

Pregão para contratação de serviços de detecção, registro e processamento de imagens de infrações de trânsito: economicidade e celeridade

1 DO RELATÓRIO DOS AUTOS N. 911.607

Tratam os autos de denúncia apresentada pela empresa Eliseu Kopp & Cia Ltda. acerca do Edital de Pregão Presencial n. 004/2013, referente ao Processo Licitatório n. 024/2013, do tipo menor preço global, instaurado pela Empresa Municipal de Transporte e Trânsito (Transbetim), objetivando a

prestação de serviços de gestão de tráfego, obtida através da utilização de soluções integradas de fiscalização e análise de tráfego, em vias urbanas do Município de Betim/MG, incluindo o fornecimento dos equipamentos, *softwares* e sistemas de informática, bem como sua implantação, manutenção e atualização tecnológica, materiais, pessoal e o gerenciamento de todos os serviços necessários ao processamento das imagens, nas condições e termos definidos neste Edital e, em especial, nos Anexo I — Do Objeto e II — Termo de Referência.

Recebida a documentação a fls. 1-163, a conselheira presidente, Adriene Andrade, determinou a sua autuação como denúncia e a distribuição dos autos, conforme despacho a fls. 164.

Os autos foram distribuídos ao conselheiro Wanderley Ávila (fls. 166), que, em despacho a fls. 167, determinou o encaminhamento dos autos a esta Coordenadoria para análise da denúncia no prazo de 72 horas.

2 DO RELATÓRIO DOS AUTOS N. 911.646

Versam os autos sobre denúncia apresentada pela empresa Splice Indústria, Comércio e Serviços Ltda. acerca do Edital de Pregão Presencial n. 004/2013, referente ao Processo Licitatório n. 024/2013, do tipo menor preço global, instaurado pela Empresa Municipal de Transporte e Trânsito (Transbetim), com vistas a

prestação de serviços de gestão de tráfego, obtida através da utilização de soluções integradas de fiscalização e análise de tráfego, em vias urbanas do Município de Betim/MG, incluindo o fornecimento dos equipamentos, *softwares* e sistemas de informática, bem como sua implantação, manutenção e atualização tecnológica, materiais, pessoal e o gerenciamento de todos os serviços necessários ao processamento das imagens, nas condições e termos definidos neste Edital e, em especial, nos Anexo I — Do Objeto e II — Termo de Referência.

Recebida a documentação a fls. 1-105, a conselheira presidente, Adriene Andrade, determinou a sua autuação como denúncia e a distribuição dos autos, conforme despacho a fls. 106.

Os autos foram distribuídos ao conselheiro Wanderley Ávila (fls. 108), que, em despacho a fls. 109, determinou o encaminhamento dos autos a esta Coordenadoria para análise em conjunto com a Denúncia n. 911.607, já remetida a esta Coordenadoria e que trata do mesmo procedimento licitatório, concedendo mais 24 horas ao prazo inicialmente fixado.

Passa-se à análise do Edital de Pregão Presencial n. 004/2013, em face das Denúncias n. 911.607 e 911.646, conforme determinação a fls. 108 dos Autos n. 911.646.

3 DA ANÁLISE DO EDITAL DE PREGÃO PRESENCIAL N. 004/2013 EM FACE DAS DENÚNCIAS N. 911.607 E 911.646

3.1 Da fundamental separação do objeto licitado em lotes (Denúncia n. 911.607)

A denunciante Eliseu Kopp & Cia. Ltda. alega a irregularidade do edital, uma vez que o termo de referência, Anexo II, “F”, do edital (fls. 154), inclui no mesmo lote produtos na área de fiscalização eletrônica, tais como: “equipamentos do **tipo fixos, do tipo estático/portátil, central de controle operacional, sistema de processamento, sistema para análise e estatística para acidentes e talonário eletrônico**”. (grifo nosso)

A denunciante questiona ainda:

[...] por que o equipamento medidor de velocidade do tipo estático/portátil do tipo pistola precisa ser licitado juntamente com os demais equipamentos controladores fixos, se não acarreta qualquer prejuízo ao conjunto do processo a separação em lotes, apresentando-se apenas o benefício de ampliar o número de empresas participantes, proporcionando a escolha da proposta mais vantajosa à Administração?

Por fim, a denunciante requer a separação do objeto em diferentes lotes ou processos, com o fim de ampliar a participação no certame e, por conseguinte, a escolha da proposta mais vantajosa ao erário.

Análise:

A discussão gira em torno do edital sob exame contemplar, em um único lote, o fornecimento de diversos produtos na área de fiscalização eletrônica de trânsito, os quais não guardam correlação lógica entre si, por serem totalmente distintos e autônomos uns dos outros.

No item 9.1 do edital, a fls. 77, verifica-se que o critério de julgamento do processo licitatório será pelo menor preço global, sendo lote único, a conferir:

1 Serviços de detecção, registro e processamento de imagens de infração de trânsito com fornecimento de equipamentos:

1.1 Equipamento fixo registrador automático de infração

1.1.1 Módulo Fixo Ostensivo sem *display*

1.1.2 Módulo Fixo Ostensivo com *display*

1.1.3 Módulo Avanço de Semáforo

1.1.4 Módulo Parada sobre a faixa de pedestres

1.1.5 Módulo leitura automática de placas

1.1.6 Módulo faixa exclusiva

1.1.7 Instalação, aferição, manutenção, coleta de imagens, sinalização obrigatória, energização, seguro de equipamento, estudo técnico e remanejamento e veículo

1.8 Talonário Eletrônico

1.9 Medidor de velocidade Estático/Portátil — Tipo Pistola

1.10 Câmera de Monitoramento

1.10.1 Instalação e manutenção de Infraestrutura da Central de Controle Operacional

1.10.2 Licença de *Softwares* da Central de Controle Operacional

2 Processamento, gerenciamento e apoio à JARI

2.1 Processamento e gerenciamento das notificações de autuação/penalidade; coordenação de produção de dados; suporte aos usuários; licenças dos *softwares*; apoio à JARI e *site* para informação aos usuários

3 Sistema para Análise Estatística de Acidentes

3.1 Coordenação de produção de dados, suporte aos usuários e licença do *software*

4 Suporte Técnico

4.1 Equipe de Apoio

A Lei n. 8.666/93 dispõe:

Art. 15. As compras, sempre que possível, deverão:

[...]

IV — ser subdivididas em tantas parcelas quantas necessárias para aproveitar as peculiaridades do mercado, visando economicidade;

[...]

Art. 23. As modalidades de licitação a que se referem os incisos I a III do artigo anterior serão determinadas em função dos seguintes limites, tendo em vista o valor estimado da contratação:

§ 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**. (grifo nosso)

A Lei n. 8.666/93, por via de regra, exige que as compras efetuadas pela Administração sejam divididas em tantas parcelas quantas se comprovarem técnica e economicamente viáveis e, por consequência, a formação de lote único nos certames é a exceção. Ademais, por via de regra, o parcelamento amplia a competitividade, o que contribui para a obtenção da proposta mais vantajosa para a Administração.

Logo, esta unidade técnica entende que, se não for adotada a regra do parcelamento, deverá o administrador motivar o ato, de forma que justifique o critério de julgamento adotado, no caso, menor preço global (sendo lote único). Em razão disso, os responsáveis podem ser intimados para apresentar justificativas para a adoção do critério de julgamento pelo menor preço global (sendo lote único).

É importante registrar que se houver justificativas plausíveis, o critério de julgamento pode ser pelo menor preço global, embora a sugestão da denunciante seja o parcelamento, considerando a natureza do objeto, que é divisível, ou, até mesmo, a realização de processos licitatórios distintos.

Diante do exposto, esta unidade técnica entende que os responsáveis podem ser intimados para apresentar justificativas para a adoção do critério de julgamento pelo menor preço global (sendo lote único).

3.2 Da ilegal exigência de prestação prévia do serviço licitado — amostra dos equipamentos em 5 dias antes da abertura (Denúncia n. 911.607)

A denunciante Eliseu Kopp & Cia. Ltda. alega a irregularidade do edital, uma vez que o termo de referência, Anexo II, “E”, do edital (fls. 153), exige a apresentação de amostras até cinco dias antes da entrega dos envelopes.

