



Ofício SSG-GAB nº 7618/2014

Processo TC nº 72.000.810/14-80

Assunto: Companhia de Engenharia de Tráfego-CET – Análise do Edital do Pregão Eletrônico nº 05/2014, da Companhia de Engenharia de Tráfego - CET, tendo por objeto a prestação de serviços de remoção de veículos com a disponibilização de pátios.

(Pede-se o uso dessas referências)

Documentação acompanhante: cópia de fls. 02 a 05 do processo TC supra (as cópias encaminhadas não deverão retornar ao TCM)

São Paulo, 11 de março de 2014

Senhor Diretor-Presidente

URGENTE

Dirijo-me a Vossa Excelência para informar que, na qualidade de Relator da matéria, prolatei despacho nos autos em epígrafe, vazado nos seguintes termos:

“1 - Trata-se da análise do Edital do Pregão Eletrônico nº 05/2014, expedido pela Companhia de Engenharia de Tráfego - CET, tendo por objeto a prestação de serviços de remoção de veículos com a disponibilização de pátios.

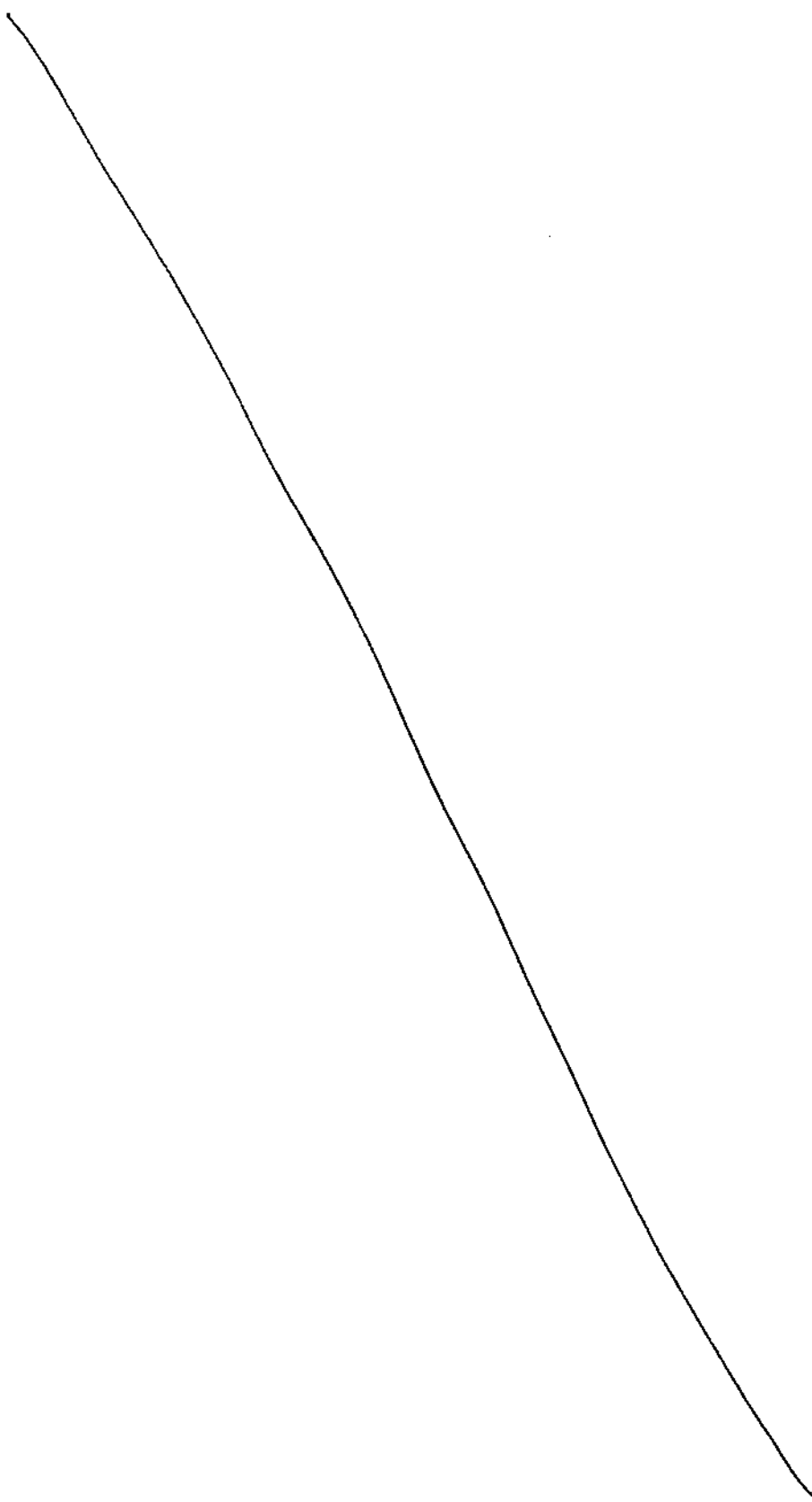
A Coordenadoria V, da Secretaria de Fiscalização e Controle, ao examinar o instrumento convocatório do citado Pregão, apontou, preliminarmente, a necessidade de ter acesso ao Processo Administrativo, cuja vista seria franqueada pela Origem em 07/03/14, para verificação de todos os documentos relativos à fase interna da licitação.

