



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo



29-04-14

SEB

=====

103 TC-002976/003/12

Contratante: Sociedade de Abastecimento de Água e Saneamento S/A - SANASA - Campinas.

Contratada: Gerardo Bastos Pneus e Peças Ltda.

Autoridade Responsável pela Abertura do Certame Licitatório e pela Homologação: Marco Antonio dos Santos (Diretor Presidente).

Autoridades que firmaram o Instrumento: Marco Antonio dos Santos (Diretor Presidente) e José Roberto Barreto (Diretor Administrativo).

Objeto: Registro de preços para fornecimento futuro de pneus, câmaras de ar e protetores novos.

Em Julgamento: Licitação – Pregão Eletrônico. Ata de registro de Preços de 29-08-12. Justificativas apresentadas em decorrência da assinatura de prazo, nos termos do artigo 2º, inciso XIII, da Lei Complementar nº 709/93, pelo Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo, publicada no D.O.E. de 23-04-13.

Advogados: Maria Paula Peduti de Araújo Balesteros da Silva e outros.

Procurador de Contas: Rafael Neubern Demarchi Costa.

=====

104 TC-003003/003/12

Contratante: Sociedade de Abastecimento de Água e Saneamento S/A - SANASA - Campinas.

Contratada: Célio Milo de Andrade EPP.

Autoridades que firmaram os Instrumentos: Marco Antonio dos Santos (Diretor Presidente) e José Roberto Barreto (Diretor Administrativo).

Objeto: Registro de preços para fornecimento futuro de pneus, câmaras de ar e protetores novos.

Em Julgamento: Licitação – Pregão Eletrônico (analisado no TC-002976/003/12). Ata de Registro de Preços de 29-08-12. Justificativas apresentadas em decorrência da assinatura de prazo, nos termos do artigo 2º, inciso XIII, da Lei Complementar nº 709/93, pelo Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo, publicada no D.O.E. de 23-04-13.

Advogados: Maria Paula Peduti de Araújo Balesteros da Silva e outros.

Procurador de Contas: Rafael Neubern Demarchi Costa.

=====

105 TC-000948/989/12



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete do Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo



Representante: Roda Brasil Comércio de Peças para Veículos Ltda- EPP, por seu sócio Administrador – Claudinei Américo Toniello.

Representada: Sociedade de Abastecimento de Água e Saneamento S/A - SANASA - Campinas.

Responsáveis: Marco Antonio dos Santos (Diretor Presidente) e José Roberto Barreto (Diretor Administrativo).

Assunto: Possíveis irregularidades ocorridas no Pregão nº 2012/2013, promovido pela Sociedade de Abastecimento de Água e Saneamento S/A - SANASA - Campinas, objetivando o registro de preços para fornecimento futuro de pneus, câmaras de ar e protetores novos. Justificativas apresentadas em decorrência da assinatura de prazo, nos termos do artigo 2º, inciso XIII, da Lei Complementar nº 709/93, pelo Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo, publicada no D.O.E. de 23-04-13.

Advogados: Maria Paula Peduti de Araújo Balesteros da Silva e outros.

Procurador de Contas: Rafael Neubern Demarchi Costa.

=====

1. RELATÓRIO

1.1 Trata-se de **Atas de Registro de Preços** firmadas pela **SOCIEDADE DE ABASTECIMENTO DE ÁGUA E SANEAMENTO S/A – SANASA CAMPINAS** e as empresas **GERALDO BASTOS PNEUS E PEÇAS LTDA.** e **CÉLIO MILO DE ANDRADE EPP.**, visando a registrar preços para aquisição de pneus, câmaras de ar e protetores novos.

Com a empresa Geraldo Bastos Pneus e Peças Ltda. foi firmada a **Ata de Registro de Preços de 28-08-12** (fls. 01/04 do TC-002976/003/12), referente ao Lote 2 do Pregão Eletrônico nº 2012/123, no valor total de R\$ 447.000,00ⁱ.

Com a empresa Célio Milo de Andrade EPP. foi firmada a **Ata de Registro de Preços de 29-08-12** (fls. 01/05 do TC-003003/003/12), referente aos Lotes 1 e 3 do Pregão Eletrônico nº 2012/123, perfazendo os montantes, respectivamente, de R\$ 24.189,84 e R\$ 249.220,00ⁱⁱ.

Trata-se, ainda, de **Representação** apresentada pela empresa Roda Brasil Comércio de Peças para Veículos Ltda. EPP (TC-000948/989/12).

