



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**Gabinete do Conselheiro Robson Marinho**

Substituto de Conselheiro  
Alexandre Manir Figueiredo Sarquis  
Tribunal Pleno - **SEÇÃO MUNICIPAL**  
Sessão: **17/7/2013**  
Exame Prévio de Edital - Julgamento

**M004** 00001292.989.13-4  
**Interessada:** Prefeitura Municipal de Francisco Morato  
**Assunto:** Edital do Pregão Presencial nº 011/2013, cujo objeto é a contratação de serviços técnicos especializados para execução de serviço de processamento de multas de trânsito, com assessoria e suporte técnico, solicitado para exame prévio, em virtude de representação de Renan Leonardo Tambasso Vidal - ME.  
**Advogados:** Maria Aparecida Albuquerque Asevedo Breda (OAB/SP nº 124.470), Sandro Teixeira de Oliveira Galvão (OAB/SP nº 237.178) e outros.

Relatório

Trata-se de representação apresentada por Renan Leonardo Tambasso Vidal - ME contra o edital do Pregão Presencial nº 011/2013, promovido pela Prefeitura Municipal de Francisco Morato, cujo objeto é a contratação de serviços técnicos especializados para execução de serviço de processamento de multas de trânsito, com assessoria e suporte técnico.

A sessão de entrega dos envelopes estava marcada para o dia 20/6/2013.

Aduziu a empresa representante que o item 9.4.2 do edital condiciona a participação à comprovação de capital social ou patrimônio líquido a ser auferido com base no valor final da proposta, após a fase de lances, o que entende destoar do § 3º do art. 31 da Lei nº 8.666/93.

Também se queixou da exigência do item 9.5.1 do edital, de prova de aptidão técnica de fornecimento anterior de no mínimo 50% (cinquenta por cento) dos quantitativos (item 9.5.1), afirmando que não há qualquer quantitativo previsto no edital.

Alegou incorreções nos termos da declaração requisitada pelo item 9.5.3 do edital, pois: - não existem softwares de gerenciamento de multas homologados pelo DENATRAN; - a Portaria 141/2010 trata de homologação de coletores de autuações, o que seria diverso do objeto; - não há como apresentar portaria da empresa detentora da tecnologia do software. Acresce que a apresentação de



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**Gabinete do Conselheiro Robson Marinho**

declaração em nome da empresa detentora da tecnologia representaria ofensa à Súmula nº 15 do Tribunal de Contas do Estado.

Disse ainda que há ilegalidade no item 14.3.12 do Anexo I, onde se exige mecanismo que atenda à Portaria nº 28 do DENATRAN, vez que mencionada Portaria está revogada desde o ano de 2007.

Reclamou de o item 19.12 do edital apresentar apenas o valor total estimado de R\$ 168.074,04, sem haver a composição da planilha de custos.

Insurgiu-se contra dispositivos do item 15.1 do Anexo I, que tratam da demonstração do sistema por parte da empresa vencedora, aduzindo que: - não é estabelecido "onde" e "como" será a apresentação das amostras e do "CD-DEMO"; - faz-se menção ao item 2.1 como subsídio à demonstração prática, porém, tal item versa a respeito do ato de credenciamento do licitante.

Ainda no tocante à demonstração do sistema, sustentou que o requisito de capacidade para uma carga de dados equivalente a 5.000 (cinco mil) autuações de trânsito situa-se em patamar muito superior à real demanda por parte do Município, que representaria uma média de 1.500 (mil e quinhentas) autuações mensais.

Por fim, destacou que o Anexo I se inicia pelo item 14, não havendo divulgação do conteúdo dos itens 1 ao 13, de maneira a não se saber qual o conteúdo descritivo do objeto que não está sendo informado pelo ato convocatório.

Nestes termos, requereu a suspensão liminar do procedimento licitatório, bem como a retificação do ato convocatório.

