



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA

---

### TRIBUNAL PLENO – SESSÃO DE 26/06/2013 EXAMES PRÉVIOS DE EDITAL - MUNICIPAL

- PROCESSO:** 00000800/989/13-9.  
**REPRESENTANTE:** Splice Indústria Comércio e Serviços Ltda.  
**ADVOGADOS:** Sandra Marques Brito (OAB/SP Nº 113.818) e outros.
- REPRESENTADA:** Prefeitura do Município de Araraquara.  
**ADVOGADOS:** Eduardo Leandro de Queiroz e Souza (OAB/SP nº 109.013) e outros.
- ASSUNTO:** Representação formulada em face do edital do Pregão Presencial nº 018/2013, certame destinado à contratação de empresa especializada em locar, implantar e operar barreira eletrônica, emissor de multas, radar de velocidade estático, radar de semáforo vermelho, radar de velocidade fixo, radar portátil (tipo pistola), implantação de sistema computacional em ambiente operacional, processamento e controle de registros oriundos dos equipamentos eletrônicos.
- PROCESSO:** 00000822/989/13-8.  
**REPRESENTANTE:** Eliseu Kopp & Cia. Ltda.  
**REPRESENTADA:** Prefeitura do Município de Araraquara.  
**ADVOGADOS:** Eduardo Leandro de Queiroz e Souza (OAB/SP nº 109.013) e outros.
- ASSUNTO:** Representação formulada em face do edital do Pregão Presencial nº 018/2013, certame destinado à contratação de empresa especializada em locar, implantar e operar barreira eletrônica, emissor de multas, radar de velocidade estático, radar de semáforo vermelho, radar de velocidade fixo, radar portátil (tipo pistola), implantação de sistema computacional em ambiente operacional, processamento e controle de registros oriundos dos equipamentos eletrônicos.

### RELATÓRIO

Tratam os autos de impugnações subscritas por Splice Indústria Comércio e Serviços Ltda. e Eliseu Kopp & Cia. Ltda.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA

---

objetivando a retificação do edital do Pregão Presencial 018/2013, certame instaurado pela Prefeitura de Araraquara objetivando a contratação de empresa especializada em locar, implantar e operar barreira eletrônica, emissor de multas, radar de velocidade estático, radar de semáforo vermelho, radar de velocidade fixo, radar portátil (tipo pistola), implantação de sistema computacional em ambiente operacional, processamento e controle de registros oriundos dos equipamentos eletrônicos.

A matéria integrou a pauta deste E. Tribunal Pleno em 15/05/13, oportunidade em que foi referendada a medida liminar deferida pelo eminente Substituto de Conselheiro, Auditor Antonio Carlos dos Santos, mandando sustar o andamento do certame, bem assim para requisitar o instrumento convocatório em questão para análise de mérito, fixando ao Prefeito de Araraquara, mais ainda, prazo para informações (DOE de 11/05/13).

Assim deliberado, compareceu a Prefeitura com informações e esclarecimentos.

Sobre as questões elaboradas pela representante Splice, iniciou tratando da controvertida utilização do radar portátil (tipo pistola).



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA

---

Disse que tal equipamento vem sendo utilizado em vários Municípios do Estado e que dispõe de tecnologia diferente e mais avançada comparativamente à dos radares estáticos.

Isso porque o radar tipo pistola permite sua utilização em todos os pontos de maior necessidade de monitoramento de velocidade, conforme hora e dia da semana de maiores demandas, com custos inferiores aos que seriam suportados caso as mesmas áreas fossem monitoradas com equipamentos estáticos.

Além disso, o edital não condicionaria a participação ao fabricante do equipamento, sendo aceitáveis, portanto, quaisquer marcas, desde que na conformidade das exigências técnicas dispostas no instrumento.

Seguiu defendendo os quantitativos descritos para a aferição da capacitação técnica, argumentando que os correspondentes serviços haveriam de ser analisados em face do sistema de monitoramento.

Assim, os detectores de eixo e rodagem dupla deveriam ser associados ao processador de via e ao detector de veículos, como também os diversos tipos de radar deveriam ser vistos como parte integrante de todo o sistema de fiscalização eletrônica.