A denunciante alega ainda:

[...] o que se verifica é que o Ente Público exige a prévia prestação de parte do serviço — mediante a determinação de avaliação em campo — antes mesmo de a empresa apresentar sua proposta e ter o contrato assinado, desconsiderando que **os altos custos envolvidos nessa atividade**, inclusive, com

as certificações do Inmetro, a fim de que o equipamento a ser testado possa ter devidamente aferida a sua funcionalidade, **fatalmente afetarão a maior competitividade**, já que diversas empresas certamente optarão por não participar do certame.

[...]

Logo, verifica-se que a impossibilidade de ser exigida prévia demonstração se deve ao fato de que as empresas que possuem interesse em participar deste certame precisam preparar-se para disponibilizar um **alto investimento antes mesmo da abertura do certame**, haja vista que possuem ciência de que terão de produzir diversos equipamentos específicos **sob pena de desclassificação no certame**, transportá-lo até o local onde serão realizados os testes, enviar uma equipe para providenciar toda a instalação do equipamento, emitir **uma A.R.T. (Anotação de Responsabilidade Técnica)**, **aferir os equipamentos, manter sua equipe no Município, entre outros gastos**. (grifo nosso)

Por fim, a denunciante expõe diversos pontos que “comprovam a necessária e fundamental **exclusão dos testes em escala real desse certame licitatório**, a fim de resguardar a lisura e a ampla competitividade” (grifo nosso) do certame, quais sejam:

- **Da necessidade de aprovação do equipamento pelo Inmetro.** Os instrumentos de medidor de velocidade já são submetidos à avaliação inicial pelo Inmetro, de acordo com o Regulamento Técnico Metrológico pertinente (Portaria Inmetro n. 115/98), antes de ser posto no mercado para comercialização ou uso, além da fiscalização periódica e eventual, a fim de assegurar que os instrumentos conservem as características originais de fabricação. A Lei Nacional n. 9.933/99 conferiu ao Inmetro a competência para regulamentar, com exclusividade, toda e qualquer atividade na área de metrologia, na qual se inserem os equipamentos medidores de velocidade licitados no edital em questão.
- **Da comprovação da capacidade técnica por meio da apresentação de laudos técnicos e atestados de capacidade técnica.** A Transbetim pode se precaver ao exigir na habilitação atestados emitidos por outros órgãos bem como laudos emitidos por peritos técnicos ou centros de pesquisas, a fim de agilizar os procedimentos de contratação e conferir objetividade ao julgamento do certame.
- **Da prestação de garantias à fiel execução do contrato, previsão de sanções e possibilidade de rescisão em caso de inexecução contratual.** A garantia oferecida pela empresa contratada servirá para assegurar o integral cumprimento das exigências e obrigações assumidas por ela durante todo o período da execução contratual.
- **Da impossibilidade de exigir prévia fabricação de equipamentos.** O equipamento deve ser fabricado somente em caso de contratação, impossibilitando, portanto, a realização de testes que dependam da prévia fabricação do equipamento, nos termos do § 6º do art. 30 da Lei n. 8.666/93.
- **Da necessidade de ajustes no local de instalação.** Todo e qualquer equipamento depende de ajustes que devem ser feitos no local onde o mesmo irá funcionar definitivamente, em razão das influências externas, alheias à capacidade técnica do objeto proposto.
- **Dos custos para o licitante participar de demonstração/testes.** O custo para o licitante, sem nenhuma certeza de contratação, é em torno de R\$ 350.000,00, por envolver aspectos como: (1) prévia fabricação do produto já customizado às exigências do edital; (2) logística de pessoal e equipamentos até o local do teste; (3) contratação de segurança privada para guarda do equipamento; (4) contratação de energia elétrica para o local; (5) contratação do fornecimento de internet, entre outros.
- **Da competência exclusiva do Detran para avaliação de talonários eletrônicos.** O Detran possui competência exclusiva para controlar e autorizar a fabricação e a comercialização de talões eletrônicos, conforme Portarias n. 1.279 (arts. 1º e 2º) e n. 141 (art. 5º, § 1º).
- **Da posição do Tribunal de Contas da União e de diversas cortes de contas estaduais.**¹

¹ BRASIL. Tribunal de Contas da União. Plenário. Acórdão n. 2.353/2011. Relator: min. Raimundo Carreiro. Sessão de 31 ago. 2011. *DOU*, 9 set. 2011.

_____. Plenário. Acórdão n. 1.529/2006. Relator: min. Augusto Nardes. *DOU*, 30 ago. 2006. Disponível em: <contas.tcu.gov.br/portaltextual/PesquisasFormulario>.

Análise:

A discussão gira em torno de o edital sob exame contemplar a exigência de amostras de todos os licitantes (Anexo II, “E”, — Termo de Referência — Amostra, a fls. 153), a conferir:

1 — ATESTADO DE ACEITAÇÃO E COMPROVAÇÃO DE AMOSTRA

1.1 — Visando à comprovação das exigências contidas no edital e seus anexos, as licitantes deverão até 05 (cinco) dias anteriores à entrega dos envelopes:

a) **Equipamentos fixos registradores automáticos de infração e seus módulos:** fornecer os métodos de implantação, operação e manutenção, laudos comprovando a segurança das imagens através da assinatura digital, portarias de aprovação de modelo do INMETRO, manuais, carta de garantia de fornecimento assinada pelo fabricante, assim como toda especificação técnica demonstrando a compatibilidade dos mesmos com as especificações previstas exigidas nesse Edital e seus Anexos. As licitantes deverão ainda indicar, através de Declaração, onde possuem equipamentos instalados para possíveis visitas caso seja solicitado pela comissão. Sem ônus para a licitante. Sendo solicitado tal visita e a mesma for marcada para local onde a licitante não possua mais equipamentos instalados, o município poderá definir vias públicas do mesmo para que seja feita uma instalação para demonstração.

b) **Equipamento estático/portátil registrador automático de infração tipo pistola:** disponibilizar um equipamento para comprovação das especificações previstas exigidas nesse Edital e seus Anexos, além do fornecimento de laudos comprovando a segurança das imagens através da assinatura digital, portarias de aprovação de modelo do Inmetro, carta de garantia de fornecimento assinada pelo fabricante e manuais.

c) **Central de Controle Operacional:** As licitantes deverão ainda indicar, através de Declaração, onde possuem equipamentos instalados para possíveis visitas caso seja solicitado pela comissão. Sem ônus para a licitante. Sendo solicitada tal visita e a mesma for marcada para local onde a licitante não possua mais equipamentos instalados, o município poderá definir vias públicas do mesmo para que seja feita uma instalação para demonstração.

d) **Sistemas de Processamento, Sistema para Análise e Estatística de Acidentes e Talonário Eletrônico:** fornecer um micro computador contendo os *softwares* de processamento e gerenciamento de infrações, *software* de análise de estatísticas de acidentes, dois equipamentos tipo talonário eletrônico (incluindo impressora portátil e o *software* para registro e emissão de Autos de Infrações) demonstrando a compatibilidade dos mesmos com as especificações previstas exigidas nesse Edital e seus Anexos. A licitante deverá preparar todos os exemplos necessários à demonstração, não sendo permitida, no decorrer do processo de demonstração, a agregação de módulos ou partes de programas não constantes do conjunto entregue. Para o Talonário Eletrônico, a licitante deverá apresentar ainda, a portaria de homologação do sistema junto ao DENATRAN.

1.2 — O agendamento e a realização da amostra deverá ser feito junto à TRANSBETIM, nos dias **21 e 22/11/2013, de 09 às 16 horas**, pelo telefone **(31) 3594-5404**, com a **Sra. Fabíola**.

1.3 — As realizações das amostras ocorrerão nos dias 25 e 26/11/2013, mediante prévio agendamento.

Inicialmente, registra-se que o Pleno do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, Sessão do dia 26/06/2013, nos autos das Representações n. 00000800/989/13-9 e 00000822/989/13-8, formuladas, respectivamente, pelas empresas Splice Indústria, Comércio e Serviços Ltda e Eliseu Kopp & Cia Ltda, ora denunciantes, em face do Edital de Pregão Presencial n. 018/2013, cujo objeto era semelhante ao dos autos (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), assim decidiu:

RIO DE JANEIRO. Tribunal de Contas. Processo n. 201.730-4/07. Relator: cons. Jonas Lopes de Carvalho Junior. Arquivado em: 13 ago. 2012.
RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Contas. Processo n. 11.784-0200/13-8. Ainda não possui decisão publicada.