1.2 As atas de registro de preços decorreram do **Pregão Eletrônico nº 2012/123**, cujo aviso de abertura foi publicado no D.O.E., no



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete do Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo



D.O.M. e em jornal de grande circulação, em 13-07-12 (fls. 172/174 do TC-002976/003/12).

A sessão pública do pregão, visando ao registro de preços para 3 (três) lotes, com valor total estimado de R\$ 739.363,72, foi realizada em 27-07-12 (fls. 331/335 do TC-002976/003/12), quando ocorreram 5 proponentes para o Lote 1, 5 para o Lote 2¹ e 4 para o Lote 3².

Sem que houvesse interposição de recursos, o certame foi homologado pelo Diretor Presidente da entidade (fl. 337 do TC-002976/003/12).

1.3 Em sede de **representação**, a empresa Roda Brasil Comércio de Peças para Veículos Ltda. EPP insurgiu-se contra a divisão dos produtos licitados em lotes, entendendo que tal divisão impede maior participação de concorrentes, *“beneficiando a participação das grandes empresas que possuem todos os itens requeridos no edital (TC-000948/989/12)”*.

1.4 As partes deram-se por cientes da remessa dos ajustes a este Tribunal de Contas e por notificadas para acompanhar todos os atos da tramitação processual, até julgamento final e sua publicação (fl. 08 do TC-002976/003/12 e fl. 12 TC-003003/003/12).

1.5 A **Fiscalização** manifestou-se pela irregularidade da matéria e pela procedência da representação, asseverando que *“o certame teria sido mais disputado, com maior participação de interessados, se a etapa de lances fosse por itens, possibilitando a participação de comerciantes de alguns dos itens dos lotes e não necessariamente do lote inteiro (fls. 368/377 do TC-002976/003/12)”*.

Ressaltou, ainda, que licitação anterior visando à contratação do mesmo objeto, também se deu por meio de pregão, com divisão por lotes, o que foi questionado na instrução dos autos e pelos órgãos da Casa. Outrossim, em decisão da Colenda Primeira Câmara, de 09-02-10, relator o E. CONSELHEIRO CLÁUDIO FERRAZ DE ALVARENGA, a matéria foi julgada regular, *“sem prejuízo de recomendação à SANASA de que, em*

¹ Proponentes para o Lote 1 e para o Lote 2: Pneulinhares Comércio de Pneus Ltda., Célio Milo de Andrade ME, Comercial de Pneus Roma Ltda., Geraldo Bastos Pneus e Peças Ltda. e Distribuidora Veicular Ltda.

² Proponentes para o Lote 3: Pneulinhares Comércio de Pneus Ltda., Célio Milo de Andrade ME, Geraldo Bastos Pneus e Peças Ltda. e Distribuidora Veicular Ltda.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete do Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo



futuras licitações como a agora examinada, opte pelo critério de menor preço por item (TC-001551/003/07)".

1.6 Notificada, a **Origem** apresentou as seguintes alegações (fls. 379/383 do TC-002976/003/12 e fls. 294/298 do TC-003003/003/12):

a) Em conformidade com lições de Marçal Justen Filho, *"torna-se viável para a Administração um fracionamento maior do objeto do certame licitatório (fracionamento por itens), apenas se tal efetivamente proporcionar economia de escala, o que não ocorre no presente caso"*;

b) Os preços obtidos (R\$ 720.409,84) foram menores que o valor orçado (R\$ 739.363,72), em consonância com a economicidade e com a vantajosidade intentadas;

c) Em que pese a determinação contida no TC-001551/003/07, *"não há no ordenamento jurídico qualquer vedação à adoção da licitação por lotes"*, cabendo a escolha ao administrador, valendo-se de seu poder discricionário.

1.7 A **Unidade de Economia da Assessoria Técnica** propugnou pela regularidade da matéria.

Por outro lado, a **Unidade Jurídica** opinou pela irregularidade dos atos e pela procedência da representação, considerando que:

a) a divisão por lotes, ainda que tenham sido considerados, em cada um deles, itens destinados a tipos diferentes de veículos, mostra-se *"incompatível com a essência do Sistema de Registro de Preços que, dadas as características que lhe são próprias – eventualidade da contratação, descontinuidade e impossibilidade de definir quantidades mínimas – requer o registro individual dos preços ofertados pelas licitantes para cada item pretendido, com vistas a futuras aquisições"*;

b) *"o critério adotado restringiu a participação na competição de empresas que não dispusessem de todos os itens requeridos, e que teria sido vantajoso para a Administração que o certame propiciasse mais disputa entre proponentes na etapa de lances"* (fls. 387/391 do TC-002976/003/12 e fls. 301/305 do TC-003003/003/12).

