



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



PRIMEIRA CÂMARA - SESSÃO: 23/04/13

54 TC-032981/026/09

Contratante: Prefeitura Municipal de Guarulhos.

Contratada: COBRASIN – Brasileira de Sinalização e Construção Ltda.

Autoridade(s) Responsável(is) pela Abertura do Certame Licitatório: Marco Antonio Arroyo Valdebenito (Secretário de Administração e Modernização).

Autoridade(s) Responsável(is) pela Homologação: Paulino Caetano da Silva (Diretor do Departamento de Compras e Contratações).

Autoridade(s) que firmou(aram) o(s) Instrumento(s): José Evaldo Gonçalves (Secretário de Transportes e Trânsito).

Objeto: Prestação de serviços técnicos de implantação e manutenção de sinalização viária.

Em Julgamento: Licitação – Pregão Presencial. Contrato celebrado em 21-08-09. Valor – R\$14.501.642,38. Justificativas apresentadas em decorrência da(s) assinatura(s) de prazo, nos termos do artigo 2º, inciso XIII, da Lei Complementar nº 709/93, pelo Conselheiro Eduardo Bittencourt Carvalho e Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho, publicada(s) no D.O.E. de 30-04-10 e 28-08-12.

Advogado(s): Flávia Ciccotti, Alberto Barbella Saba e outros.

Fiscalizada por: GDF-1 - DSF-II.

Fiscalização atual: GDF-8 - DSF-I.

REPRESENTAÇÃO

55 TC-025895/026/09

Representante(s): Mercovia – Sinalização, Comércio e Serviços Ltda.

Representado(s): Prefeitura Municipal de Guarulhos.

Assunto: Possíveis irregularidades praticadas no Pregão Presencial nº 224/09-DCC, realizado pelo Executivo Municipal de Guarulhos, objetivando a prestação de serviços técnicos de implantação e manutenção de sinalização viária. Justificativas apresentadas em decorrência da(s) assinatura(s) de prazo, nos termos do artigo 2º, inciso XIII, da Lei Complementar nº 709/93, pelo Substituto de Conselheiro Marcos Renato Böttcher, publicada(s) no D.O.E. de 30-07-09.

Fiscalização atual: GDF-8 - DSF-I.



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



1. RELATÓRIO.

1.1. Em exame, o **Contrato nº 004901/2009-DCC** celebrado, em 21/08/2009, entre a **Prefeitura Municipal de Guarulhos** e a empresa **Cobrasin - Brasileira de Sinalização e Construção Ltda.**, objetivando a prestação de serviços técnicos de implantação viária nas ruas do Município de Guarulhos, no valor de R\$14.501.642,38 e pelo prazo de 30 (trinta) meses.

1.2. Também em análise, a **Representação** abrigada no **TC-025895/026/09**, formulada pela empresa **Mercovia – Sinalização, Comércio e Serviços Ltda.**, contra possíveis irregularidades praticadas no procedimento em questão, sobretudo quanto à aglutinação de serviços relativos à sinalização viária e sinalização eletrônica semafórica, com fornecimento da respectiva central, e à exigência de apresentação de amostras, apenas, de materiais referentes à área de eletrônica, junto com os envelopes da proposta comercial e da documentação de habilitação.

1.3. O Ajuste foi precedido do precedido do **Pregão Presencial nº 224/09-DCC**, que contou com a participação de 03 (três) proponentes.

1.4. Na instrução processual, a 1ª Diretoria de Fiscalização concluiu pela irregularidade da Licitação e do Contrato, e pela procedência da Representação, ressaltando, em suma, que 03 (três) empresas proponentes foram extirpadas do certame por não terem apresentado as amostras de acordo com os subitens 3.2 e 3.3 do Edital, e que nenhuma das outras 03 (três) licitantes credenciadas estavam reunidas em consórcio, fato que pode ter decorrido da escolha da modalidade “pregão”, em que o prazo estabelecido em Lei, para a apresentação das propostas, é inferior ao previsto para a “concorrência”; portanto, não teria havido tempo hábil à formação de consórcio.