Também tratou de defender a validade da exigência de amostras dos equipamentos como medida de aferição da



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA

---

boa qualidade dos produtos e de atendimento às especificações dispostas no edital, inclusive em momento anterior à avaliação das propostas de preço, tendo em vista assim limitar o prosseguimento do certame aos proponentes conformes com os padrões exigidos pelo Município.

Quanto à proibição de participação de consórcios de empresas, defendeu o caráter discricionário da medida, uma vez que os serviços pretendidos não refletiriam segmentos de mercado atendidos por mais de uma empresa.

Do mesmo modo, não seriam subsistentes as questões subscritas pela representante Eliseu Koop & Cia. Ltda.

Nesse sentido, reiterou seus argumentos de defesa para a exigência de apresentação de amostras, bem como para a validade da modalidade licitatória adotada, referenciando, inclusive, jurisprudência deste E. Tribunal.

Os autos seguiram para a ATJ, que se manifestou por sua Chefia.

Avaliando o teor das impugnações, entendeu a Assessoria que somente o conteúdo do item 6.11 seria controvertido, uma vez que a exigência de comprovação de qualificação técnica pautada nos itens dispostos no Anexo I do instrumento induziria à prova de capacitação idêntica a 100% do objeto.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA

---

No mais as questões seriam improcedentes, assim como a impugnação à modalidade de licitação empregada, conforme defendido na outra representação.

Em seguida, antes de opinar sobre o mérito, o d. MPC propôs a tramitação conjunta das representações, bem como diligência no sentido de saber se o objeto do certame implicaria eventual transferência de atividades de império a particular.

Acolhida a medida, fixei prazo à Prefeitura que retornou aos autos para, em síntese, dizer:

*Destaca-se, todavia, mais uma vez, que a empresa contratada apenas fornece as imagens das infrações detectadas pelos equipamentos instalados e somente a Secretaria de Trânsito da Prefeitura Municipal de Araraquara é que valida as infrações e envia aos infratores as multas a serem pagas, portanto é de responsabilidade somente da Secretaria Municipal de Trânsito o poder de validar as multas aferidas pelos equipamentos eletrônicos instalados, conforme descrito no citado DOC.01, em anexo.*

*Desta maneira, resta evidente que não há que se falar em transferência de atividade-fim à empresa a ser contratada, visto que as atividades a serem exercidas pela empresa a ser contratada, não correspondem ao exercício do poder de polícia da Administração.*

Com isso, os autos tornaram ao órgão ministerial para parecer final.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA

---

Em preliminar, propôs seu insigne representante que dos fatos apresentados pela representante Splice fosse o Ministério Público Estadual notificado, tendo em vista a persecução de responsabilidades relacionadas à alegação de favorecimento de empresa no processo de licitação.

No mérito, iniciou com questão subjacente ao tema das representações, ou seja, se o objeto em debate abrigaria eventual transferência de Poder de Polícia a particulares.

Observou, no caso, que a atividade da contratada deve se limitar ao suporte material à atividade final do Estado, o que significa dizer que não deve ocorrer relação vertical de supremacia do particular perante o cidadão.

Nessa conformidade, compreendeu que a operação do radar portátil tipo pistola, na forma como consignado no instrumento questionado, configuraria a tal inviável delegação de poder de império, modelo insubsistente, portanto.

Sobre a adoção do radar portátil em detrimento do estático, porém, aduziu que a escolha estaria amparada tanto na discricionariedade, como nas justificativas trazidas aos autos pela Prefeitura, estas suficientes para recomendar a opção feita.

Nesse ponto, inclusive, entendeu que o objeto poderia ser desmembrado, ao menos para que a locação dos radares



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA

---

portáteis constasse de lote autônomo, medida que, a propósito, igualmente daria norte ao tema das parcelas de maior relevância e valor significativo destacadas para fim de análise de qualificação técnica.

Isso porque compreendeu procedente a questão relativa à baixa participação dos itens radares portáteis (3,43%) e registrador de detector de eixos (1,76%) em face do valor global, notadamente se traçada uma curva ABC de custos.