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.

A exigência de amostras ou protótipos objetiva averiguar as características do produto ofertado com as especificações estabelecidas no ato convocatório da licitação, em especial no que diz respeito à qualidade, durabilidade, desempenho e funcionalidade do objeto licitado, o que fortalece a aplicação do princípio da eficiência da administração pública. Logo, uma vez imposta a exigência de amostras ou protótipos, as condições para análise devem estar previstas no ato convocatório e não podem ter critérios subjetivos nem ficar ao livre arbítrio dos membros da comissão de licitação.

Em relação à modalidade pregão, em que se verifica a inversão das etapas, sendo o julgamento das propostas realizado antes da análise dos documentos referentes à habilitação, é vedada a exigência de apresentação de amostras ou protótipos antes da fase de lances, devendo a obrigação ser imposta, portanto, somente ao licitante provisoriamente classificado em primeiro lugar, quanto ao valor e objeto, quando caberá ao pregoeiro decidir motivadamente a respeito da **aceitabilidade** do objeto ofertado, o que se encontra em consonância com o disposto no inciso XI do art. 4º da Lei n. 10.520/2002.

Para que o produto objeto da futura contratação seja **aceitável**, é preciso que ele atenda às especificações técnicas ou ao padrão mínimo de qualidade, nos termos e condições do ato convocatório. Para tanto, exigem-se amostras ou protótipos.

O jurista Marçal Justen Filho (2009, p. 136)² aborda o tema com propriedade na sua obra:

Tornou-se pacífico o entendimento de ser vedada a apresentação de amostras por todos os licitantes. Essa solução infringe o princípio da proporcionalidade-necessidade, eis que somente se produz a análise da amostra apresentada pelo licitante que tenha formulado o lance de menor valor. Submeter todos os demais licitantes a apresentar amostras equivale a generalizar um encargo econômico inútil — o qual se traduz num desincentivo à participação na licitação.

Deliberações do Tribunal de Contas da União:

A exigência de amostras a todos os licitantes, na fase de habilitação ou de classificação, além de ser ilegal, pode impor ônus excessivo aos licitantes, encarecer o custo de participação na licitação e desestimular a presença de potenciais interessados. (**Acórdão 1113/2008 Plenário — Sumário**)

Na modalidade pregão, é vedada a exigência de apresentação de amostras antes da fase de lances, devendo a obrigação ser imposta somente ao licitante provisoriamente classificado em primeiro lugar. (**Acórdão 1634/2007 Plenário — Sumário**)

Adote em editais de pregão critérios objetivos, detalhadamente especificados, para avaliação de amostras que entender necessárias à apresentação. Somente as exija do licitante classificado provisoriamente em primeiro lugar no certame. (**Acórdão 1168/2009 Plenário**)

O TCEMG já se manifestou sobre o assunto nos autos da Denúncia n. 862.638:

De fato, a exigência de amostras de todos os licitantes, na habilitação, é excessivamente onerosa, podendo elevar o custo da licitação e afastar possíveis interessados, acarretando desestímulo na participação do certame, com manifesto prejuízo para a ampla competição.

² JUSTEN FILHO, Marçal. *Pregão: cometários à legislação do pregão comum e eletrônico*. 5. ed. rev. e atual. São Paulo: Dialética, 2009.

Nesse sentido, tem-se o Acórdão n. 1634/2007 do Tribunal de Contas da União³:

‘REPRESENTAÇÃO. LICITAÇÃO. PREGÃO. EXIGÊNCIA DE APRESENTAÇÃO DE AMOSTRAS ANTES DA FASE DE LANCES. JULGAMENTO SUBJETIVO. RESTRIÇÃO AO ALCANCE DA PROPOSTA MAIS VANTAJOSA À ADMINISTRAÇÃO. PROCEDÊNCIA. FIXAÇÃO DE PRAZO PARA ANULAÇÃO DE ATO.

Na modalidade pregão, é vedada a exigência de apresentação de amostras antes da fase de lances, devendo a obrigação ser imposta somente ao licitante provisoriamente classificado em primeiro lugar.’

Constata-se, pois, afronta aos princípios insculpidos no art. 3º da Lei n. 8.666/93, em especial o da isonomia e, por conseguinte, o da competitividade, essenciais para que a Administração Pública selecione a proposta mais vantajosa.

Portanto, no caso em epígrafe, considero ilegal a exigência de amostras contida no edital.

Diante do exposto, esta unidade técnica entende que a apresentação de amostras ou protótipos do produto não pode ser exigida de todos os licitantes, mas apenas do licitante provisoriamente classificado em primeiro lugar, em se tratando da modalidade pregão. Logo, o edital é irregular por exigir no Anexo II “E” — Termo de Referência (fls. 153) a apresentação de amostras de todos os licitantes, o que deve ser atendido no prazo de cinco dias antes da entrega dos envelopes.

3.3 Da ilegal contratação por meio da modalidade pregão presencial — inoportunidade de bem comum (Denúncia n. 911.607)

A denunciante Eliseu Kopp & Cia. Ltda. alega que as especificações detalhadas sobre os equipamentos licitados são de alta complexidade tecnológica, razão pela qual a modalidade pregão é incabível para o objeto licitado. Segundo a denunciante, “para a seleção de equipamentos mais complexos é necessário o rito previsto na Lei de Licitações e Contratos (Lei n. 8.666/93), o qual permite que a Administração possa realizar uma análise mais completa da empresa vencedora”.

Alega ainda que:

[...] seria inadmissível um procedimento licitatório para a contratação de tais serviços, sem a realização de um devido procedimento licitatório, o qual analise primeiramente a habilitação jurídica e técnica da empresa, verificando a legalidade dos documentos apresentados, para posteriormente ser realizada uma análise de preço praticado.

Por fim, afirma que a Lei n. 8.666/93, em seu art. n. 45, § 4º, estabelece que os serviços de informática seguirão obrigatoriamente o tipo de licitação técnica e preço.

Análise:

Aduz a denunciante que o objeto licitado é extremamente complexo e detalhado, não se encaixando no conceito de bens e serviços comuns, razão pela qual entende ser indevida a utilização da modalidade pregão no presente caso. Argumenta, ainda, que, por tratar-se de contratação de bens e serviços de informática, deveria ter sido adotado o tipo técnica e preço, e não o tipo menor preço, como foi feito.

Inicialmente, registra-se que o Pleno do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, Sessão do dia 26/06/2013, nos autos das Representações n. 00000800/989/13-9 e 00000822/989/13-8, formuladas, respectivamente, pelas empresas Splice Indústria, Comércio e Serviços Ltda e Eliseu Kopp & Cia. Ltda., ora denunciantes, em face do Edital de Pregão Presencial n. 018/2013, cujo objeto era semelhante ao dos autos, conforme citado alhures, assim decidiu:

³ BRASIL. Tribunal de Contas da União. Plenário. Acórdão n. 1.634/2007. Relator: min. Ubiratan Aguiar. Sessão de 15 ago. 2007. *DOU*, 17 ago. 2007.

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.

A título de exemplificação, em pesquisa na internet, observa-se que vários órgãos públicos realizam licitações na modalidade pregão para a contratação de empresa especializada na execução de serviços de manutenção, implantação de equipamentos eletrônicos de fiscalização, sistemas para controle, gerenciamento, apoio e modernização ao controle do trânsito em vias públicas do município, a conferir:

1 — Aviso de Edital — Pregão Presencial 78/2013

O Município de Sete Lagoas, através da Consultoria de Licitações e Compras, torna público aos interessados, nos autos do pregão presencial n. 78/2013, que contém como objeto a contratação de empresa para execução de serviços de manutenção, implantação de equipamentos eletrônicos de fiscalização, sistema para controle, gerenciamento, apoio e modernização ao controle do trânsito em vias públicas do município, que as empresas Splice Indústria, Comércio e Serviços Ltda., DCT Tecnologia e Serviços Ltda e Talentech — Tecnologia Ltda., protocolaram tempestivamente peças de impugnação ao edital. Após análise das peças interpostas, julgou-se improcedente o mérito da impugnação protocolada pela licitante Splice Indústria, Comércio e Serviços Ltda., e declarou-se procedente o mérito das peças protocoladas pelas licitantes DCT Tecnologia e Serviços Ltda e Talentech — Tecnologia Ltda., conforme parecer presente nos autos. Sendo que após realizadas as devidas alterações no edital, fica designada a seguinte data para realização do certame. Credenciamento e Recebimento dos envelopes até às 09h00min do dia 02/12/2013 na Consultoria de Licitações e Compras (Travessa Juarez Tanure, n. 15 / 4º andar — Centro). Sessão para abertura de envelopes e julgamento às 09h15min do dia 02/12/2013. O edital estará à disposição dos interessados no *site* da Prefeitura Municipal de Sete Lagoas, endereço: www.setelagoas.mg.gov.br. Informações: (31) 3779-3700. Vinicius Barroso Andreata. Pregoeiro. Geraldo Donizete de Carvalho. Consultor.