1.5. Notificada, nos termos do inciso XIII do artigo 2º da Lei Complementar nº 709/93, a Contratante trouxe aos autos, em resumo, as seguintes alegações:

I) O objeto licitando consistiu na prestação de serviços de implantação e manutenção de sinalização viária, que envolve um conjunto



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



integrado de serviços, como sinalização horizontal, vertical, semaforica e de trânsito, conforme atribuições contidas no Código de Trânsito Brasileiro, além do fornecimento dos materiais imprescindíveis para a realização adequada das atividades;

II) Buscou-se maior eficiência no gerenciamento do sistema de trânsito municipal, de forma a evitar a interrupção e execução parcial de serviços de sinalização e segurança viária, permitindo atendimento ao artigo 21 do CTB;

III) O pregão é modalidade de licitação compatível com a contratação de serviços técnicos de implantação e manutenção de sinalização viária;

IV) Pelo menos 20 (vinte) empresas retiraram o Edital, que foi correta e amplamente divulgado, sendo que 06 (seis) compareceram à sessão pública do Pregão.

1.6. Instada a se pronunciar, a SDG questionou os seguintes aspectos: a) estipulação, no Anexo I do Ato Convocatório, de critério de julgamento de maior percentual de desconto em relação à planilha de preços, isto é, critério de aceitabilidade com base em faixas de variação em relação a preços de referência; b) imposição de comprovação da qualificação operacional por meio de atestados acompanhados das CATs.

1.7. Assinado novo prazo aos Interessados, Contratante e Contratada apresentaram esclarecimentos, argumentando que:

I) A exigência de prova de qualificação operacional através de atestados acompanhados de CAT encontra respaldo na norma entabulada no artigo 30 da Lei de Licitações e atende às Súmulas 23 e 24 do TCESP;

II) O critério de julgamento de maior percentual de desconto em relação à planilha de preços respeitou à legislação de regência;



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



III) A modalidade de licitação em questão apenas admite o critério de julgamento de menor preço, escolhendo o maior desconto apresentado em relação ao preço máximo estabelecido;

IV) Não houve violação ao artigo 40, inciso X, da Lei de Licitações, pois inexistiu a fixação de faixas de variação em relação a preços de referência, mas, sim, a escolha do menor preço, com base no maior desconto em relação ao valor máximo orçado;

V) A proposta escolhida apresentou preços 7% inferiores em relação àqueles orçados pela Administração;

VI) A Lei do Pregão somente limita a utilização de tal modalidade licitatória aos serviços comuns, ou seja, aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais no mercado, tal como ocorreu no presente caso; não impõe qualquer outra restrição para sua aplicação.

1.8. O Secretário-Diretor Geral concluiu pela irregularidade da Licitação e do Contrato, e pela improcedência da Representação, com proposta de aplicação do disposto nos incisos XV e XXVII do artigo 2º da Lei Complementar nº. 709/93, além de aplicação de multa ao Responsável, nos termos do inciso II do artigo 104 da mesma Lei.

É o relatório.



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



2. VOTO

2.1. Em exame, o **Contrato nº 004901/2009-DCC** celebrado, em 21/08/2009, entre a **Prefeitura Municipal de Guarulhos** e a empresa **Cobrasin - Brasileira de Sinalização e Construção Ltda.**, objetivando a prestação de serviços técnicos de implantação viária nas ruas do Município de Guarulhos, no valor de R\$14.501.642,38 e pelo prazo de 30 (trinta) meses.