O Parecer ainda acolheu como controvertida a forma de apresentação de amostras dos equipamentos, que melhor seria caracterizada como "teste de conformidade".

A prevalecer a redação original do edital, a medida configuraria fator de habilitação, contrariando, assim, a majoritária jurisprudência deste E. Tribunal.

Opinou, dessa forma, pela retificação do item 6.18, no sentido de que as amostras sejam apresentadas exclusivamente pela licitante vencedora.

Por fim, também nos moldes da jurisprudência da Corte, afastou qualquer questionamento relativo à modalidade Pregão no presente caso, porquanto evidenciados padrões de desempenho e qualidade bastantes para permitir a seleção de propostas a partir da variável preço.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA

---

Sendo este, aliás, o único ponto incontroverso, concluiu o d. MPC pela procedência da representação subscrita por Splice Indústria Comércio e Serviços Ltda. e pela procedência parcial da representação formulada por Eliseu Kopp & Cia. Ltda.

Falou, ao final, o Senhor Secretário-Diretor Geral.

Sobre o conjunto de questões formuladas, afastou a alegada impropriedade da modalidade licitatória utilizada, bem como a inclusão de radares portáteis no objeto.

Também se convenceu com os esclarecimentos prestados pela Prefeitura para os critérios de qualificação técnico-profissional dispostos no instrumento convocatório, muito embora tenha entendido que a aferição da capacitação técnico-operacional induziria à comprovação de experiência relativa a 100% da planilha de quantitativos de serviços e preços unitários.

Igualmente procedente seria a exigência de amostras por todas as licitantes, propondo, portanto, retificação no sentido de remeter o ônus exclusivamente à vencedora da disputa.

Nesses termos, concluiu pela procedência parcial de ambas as representações.

A representante Splice Indústria, Comércio e Serviços Ltda. ainda tornou aos autos informando de representação



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA

---

por ela formulada em face da Promotoria de Justiça da Comarca de Araraquara (TC-800/989/139, evento 74), documentação sobre qual dei ciência ao d. MPC.

É o relatório.

**JAPN**



## **VOTO**

As questões formuladas nos pedidos vestibulares assemelham-se à temática enfrentada por este E. Plenário na Sessão de 22/05/13, oportunidade em que constaram da pauta processos de Exame Prévio de Edital iniciados pelas mesmas representantes para impugnar Pregão Presencial instaurado pela Prefeitura de São Bernardo do Campo, objetivando igualmente a contratação de serviços relacionados ao monitoramento eletrônico do trânsito daquele Município (TCs 565/989/13-4 e 572/989/13-5).

Como tais pedidos guardam semelhança com os que aqui se analisam, bem como apresentam conteúdos afins, compreendo que alguns dos aspectos lá abordados possam merecer sorte idêntica nesta análise.

Nesse sentido, parece-me incontroverso que a locação de equipamentos destinados à sistematização do monitoramento do trânsito municipal possa ser licitada por meio de Pregão, porquanto indubitável que o serviço foi objetivamente especificado no edital, conta com padrões de qualidade usuais e corriqueiros, admitindo, com isso, perfeito confronto de propostas discriminadas conforme o preço.

Nesse aspecto, portanto, improcedente o ponto arrolado no pedido de Eliseu Kopp & Cia. Ltda.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA

---

Também afasto a controvérsia ventilada pela representante Splice Indústria Comércio e Serviços Ltda., incidente sobre a inclusão de radar portátil, tipo pistola, no objeto do certame.

Afinal, não caberia nesta fase avaliar se a opção pelo radar móvel alternativamente ao radar estático implicaria redução automática de contadores ou outra sorte de violação a direito subjetivo, uma vez que há de se presumir que a composição do objeto decorre da conveniência da Administração que, na qualidade de autoridade de trânsito no Município, há de deter estudos técnicos que estabeleçam as demandas necessárias ao cumprimento das atividades que a norma de trânsito lhe atribui.

