, argumentou que não lhe parecia razoável que o parâmetro para medir a capacidade fosse mensal *"já que o contrato é anual, de modo [que] os licitantes compreenderam tal circunstância e, como já afirmado, não se insurgiram com a exigência"*.

² À vista do seguinte raciocínio: a medição mensal é composta pelos itens do Termo de Referência, reproduzidos na proposta comercial, e são formados por dois grupos: 1) em um deles, composto pela locação de equipamentos, softwares e pessoal técnico, os preços totais mensais são fixos, a partir de quantidades que não variam; 2) no outro grupo, formado pelos serviços relacionados ao processamento das multas, que compõem preços totais variáveis, a variação desses quantitativos está atrelada ao número de multas impostas.

³ Referindo-se ao artigo 29 da Lei Federal nº 8.666/93.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



Para ilustrar tais exigências, mencionou os itens “radar do tipo fixo” e “talonário eletrônico”, que por serem instalados ou entregues em uma única oportunidade, foram solicitados em patamares condizentes com a Súmula nº 24 desta Corte de Contas.

Por fim, no que concerne à violação da Súmula nº 20 (**vinculação do pagamento ao evento multa**), defendeu a regularidade do procedimento, pois considerou que a previsão de custos referiu-se ao evento “**impressão**” e não ao evento “multa”, ou seja, o pagamento dos serviços executados mensalmente não estava “atrelado à quantidade de infrações”, mas apenas e tão somente ao fornecimento dos equipamentos/materiais e serviços indicados na planilha de serviços (destaque no original).

Sustentou, sobre essa questão, que o pagamento desse serviço *“está vinculado a um trabalho e aos custos materiais decorrentes deste trabalho”, de forma que “se é fato que para existir uma impressão é preciso antes ocorrer uma autuação, também é fato que uma autuação não gera apenas uma impressão”*⁴.

Diante do exposto, requereu que seja conhecido e provido o Recurso Ordinário apresentado, objetivando o reconhecimento da legalidade do Edital da Concorrência nº 10/07 e, por conseguinte, que seja julgado regular o instrumento contratual objeto da análise.

Analisando as razões deduzidas, a Assessoria Técnica concluiu pelo **conhecimento e não provimento** do apelo, mantendo-se inalterada a r. decisão combatida (fls. 574/575).

Nessa mesma direção caminham as manifestações da Chefia de ATJ (fls. 577) e do douto Ministério Público de Contas – MPC (fls. 578), que propõem, em preliminar, o **conhecimento** do apelo, e quanto ao mérito, seu **não provimento**.

É o relatório.

GC.CCM-22

⁴ Argumenta, nesse sentido, que a atividade meio não se limita à autuação, pois existem outras atividades que necessitam ser aferidas e farão parte do serviço prestado, tais como impressão de notificação de autuação, notificação de penalidade, notificação do resultado de eventual recurso em 1ª e 2ª instâncias.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



TRIBUNAL PLENO

GC.CCM

Sessão de

22/10/ 2014

Item nº 020

PROCESSO: TC-033922/026/07.
CONTRATANTE: Prefeitura Municipal de Itaquaquecetuba.
CONTRATADA: Consórcio NDC – Cobrasin Itaquá-Segura.
OBJETO: Contratação de empresa de engenharia especializada para implantação, operacionalização e manutenção de sistema de fiscalização eletrônica e processamento de infrações, multa e recursos de trânsito.
MATÉRIA: Licitação – Concorrência n.º 10/2007. Contrato celebrado em 28.08.07. Valor: R\$ 1.503.714,00.
EM EXAME: **Recurso Ordinário** interposto em 11.10.12, em face do v. Acórdão da E. Segunda Câmara, publicado no DOE de 26.09.12, que julgou irregulares a licitação e o contrato, bem como ilegais as despesas decorrentes, acionando as disposições contidas nos incisos XV e XXVII do artigo 2.º da Lei Complementar n.º 709/93, e ainda aplicou multa ao Sr. Armando Tavares Filho, Prefeito Municipal à época dos fatos, no valor equivalente a 300 (trezentas) UFESPs, nos termos do artigo 104, II, da Lei Complementar referida, por violação aos artigos 3º, “caput”, e 29, inciso III, da Lei Federal nº 8.666/93.
RECORRENTE: Município de Itaquaquecetuba.
PROCURADORA: Dra. Cristina Luzia Farias Valero – OAB/SP n.º 234.974 – Procuradora do Município (procuração à fl. 553).

EM PRELIMINAR:

Interposta a medida cabível à espécie, tempestivamente⁵, por parte legítima, dotada de interesse processual, constando das peças apresentadas os fundamentos de fato e de direito e o pedido de nova decisão. Portanto, **conheço do recurso**.

NO MÉRITO:

As razões recursais não foram suficientes para afastar as falhas consignadas na r. decisão inicial.

Como ressaltado pelos órgãos técnicos da Casa e pelo douto Ministério Público de Contas, os argumentos apresentados não suplantaram as irregularidades que determinaram a reprovação da matéria, nem afastaram os erros cometidos.

⁵ Acórdão da E. Segunda Câmara, publicado no DOE de 26.09.12 e Recurso Ordinário protocolizado em 11.10.12.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



Primeiramente, observo que a contratante não conseguiu afastar a falha atinente à exigência de “certidão de **quitação** de tributos e contribuições administradas pela Receita Federal e quanto à Dívida Ativa da União” (item 6.1.7) - destaquei.