E, circunscrevendo-se à análise do Edital, a Auditoria concluiu que o certame não reúne condições de prosseguimento devido às seguintes razões:

a) Modalidade licitatória “Pregão” inadequada ao objeto, infringindo aos princípios constitucionais (art. 37, XXI), bem como ao art. 1º da Lei Federal nº 10.520/02, pela não caracterização dos serviços como “comuns”;

/...

Ao
Excelentíssimo Senhor
Jilmar Augustinho Tatto
Diretor-Presidente da
Companhia de Engenharia de Tráfego
Rua Barão de Itapetininga, 18 – 14º andar



Seguem Res 02 e 08
M
Arlete dos Anjos
Reg. CET 9499-4
Presidência



fl. 02
Anexo aos Anjos
Rec. CET nº 93-4
Presidência

Ofício SSG-GAB nº 7618/2014

fl.02

b) *Dispositivos do Edital revelam ingerência na gestão de pessoal (itens 2.16, 3.2.11, 6.4, 6.5.1 e 8.1.2 do Termo de Referência), incorrendo na possibilidade de a CET responder por passivos trabalhistas e previdenciários, nos termos da Súmula 331 do TST;*

c) *A limitação do número de empresas consorciadas (item 3 do edital), não encontra respaldo no art. 33 da Lei Federal nº 8.666/93;e*

d) *Ausência de critérios para avaliação da documentação exigida pelos itens 11.2.4.2 e 11.2.4.3 do edital, infringência ao disposto no §8º do art. 30 da Lei Federal nº 8.666/93.*

