



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**Gabinete do Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho**



**TRIBUNAL PLENO - SESSÃO: 27/02/13**  
**EXAME PRÉVIO DE EDITAL**  
**SEÇÃO MUNICIPAL**

**M-007**

**PROCESSO:** TC-001356/989/12-9  
**REPRESENTANTE:** OPERA GESTÃO DE EMPRESAS LTDA.  
**REPRESENTADA:** PREFEITURA MUNICIPAL DE OSASCO.  
**ASSUNTO:** REPRESENTAÇÃO CONTRA O EDITAL DO PREGÃO PRESENCIAL N° 034/2012, PROCESSO N° 13.834/2012, PROMOVIDO PELA PREFEITURA MUNICIPAL DE OSASCO, OBJETIVANDO A CONTRATAÇÃO DE EMPRESA ESPECIALIZADA PARA A OPERACIONALIZAÇÃO DO SISTEMA DE GESTÃO E FISCALIZAÇÃO DE TRÂNSITO (SGFT), CONFORME DESCRIÇÃO E ESPECIFICAÇÕES CONSTANTES DO EDITAL E ANEXOS.  
**ADVOGADOS:** RODRIGO POZZI BORBA DA SILVA (OAB/SP 262.845) E EDUARDO LEANDRO DE QUEIROZ E SOUZA (OAB/SP 109.013)

**1. RELATÓRIO**

**1.1** Trata-se de representação formulada por **OPERA GESTÃO DE EMPRESAS LTDA.**, contra o Edital do Pregão Presencial n° 034/2012, Processo n° 13.834/2012, promovido pela **PREFEITURA MUNICIPAL DE OSASCO**, objetivando a contratação de empresa especializada para a operacionalização do sistema de gestão e fiscalização de trânsito (SGFT), conforme descrição e especificações constantes do Edital e Anexos.

**1.2** A peticionária insurgiu-se contra o ato de convocação, alegando:

- i. Aglutinação de diversos trabalhos distintos, por meio de serviços de mão de obra (digitação, atendimento ao público, motoboy, segurança e copa), eletrônica (fornecimento de software de registro de acompanhamento de acidentes de trânsito e equipamento de talão eletrônico) e fornecimento de materiais (escritório, copa, limpeza, etc.), o que fere o disposto pelo artigo 23 da Lei n° 8.666/93; e



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**Gabinete do Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho**



- ii. falta de demonstração da planilha orçamentária de preços unitários, o que contraria à dicção do artigo 6º, inciso IX, alínea "f", da Lei nº 8.666/93.

Nestes termos, a Representante requereu que fosse determinada a suspensão liminar do procedimento licitatório e, ao final, o acolhimento de sua impugnação com a determinação de retificação do instrumento convocatório.

**1.3** A matéria foi recebida com Exame Prévio de Edital com a consequente paralisação na sessão do Pleno realizada em 05/12/2012.

**1.4** Apesar de ter sido devidamente notificada, a Municipalidade não apresentou suas alegações de defesa e, tampouco, apresentou as peças requeridas no prazo concedido.

**1.5** A ATJ manifestou-se pela **improcedência** da representação, alegando que (i) não há aglutinação indevida e que (ii) a Lei nº. 10.520/05 não obriga a sua divulgação no edital, uma vez que seu artigo 3º dispõe que o orçamento faça parte apenas da fase preparatória do pregão.

**1.6** O Ministério Público de Contas propôs o sobrestamento do presente processo até a posse no novo prefeito eleito, sem prejuízo da aplicação de multa ao atual gestor por não ter apresentado cópia do procedimento licitatório.

**1.7** A SDG opinou pela **procedência parcial** da representação e pela **anulação** do certame. Primeiramente, a SDG ressaltou que a leitura do disposto no Anexo I do edital revela a abrangente tarefa de operacionalização do sistema de gestão e fiscalização do trânsito do Município de Osasco poderia ser dividida para melhor aproveitamento dos recursos disponíveis no mercado e ampliação da competitividade, tal como decidido pelo E. Plenário nos autos dos processos TC-41989/026/06, TC-42867/026/07 e TC-43099/026/07 e 9856/026/07, e, principalmente, nos processos TC-43848/026/09 e TC-44054/026/09. Assim sendo, opinou pela anulação do certame. Por sua vez, no que se



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**Gabinete do Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho**



refere à disponibilização da planilha orçamentária, a SDG opinou pela improcedência da insurgência.

**1.8** Em 04 de fevereiro, a Municipalidade apresentou memoriais. Ela argumentou que não há aglutinação indevida uma vez que as atividades objeto do Edital estão diretamente ligadas de modo que existem razões técnicas para que a licitação seja realizada em lote único. Além disso, argumentou que a possibilidade de subcontratação parcial também aumenta o universo de licitantes que poderão participar da licitação. Por fim, argumentou que o entendimento jurisprudencial deste Tribunal é que não é necessário disponibilizar a planilha orçamentária com o Edital, desde que ela esteja no procedimento licitatório.