A Chefia do órgão, sem embargo de endossar tal posicionamento, propôs o acionamento do art. 2º, XIII, da Lei Complementar nº 709/93, de modo a possibilitar à Origem o exercício da ampla defesa (fl. 391 do TC-002976/003/12 e fl. 305 do TC-003003/003/12).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete do Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo



1.8 Regularmente notificada (fl. 393 do TC-002976/003/12 e fl. 307 do TC-003003/003/12), a **Administração** acresceu aos argumentos anteriormente apresentados o de que a aquisição dos componentes licitados abarcava veículos leves, veículos pesados e máquinas, além do que a divisão por lotes levou em conta que *“o segmento de mercado está para quem comercializa pneus e componentes (fls. 397/401 do TC-002976/003/12)”*.

1.9 Em nova oitiva, a Assessoria Técnica reiterou as manifestações anteriores (fls. 403/406 do TC-002976/003/12 e fls. 308/311 do TC-003003/003/12).

1.10 O **Ministério Público de Contas**, por seu turno, opinou pela irregularidade da licitação e dos ajustes decorrentes, bem como pela procedência da representação (fls. 407/410 do TC-002976/003/12 e fls. 312/313 do TC-003003/003/12), consignando que *“a divisão por lotes trata-se de situação excepcional, que prescinde à regra da adjudicação por itens (especialmente no Sistema de Registro de Preços), e que, portanto, demanda sólida justificativa, deve ser preferencialmente comprovada através de cálculos e estudos para ser admitida. E, no caso em análise, as genéricas justificativas apresentadas não demonstram a vantagem de tal procedimento.”*

2. VOTO

2.1 Em conformidade com a instrução majoritária dos autos, entendo que o pregão e as atas de registro de preços não merecem o beneplácito desta Corte de Contas, e que procede o alegado na representação.

Isto porque, como bem argumentou a ATJ, a divisão por lotes, via de regra e no caso concreto, vai em desacordo com as características próprias do Sistema de Registro de Preços, revelando-se restritiva à ampla participação de empresas, com consequências danosas à isonomia, à competitividade, à economicidade e à escolha da proposta mais vantajosa para a Administração.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete do Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo



2.2 De antemão, observo que o ponto aqui discutido foi objeto de pedido de impugnação ao edital, interposto pela ora representante, julgado improcedente pela SANASA (fls. 201/205 do TC-002976/003/12).

Dessarte, pode-se concluir que o torneio poderia ter contado com, pelo menos, um participante a mais na disputa.

2.3 Conquanto a Origem tenha se empenhado em convencer este Tribunal de que a regra da licitação para registro de preços é a divisão por lotes, consistindo a licitação item a item em uma exceção, reza a lei de regência justamente o contrário.

O art. 23, § 1º, da Lei de Licitações estabelece como regra que as compras sejam divididas em tantas parcelas quantas possíveis do ponto de vista técnico e econômico, visando ao melhor aproveitamento dos recursos disponíveis no mercado e à ampliação da competitividade sem perda da economia de escala³. Ou seja, ainda que se permita, excepcionalmente, a licitação por lotes, esta deve ser solidamente justificada e requer que os produtos guardem familiaridade entre si, de modo a propiciar competição isonômica e ampla participação.

A regra é ainda mais apropriada aos certames visando registro de preços, uma vez que não se sabe se e quando ocorrerá a aquisição. Nesse diapasão, pode-se observar a jurisprudência desta Corte de Contas, com destaque para as decisões exaradas nos TCs-001011/001/09⁴, 015202/026/10⁵, 015203/026/10⁶, 024533/026/10⁷ e 029731/026/10 (acompanhado do TC-029822/026/10)⁸.