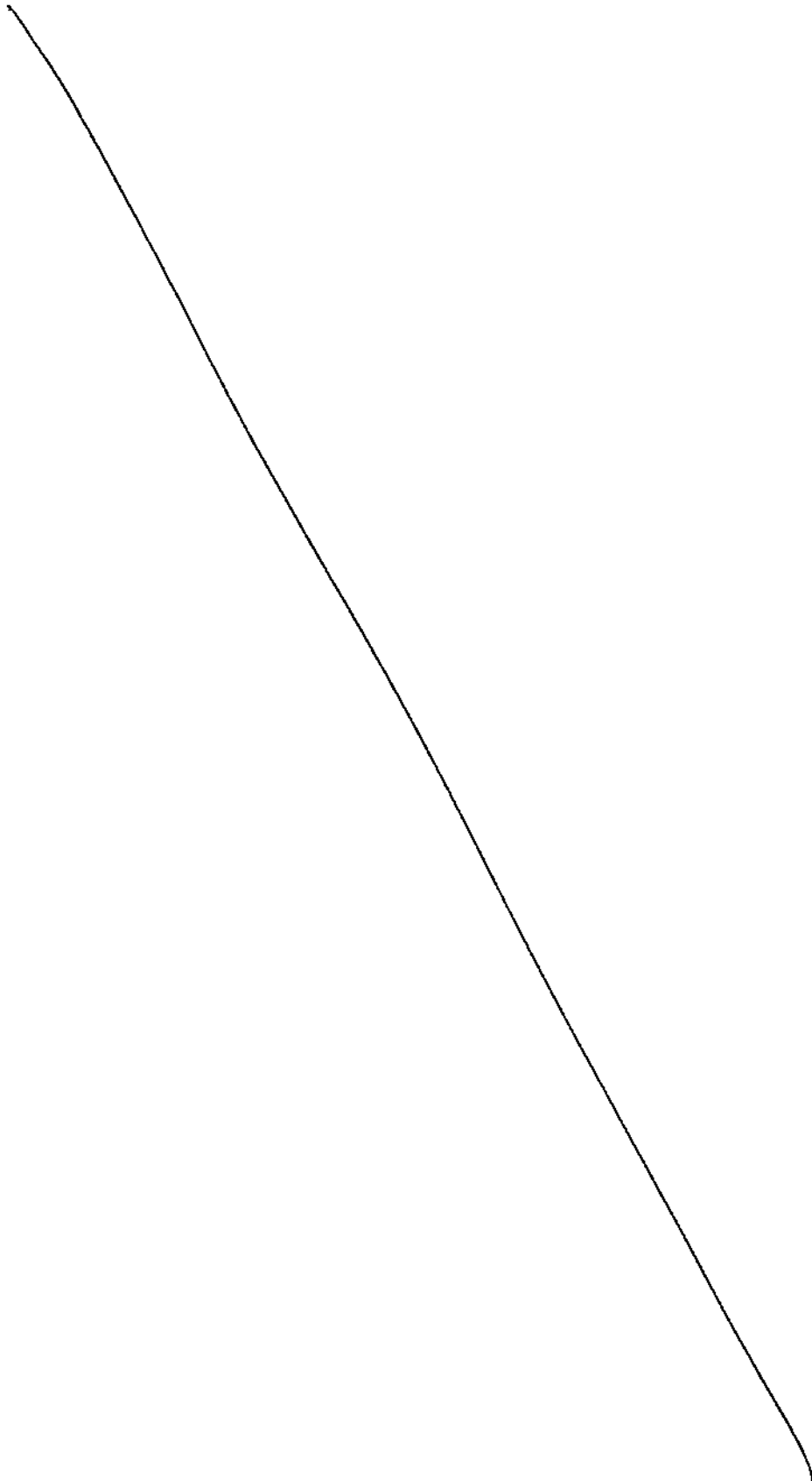
Em face das constatações realizadas pela Subsecretaria de Fiscalização e Controle e no intuito de se evitar possível prejuízo aos cofres públicos e eventual restrição do número de participantes na licitação, com fundamento no artigo 19, incisos VII e VIII da Lei Municipal nº 9.167/80, combinado com o disposto no artigo 101, parágrafo 1º, letra “d” do Regimento Interno deste Tribunal de Contas, DETERMINO:

I - “AD CAUTELAM”, A SUSPENSÃO DO PREGÃO ELETRÔNICO Nº 05/2014, cuja abertura dos trabalhos está prevista para o dia 12 de março p.f.; e

*II – seja oficiada a **Companhia de Engenharia de Tráfego - CET** para ciência do presente despacho e apresentação de justificativas, no prazo de 15 (quinze) dias. O ofício deverá ser acompanhado de cópia reprográfica da manifestação da Subsecretaria de Fiscalização e Controle, de folhas 02 a 05.”*

Ao ensejo, renovo protestos de alto apreço e distinta consideração.


EDSON SIMÕES
Presidente





de 03
Anos
Res. C.T. 645/14
Presidência

São Paulo, 06 de março de 2014.

**Excelentíssimo Senhor
Conselheiro Presidente Dr. Edson Simões**

Ref.: Pregão Eletrônico nº 05/2014

Prestação de serviços de remoção de veículos com a disponibilização de Pátios.

Valor estimado: R\$ 143.111.316,28

Data da Abertura: 12.03.2014 – 10h

Considerando a publicação, na data de 22.02.2014, do Edital de Pregão Eletrônico em referência, cuja abertura está prevista para o dia 12.03.2014 às 10h (documento 2).

Considerando a determinação, datada de 06.03.14, para que esta Coordenadoria realize o Acompanhamento do Edital (documento1).

Considerando que o presente Edital é praticamente igual ao Edital anterior (nº 153/07), cujo Acompanhamento está materializado no TC nº 72.000.527.08-00.

Considerando, ainda, o exíguo tempo para a realização dos procedimentos e que ainda não tivemos acesso ao Processo Administrativo, o qual se dará em 07.03.14.

Encaminhamos o presente memorando com as principais constatações verificadas no Edital publicado, ressaltando que não foram verificados os documentos relativos à fase interna da licitação, principalmente aqueles concernentes à justificativa das quantidades e preços.

1. Modalidade Licitatória

A modalidade licitatória adotada foi "pregão eletrônico", conforme *Preâmbulo* do Edital nº 05/2014. Rege-se o rito pelos seguintes instrumentos normativos: Lei Federal 10.520/02; Decretos Municipais 44.279/03, 46.662/05, 49.511/08 e 54.102./13.