2 — Pregão Presencial n. 018/2013 formulado pela Prefeitura Municipal de Araraquara, cujo objeto é 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 eletrônicos⁴.

3 — Pregão Presencial n. 10.018/2013 instaurado pela Prefeitura de São Bernardo do Campo, objetivando a contratação de empresa especializada para a prestação de serviços de monitoramento eletrônico, com fornecimento de equipamentos de controle de velocidade, de restrição veicular, câmeras com laço virtual e demais serviços para operação e manutenção no sistema viário do município, nos termos das especificações constantes no edital e em seus anexos⁵.

Verifica-se, ainda, que já existem várias empresas do ramo de fiscalização eletrônica de trânsito, como as empresas Splice Indústria, Comércio e Serviços Ltda., DCT Tecnologia e Serviços Ltda e Talentech — Tecnologia Ltda, além da denunciante (Eliseu Kopp & Cia Ltda). Conclui-se, pois, que existem no mercado diversas empresas que prestam os serviços objeto da licitação em análise, com padrão usual de execução.

Da análise do edital em comento, observa-se que o objeto de maior relevância é o fornecimento de equipamentos de medidor de velocidade. Logo, entende-se que a contratação pretendida pela Administração tem por objeto precípuo, essencial, a prestação de serviços **de detecção, registro e processamento de imagens de infrações de trânsito** e, isso, s.m.j., não são essencialmente bens e serviços de informática.

Afigura-nos que os sistemas e *softwares* são bens de informática, mas constituem elementos acessórios da licitação, aberta para os fins principais definidos no objeto. Ou seja, nada mais são do que consequência dos registros infracionais.

⁴ Disponível em: <http://www4.tce.sp.gov.br/sites/default/files/epe-m-03-rmc-002-etc-00000800_989_13-9.pdf>.

⁵ Disponível em: <http://www2.tce.sp.gov.br/arqs_juri/pdf/233696.pdf>.

Cumprir informar, ainda, que os serviços que serão contratados não tratam de serviços de natureza predominantemente intelectuais, o que também não justificaria a realização de licitação tipo técnica e preço, nos termos do art. 46 da Lei n. 8.666/93.

Quanto à constatação de que os serviços objeto do certame podem ser considerados como de amplo conhecimento no mercado, salienta-se que, conforme dito alhures, existem no mercado diversas empresas que prestam os serviços objeto da contratação em análise, que possuem padrão usual de execução. Fato é que o mercado já dominou a tecnologia em questão, ou seja, a evolução do mercado mudou o panorama desses serviços, os quais não mais podem ser considerados de conhecimento restrito a poucas empresas.

Esse é o entendimento do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, esposado na Súmula n. 20, *in verbis*: “As contratações que objetivem a monitoração eletrônica do sistema de trânsito devem ser precedidas de licitação do tipo “menor preço”, vedada a delegação ao particular de atividades inerentes ao Poder de Polícia da Administração, bem como a vinculação do pagamento ao evento multa.”

A título de ilustração destacamos também alguns trechos de julgamentos daquela Corte em processos relacionados com a contratação de serviços de detecção, medição e registro de imagens de infrações de trânsito:

Processo TC — 17983/026/07 — Tribunal Pleno — Sessão 20/06/07 — Sessão Municipal⁶

No que tange ao tipo licitatório adotado, embora a argumentação da Prefeitura tente atribuir um padrão diferenciado dos serviços postos em disputa, os quais no seu julgamento vão além daqueles de detecção eletrônica de infrações de trânsito, não vislumbro no presente caso elemento que o diferencie dos inúmeros precedentes já examinados por esta Casa, que possui pacífico entendimento de que atividades da espécie devem ser licitadas pelo critério de menor preço, tendo em conta o significativo rol de empresas que se dedicam a tal segmento, passível de ser constatado pelos diversos contratos por nós examinados envolvendo esse assunto.

Como se observa nas obrigações da contratada (item 13 do edital) o objeto constante do presente instrumento refere-se a serviços que são decorrência dos registros de infrações obtidos pela monitoração eletrônica do sistema de trânsito, ou seja, processamento dos autos de infração e disponibilização de equipamentos para possibilitar ao Poder Público realizar, dentre outras atividades a notificação dos infratores, a cobrança das multas, o processamento dos recursos administrativos, a exclusão de multas pagas e a interligação com os demais sistemas de trânsito para registro de pontuação, conforme previsões do Código de Trânsito Brasileiro.

Na grande maioria das contratações da espécie por nós analisadas, os editais englobam desde a instalação de equipamentos de detecção eletrônica até os serviços que ora são postos em disputa, que nada mais são do que consequência dos registros infracionais.

É bem assim que os diversos precedentes que serviram de base para o estabelecimento da consolidação jurisprudencial da Súmula n.º 20, trataram da matéria como monitoramento eletrônico do sistema de trânsito, não me parecendo que o caso presente seja diferente de tais prejulgados, para efeito de não incidência da jurisprudência consolidada.

Assim, ante a característica comum dos serviços licitados que, como nos mostra a jurisprudência, são prestados por diversas empresas do setor, possuindo padrões usuais de execução, penso que na situação em questão a Prefeitura deveria se utilizar do critério adjudicatório de menor preço, adotando as especificações dos equipamentos, segundo suas necessidades, como critério de aceitabilidade das propostas, evitando-se, desse modo, incorrer num eventual julgamento subjetivo”. (grifo nosso)

Processo TC — 1262/002/03 — Segunda Câmara — Sessão 21/11/2006⁷

⁶ SÃO PAULO. Tribunal de Contas. Tribunal Pleno. Acórdão n. TC 17.983/026/07. Relator: cons. Fulvio Julião Biazzi. Sessão de 20 jun. 2007. *DOE*, 21 jun. 2007. Disponível em: <www.tce.sp.gov.br>.

⁷ SÃO PAULO. Tribunal de Contas. Segunda Câmara. Processo TC – 1262/002/03. Relator: cons. Renato Martins Costa. Sessão de 21 nov. 2006. *DOE*, 7 dez. 2006.

3.2 Deveras. Serviços, como os licitados e afinal contratados, obedecem a diretrizes técnicas específicas e há muito padronizadas e customizados, com o emprego de equipamentos apropriados e protocolos de execução bem estabelecidos e de amplo domínio das inúmeras empresas do ramo.

Não há, aí, pois, atividade intelectual específica, que mereça apreciação destacada e possa justificar a escolha do tipo licitatório condenado em primeiro grau e pelo enunciado da Súmula n. 20 da jurisprudência dominante nesta Corte.

Cabe acrescentar que, no entendimento do professor Marçal Justen Filho, a utilização dos diferentes tipos de licitação está relacionada com a necessidade objetiva da Administração, *in verbis*:

É relevante escapar do simplismo de vincular os tipos de licitação à natureza do objeto a ser licitado. Um profundo equívoco legislativo ocorre no *caput* do art. 46 quando pretende reservar a licitação de técnica para serviços de natureza predominantemente intelectual e a de menor preço para as compras. Esse tipo de diferenciação é profundamente incorreto e dá oportunidade a equívocos lamentáveis.