Por decisão publicada no D.O.E. de 20/6/13, e referendada pelo E. Plenário em sessão de 26/6/13, foi determinada a suspensão do certame e oficiada a Origem para que encaminhasse a esta Corte, em prazo não superior a 48 (quarenta e oito) horas, conforme previsto no artigo 222 do Regimento Interno, cópia do edital impugnado para o exame previsto no §2º do artigo 113 da Lei n. 8.666/93, além de justificativas para as questões suscitadas, determinando aos responsáveis, inclusive, que se abstivessem da prática de quaisquer atos relacionados ao presente certame, até deliberação final a ser emanada do E. Plenário.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**Gabinete do Conselheiro Robson Marinho**

Em resposta, vieram justificativas da parte da Prefeitura Municipal de Francisco Morato.

Afirmou o ente licitante que o ocorrido no Anexo I constituiu-se num erro de digitação e conferência, e não numa omissão de itens, consignando que o "item 14" do Anexo I corresponde ao seu "item 1", e assim por diante. Disse, por essa razão, que será efetuada a devida correção na numeração sem qualquer alteração do teor do descritivo técnico.

Afirmou também que os quantitativos do objeto foram previstos na fase interna do certame e deixaram de ser divulgados na fase externa, declarando que será providenciada a devida correção.

O Ministério Público de Contas manifestou-se pela procedência parcial, por entender que o ato convocatório deve ser retificado nos aspectos concernentes à qualificação econômico-financeira, à ausência de quantitativos, à não apresentação da planilha de custos, às portarias do DENATRAN e à capacidade mínima do sistema para a fase de sua demonstração prática, fixada em 5.000 (cinco mil) autuações processadas, bem como no que diz respeito à inconsistência do item 15.1 do Anexo I.

É o relatório.

npg



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**Gabinete do Conselheiro Robson Marinho**

Voto

00001292.989.13-4

Inicialmente, restaram incontroversas as questões que levaram à ordem de suspensão liminar do procedimento licitatório, já que a Administração anunciou que tomará as providências cabíveis por ter ela própria admitido que há erros na ordem numérica do Termo de Referência definido no Anexo I, e que não houve a divulgação no edital dos quantitativos envolvidos no objeto.

É evidente que a não divulgação dos quantitativos para esse objeto ofende os princípios da publicidade, isonomia e vantajosidade, tutelados pelo art. 3º da Lei Geral de Licitações, razão pela qual devem ser implementadas as medidas necessárias para a correção do ato convocatório.

Por outro lado, contudo, a Administração não apresentou qualquer alegação ou explicação no que tange à apontada incongruência entre o objeto licitado e a exigida declaração<sup>1</sup> de que o software de gerenciamento de multas é homologado nos termos das Portarias 141/2010 e 1.279/2010 do DENATRAN, e de que a licitante reúne condições de apresentar a portaria de homologação respectiva.

De qualquer forma, mesmo com a omissão da origem a respeito, o fato é que há uma questão posta à apreciação desta Corte.

Sabe-se que a Portaria nº 141/10<sup>2</sup> do DENATRAN estabeleceu os requisitos e especificações mínimos do talão eletrônico de multas, bem como regulamentou o procedimento para o seu uso na lavratura do Auto de Infração de Trânsito. E também se sabe que a Portaria nº 1.279/2010 do DENATRAN estabeleceu os requisitos técnicos e as condições para homologação de sistema informatizado do talão eletrônico destinado a lavrar Auto de Infração de Trânsito.

---

<sup>1</sup> "9.5.3 - a) Declaração de que o software de gerenciamento de multas são homologados nos termos das Portarias 141/2010 e 1279/2010 do DENATRAN, e que a licitante reúne condições de apresentar Portaria emitida em nome da empresa detentora de tais tecnologias, caso não seja a fabricante/desenvolvedora; a) Caso a participante seja a fabricante/desenvolvedora, a Portaria deverá estarem seu nome" (**sic**).

<sup>2</sup> O DIRETOR DO DEPARTAMENTO NACIONAL DE TRÂNSITO - DENATRAN, no uso das atribuições que lhe confere o inciso II do § 1º do art. 2º da Resolução nº. 149, de 19 de setembro de 2003, do Conselho Nacional de Trânsito - CONTRAN, resolve: Art. 1º. Estabelecer os requisitos e especificações mínimos do Talão Eletrônico, de que trata o inciso II do § 1º da Resolução nº. 149, de 19 de setembro de 2003, do CONTRAN, e regulamentar o procedimento para o seu uso na lavratura do Auto de Infração de Trânsito".