³ Cito, a propósito, o seguinte ensinamento de Marçal Justen Filho: “O art. 23, § 1º, impõe o fracionamento como obrigatório. A regra retrata a vontade legislativa de ampliar a competitividade e o universo de possíveis interessados. O fracionamento conduz à licitação e contratação de objetos de menor dimensão quantitativa, qualitativa e econômica. Isso aumenta o número de pessoas em condições de disputar a contratação, inclusive pela redução dos requisitos de habilitação (que serão proporcionados à dimensão dos lotes). Trata-se não apenas de realizar o princípio da isonomia, mas da própria eficiência. A competição produz redução de preços e se supõe que a Administração desembolsará menos, em montantes globais, através da realização de uma multiplicidade de contratos de valor inferior do que pela pactuação de contratação única.” (grifei). JUSTEN FILHO, Marçal. *Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos*. São Paulo: Dialética, 2012. 15ª edição. p. 307.

⁴ Tribunal Pleno, sessão de 02-12-09, Relator E. CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA.

⁵ Tribunal Pleno, sessão de 05-05-10, Relator o E. CONSELHEIRO ROBSON MARINHO.

⁶ Tribunal Pleno, sessão de 23-06-10, Relatora E. SUBSTITUTA DE CONSELHEIRO MARIA REGINA PASQUALE.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete do Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo



Por oportuno, transcrevo o seguinte trecho de voto da E. SUBSTITUTA DE CONSELHEIRO SILVIA MONTEIRO, proferido em sessão da Colenda Segunda Câmara, de 17-09-13, (TC-020294/026/11):

“Eis algumas das razões para que seja desaprovado o critério de menor preço por lote para registro de preços: 1) Considerando que potenciais licitantes são capazes de ofertar determinados produtos do lote, mas não outros, pode haver perda de competitividade e, conseqüentemente, ofensa aos princípios da economicidade e da vantajosidade; 2) Com efeito, também pode ocorrer afronta ao princípio da isonomia, uma vez que os licitantes capazes de ofertar todos os produtos do lote terão condições favoráveis em relação aos demais, e, da mesma forma, para exigências resultantes do agrupamento, como o capital social ou o patrimônio líquido mínimo exigido para fins de habilitação; 3) O princípio da eficiência também pode ser afetado ao se alijar potenciais proponentes da disputa, prejudicando a melhor alocação dos recursos disponíveis no mercado, bem como por dificultar o gerenciamento das aquisições, uma vez que o preço de cada produto oscila de forma distinta (o que, por seu turno, pode afetar a economicidade no decorrer da validade do registro), como porque a Administração pode não precisar de todos os produtos em uma mesma ocasião”

2.4 Ademais, reforça a desaprovação à matéria ora apreciada o fato desta E. Corte de Contas já ter recomendado à SANASA, em decisão exarada nos autos do TC-001551/003/07, que evitasse proceder à divisão por lotes em certame visando ao registro de preços.

Aliás, a discricionariedade aventada pela Origem não ilide a irregularidade do desatendimento à referida determinação.

Nesse sentido, compartilho do entendimento externado pelo Ministério Público de Contas, segundo o qual: *“(...) a ‘liberdade’ em escolher o critério de julgamento por lote sempre se vincula ao interesse público e à lei como fim de qualquer ato da Administração Pública num Estado Democrático de Direito”. E, mais: “Se a escolha da Administração restringir a competitividade e ainda abrir lacunas para aquisição de itens mais caros que os oferecidos por outro licitante, tanto a isonomia quanto a economicidade restarão violadas (fls. 407/410 do TC-002976/003/12)”*.

⁷ Tribunal Pleno, sessão de 28-07-10, Relator E. CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA.

⁸ Tribunal Pleno, sessão 1^o-12-10, Relator E. CONSELHEIRO CLÁUDIO FERRAZ DE ALVARENGA.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo



2.5 Pelo exposto, voto pela **irregularidade** do certame e das atas de registro de preços, pela ilegalidade das despesas decorrentes e pela **procedência** da representação.

Determino as providências previstas no artigo 2º, XV e XXVII, da Lei Complementar Estadual nº 709/93, ciente este Tribunal, em 60 (sessenta) dias, das providências adotadas.

Aplico, ainda, pena de multa ao Responsável, Sr. Marco Antonio dos Santos, Diretor Presidente da SANASA à época dos fatos, nos termos do artigo 104, II, da Lei Complementar referida, por infração aos dispositivos legais mencionados nesta decisão, que, à vista do valor das despesas efetuadas e de sua natureza, fixo no equivalente pecuniário a 200 UFESPs (Duzentas Unidades Fiscais do Estado de São Paulo), a ser recolhida no prazo de 30 (trinta) dias.