2.2. Também em análise, a **Representação** abrigada no **TC-025895/026/09**, formulada pela empresa **Mercovia – Sinalização, Comércio e Serviços Ltda.**, contra possíveis irregularidades praticadas no procedimento em questão, sobretudo quanto à inclusão inadequada, no objeto, de serviços relativos à sinalização eletrônica semafórica, com fornecimento da respectiva central, e quanto à exigência de apresentação de amostras junto com os envelopes da proposta comercial e da documentação de habilitação.

2.3. Inicialmente, considero improcedentes as impugnações lançadas pela Representante contra o Edital do Pregão em tela, lembrando que esta E. Corte já apreciou certames similares, inclusive da própria Prefeitura de Guarulhos, tendo se pronunciado pela regularidade da matéria (TC-3997/026/12¹).

A propósito, convém transcrever trecho de interesse da r. Decisão proferida no TC-1814/010/09²:

Relativamente ao segundo aspecto – aglutinação indevida de serviços -, as informações prestadas pela Prefeitura são convincentes no sentido de justificar a contratação nos moldes realizados.

Nos termos do Anexo I, **o objeto abrange a implantação e manutenção dos sistemas semafóricos, de sinalização horizontal, vertical e defesa metálica, e manutenção do sistema viário.** A esse respeito, destaco que esta Corte já teve a

¹ Segunda Câmara, em sessão de 19/06/2012, sob a relatoria do Substituto de Conselheiro Auditor Alexandre Manir Figueiredo Sarquis.

² Segunda Câmara, em sessão de 15/03/2011, sob a relatoria do Conselheiro Robson Marinho.



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



oportunidade de analisar objeto que, por ser mais amplo e abrigar serviços de naturezas distintas (suporte técnico, suporte operacional e suporte gerencial), acabou ensejando ordem de cisão, **mantendo, todavia em um mesmo lote (no caso, lote 3), serviços análogos ao versado nestes autos**, “verbis”:

“Pelo exposto meu voto é no sentido de se determinar à Prefeitura..., por afronta ao disposto no § 1º do artigo 23 da Lei de Licitações, com a necessária cisão do objeto em lotes, que englobem os seguintes serviços: 1) processamento de informações voltadas à obtenção de indicadores para a gestão do trânsito; assistência à Secretaria de Trânsito e Transportes na organização das informações e de indicadores sobre trânsito; serviços de comunicação ao público e órgãos da Administração direta, distritos e delegacias de polícia, sobre as ocorrências de remoção, retenção e situação de estada de veículos; execução de serviços de monitoramento e de apoio às atividades de fiscalização de trânsito, através de equipamentos fixos; execução de serviços de monitoramento e de apoio às atividades de fiscalização de trânsito, através de equipamentos móveis; e, execução de serviços de apoio à operação semafórica; 2) assistência à Secretaria de Trânsito e Transportes na definição de estratégias de atuação no controle e monitoração do trânsito; assistência à Secretaria de Trânsito e Transportes para o desenvolvimento de ações voltadas à melhoria da segurança no trânsito; assistência à Secretaria de Trânsito e Transportes para o desenvolvimento de ações de reordenamento da circulação, ampliação da capacidade viária e otimização dos controles semafóricos; desenvolvimento de projetos de sinalização horizontal, vertical, de orientação e semafórica; e, desenvolvimento de projetos de ajustes geométricos de caráter localizado em vias urbanas; e 3) **execução dos serviços de sinalização horizontal, vertical de orientação e semafórica; execução de obras de ajustes de geometria de caráter localizada; e, execução de serviços de instalação de defensas metálicas.**” (grifei). (Exame Prévio de Edital, TC-337/010/08 e 9384/026/08, Acórdão publicado no DOE de 3/4/2008).

Decisão posterior em face de representação intentada contra o novo edital lançado, desta feita versando sobre o item 1 supra, recebida como Exame Prévio de Edital (TC-26470/026/08)³, ordenou a exclusão das atividades de apoio à fiscalização semafórica por mais se assemelharem às atividades integrantes do lote 3 retro⁴.