O núcleo da questão reside, como sempre, na natureza da necessidade experimentada pela Administração. Isso não equivale a afirmar que, na licitação de menor preço, a Administração pode ser satisfeita mediante qualquer produto, apenas interessando a ela o menor preço. Essa afirmativa é profundamente incorreta, eis que a Administração (como qualquer adquirente de bens e serviços) exige sempre uma qualidade mínima, abaixo da qual o objeto é imprestável.

Pode afirmar-se que a licitação de menor preço é cabível quando o interesse sob tutela do Estado pode ser satisfeito por um produto qualquer, desde que preenchidos requisitos mínimos de qualidade ou técnica. Já as licitações de técnica são adequadas quando o interesse estatal apenas puder ser atendido por objetos que apresentem a melhor qualidade técnica possível, considerando as limitações econômico-financeiras dos gastos públicos.

[...]

Veja-se que a Administração sempre pretende a melhor prestação possível. Sob um certo ângulo, poderia afirmar-se que a licitação visa a selecionar a melhor proposta possível, inclusive do ponto de vista técnico. Mas a distinção entre licitação de menor preço e de técnica não se relaciona imediatamente com essa questão.

O que se avalia é a necessidade objetiva da Administração. Cabe examinar se o desempenho pelo Estado de suas funções poderá ocorrer com a execução de uma prestação que apresente qualidade mínima. Assim se passa quando a satisfação do interesse estatal não demandar a elevação da qualidade do objeto além daquele mínimo. Nesse caso, é indiferente para a Administração receber uma prestação melhor ou pior, desde que a qualificação seja superior a padrões mínimos pré-determinados. (grifo nosso)

Para se verificar a necessidade objetiva da Administração na contratação em exame, depreende-se da Resolução n. 166, de 15 de setembro 2004, que a realidade nacional do trânsito, extremamente grave, sobretudo pelo número alarmante de ocorrências sinistras, exige por parte de vários órgãos e entidades, sob a liderança do Estado, medidas de civilidade no trânsito que englobam questões sociais, econômicas, laborais, sanitárias, estatísticas e científicas (de engenharia), com a utilização no controle do trânsito, de equipamentos eletrônicos para a detecção, medição e registro de imagens de infrações. Segundo o autor Arnaldo Rizzardo⁸, é “impossível desvincular a organização do tráfego, da engenharia.”

É sabido e inegável que a maneira de fiscalização atual, resultante do novo Código de Trânsito, propicia o que se pode chamar “indústria de multas de trânsito”, constituindo-se o fenômeno num mecanismo arrecadador de volumosas cifras.

Conseqüentemente, os objetivos das medidas de fiscalização do trânsito foram desvirtuados, uma vez que aplicadas sem caráter educativo, inclusive na área federal com a cobrança desenfreada de multas.

⁸ RIZZARDO, Arnaldo. *Comentários ao código de trânsito brasileiro*. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais. 2000. p. 278.

A medida que deveria ser essencialmente educativa deu lugar à coibição dispendiosa.

Todavia, segundo as estatísticas governamentais, com a introdução da fiscalização ostensiva oriunda do novo Código de Trânsito Brasileiro (CTB), houve no Brasil uma diminuição de acidentes e mortes no trânsito, ainda que os índices sejam drásticos e assustadores. De todo modo, constata-se que o nível de conscientização dos condutores aumentou.

Nesse panorama, entende-se que, uma vez elaboradas as regras e instalados os equipamentos coibitivos, a Administração visa, na fiscalização do trânsito, primeiramente, à prevenção de acidentes, com a observância à lei do trânsito por parte dos condutores e, por consequência, à penalização dos infratores.

Isso posto, entende este órgão técnico, s.m.j, que, embora o CTB não trate especificamente da questão, a fiscalização de trânsito, por meio de radares, tem cunho principalmente pedagógico, tendo a finalidade precípua de evitar acidentes e caráter essencialmente preventivo, desde que a eficácia da fiscalização prime pelos princípios da moralidade, da finalidade e da razoabilidade.

Por outro lado, a Resolução Contran n. 146, de 27/08/2003, no art. 1º, dispõe que:

Art. 1º A medição de velocidade deve ser efetuada por meio de instrumento ou equipamento que registre ou indique a velocidade medida, com ou sem dispositivo registrador de imagem dos seguintes tipos:

[...]

§ 2º O instrumento ou equipamento medidor de velocidade dotado de dispositivo registrador de imagem deve permitir a identificação do veículo e, no mínimo:

I — Registrar:

- a) Placa do veículo;
- b) Velocidade medida do veículo em km/h;
- c) Data e hora da infração;

II — Conter:

- a) Velocidade regulamentada para o local da via em km/h;
- b) Local de infração identificado de forma descritiva ou codificado;
- c) Identificação do instrumento ou equipamento utilizado, mediante numeração estabelecida pelo órgão ou entidade de trânsito com circunscrição sobre a via.

Vê-se, pois, que são estabelecidas funções mínimas para os equipamentos/sistemas medidores de velocidade e registradores de imagens de infrações de trânsito.

Diante de todo o exposto, em que pesem as alegações da defesa, entende este órgão técnico que a utilização de licitação tipo técnica e preço é imprópria para o certame em análise, sendo recomendada a utilização da modalidade pregão, pois tudo indica que tal modalidade afigurar-se-á como a solução mais econômica, além de mais célere e ágil, possibilitando a obtenção de preços mais baixos.

3.4 Das exigências técnicas específicas e restritivas (Denúncias n. 911.607 e 911.646)

A denunciante Eliseu Kopp & Cia. Ltda. alega as seguintes irregularidades:

3.4.1 Da exigência de equipamento radar estático/portátil do tipo pistola prevista na alínea f do item 2.1 do Anexo I do edital (fls. 84)

Segundo a denunciante, o edital está exigindo que “**um único** equipamento realize uma exigência pertinente a dois equipamentos diferentes”, o que vai de encontro à Portaria do Inmetro n. 115, de 29 de junho de 1998.

Quanto a esse ponto, alegou também que “**a imensa maioria das empresas que trabalha com monitoramento de velocidade no Brasil (cerca de 15 empresas) utiliza-se de equipamentos estáticos**”, o que restringe a ampla participação do certame. Segundo a denunciante apenas uma empresa vem ofertando o produto no mercado.

E mais, não há justificativa no edital para a exigência de equipamento portátil do tipo pistola, sendo que

[...] o apontamento manual do equipamento portátil para cada veículo que trafega na via pode ensejar no emprego de fatores pessoais e subjetivos na aplicação de penalidade, posto que **o agente de trânsito operador do equipamento poderá escolher qual veículo irá registrar**, fato que não ocorre com o radar estático, o qual fica posicionado em um tripé ao lado da via, ou dentro de um veículo da fiscalização do trânsito. (sic)

3.4.2 Da ilegal exigência de equipamentos fixos do tipo ostensivo (com e sem *display*) prevista nos subitens 1.5.2 e 1.5.2.1.1.1 do item 1.5 do Anexo II do edital (fls. 109)

Segundo a denunciante, o edital está exigindo que o equipamento fixo ostensivo possua a funcionalidade com ou sem *display*, mas o equipamento sem *display* é o radar fixo. E mais, “o único equipamento que possui em seu escopo o *display* é a lombada eletrônica, por tratar-se de função ostensiva, educativa”.

A denunciante conclui dizendo que “somente é utilizado o *display* para os equipamentos redutores de velocidade; caso contrário o equipamento caracteriza-se como medidor de velocidade”.

Por fim, a denunciante Splice Indústria, Comércio e Serviços Ltda. alega que a inclusão de radar portátil (tipo pistola) restringe o universo de fabricantes pelas seguintes razões: (1) apenas duas empresas nacionais fabricam o equipamento (Fiscal Tecnologia e LaserTech), “o que significa que o interessado na disputa ficará à mercê da conveniência comercial dessas no tocante ao fornecimento e preço do produto”; (2) “**trata-se de equipamento a ser usado nos limites da cidade de Sete Lagoas, cuja finalidade bem poderia ser alcançada pelo chamado radar do tipo ‘estático’** — cuja fabricação é larga entre a maioria das empresas do setor”. (grifo nosso)

Análise:

Verifica-se que o edital, ao exigir entre os seus objetos o medidor de velocidade estático/portátil (tipo pistola), não traz uma definição precisa, suficiente e clara deste objeto, uma vez que a Resolução Contran n. 396/2011 mostra a diferença dos equipamentos que medem a velocidade, a saber:

Art. 1º A medição das velocidades desenvolvidas pelos veículos automotores, elétricos, reboques e semirreboques nas vias públicas deve ser efetuada por meio de instrumento ou equipamento que registre ou indique a velocidade medida, com ou sem dispositivo registrador de imagem dos seguintes tipos:

I — Fixo: medidor de velocidade com registro de imagens instalado em local definido e em caráter permanente;

II — Estático: medidor de velocidade com registro de imagens instalado em veículo parado ou em suporte apropriado;

III — Móvel: medidor de velocidade instalado em veículo em movimento, procedendo a medição ao longo da via;

IV — Portátil: medidor de velocidade direcionado manualmente para o veículo alvo.