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

### Gabinete do Conselheiro Robson Marinho

Pois bem, à vista deste requisito fixado no item 9.5.3 do edital, há a presunção de que o objeto licitado esteja a abranger itens relacionados com o emprego do talão eletrônico, nos termos do que é definido pelo art. 2º da Portaria nº 141/2010 do DENATRAN: *"O Talão Eletrônico é um equipamento dotado de sistema informatizado (software) que permite o registro das informações relativas à infração de trânsito, a ser utilizado pela autoridade de trânsito ou por seus agentes para o lavratura do Auto de Infração"*.

Ocorre que nem o item 9.5.3 do edital e tampouco o "Termo de Referência" do Anexo I estão sendo suficientemente claros a respeito do emprego dos talões eletrônicos neste objeto, sendo que o atual item 14.1 do Anexo I apenas menciona ser necessário *"mecanismo que permita que as autuações lavradas por registro em sistema eletrônico por equipamento de detecção/fiscalização"* (sic).

Em face de todo esse cenário, e à vista da inexistência de esclarecimentos por parte da origem, deverá a Administração retificar esse item 9.5.3 do edital, para que fiquem nele consignados de maneira clara quais são os itens do objeto sobre os quais recairá a exigência da homologação nos termos das Portarias nºs 141/2010 e 1.279/2010 do DENATRAN.

A propósito, há de ficar registrado que a operação desses talões eletrônicos deve ser realizada por agentes públicos, sob pena de se ter configurada a transferência do poder de polícia da Administração para a empresa contratada.

Na parte do item 14.3.12 do Anexo I<sup>3</sup>, onde se exige que o sistema atenda a Portaria nº 28 do DENATRAN, omite-se o ato convocatório quanto ao ano desta indigitada Portaria.

Isto representa uma omissão sobre aspecto de relevância do objeto, com potencial suficiente para comprometer a participação de empresas neste certame, por ser de conhecimento geral que as portarias do DENATRAN recebem uma nova numeração sequencial para cada ano, sempre se iniciando pela Portaria nº 01, de maneira a não restar claro sobre qual Portaria nº 28 do DENATRAN estaria o

---

<sup>3</sup> "14.3.12. Mecanismo que permita a emissão da notificação de aplicação de penalidade, contendo os dados necessários para a caracterização da infração e cobrança através de documento arrecadável, em atendimento à Portaria 28 do DENATRAN, adequável ao modelo do banco que venha a ser determinado pela CONTRATANTE."



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO Gabinete do Conselheiro Robson Marinho

edital se reportando. Assim, deverá a Administração aperfeiçoar a redação desse item 14.3.12 do Anexo I.

Quanto à apresentação de uma amostra do sistema para a realização de sua demonstração prática, embora a representante se queixe de não saber "onde" e "como" isto ocorrerá, constam informações que me parecem suficientes nos itens 15.1.4 e 15.1.5 do Anexo I: - "a avaliação em escala real consiste em colocar o sistema em funcionamento por 02 (dois) dias"; - "a comissão de licitação disponibilizará sala e fornecerá somente energia elétrica para a instalação dos equipamentos, sistemas e recursos a serem avaliados"; - "a sala permanecerá aberta em dias úteis, das 8 (oito) às 17 (dezessete) horas"; - "todos os demais recursos deverão correr por conta da empresa vencedora".

Por outro lado, os itens 15.1.6 a 15.1.14 do Anexo I estão a complementar de maneira aparentemente satisfatória as regras dessa demonstração<sup>4</sup>.

No entanto, existem dois problemas nas disposições do Anexo I a respeito dessa demonstração do sistema, os quais devem ser sanados pela Administração.