³ Sessão de 3/9/2008, Substituto de Conselheiro Carlos Alberto de Campos.

⁴ Ainda segundo o Voto, verbis: “Já as atividades de apoio a fiscalização semafórica, nos termos do edital, congrega a operacionalização de uma central de controle semafórico, com o fornecimento dos



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete do Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho



Neste caso concreto, e considerando a decisão plenária trazida à baila, não enxergo dentre as atividades contratadas pela Prefeitura Municipal de Mogi Guaçu a apontada incompatibilidade. Prova disso é que a participação efetiva de três empresas⁵ permitiu que se instalasse a necessária competição para a obtenção do melhor preço por parte da Administração, cuja compatibilidade com o mercado foi atestada no relatório da auditoria.

Ante essas considerações, voto pela **regularidade** da licitação e do contrato, e pela **legalidade** do ato determinativo da respectiva despesa. (grifei)

Nesse compasso, não restou configurada, no caso em tela, aglutinação indevida de serviços de naturezas distintas, de forma a restringir a competitividade do certame, cabendo lembrar, ainda, que foi admitida a participação de empresas reunidas em consórcio.

2.4. Quanto à exigência de amostras, não considerada inadequada a inclusão dos serviços e produtos referentes à sinalização eletrônica semafórica no objeto licitado, conseqüentemente, não há que se falar em irregularidade da requisição de amostras, simplesmente porque estariam relacionadas à área de eletrônica. Ressalto, ainda, que não foi suscitada pela Representante qualquer outra falha neste tocante.

2.5. No que tange à crítica feita pela Fiscalização sobre a adoção da modalidade “Pregão”, entendo que deva ser afastada, eis que não se constatou a existência de item, no objeto, que não se enquadre no conceito de “comum”. Aliás, nos casos paradigmas mencionados acima (TCs. 3997/026/12 e 1814/010/09), adotou-se também o pregão, e os procedimentos não foram alvo de censura por esta E. Casa.

respectivos hardware e software, e apoio aos agentes públicos da Secretaria de Trânsito, permitindo que estes possam gerir o tráfego, conforme necessidades, aumentando ou diminuindo fluxo em determinados semáforos, aspectos que por sua natureza mais se assemelham à parcela de serviços descrita no tópico 3 da decisão anterior.”

⁵ Consoante ata da sessão pública (fls. 296/299), quatro empresas compareceram, porém uma delas foi descredenciada por não cumprir os requisitos para tanto.



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



2.6. De outro lado, remanescem, aqui, impropriedades suficientes para macular a matéria.

2.7. Com efeito, o item 2.1 do Edital impôs que os atestados destinados à prova de qualificação técnico-operacional estivessem acompanhados da CAT - Certidão de Acervo Técnico, extrapolando claramente o disposto no § 1º do artigo 30 da Lei Federal nº 8.666/93 e contrariando a Súmula nº 24 desta Corte.

Registre-se que a CAT - Certidão de Acervo Técnico deve voltar-se, tão somente, à avaliação da aptidão técnico-profissional das licitantes, conforme disposto na Súmula nº 23 deste Tribunal⁶. A capacidade das licitantes deve ser analisada por meio dos atestados emitidos por pessoa jurídica de direito público ou privado.

2.8. Quanto ao critério de julgamento das propostas adotado pela Administração, conforme previsto no Anexo I do Edital, observo tratar-se do menor preço global representado pelo maior percentual de desconto ofertado sobre a Planilha de Estimativa da Prefeitura, configurando, em tese, licitação de preço base, vedada pelo disposto no inciso X do artigo 40 da Lei de Licitações, uma vez que se baseia em faixas de variações em relação a preços de referência.