**1.9** Determinei o retorno dos autos ao Ministério Público de Contas, que acompanhou a SDG e opinou pela **procedência parcial** da representação e pela **anulação** do certame devida à aglutinação indevida. Confira-se:

A leitura atenta dos anexos VII (Proposta de Preços<sup>2</sup>) e I (Termo de Referência) indica a cumulação indevida de objetos distintos, como o são: "*Processamento dos Autos de Infração de Trânsito e dos Autos de Infração de Trânsito Eletrônicos e as intercomunicações com órgãos públicos e instituições financeiras; fornecimento de mão de obra; manutenção preventiva e corretiva dos hardwares e softwares utilizados pela JARI; mobiliário de escritório, materiais e equipamentos; Consultoria, Supervisão e locação de softwares, além de exigir local para atendimento ao público, englobando todos os custos do imóvel, inclusive suprimentos para a copa, materiais de escritório, produtos de limpeza, serviços de segurança física e eletrônica, serviços de copa e serviços de limpeza*". Citamos, também, o fornecimento de Equipamento Móvel Portátil para geração de Auto de Infração de Trânsito (Talão Eletrônico), a fim de realçar a diversidade de itens constantes do objeto posto em disputa.

De fato, considerar um lote único composto por itens autônomos, sem o seu desmembramento, acaba por restringir a competitividade entre os



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**Gabinete do Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho**



participantes, em clara infringência ao art. 3º e ao § 1º do art. 23, ambos da Lei nº 8.666/93.

(...)

O modelo escolhido para contratação certamente reduzirá o universo de licitantes, em especial, diante da vedação à participação de consórcios<sup>3</sup>, tendo em vista o reduzido número de interessadas no mercado com condições de atender à pluralidade de itens constantes do objeto.

**É o relatório.**



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**Gabinete do Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho**



**TRIBUNAL PLENO**  
**EXAME PRÉVIO DE EDITAL**  
**SEÇÃO MUNICIPAL**

**SESSÃO: 27/02/13**  
**TC-001356/989/12-9**

**2. VOTO**

**2.1** Trata-se de representação formulada por **OPERA GESTÃO DE EMPRESAS LTDA.**, contra o Edital do Pregão Presencial nº 034/2012, Processo nº 13.834/2012, promovido pela **PREFEITURA MUNICIPAL DE OSASCO**, objetivando a contratação de empresa especializada para a operacionalização do sistema de gestão e fiscalização de trânsito (SGFT), conforme descrição e especificações constantes do Edital e Anexos.

**2.2** Conforme exposto no relatório, temos 02 (duas) questões a serem analisadas: (i) aglutinação indevida de serviços; e (ii) ausência da planilha no Edital, as quais se passa a analisar.

**i. aglutinação indevida de serviços.**

**2.3** O caráter competitivo de uma licitação é de extrema relevância à medida que resulta na apresentação de propostas mais vantajosas para a Administração Pública.

Nesse sentido, com o objetivo de possibilitar a ampliação do caráter competitivo de um certame, dispõe o artigo 23, § 1º, da Lei nº 8.666/93<sup>1</sup> que as licitações devem ser divididas em parcelas com vistas ao melhor aproveitamento dos recursos disponíveis no mercado e à ampliação da competitividade sempre que não haja perda da economia de escala.

---

<sup>1</sup> Art. 23. (*In omissis*)

§ 1º As obras, serviços e compras efetuadas pela Administração serão divididas em tantas parcelas quantas se comprovarem técnica e economicamente viáveis, procedendo-se à licitação com vistas ao melhor aproveitamento dos recursos disponíveis no mercado e à ampliação da competitividade sem perda da economia de escala.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**Gabinete do Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho**



Decorre disso, a necessidade de elementos de ordem técnica e econômica para que serviços de naturezas distintas sejam reunidos em um mesmo lote pelo Edital.

Neste ponto, cabe ressaltar que o presente caso refere-se a uma contratação para o período de 12 (doze) meses prorrogáveis até 60 (sessenta) meses. Em outras palavras, trata-se de uma contratação que pode se estender por até 5 (cinco) anos.

Além disso, o valor mensal da contratação é de R\$ 419.519,66 (quatrocentos e dezenove mil, quinhentos e dezenove reais e sessenta e seis centavos), o que resulta em um valor anual de R\$ 5.034.235,92 (cinco milhões, trinta e quatro mil, duzentos de trinta e cinco reais e noventa e dois centavos). No limite, a contratação pode superar R\$25.000.000,00 (vinte milhões de reais).