O primeiro deles diz respeito às cláusulas da documentação técnica do sistema, que constam dos dois itens de nº "15.1"<sup>5</sup> e do item de nº "15.2"<sup>6</sup>, que não revelam uma

---

<sup>4</sup> "15.1.6 O Departamento de Trânsito avaliará o sistema. 15.1.7 A empresa Vencedora não poderá realizar modificações nos sistemas durante os testes. 15.1.8 Os sistemas deverão efetuar todas as funcionalidades descritas neste Edital e seus anexos; 15.1.9 Para a avaliação do sistema de processamento de autuações de trânsito serão utilizados os autos de infração gerados pelos agentes de trânsito como forma de teste fornecido pelo Departamento de Trânsito; 15.1.10 O sistema de processamento de autuações de trânsito deverá efetuar todas as entradas e saídas de dados necessárias com outros órgãos envolvidos no processo, sendo, Detran, Banco do Brasil, RENAINF, Correios; 15.1.11 Para demonstração dos itens compatíveis com plataforma Internet/Intranet, usando como Front End Browser para navegação é obrigatório que os aplicativos sejam demonstrados através de uma conexão de dados remota estabelecida com um Web Site através da internet; 15.1.12 O sistema de processamento de autuações de trânsito deverá possuir antes do início dos testes uma carga de dados equivalente a 5.000 (cinco mil) autuações de trânsito processadas, simulando com que o sistema tenha capacidade para atender os volumes de dados esperados; 15.1.13 De todas as etapas serão lavradas atas para registrar possíveis ocorrências havidas no teste; 15.1.14 Em caso de não atendimento das exigências relativas ao objeto, a Empresa vencedora será desclassificada, sendo facultado à Municipalidade convocar o 2º melhor classificado para realização dos testes."

<sup>5</sup> "15.1 A literatura técnica (descritivo completo) do sistema ofertado, deverão possuir toda a especificação técnica e procedimentos operacionais, não sendo permitida uma simples cópia do conteúdo dos anexos deste edital bem como, comprovação da versão dos sistemas com apresentação de CD - Demo, que permitam a avaliação da adequação aos requisitos estabelecidos neste Anexo. FAZ-SE



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO Gabinete do Conselheiro Robson Marinho

conexão lógica e tampouco numérica com as cláusulas da demonstração prática do sistema, que constam dos itens 15.1.1 a 15.1.14, sendo que o segundo item de nº "15.1", por exemplo, faz menção a documentos do item "2.1" do edital, o qual, na realidade, versa a respeito do ato de credenciamento dos licitantes no início da sessão do Pregão.

O segundo problema diz respeito ao dispositivo do item 15.1.12, onde se determina que o sistema de processamento de autuações de trânsito deverá possuir, antes do início dos testes, uma carga de dados equivalente a 5.000 (cinco mil) autuações de trânsito processadas.

Veja que no projeto básico que fora juntado pela Administração no evento nº 22, especificamente no movimento de nº 22.4, consta expressamente que "*o presente projeto tem como finalidade inicial sistema de gerenciamento de multas para aproximadamente 500 multas mensais*", de maneira que esta exigência de capacidade mínima equivalente a 5.000 (cinco mil) autuações de trânsito está a se revelar como uma condição que extrapola os parâmetros de razoabilidade e proporcionalidade, que devem nortear um ato administrativo.

Ademais, não houve qualquer justificativa da Administração para esta cláusula editalícia.

Portanto, deverá a Municipalidade revisar esse quantitativo mínimo do item 15.1.12 do Anexo I, assim como também deverá promover uma profunda revisão no texto dessas cláusulas da documentação técnica do sistema que constam dos itens 15.1 e 15.2 do Anexo I, para que se estabeleça, juntamente com as cláusulas da demonstração técnica do sistema dos itens 15.1.1 a 15.1.14, uma sucessão coerente,

---

NECESSÁRIO QUE O DESCRITIVO COMPLETO SEJA PARTE INTEGRANTE DO ENVELOPE DA PROPOSTA DE PREÇO, e que o licitante deve comprovar sua capacidade de atender o objeto licitado na totalidade, por meio de informações verídicas, sob pena de desclassificação.

15.1 As amostras visam atender a Súmula 19 do TCE-SP e os documentos exigidos no item 2.1. subsidiarão a demonstração prática pelo vencedor da licitação e deverão ser entregues contemplando todas funcionalidades do sistema, possibilitando a avaliação da adequação aos requisitos estabelecidos neste Anexo, não sendo permitida uma simples cópia do conteúdo dos anexos deste edital. A apresentação das amostras em desatendimento a qualquer item deste Anexo ou a apresentação de descritivo que não apresente o sistema proposto pela concorrente ou cópia simples deste Anexo, desclassificará a proposta da concorrente. A avaliação da literatura técnica e das amostras será realizada pelo Departamento de Trânsito. As amostras dos sistemas deverão contemplar todas as funcionalidades conforme este ANEXO" (**sic**).