Vale consignar as considerações da SDG, no sentido de que *“tal critério pende para o ‘engessamento’ da disputa, por inibir a competição, não deixando margem para que os proponentes ofertem preços diferenciados para cada item com reflexos nos preços globais propostos.”*, havendo, inclusive, nesta Corte julgados condenando matéria análoga, consoante decisões proferidas em sede de Exame Prévio de Edital no TC-042267/026/07 (Plenário, em Sessão de 13/02/2008, Conselheiro Relator Fúlvio Julião Biazzi) e no TC-005914/026/09 (Plenário, em Sessão de 04/03/2009, Conselheiro Relator Fúlvio Julião Biazzi).

2.9. Foram, assim, violados os princípios da isonomia, da competitividade, da eficiência e da moralidade, preconizados no *caput* e inciso XXI do artigo 37 da Constituição Federal e no artigo 3º da Lei Federal nº. 8.666/93.

⁶ **SÚMULA Nº 23** – Em procedimento licitatório, a comprovação da capacidade técnico-profissional, para obras e serviços de engenharia, se aperfeiçoará mediante a apresentação da CAT (Certidão de Acervo Técnico), devendo o edital fixar as parcelas de maior relevância, vedada a imposição de quantitativos mínimos ou prazos máximos.



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



Ensina a doutrina que:

“Os preceitos legais devem ser observados, não se admitindo sua inobservância sob a alegação que os interesses dos administrados estariam melhor assegurados de outra forma. O legislador nacional, ao editar a Lei n.8.666/93, pressupôs que todas as normas ali expostas atendiam o interesse público preservando a atuação eficiente da Administração. O administrador público não está autorizado a, no caso concreto, deixar de observar qualquer desses preceitos, por melhor que possam ser suas intenções. A submissão ao comando legal é alicerce do Estado de Direito. É um equívoco pensar que o resultado, por si só justifica a adoção de quaisquer meios... Não se pode falar em eficiência da atuação estatal quando os meios adotados afastam-se dos legalmente admitidos”. (DI PIETRO, MARIA SYLVIA ZANELLA – RAMOS, DORA MARIA DE OLIVEIRA - TEMAS POLÊMICOS SOBRE LICITAÇÕES E CONTRATOS – 5ª EDIÇÃO, REVISTA E AMPLIADA – MALHEIROS EDITORES - PÁGINAS 48/49).

2.8. A rigor, à vista da ofensa aos princípios e dispositivos constitucionais e legais, considerando a gravidade das falhas constatadas, o valor envolvido na contratação e o porte do Município, a prática adotada enseja a aplicação de multa ao agente público responsável, nos termos do artigo 104, inciso II, da Lei Orgânica deste Tribunal, em importância correspondente a 500 (quinhentas) UFESPs, que se revela apropriada ao caso concreto.

2.9. Ante ao exposto, na esteira das manifestações do Órgão de Instrução e da SDG, **Voto** pela **Irregularidade** do Pregão e do Contrato, e pela **Improcedência** da Representação, com o consequente acionamento do disposto nos **incisos XV e XXVII do artigo 2º da Lei Complementar nº. 709/93**, concedendo ao Exmo. Prefeito Municipal de Guarulhos o prazo máximo de 60 (sessenta) dias para que informe esta Corte acerca das providências adotadas em face das irregularidades constatadas.

2.10. Acolhendo proposta do Secretário-Diretor Geral, **Voto** pela aplicação de multa equivalente a **500 (quinhentas) UFESPs ao Sr. José Evaldo Gonçalo – então Secretário Municipal de Transportes e Trânsito**, autoridade responsável



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



pela contratação, assinado o Contrato e o Termo de Ciência e Notificação de fls.722, nos termos do artigo 104, inciso II, da Lei Complementar nº. 709/93, **por violação do caput e inciso XXI, do artigo 37, da Constituição Federal e dos artigos 3º, 30 e 40, inciso X, da Lei Federal nº 8.666/93**, fixando-lhe o prazo máximo de 30 (trinta) dias para atendimento.

DIMAS EDUARDO RAMALHO
CONSELHEIRO