A aplicabilidade do pregão como modalidade licitatória, independe dos valores envolvidos, contudo o único requisito legal da Lei Federal nº 10.520/02, diz respeito ao objeto que se pretenda licitar, que nos termos do art. 1º, "caput", destina-se: "*Para a aquisição de bens e serviços comuns, poderá ser adotada a licitação na modalidade de pregão*".

No âmbito municipal o Decreto nº 54.102/13 (modificado pelo Decreto nº 54.829/14) estabelece a obrigatoriedade de adotá-la, porém, para o fim de contratação de **bens e serviços comuns**.

Depreende-se desta forma, que esta modalidade licitatória se mostra incontestavelmente adequada e vantajosa, quando de fato o objeto pretendido comporte as características de um bem ou serviço comum. Apesar de imprecisa a expressão adotada pelo texto legal, dois requisitos revelam-se incontroversos para a configuração do que o legislador denominou "**bens e serviços comuns**", **tais como a possibilidade de padronização e a disponibilidade em mercado próprio** (parágrafo único do art. 1º).

Pela própria sistemática proposta pela modalidade pregão, em que o critério de julgamento das propostas está restrito ao menor preço ofertado (atendidas as especificações mínimas e o prazo máximo para fornecimento), o exíguo prazo para a elaboração das propostas (8 dias úteis), assim como a possibilidade dos procedimentos realizarem-se em uma única sessão, inclusive com a inversão de fases, ou seja, após classificadas as propostas é que se verifica a habilitação da vencedora, verifica-se que ela não é aplicável ao objeto em análise.

Sendo assim, a adoção do pregão remete à análise da intenção do legislador ao instituí-la como modalidade, tornar mais célere, simplificada e menos custosa a licitação daquilo que se encontra facilmente no mercado, bastando a disputa de preços como critério de julgamento, o que de modo algum pode ser entendido como de aplicação ampla e irrestrita em detrimento dos tradicionais ritos consignados na Lei Federal nº 8.666/93.

Ademais, tal opção, bem como de qualquer outra modalidade exigem a motivação da Administração, de modo que fique demonstrado que a modalidade escolhida melhor atende ao interesse público almejado por aquela contratação dentre as possibilidades que a lei lhe confere.

O questionamento quanto à adequação da modalidade pregão ao objeto já fora discutido, por ocasião da análise do edital anterior, em razão de parte considerável daquele objeto: "sistema para rastreamento de guinchos e veículos", englobando o fornecimento de equipamentos e softwares de informática totalmente personalizados às necessidades específicas da CET; torná-lo diferenciado do que usualmente o mercado oferece, ou seja, comportando características peculiares ou que demandem inovações destinadas a atender necessidades próprias e exclusivas da Administração.

O presente edital, de início, chama a atenção pela conjugação de pelo menos dois serviços, que a nosso ver deveriam até mesmo ser licitados separadamente, porventura logrando com mais contentamento dos princípios que norteiam as licitações (competitividade; economicidade e proposta mais vantajosa), quais sejam: o **serviço de remoção de veículos com a utilização de guinchos e a disponibilização e administração de pátios**.



le ou
m
Arlete dos Anjos
RPP - 027/1999-4
Presidência

Ressalte-se que o serviço de remoção de veículos com a utilização de guinchos, continua a englobar os serviços de geo referenciamento para gerenciamento logístico dos guinchos com software e hardware pertinentes (Anexo I-C) e a disponibilização e administração dos pátios para depósito dos veículos apreendidos, lembrando que, para tal intento, há diversas exigências quanto a equipamentos de informática.

O Edital contempla vários anexos, sendo que o Anexo I – Termo de Referência foi desdobrado em mais 18 anexos ('A' a 'R'), os quais tratam dos seguintes assuntos:

- 01 - Anexo I - A - Especificação dos Guinchos (alterado – AR nº 01)
- 02 - Anexo I - B - Composição dos lotes
- 03 - Anexo I - C - Sistema Rastreamento
- 04 - Anexo I - D - Leiaute dos Guinchos
- 05 - Anexo I - E - Leiaute das Pick-up's
- 06 - Anexo I - F - Especificação dos Pátios
- 07 - Anexo I - G - Regiões dos Lotes
- 08 - Anexo I - H - Especificação Técnica do Cavalete
- 09 - Anexo I - I - Cavalete - Vista Frontal
- 10 - Anexo I - J - Cavalete - Vista Lateral
- 11 - Anexo I - K - Cavalete - Mensagens e Identificações
- 12 - Anexo I - L - Placa a ser montada no Cavalete
- 13 - Anexo I - M - Cavalete Montado com a Placa
- 14 - Anexo I - N - Ferramentas para Guinchos Pesados (excluído – AR nº 01)
- 15 - Anexo I - O - Tempo de deslocamento até o pátio de retenção (alterado – AR nº 01)
- 16 - Anexo I - P - Mapa com maiores pontos de remoção
- 17 - Anexo I - Q - Dimensionamento dos recursos de informática
- 18 - Anexo I - R - Tipos de veículos para o cálculo do Índice de Disponibilidade (alterado – AR nº 01)

A inadequação da modalidade licitatória avulta-se, em razão das peculiaridades e necessidades exigidas pelo edital para a disponibilização e administração dos pátios, dentre as quais podemos destacar: cada pátio deverá atender a capacidade para 750 vagas destinadas ao estacionamento de veículos; será exigido um pátio por lote para atendimento central, dentro da área de serviço e tantos outros que a contratada entender necessários para atender as demandas de 750 vagas; e o pátio deverá ocupar, preferencialmente área única, sendo admitida a utilização de mais de uma, desde que cada uma isoladamente comporte no mínimo 200.

A área disponibilizada deverá ser cercada por muro em alvenaria com altura mínima de 2,50 m, pavimentadas com massa asfáltica ou concreto resistente à movimentação dos veículos, iluminadas e com vagas de 2,5m por 5,5m demarcadas. *A*

Deverão, ainda, conter área coberta de 100 m² reservada para realização de vistoria dos veículos, com iluminação adequada para utilização em vistorias noturnas, contemplar sistema de segurança constituído por guaritas elevadas, cobertas, com iluminação, destinada ao trabalho do vigilante, situadas em pontos estratégicos e em quantidades que permitam visualizar o acesso de veículos e pessoas, bem como áreas de depósito dos veículos, vigilantes, CFTV e alarme por sensor monitorado.

Os pátios, também, deverão contemplar depósito de água potável com capacidade mínima para 2.000 litros, sistema de iluminação de emergência para todas as áreas (administrativas e de estacionamento), identificação e sinalização dos ambientes e áreas de acordo com os critérios estabelecidos pela CET, pontos de coleta de água para ligação de lavadora (os veículos serão entregues lavados e limpos externamente – item 3.10 do Anexo I – Termo de Referência).

A área destinada ao estacionamento dos veículos removidos deverá ter acesso único e exclusivo para entrada e saída de veículos (via “clausura”) com portão automatizado.

No tocante à localização, os pátios deverão estar localizados em regiões do Município de São Paulo, em vias públicas de trânsito rápido, arterial ou coletora, pavimentadas, em áreas não sujeitas a inundações e próximas a linhas de transportes coletivos, sendo:

- Lote 1 – Zona Sul da Capital;
- Lote 2 – Zona Norte ou Oeste da Capital;
- Lote 3 – Zona Leste da Capital.

O Anexo I - F estabelece de forma detalhada especificações pertinentes à administração dos pátios, quando em área única e quando dividido em pátio principal e de apoio. Tais especificações esmiúçam a disponibilização de recursos humanos, quantidade e horários, assim como os recursos materiais/equipamentos, quantidades e especificações mínimas.

Verifica-se que vários dispositivos do Termo de Referência revelam ingerência na gestão de pessoal (itens 2.1.6, 3.2.11, 6.4, 6.5.1 e 8.1.2) e na administração dos serviços. Note-se que, especialmente, com relação à possível caracterização de subordinação juntamente com os demais requisitos (habitualidade, onerosidade, pessoalidade) que ensejam o reconhecimento do vínculo empregatício, a CET



de OS
m
Anexo dos Antr
Rep. Cor. Assen
Presidência

assume grandes riscos de responder por passivos trabalhistas e previdenciários, nos termos da Súmula 331 do TST¹.

Depreende-se da simples leitura dos anexos em comento e da minuta contratual, que **o serviço almejado não tem os atributos de um bem ou serviço comum**, justamente por conta dessa personificação exigida em sua prestação. Seria, por vezes, questionável até mesmo a legitimidade da transferência a um terceiro (particular) de atividades tão específicas (vistorias dos veículos / custódia e responsabilidade do bem / liberações dos veículos), que foram atribuídas por descentralização da Administração Direta à Administração Indireta (CET).