O Edital reúne em um mesmo lote diversos serviços, tais como:

- i. Processamento dos Autos de Infração de Trânsito e dos Autos de Infração de Trânsito Eletrônicos e as intercomunicações com órgãos públicos e instituições financeiras;*
- ii. fornecimento de mão de obra;*
- iii. manutenção preventiva e corretiva dos hardwares e softwares utilizados pela JARI;*
- iv. fornecimento mobiliário de escritório, materiais e equipamentos;*
- v. Consultoria, supervisão e locação de softwares,*
- vi. além de exigir local para atendimento ao público, englobando todos os custos do imóvel, inclusive suprimentos para a copa, materiais de escritório, produtos de limpeza, serviços de segurança física e eletrônica, serviços de copa e serviços de limpeza)“.*
- vii. fornecimento de Equipamento Móvel Portátil para geração de Auto de Infração de Trânsito (Talão Eletrônico)*



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**Gabinete do Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho**



Verifica-se, portanto, que se trata de uma ampla contratação que inclui serviços de mão de obra (digitação, atendimento ao público, motoboy, segurança e copa), de eletrônica (fornecimento de software de registro de acompanhamento de acidentes de trânsito e equipamento de talão eletrônico) e de fornecimento de materiais (escritório, copa, limpeza, etc). Desse modo, entendo que a Municipalidade não apresentou justificativas técnicas suficientes para justificar a aglutinação.

Além disso, o Edital não permite a participação de consórcios, mas somente a subcontratação.

Conforme apontado pela SDG, trata-se de situação similar a dos processos TC-43848/026/09 e TC-44054/026/09 (Rel. Conselheiro Cláudio Ferraz de Alvarenga, sessão de 10/02/2010), na qual o Plenário entendeu que havia aglutinação indevida e determinou a anulação do certame:

*'(...)*

*3.1 A Administração Municipal pretende realizar licitação visando à contratação de serviços de fiscalização de trânsito.*

***Fato é que o edital engloba, em um único certame, atividades relativas ao controle de velocidade (radares) e controle de tráfego. Engloba, indevidamente, atividades inteiramente diversas, como a "prestação de serviços de suporte técnico ao trânsito", a disponibilização, implantação, operação e manutenção preventiva e corretiva de equipamentos" e o "fornecimento de equipamentos, materiais, mão de obra e sistema".***

*Razão assiste, portanto, aos órgãos técnicos da Corte quando concluem haver violação ao princípio do parcelamento, consoante orientação dos artigos 15, IV, e 23, § 1º, da Lei n. 8.666/93, que deve nortear, salvo específica fundamentação em contrário, os atos administrativos, consoante, aliás, enunciado na súmula nº 247 do E. Tribunal de Contas da União.*



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**Gabinete do Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho**



*Acresça-se, ainda, preocupação, no caso concreto, pelo fato de não se ter franqueado a participação de empresas reunidas em consórcios, a comprometer a competitividade desejada e a seleção da melhor proposta para a satisfação do interesse público, com afronta ao que prescreve o artigo 3º, § 1º, I, da Lei nº 8.666/93.*

*3.2 Qual anunciado pelos órgãos técnicos, esta questão não é nova e tem, reiteradamente, constado do repertório de decisões desta E. Corte de Contas, a exemplo do decidido nos autos dos TCs-42390/026/08, 43177/026/08 e 43410/026/08, sessão Plenária de 04-02-09, sob a relatoria do E. CONSELHEIRO FULVIO JULIÃO BIAZZI.*

*3.3 Neste contexto, acolho a manifestação da SDG e voto pela anulação do certame, competindo à Administração adotar medidas garantidoras da ampla participação de eventuais interessados potencialmente aptos para executar o objeto licitado, impondo-se, pois, que parcele, a seu critério, o objeto que pretende ver licitado ou, assumindo a responsabilidade pela aglutinação dos serviços, convencida de que é, de fato, a melhor forma de atender ao interesse público almejado, admita a participação de empresas reunidas em consórcio propiciando a ampliação do universo de competidores, em cumprimento às regras da Lei de Licitações e Contratos.*

*Ao refazer o edital, deverá a Administração promover ampla revisão de todas as suas prescrições, inclusive daquelas que foram impugnadas pelos Representantes, a fim de ajustá-las à Lei nº 8.666/93, dando oportuno cumprimento também ao que prescreve o seu artigo 21, § 4º.'*

Assim sendo, acompanho as manifestações do MPC e da SDG, por entender caracterizada a aglutinação indevida.

**ii. ausência da planilha no Edital.**

**2.4** O Representante insurge-se contra a ausência das planilhas de orçamento no Edital.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**Gabinete do Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho**



Conforme asseverado pela ATJ, MPC e SDG, o entendimento jurisprudencial desse Tribunal é que basta que conste do Edital o valor global, sendo que as planilhas podem constar do procedimento licitatório.

Tal entendimento foi adotado pelo Plenário no julgamento do TC-876.989.12-0, sob relatoria do Conselheiro Antonio Roque Citadini (sessão de 29.08.2012). Desse modo, não merece prosperar essa insurgência.

Ante o exposto, acompanho o entendimento do Ministério Público de Contas e da SDG, **VOTO** pela **procedência parcial da representação e pela anulação do certame**.

**2.5** Ante o exposto, acompanho o entendimento do Ministério Público de Contas e da SDG e **VOTO** pela **PROCEDÊNCIA PARCIAL** da representação, devendo a **PREFEITURA MUNICIPAL DE OSASCO ANULAR** o certame.

Por fim, os autos deverão seguir para a Diretoria de Fiscalização competente desta Corte para as anotações de estilo, arquivando-se o procedimento eletrônico.

**DIMAS EDUARDO RAMALHO**  
**CONSELHEIRO**