Da leitura do edital, item 1.6.2.3 do Anexo II (fls. 115), que trata do equipamento de medição de velocidade estático/portátil do tipo pistola, verifica-se a seguinte previsão: “De acordo com a Resolução n. 396/11 do Contran, entende-se por medidor estático/portátil aquele medidor de velocidade direcionado manualmente para o veículo alvo”. Logo, o conceito constante do edital em questão é referente ao radar portátil, conforme resolução citada, e não ao radar estático, ainda que haja previsão no edital (item 1.6.2.2 — fls. 115) da obrigatoriedade do

radar portátil (tipo pistola) conter um tripé. Ou seja, mesmo que o radar portátil (tipo pistola) seja acoplado a um tripé, ainda assim, é considerado um radar portátil (tipo pistola), pois precisa ser manipulado pelo homem no momento de apertar o gatilho do radar. Não é, portanto, um radar estático; este é conceituado como: medidor de velocidade com registro de imagens instalado em veículo parado ou em suporte apropriado, sem que o homem precise apertar o gatilho do radar.

Isso posto, esta unidade técnica entende que o edital é irregular, tendo em vista a expressão “estático” no objeto para “medidor de velocidade portátil (tipo pistola)”, o que faz com que a definição desse objeto não seja precisa, suficiente e clara, nos termos do art. 3º, II, da Lei n. 10.520/02, que trata do pregão, e não se adequa à Resolução do Contran n. 396/11.

Quanto à exigência de radar portátil (tipo pistola), questionada pelas denunciante, o Tribunal de Contas de São Paulo⁹ — nos autos do Processo n. 800/989/13, sessão do dia 26/06/2013 — concluiu pela inexistência de qualquer irregularidade quanto à exigência de radar portátil (tipo pistola), a conferir:

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 contêdores 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.¹⁰

Diante do citado julgado, conclui-se que o radar portátil (tipo pistola) vem sendo utilizado em vários municípios, em razão de dispor de tecnologia diferente e mais avançada em relação à dos radares estáticos; isso porque o radar portátil permite ao agente fiscalizador aferir a velocidade e a distância de veículos e motocicletas em diferentes faixas e vias de trânsito, além de permitir o constante deslocamento do agente com o equipamento para os pontos de maior necessidade de monitoramento de velocidade. Constata-se, ainda, que o equipamento não é de distribuição tão restrita no mercado.

Ademais, a opção pelo radar portátil (tipo pistola) decorre da conveniência da Administração, e o secretário municipal de trânsito e transporte urbano, na condição de autoridade de trânsito no município, detém estudos técnicos que estabelecem as demandas necessárias ao cumprimento das atividades que a norma de trânsito lhe atribui.

Diante do exposto, entende esta unidade técnica que a exigência editalícia de radar portátil (tipo pistola) é regular, uma vez que os medidores de velocidade portátil (tipo pistola) possuem especificidades técnicas que os distinguem dos demais, com previsão legal, não podendo, portanto, ser substituídos por outros tipos de equipamentos.

Quanto à alegação da denunciante de ser ilegal a exigência de equipamentos fixos do tipo ostensivo (com e sem *display*), prevista nos subitens 1.5.2 e 1.5.2.1.1.1 do item 1.5 do Anexo II do edital (fls. 109), esta unidade técnica entende que a opção pelo radar fixo do tipo ostensivo (com e sem *display*) decorre da conveniência da Administração.

Em consulta ao *site* Gerenciamento e Controle de Trânsito (CGT)¹¹, verifica-se a previsão de equipamentos fixos do tipo ostensivo (com e sem *display*), a conferir:

⁹ www.tce.sp.gov.br

¹⁰ SÃO PAULO. Tribunal de Contas. Processo n. 800/989/13-9. Relator: cons. Renato Martins Costa. Acórdão publicado: DOE, 5 jul. 2013.

¹¹ Disponível em: <<http://www.gctnet.com.br/solucoes.asp>>. Acesso em: 29/11/2013..

Medidor de velocidade fixo (ostensivo sem *display*)

É um equipamento medidor de velocidade do tipo fixo ostensivo que informa a velocidade da via no corpo do equipamento e que pode ser instalado em estradas ou dentro das cidades em ruas ou avenidas.

Medidor de velocidade fixo (ostensivo com *display*)

É um equipamento fixo ostensivo que informa a velocidade do veículo em um *display* eletrônico. Informa também a velocidade da via no corpo do equipamento.

Os equipamentos em questão, além de serem usados para situações de tráfego distintas, possuem complexidades técnicas diferentes que demandam experiência distinta dos licitantes na instalação, operação e manutenção dos equipamentos, razão pela qual é razoável a exigência deles no processo licitatório em questão.

Isso posto, esta unidade técnica entende que os equipamentos fixos do tipo ostensivo (com e sem *display*), somados a outros equipamentos previstos no edital em comento, reforçam a fiscalização e a segurança no trânsito, estando a escolha de tais equipamentos no âmbito do poder discricionário da Administração, razão pela qual se considera regular a exigência de equipamentos fixos do tipo ostensivo (com e sem *display*).

3.5 Da ausência da exigência de equipamentos novos (Denúncia n. 911.607)

A denunciante Eliseu Kopp & Cia. Ltda. alega que:

[...] o instrumento convocatório não exige a apresentação de equipamentos novos e sem uso, o que representa um grande risco para a Administração Pública, pois sem a presença de tal exigência básica, poderão ser apresentados equipamentos defasados e antigos pelo mesmo valor em que seriam contratados equipamentos novos e tecnologicamente avançados.

Sustenta ainda que a ausência da exigência de equipamentos novos “**compromete a lisura da contratação, visto que a empresa que atualmente opera os equipamentos no Município seria beneficiada**, uma vez que já possui os equipamentos produzidos e instalados nos locais”. (grifo nosso)

Análise:

A denunciante postula ser necessária a exigência de equipamentos novos e sem uso, de forma que afaste o favorecimento de empresa específica.

A propósito, registre-se a impugnação apresentada pela empresa Gerenciamento e Controle de Trânsito Ltda (GCT) em face do edital de Concorrência Pública n. 239/2008-00¹², cujo objeto é a contratação de empresa ou consórcio para prestação de serviços de medição da velocidade de veículos, com coleta, armazenamento e tratamento de dados e imagens, mediante a disponibilização, instalação e manutenção de equipamentos eletrônicos medidores de velocidade, tipo fixo (discreto), com transmissão de dados *online* (*wireless*) bem como de *software* e sistemas especializados para processamento e apoio à emissão das notificações de autuação de infração (N.A.I.) e notificações de imposição de penalidade (N.I.P.) pelo Dnit e relatórios estatísticos e gerenciais, a conferir:

Tendo em vista tratar-se de contrato de **prestação de serviços**, cujo escopo engloba a **manutenção dos equipamentos** disponibilizados na atividade, causa espécie a disposição taxativa no sentido de que devem ser empregados equipamentos **novos e sem uso: essa medida implica a impossibilidade de o licitante utilizar equipamentos que eventualmente já possua e que atendam às disposições editalícias no tocante a características técnicas e funcionais. Ou seja, equipamentos novos sob o ponto de vista de patamar tecnológico, utilidade e eficiência, mas que tenham sido anteriormente utilizados.**

¹² Disponível em: <http://www1.dnit.gov.br/anexo/outros/Impugna%C3%A7%C3%A3o_edital0238_08-00_1.pdf>. Acesso em: 29 nov. 2013.