Sala das Sessões, 29 de abril de 2014.

SIDNEY ESTANISLAU BERALDO
CONSELHEIRO

LOTE	ITEM DA SC	QUANTIDADE	ESPECIFICAÇÃO	PREÇO UNITÁRIO	PREÇO TOTAL
2	2	20	Câmara de Ar para pneu (10x20)	R\$ 68,00	R\$ 1.360,00
	7	100	Câmara de ar para pneu (9x20)	R\$ 62,00	R\$ 6.200,00
	8	220	Pneumático 225/75 R 16 Radial comum 4 lonas	R\$ 432,00	R\$ 95.040,00
	9	40	Pneumático 10.00/20 Radial comum 16 lonas	R\$ 1.033,00	R\$ 41.320,00
	13	120	Pneumático 10.00/20 Radial borrachudo 16 lonas	R\$ 1.093,00	R\$ 131.160,00
	20	40	Pneumático 2.75/80 R 22,5 Radial comum 16 lonas	R\$ 915,00	R\$ 36.600,00
	22	60	Pneumático 215/75 r 17.5 Radial comum 12 lonas	R\$ 664,00	R\$ 39.840,00
	28	100	Pneumático 9.00/20 Diagonal borrachudo 14 lonas	R\$ 686,00	R\$ 68.600,00
	29	40	Pneumático 9.00/20 Diagonal comum 14 lonas	R\$ 632,00	R\$ 25.280,00
	31	80	Protetor para pneu 9.00x20	R\$ 20,00	R\$ 1.600,00
					R\$ 447.000,00



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo



ii

LOTE	ITEM DA SC	QUANTIDADE	ESPECIFICAÇÃO	PREÇO UNITÁRIO	PREÇO TOTAL
1	1	20	Câmara de ar p/ pneu (1.95x14)	R\$ 20,00	R\$ 400,00
	10	12	Pneumático 1.65/70 R 13 Radial 4 lonas	R\$ 160,00	R\$ 1.920,00
	11	20	Pneumático 1.75/70 R 14 Radial 4 lonas	R\$ 161,10	R\$ 3.222,00
	12	40	Pneumático 1.85 R 14 Radial 8 lonas	R\$ 242,00	R\$ 9.680,00
	21	12	Pneumático 205/75 R 16 Radial 6 lonas	R\$ 300,00	R\$ 3.600,00
	23	8	Pneumático 225/70 R 15 Radial 6 lonas	R\$ 300,98	R\$ 2.407,84
	24	8	Pneumático 235/75 R 15 Radial 6 lonas	R\$ 370,00	R\$ 2.960,00
					R\$ 24.189,84
3	3	8	Câmara de ar p/ pneu (10x24)	R\$ 140,00	R\$ 1.120,00
	4	20	Câmara de ar p/ pneu (10.5/80x18)	R\$ 60,00	R\$ 1.200,00
	5	10	Câmara de ar p/ pneu (14x24)	R\$ 140,00	R\$ 1.400,00
	6	40	Câmara de ar p/ pneu (17.5x25)	R\$ 160,00	R\$ 6.400,00
	14	3	Pneumático 10.00/24 Diagonal comum 10 lonas	R\$ 2.500,00	R\$ 7.500,00
	15	60	Pneumático 10.5/80-18 Diagonal comum 10 lonas	R\$ 630,00	R\$ 37.800,00
	16	50	Pneumático 10.5/65 R 16 Diagonal 8 lonas	R\$ 700,00	R\$ 35.000,00
	17	20	Pneumático 14.00/24 Traseiro diagonal comum 12 lonas	R\$ 1.420,00	R\$ 28.400,00
	18	60	Pneumático 17.50/25 L 2 Diagonal comum 12 lonas	R\$ 2.000,00	R\$ 120.000,00
	19	4	Câmara de ar p/ pneu (5.60x15)	R\$ 40,00	R\$ 160,00
	25	2	Pneumático 5.60/15 Diagonal comum 4 lonas	R\$ 180,00	R\$ 360,00
	26	2	Pneumático 8.3/8/24 Diagonal comum 4 lonas	R\$ 740,00	R\$ 1.480,00
	27	15	Pneumático 9.00/16 Diagonal comum 10 lonas	R\$ 500,00	R\$ 7.500,00
	30	10	Protetor p/ pneu 17.5x25	R\$ 90,00	R\$ 900,00
					R\$ 249.220,00