Ainda que no tocante à comprovação de regularidade fiscal atinente às Fazendas Estadual e Municipal a Prefeitura de Itaquaquecetuba tenha admitido expressamente a apresentação de certidão positiva com efeito de negativa (itens 6.1.8 e 6.1.9), não houve, de outro lado, justificativa para que a comprovação de regularidade perante a Fazenda Federal se desse apenas e tão somente pela certidão de **quitação** de tributos e contribuições, desconsiderando, assim, as hipóteses arroladas no art. 206 do Código Tributário Nacional – CTN⁶, e como já lembrava a SDG (fls. 541), a Instrução Normativa nº 734, de 02.05.2007, da Receita Federal⁷.

De igual modo, não restou afastado o descompasso averiguado entre o Termo de Referência que previa quantitativo mensal para o processamento de 11.500 autos de infração de trânsito e a proposta que também foi apresentada com base nesse mesmo quantitativo mensal, ao passo que o critério de avaliação dos atestados de capacidade técnica, requeridos na fase de habilitação (item 6.1.12, alínea ‘h’)⁸, passou a exigir a comprovação do quantitativo de 30.000 processamentos de Autos de Infração de Trânsito - AITs .

Nesse sentido, restou assentado na r. decisão ora guerreada que, mesmo que se viesse a admitir a procedência das razões de defesa, repisadas agora, em grau de recurso, “*deveria, no mínimo, estar expressamente definida no edital a alegada diferenciação entre a base mensal da estimativa do projeto básico e a base anual do quantitativo de aptidão técnica*”, porquanto é

⁶ Art. 206. Tem os mesmos efeitos previstos no artigo anterior a certidão de que conste a existência de créditos não vencidos, em curso de cobrança executiva em que tenha sido efetivada a penhora, ou cuja exigibilidade esteja suspensa.

⁷ Dispõe sobre a emissão de certidões de prova de regularidade fiscal perante a Fazenda Nacional quanto aos tributos administrados pela Secretaria da Receita Federal do Brasil e dá outras providências.

Art. 2º A certidão conjunta negativa de que trata o art. 2º da Portaria Conjunta PGFN/RFB nº 3, de 2007, será emitida quando for verificada a regularidade fiscal do sujeito passivo quanto aos tributos administrados pela RFB e quanto à DAU administrada pela PGFN.

Parágrafo único. A regularidade fiscal, no âmbito da RFB, caracteriza-se pela não existência de pendências cadastrais e de débitos em nome do sujeito passivo, observadas, ainda, as seguintes condições: ...

Art. 3º A certidão conjunta positiva com efeitos de negativa, de que trata o art. 3º da Portaria Conjunta PGFN/RFB nº 3, de 2007, será emitida quando não existirem pendências cadastrais em nome do sujeito passivo e constar, em seu nome, somente a existência de débito:

§ 2º A certidão de que trata este artigo terá os mesmos efeitos da certidão conjunta negativa.

⁸ Para maior clareza, reproduzo a indigitada alínea “h”, que diz:

“h) Visando a avaliação e comprovação da capacidade operacional da licitante em atender os volumes previstos no anexo II, a licitante deverá comprovar adicionalmente em seus atestados ter efetivamente executado as seguintes quantidades:

- Processamento de AIT's 30.000”.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



inegável que exista *"uma correlação direta entre requisitos de qualificação técnica e projeto básico"*.

Oportuno relembrar que no presente certame, onde contava inicialmente 26 (vinte e seis) empresas interessadas, que retiraram cópia do edital, apenas o consórcio contratado e a empresa DCT apresentaram propostas, sendo esta última inabilitada.

Por fim, entendo que também não restou afastada a vinculação de pagamento de parte dos serviços à ocorrência do evento multa, em afronta à Súmula nº 20, deste Tribunal de Contas.

Isso porque o item "6.1" da Cláusula Sexta – Da Forma de Pagamento determina, expressamente, que *"o pagamento será mensal de acordo com a medição dos serviços executados"* e, para essa que essa medição seja realizada são utilizados os elementos constantes da proposta acostada às fls. 413/417, criando uma vinculação, de forma oblíqua, ao evento "multa", ainda que referenciada sob as denominações "Conversão da Imagem Eletrônica em AIT, "Impressão de Notificação de Autuação" ou "Impressão de Notificação de Penalidade".

Como se vê, tal prática é censurada neste E. Tribunal de Contas, cujo entendimento foi cristalizado na edição da Súmula nº 20, e em diversos julgamentos, dentre os quais se podem citar os processos TC-32228/026/05, TC-32935/026/06, TC-32919/026/06, TC-32500/026/06, TC-10389/026/08 e TC-10886/026/06, sendo que deste último transcrevo trecho de interesse, aplicável ao caso em exame, *in verbis*:

"Nesse sentido, a contratada foi remunerada pelo processamento e controle de autos de infração (Anexo III, item 7, fl. 212), assim como pela mão-de-obra utilizada no processo, consultoria e assessoria permanentes.

Disso decorre a hipótese mais grave de remuneração do contrato a partir do evento multa, o que, como se sabe, encontra repúdio consolidado em nosso repertório de jurisprudência (Súmula nº 20)."
(destaquei)

Isto posto, diante do que dos autos consta e acompanhando as manifestações da Assessoria Técnica, Chefia de ATJ e douto MPC, **meu voto é no sentido de se negar provimento ao recurso ordinário** interposto pelo Município de Itaquaquecetuba, mantendo-se inalterados os termos do v. Acórdão de fls. 552.