Essa exigência impacta diretamente na estimativa de custo dos licitantes, que devem embutir no preço do serviço não só valor de aquisição dos equipamentos novos, mas também os demais custos envolvidos nesta aquisição, tais como financiamentos, custo de oportunidade do desembolso de capital para aquisição dos mesmos, etc., **o que, obviamente, repercute nas propostas de preços ofertadas.**

Ora, considerando que o edital expressamente prevê nos itens 16.1 alínea “d”, 16.4 e 16.5 que os custos de manutenção são de responsabilidade da contratada e devem integrar o preço proposto, bem como que o projeto básico determina taxativamente que a manutenção corretiva dos equipamentos não pode ultrapassar o prazo de 24 horas (itens 10.10.1 e 10.10.2 do Anexo I), fica ainda mais evidente a impertinência da restrição ao eventual uso de equipamentos que a proponente já possua. Isso porque:

- a) a manutenção dos equipamentos é de responsabilidade da empresa contratada;
- b) há prazos máximos determinados de manutenção;
- c) **não há, portanto, risco de um “diferencial de qualidade” na prestação dos serviços em face destas regras; os padrões definidos no Edital quanto à forma de prestação do serviço, o desempenho dos equipamentos e os prazos e condições de manutenção serão aplicados a qualquer contratada, independentemente de serem os equipamentos recém-adquiridos e jamais utilizados ou não;**
- d) logo, a vantajosidade das propostas deve ser avaliada segundo o critério definido no Edital, que é o de menor preço; se os custos prováveis de manutenção de equipamentos usados forem superiores, isso terá reflexo na proposta; se, contudo, for possível para o licitante utilizar equipamentos já disponíveis em seu estoque e utilizados em outros contratos (ou seja, cujo custo de aquisição já tenha sido parcial ou totalmente amortizado) de forma competitiva quanto aos custos de manutenção, não há razão jurídica para que o DNIT deixe de acolher sua proposta.

Diante disso, fica óbvio que a restrição à utilização de equipamentos usados implica anti-economicidade da contratação; em oposição, não há qualquer *plus* de qualidade ou de segurança à contratante no caso da utilização de equipamentos novos, já que, **antes do início da operação, os equipamentos têm que necessariamente ser aferidos pelo INMETRO.** Ora, tal aferição garante, com absoluta segurança, que o equipamento estará em condições adequadas de funcionamento.

[...]

Não é demais salientar que se trata de contrato de prestação de serviço e não de aquisição de bens. Ou seja, o que a Administração “compra” é o serviço, executado de acordo com determinados padrões de qualidade. Pouco importa se a contratada entende preferível, do ponto de vista econômico e comercial, utilizar equipamentos próprios que atendam às especificações do edital e, eventualmente, em virtude de se tratarem de equipamentos usados, arcar com custos de manutenção mais altos.

Desde que respeitados os padrões mínimos de eficiência e qualidade na prestação dos serviços previstos no Edital e no contrato, a opção por utilizar equipamentos novos ou usados é da proponente, que deve avaliar qual solução lhe é conveniente comercialmente. O administrador não pode de antemão renunciar à possibilidade de obter contratação mais vantajosa a partir da utilização de equipamentos usados, desde que conformes com as especificações do Edital.

O que importa, frise-se, é a qualidade do serviço prestado e a economicidade da contratação. São esses os elementos, no caso, que consubstanciam o interesse público na contratação.

Não há, portanto, razão alguma que justifique a exigência de equipamentos novos, exigência que, contrariando o princípio da busca da proposta mais vantajosa, viola os arts. 37, XXI, da Constituição Federal, e 3º da Lei 8.666/93. (grifo nosso)

Esta unidade técnica compartilha desse entendimento. Conforme se verifica do termo de referência anexo ao Edital de Pregão Presencial n. 004/2013, há previsão de manutenção pela contratada dos equipamentos objetos do processo licitatório (itens 1.1.2.29.3 — fls. 94-95; 1.2.2.29.3 — fls. 100; 1.3.2.29.3 — fls. 106; 1.5.2.29.3 — fls. 113; 1.6.2.11.3 — fls. 117 e 1.6.2.22.1 — fls. 121). Ademais, consta que nenhum equipamento (medidor de velocidade),

com exceção do radar portátil (tipo pistola) e do talonário eletrônico (*Palm*), poderá entrar em operação sem que tenha sido aferido e aprovado pelo Inmetro ou entidade por ele credenciada, cumprindo as disposições legais estabelecidas pelo Contran (itens 1.1.2.11 — fls. 90; 1.2.2.11 — fls. 97; 1.3.2.11 — fls. 103 e 1.5.2.11 — fls. 110). Outrossim, não se mostra razoável que para todo procedimento licitatório a licitante interessada tenha que adquirir equipamentos novos, se esta for a postura adotada pelos órgãos licitantes.

Aferida a segurança dos equipamentos objetos do certame por meio da previsão editalícia de inspeção deles pelo Inmetro e da manutenção deles pela contratada, bem como a economicidade do certame pela viabilidade da contratação de equipamentos usados, esta unidade técnica entende ser razoável a contratação de equipamentos usados. Logo, a denúncia não procede quanto a esse ponto.

3.6 Da ausência de orçamento e do valor estimado (Denúncias n. 911.607 e 911.646)

A denunciante Eliseu Kopp & Cia. Ltda. alega que “o edital não apresenta planilha de composição de custos unitários detalhada, tão pouco valor estimado para a contratação”, em desacordo com o art. 7º, § 2º, II e art. 40, § 2º, II, ambos da Lei n. 8.666/93, que impõem a “obrigatoriedade quanto à formulação de orçamento expressando-se todos os seus custos unitários”.

Segundo a denunciante Eliseu Kopp & Cia. Ltda., a “omissão é grave e acarreta prejuízo na elaboração de propostas adequadas, já que diversos custos não estão sendo contemplados na planilha do Anexo II, F — Modelo de Planilha/Proposta Comercial, apresentada no instrumento convocatório.”

No mesmo sentido, a denunciante Splice Indústria, Comércio e Serviços Ltda. alega ausência de planilha balisadora de preços unitários e de valor estimado da contratação, o que vai de encontro aos arts. 7º e 40 da Lei n. 8.666/93.

Análise:

Compulsando os autos, verifica-se que, de fato, não consta do Edital de Pregão Presencial n. 004/2013 a planilha de custos unitários e do valor estimado da contratação.

Em se tratando das modalidades licitatórias previstas na Lei n. 8.666/93, a Administração Pública tem o dever de anexar ao edital o orçamento estimado em planilha de preços unitários e global, sendo imprescindível sua divulgação aos interessados, evitando-se, assim, tratamento desigual aos licitantes.

A Lei n. 8.666/93 exige no inciso X do art. 40 a previsão de uma referência de preços, permitindo que a Administração Pública possa avaliar a exequibilidade das propostas. Para tanto, é imprescindível a elaboração de um orçamento anterior à publicação do ato convocatório, nos termos do inciso II do § 2º do art. 40 da Lei n. 8.666/93. A conferir:

Art. 40. O edital conterà no preâmbulo o número de ordem em série anual, o nome da repartição interessada e de seu setor, a modalidade, o regime de execução e o tipo da licitação, a menção de que será regida por esta Lei, o local, dia e hora para recebimento da documentação e proposta, bem como para início da abertura dos envelopes, e indicará, obrigatoriamente, o seguinte:

[...]

X — o critério de aceitabilidade dos preços unitário e global, conforme o caso, permitida a fixação de preços máximos e vedados a fixação de preços mínimos, critérios estatísticos ou faixas de variação em relação a preços de referência, ressalvado o disposto nos §§ 1º e 2º do art. 48;

[...]

§ 2º Constituem anexos do edital, dele fazendo parte integrante:

[...]

II — orçamento estimado em planilhas de quantitativos e preços unitários;

Diante do exposto, esta unidade técnica entende que, em relação ao pregão, por força do art. 9º da Lei n. 10.520/02, que dispõe sobre a aplicação subsidiária da Lei n. 8.666/93, a Administração também tem o dever de anexar ao edital o orçamento estimado em planilhas de preços unitários e global.