As informações prestadas pela Prefeitura, ademais, demonstram que o equipamento não é de distribuição tão restrita no mercado, bem como oferece vantagens comparativas relativamente aos equipamentos do tipo estático.

Relativamente aos critérios de avaliação da qualificação técnico-operacional das licitantes impugnados pela representante Splice, porém, entendo que o instrumento deva ser aprimorado.

Ainda que o item 6.11 tenha remetido a medida de qualificação técnico-operacional à comprovação de experiência na execução das parcelas de maior relevância arroladas no Anexo I,



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA

---

parecendo-me, nessa conformidade, razoável entender que tal comparação dependa exclusivamente da apresentação de acervo composto de serviços compatíveis e semelhantes ao objeto, de acordo, aliás, com os limites do enunciado da Súmula nº 24, compartilho dos entendimentos de Chefia de ATJ e SDG no sentido de que a referência aos itens que compõem a planilha de quantitativos e preços unitários induz à compreensão de que a capacitação demandará experiência na integralidade do objeto.

Em homenagem, portanto, à clareza do edital e à ampla competitividade, melhor que a referência expressa à planilha do Anexo I seja excluída da cláusula impugnada.

De outra parte, os serviços de maior relevância e valor significativo arrolados no item 6.12<sup>1</sup> refletem motivado exercício do poder discricionário pela Prefeitura.

Referencio, a esse propósito, que a Administração consignou em sua manifestação a preocupação com a aferição da capacitação das licitantes, na medida em que os equipamentos pretendidos possuem tecnologia apurada, demandando confiabilidade de funcionamento e operação.

---

<sup>1</sup> -Execução de serviços de operação, manutenção e processamento de imagens de equipamentos de controle e Fiscalização Eletrônica do Trânsito;  
-Implantação e fornecimento de laço virtual;  
-Execução de serviços de emissão de registros de infrações de trânsito através de emissões eletrônico.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA

---

Mencionou, inclusive, que os detectores de eixo e rodagem dupla configurariam partes de um sistema maior, porquanto associados ao processamento de via e ao detector de veículos.

Ou seja, além de o instrumento pedir atestados comprobatórios de experiência em três grupos distintos de serviços, ao menos um deles, se considerado na íntegra, alcançaria valor absolutamente expressivo relativamente ao objeto licitado.

Compreendo, contrariamente à representante Splice, que tal análise não pode ser individualizada, mas sim agregada, tendo em conta o fornecimento do conjunto de equipamentos que propiciarão a “execução de serviços de operação, manutenção e processamento de imagens de equipamentos de controle e Fiscalização Eletrônica do Trânsito”.

Nesse sentido, abstraio da planilha constante do Anexo I, pela ordem, que os serviços de locação de radar portátil (1.2), radar estático (1.3), radar de semáforo vermelho (1.5), registrador de processador de via (1.7) e registrador de detector de eixos (1.9) estão estimados em R\$ 1.076.828,20 (um milhão setenta e seis mil oitocentos e vinte e oito reais e vinte centavos), custo correspondente a 42,34% do total estimado.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA

---

Reitero, não caberia analisar, no caso concreto, o peso dos serviços eleitos de maneira isolada, porquanto integram atividade maior cuja execução pretérita, parece-me, é a que verdadeiramente interessa à Administração como medida de capacitação das licitantes que, dessa forma, será apurada a partir de sua comprovada experiência na execução de serviços voltados à operação, manutenção e processamento de imagens de equipamentos de controle e fiscalização eletrônica de trânsito, o que, no meu entendimento, significa a parcela de maior relevância e valor significativo destacada do objeto da licitação a ser considerada.

Portanto, para operar, manter e processar imagens deverá a licitante ter participado de negócios anteriores em que disponibilizou os correspondentes instrumentos, tais como radares, registradores de processamento de vias e de detector de eixos.

Ademais, o objeto descrito nas alíneas do item 1.1.1 é composto de outras ações igualmente relacionadas à implantação, operação e manutenção de instrumentos de medição ou monitoramento eletrônico, tais como o sistema de processamento e controle de registro (alínea "b"), o apoio à fiscalização (alínea "d") e a locação de câmeras de vídeo captura e notebook com



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA

---

georreferenciamento (alínea "f"), serviços não destacados, ao menos para fim de avaliação de qualificação técnico-operacional.