<sup>6</sup> "15.2 As amostras fornecidas deverão permitir convalidação de todas as entradas e saídas de dados necessárias com outros órgãos envolvidos no processo, sendo, PRODESP, Banco, RENAINF, Correios."



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO Gabinete do Conselheiro Robson Marinho

lógica e clara dessas disposições editalícias, pois, no texto que atualmente consta do Anexo I, existe uma clara ameaça de ofensa aos princípios da isonomia e do julgamento objetivo, tutelados pelo art. 3º, da Lei nº 8.666/93.

Já no tocante à prova de idoneidade econômica exigida no item 9.4.2 do edital<sup>7</sup>, pede-se apenas que o capital social ou o patrimônio líquido corresponda a 5% (cinco por cento) do valor final da proposta obtida após a fase de lances.

Sobre este aspecto, há de ser ponderado que a norma do art. 31, § 3º, da Lei nº 8.666/93, relacionada com os 10% (dez por cento) do valor estimado da contratação, diz respeito a um limite da Lei Geral de Licitações, e não a uma forma imposta por aquele Diploma Legal, de maneira que, neste caso, não vislumbro óbice a uma exigência menos restritiva que a limitação legal, já que os 5% (cinco por cento) do valor final da proposta se circunscrevem aos 10% (dez por cento) da estimativa da contratação.

Aliás, a inversão de fases do Pregão torna viável essa aferição da licitante detentora da proposta declarada vencedora na fase de lances.

Portanto, não há correção a ser determinada ao item 9.4.2 do edital.

Também não se revela procedente a queixa sobre estar consignado no edital deste pregão presencial apenas o valor total estimado, sem as planilhas de preços unitários.

Em primeiro lugar, porque não estão apresentados indícios de desvios no uso do que está disposto no inc. III do art. 3º, da Lei nº 10.520/02, mormente em se tratando de serviços que, pelo que consta, abrangem apenas a fase de processamento de multas de trânsito.

E, em segundo lugar, porque a divulgação do valor total estimado atende a jurisprudência predominante nesta Corte.

---

<sup>7</sup> "9.4.2 - Prova de possuir capital social ou patrimônio líquido igual ou superior ao valor correspondente a **05% (cinco por cento)** do estimado da contratação, que será auferido com base no valor final da proposta após a fase de lances. O capital deverá estar integralizado e devidamente registrado na forma da lei até a data da apresentação dos documentos de habilitação, podendo ser atualizado de acordo com o índice IPCA/IBGE, em conformidade com o disposto no § 30, do art. 31, da Lei nº 8.666/93 e suas alterações posteriores."



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**Gabinete do Conselheiro Robson Marinho**

Diante do exposto, voto pela **procedência parcial** da representação, devendo a **Prefeitura Municipal de Francisco Morato** promover ampla revisão no ato convocatório, a fim de que: - faça constar no edital todos quantitativos do objeto; - corrija a ordem numérica das cláusulas do Anexo I; - especifique quais são os itens do objeto sobre os quais recairá a exigência de homologação nos termos das Portarias n°s 141/2010 e 1.279/2010 do DENATRAN; - supra a omissão quanto ao ano da Portaria n° 28 do DENATRAN; - estabeleça uma coerência lógica e numérica entre as cláusulas da documentação técnica do sistema e da demonstração prática do sistema; - retifique o quantitativo mínimo do item 15.1.12 do Anexo I.

Outrossim, deverá a Administração publicar o novo texto do edital e reabrir o prazo legal para oferecimento das propostas, nos moldes do artigo 21, § 4°, da Lei Federal n° 8.666/93.

Acolhido este entendimento pelo E. Plenário, devem ser intimados Representante e Representada, na forma regimental.

Com o trânsito em julgado, sigam os autos à fiscalização da Casa, para anotações.

Após, archive-se.