Todavia, existe entendimento divergente. A Segunda Câmara desta Corte de Contas, seguindo entendimento do Tribunal de Contas da União, já se posicionou nos autos da Denúncia n. 884.713, de que, em relação ao pregão, a anexação do orçamento ao edital não é obrigatória, bastando a sua inclusão no respectivo procedimento administrativo. Mas em relação às demais modalidades licitatórias regidas pela Lei n. 8.666/93 a divulgação do orçamento estimado em planilha de preços unitários e global no edital é obrigatória, a conferir:

Eu próprio adotava o entendimento de que o inciso II do § 2º do art. 40 da Lei de Licitações era de aplicação compulsória igualmente à modalidade pregão, em vista da omissão da Lei nº 10.520/02, da subsidiariedade da norma geral de licitações e, especialmente, dos princípios da publicidade e da transparência que permeiam os procedimentos licitatórios.

Entretanto, frente aos novos rumos seguidos pela jurisprudência do TCU, revejo também o meu entendimento para considerar que **a divulgação do orçamento estimado em planilha de quantitativos e preços unitários é obrigatória para as licitações regidas pela Lei nº 8.666/93 e facultativa para a modalidade pregão**, não obstante seja instrumento obrigatório e imprescindível ao planejamento que antecede a fase externa do certame e que, por isso, deve necessariamente constar do procedimento administrativo. (Denúncia n. 884.713. Relator: Cláudio Terrão. Segunda Câmara. Sessão do dia 04/07/2013). (grifo nosso)

A obrigatoriedade de constar da fase interna o orçamento estimado em planilha de preços unitários e global é inquestionável. Mas, considerando que não consta dos autos a fase interna do certame, uma vez que os responsáveis ainda não foram intimados para apresentá-la, a análise da questão ficou prejudicada no momento. Em razão do exposto, os responsáveis podem ser intimados para apresentar a pesquisa de preços bem como o orçamento estimado do custo unitário e o valor global, embora esta unidade técnica entenda que o referido orçamento já deveria ter constado como anexo do edital.

3.7 Da ausência de projeto básico e do estudo técnico (Denúncia n. 911.607)

A denunciante Eliseu Kopp & Cia. Ltda. alega a ausência de estudo técnico e complementa que, segundo a Resolução n. 214/2006 do Contran (arts. 1º e 3º, § 2º), para a instalação de quaisquer equipamentos medidores de velocidade, fundamental se faz a realização de estudos técnicos.

Alegou ainda que, diante do art. 6º, IX, da Lei n. 8.666/93, “tem-se claro que é fundamental para a licitação de quaisquer controladores a elaboração de um **projeto básico**, o qual justifique a necessidade do processo com base em **estudos técnicos**”.

Por fim, requereu a apresentação de projeto básico, constando os estudos técnicos preliminares e a justificativa técnica pela escolha das especificações técnicas obrigatórias.

Análise:

Compulsando os autos, verifica-se que consta, como anexo do edital em exame, o Termo de Referência — Anexo II (fls. 88-154), específico para a modalidade pregão.

O termo de referência é um instrumento de gestão estratégica, pois representa uma projeção detalhada da futura contratação, onde são abordadas questões como: a definição do objeto de forma detalhada, clara e precisa; justificativas técnicas para a contratação do objeto; as etapas; os prazos; o valor estimado da contratação quanto ao custo unitário e global; a modalidade da licitação; a metodologia a ser observada (envolve tanto o tipo de insumos utilizados quanto o manuseio destes insumos); os critérios de aceitabilidade do produto; forma de apresentação do produto; critérios para avaliação da habilitação dos proponentes; condições de execução;

obrigações da contratada e da contratante; condições de pagamento; sanções, além de outras questões pertinentes ao objeto licitado.

A denunciante alegou ausência de justificativa técnica pela escolha das especificações técnicas obrigatórias. Ora, se as especificações técnicas são obrigatórias, não há porque justificar, uma vez que elas constam do edital. No caso, o que se vislumbra é a ausência de justificativas técnicas para a contratação dos objetos do certame.

Com essas considerações, verifica-se que o termo de referência é insuficiente, uma vez que ausentes as seguintes questões: (i) etapas e prazos de entrega e instalação do objeto da licitação; (ii) valor estimado da contratação quanto ao custo unitário e global, diante dos preços praticados no mercado, informações estas relevantes para os objetivos da Administração; (iii) justificativas técnicas para a contratação dos objetos do certame em questão.

Esta Corte de Contas já se manifestou quanto à insuficiência do termo de referência nos autos do Edital de Licitação n. 863.387, da relatoria do conselheiro Mauri Torres, sessão do dia 15/03/2012, a conferir:

Quanto à insuficiência do Termo de Referência, acertadamente asseverou o órgão técnico em sua análise, fls. 51:

‘No caso da descrição do objeto do certame, de forma precisa, suficiente e clara, apesar do termo de referência no item 1 mencionar que as quantidades e especificações estariam discriminadas no anexo II do termo de referência, não se observou no presente edital, tal anexo.

Quanto aos critérios de avaliação do custo do bem, apesar do termo de referência mencionar no item 8 que os valores estariam detalhados no anexo II, também não se observou tal anexo no presente edital.

Quanto à garantia dos produtos, apesar do edital exigir garantia no item 1.2, não se observou a descrição de tal garantia no termo de referência com seus respectivos detalhamentos como por exemplo, tempo e quilometragem mínima.’

Além da irregularidade quanto à insuficiência do Termo de Referência apontada na análise técnica, constatei incongruência em referido Termo quanto ao prazo estipulado para entrega dos bens adquiridos. A fls. 12 observa-se no item 5.1 que foi estipulado um o prazo máximo de entrega de 05 (cinco) dias. Já no Termo de Referência, a fls. 27, o item 4 estipula que a Contratada terá um prazo de 24 (vinte e quatro) horas a partir do recebimento da Nota de Empenho, para fornecimento dos pneus solicitados pela Seção de Transporte do Município.

Diante do exposto, este órgão técnico entende que o edital é irregular diante da insuficiência do termo de referência (fls. 88-154).

4 DA CONCLUSÃO

Por todo o exposto, após análise do Edital de Pregão Presencial n. 004/2013, em face das Denúncias n. 911.607 e 911.646, conforme determinação a fls. 109 dos Autos n. 911.646, esta unidade técnica entende que o certame designado para o próximo dia 04/12/2013 pode ser **suspenso** em razão da verificação das seguintes irregularidades:

- 1) exigência de amostras de todos os licitantes (Termo de Referência, Anexo II, E, do edital — fls. 153);
- 2) imprecisão na descrição do objeto (medidor de velocidade estático/portátil — tipo pistola), uma vez que a Resolução n. 396/11 do Contran mostra a diferença dos equipamentos: um, medidor de velocidade estático; outro, medidor de velocidade portátil — tipo pistola;
- 3) insuficiência do termo de referência, quanto às seguintes questões: (i) etapas e prazos de entrega e instalação do objeto da licitação; (ii) valor estimado da contratação quanto ao custo unitário e global, diante dos preços praticados no mercado, informações estas relevantes para os objetivos da Administração; (iii) justificativas técnicas para a contratação dos objetos do certame.

Esta unidade técnica entende que:

- 1) Os responsáveis podem ser intimados para apresentarem: (i) pesquisa de preços e orçamento estimado do custo unitário e valor global; (ii) justificativas para a adoção do critério de julgamento pelo menor preço global (sendo lote único); (iii) justificativas para a delegação do poder de polícia em relação aos seguintes objetos do certame: (a) processamento e gerenciamento das notificações de autuação/penalidade; (b) operacionalização do equipamento de medição de velocidade portátil do tipo pistola (Quem vai apertar o gatilho do radar?); (c) operacionalização do talonário eletrônico — *Palm* (Quem são os agentes conveniados?); (d) produção dos AIT eletrônicos.
- 2) Os autos dos Processos n. 911.607 e 911.646 podem ser apensados em razão da conexão de matéria, possibilitando o julgado simultâneo, nos termos do art. 156, § 1º, do Regimento Interno desta Corte de Contas (Resolução n. 12/08).
- 3) Após, os autos podem retornar a esta coordenadoria para análise da documentação e das justificativas apresentadas.

À consideração superior,
Cael/DME, 29 de novembro de 2013.
Érica Apgaua de Britto
Analista de Controle Externo
TC 2938-3