Voltando aos pontos de controvérsia debatidos a partir do pedido subscrito por Eliseu Kopp, compreendo, de certo modo, justificada a exigência de amostras e a realização de testes de campo necessários à verificação das funcionalidades dos equipamentos pretendidos.

Afinal, a medida se amolda ao nível de exigência que se espera do fornecedor e ao valor tecnológico agregado aos equipamentos .

Contudo, devo reconhecer que a exigência está deslocada, vinculando todo e qualquer participante desde a fase de habilitação (cf. itens 6.18 e seguintes).

Conforme entendimentos já consolidados, portanto, a apresentação de amostras, para permanecer, deve restringir-se à licitante vencedora.

No que se refere à questionada vedação à participação de consórcios, porém, a matéria tem a ver com a discricionariedade por excelência.

Além disso, para a Prefeitura de Araraquara o conteúdo do objeto não reúne atividades cuja execução demande ou possibilite a união de esforços de empresas atuantes em setores



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA

---

eventualmente complementares, o que também justifica a expressa vedação.

Assim, afiguram-se procedentes em parte as representações formuladas.

Abro, ainda, um parêntesis para tratar do núcleo dos serviços demandados pela Prefeitura de Araraquara, especificamente no que se refere à locação do radar portátil.

Por provocação do d. MPC, inquiri a Prefeitura sobre eventual transferência de atividades finalísticas à futura contratada.

Diante das justificativas apresentadas pela Prefeitura, no sentido de que à contratada competirá tão somente fornecer à Secretaria Municipal de Trânsito os flagrantes à norma de trânsito capturados pelos equipamentos locados, tendo em vista a correspondente validação das imagens e instrução dos autos de infração e imposição de penalidade, os elementos ora disponíveis, ao menos em princípio, não revelam invasão ao rol de atribuições exclusivas do Poder Público.

No caso específico do radar portátil, inclusive, o ato de medição de velocidade é nitidamente instrumental, objetivando, a partir do direcionamento manual do equipamento para



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA

---

o veículo alvo, o registro da imagem da infração de trânsito e a identificação do veículo conduzido pelo respectivo motorista infrator.

Assim sendo, tais informações servirão de suporte fático à incidência da norma de trânsito e à autuação do condutor, estas sim afetas ao poder de polícia da Administração.

Não vejo, portanto, que o edital veicule transferência de atribuições específicas do Poder Público a particular a ponto de caracterizar sua nulidade.

Ainda consigno neste voto que a pretensão que encerrou o parecer lavrado pelo insigne representante do d. MPC nos autos do TC-800/989/13-9 converge com a informação de que a matéria foi igualmente submetida pela representante Splice ao d. Ministério Público do Estado de São Paulo, nada havendo a ser providenciado, portanto, no âmbito desta E. Corte.

Diante do exposto, meu **VOTO confirma a cognição liminar dos pedidos e acolhe parcialmente as representações subscritas por Splice Indústria, Comércio e Serviços Ltda. e Eliseu Kopp & Cia. Ltda., determinando, portanto, que o edital do Pregão Presencial nº 18/2013, da Prefeitura do Município de Araraquara, seja retificado, excluindo-se da parte final do item 6.11 a expressão "atendendo aos itens do anexo I", bem assim se aprimorando**



## **TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA

---

**a redação do item 6.18 e seguintes, a fim de se esclarecer que a apresentação de amostras ficará reservada ao momento posterior à classificação das propostas comerciais, vinculando, portanto, apenas a licitante vencedora.**

Assim deliberado, devem representantes e representada, na forma regimental, ser intimados deste julgado, em especial a Prefeitura de Araraquara, a fim de que incorpore ao instrumento convocatório as retificações aqui mencionadas, conferindo ao documento publicidade na forma definida pelo artigo 21 da Lei nº 8.666/93.

**RENATO MARTINS COSTA**  
**Conselheiro**