Ademais, parte considerável do objeto licitado refere-se à disponibilização dos pátios que muito se assemelha às locações imobiliárias, para as quais não se aplica a modalidade "pregão".

A necessidade de locação imobiliária para a prestação de serviços de interesse público, requer características específicas, logrando, inclusive, dentre os casos de dispensa de licitação (art. 24, X da LF 8.666/93).

Na remota hipótese da admissibilidade da licitação do objeto em comento, por meio da modalidade pregão, outros dispositivos do edital revelam-se incompatíveis ao rito:

"11.2.4.2. Descritivo técnico dos veículos guinchos e dispositivos a serem utilizados, bem como, descritivo técnico da forma de remoção a ser utilizada, atestando sua capacidade para efetuar com segurança, as remoções nas condições especificadas.

11.2.4.3. Descritivo técnico da forma de gestão dos pátios, contemplando os critérios de segurança a serem utilizados." (grifou-se)

1 Súmula Nº 331 do TST

(...) II - A contratação irregular de trabalhador, mediante empresa interposta, não gera vínculo de emprego com os órgãos da administração pública direta, indireta ou fundacional (art. 37, II, da CF/1988).

III - Não forma vínculo de emprego com o tomador a contratação de serviços de vigilância (Lei nº 7.102, de 20.06.1983) e de conservação e limpeza, bem como a de serviços especializados ligados à atividade-meio do tomador, desde que inexistente a personalidade e a subordinação direta.

IV - O inadimplemento das obrigações trabalhistas, por parte do empregador, implica a responsabilidade subsidiária do tomador dos serviços, quanto àquelas obrigações, inclusive quanto aos órgãos da administração direta, das autarquias, das fundações públicas, das empresas públicas e das sociedades de economia mista, desde que hajam participado da relação processual e constem também do título executivo judicial (art. 71 da Lei nº 8.666, de 21.06.1993).

V - Os entes integrantes da Administração Pública direta e indireta respondem subsidiariamente, nas mesmas condições do item IV, caso evidenciada a sua conduta culposa no cumprimento das obrigações da Lei nº 8666, de 21.06.1993, especialmente na fiscalização do cumprimento das obrigações contratuais e legais da prestadora de serviço como empregadora. A aludida responsabilidade não decorre de mero inadimplemento das obrigações trabalhistas assumidas pela empresa regularmente contratada.

A

Além de afigurarem-se à exigências comumente utilizadas em licitações, cujo objeto envolva alta complexidade técnica (art. 30, §8º da LF 8.666/93), o referido edital não dispõe sobre a avaliação de tais descritivos, conferindo ilegitimamente subjetividade ao pregoeiro.

Por todo o exposto, reputamos que a licitação nos moldes em que foi proposta compromete sua finalidade, vez que não proporciona a desejada competitividade, frustrando a disputa de preços tão indispensável e sadia para que a Administração selecione a proposta mais vantajosa, de forma moral e imparcial, infringindo aos princípios constitucionais (art. 37, XXI), bem como ao art. 1º da Lei Federal nº 10.520/02, pela não caracterização do objeto como serviço comum.

2. Condições de Participação

O item 3 do edital estabelece as condições de participação, em que se admite a participação de empresas isoladamente ou em consórcio formado por até duas empresas.

Desta forma, questiona-se se a CET permitindo a participação de consórcios, poderia limitar o número de empresas componentes.

Extrai-se do disposto no art. 33 da Lei de Licitações e Contratos que a admissão da participação de consórcios é prerrogativa da CET, inserida, portanto, no âmbito da discricionariedade da Administração. A participação de consórcios tanto pode se prestar a fomentar a concorrência (consórcio de empresas menores que, de outra forma, não participariam do certame), quanto pode cerceá-la (associação de empresas que concorreriam entre si).

Não verificamos no texto legal a permissão para a ingerência disposta neste item do Edital. Assim, entendemos que a limitação do número de empresas consorciadas não encontra respaldo no art. 33 da Lei Federal nº 8.666/93.

3. Habilitação

O conteúdo dos itens 11.2.4.2 e 11.2.4.3 do edital (Qualificação Técnica), que preconizam a apresentação de descritivos técnicos, dos guinchos, da forma de remoção e da forma de gestão dos pátios revelam-se incompatíveis com a modalidade licitatória "pregão", pois muito se assemelham ao descritivo (metodologia de execução), previsto no §8º do art. 30 da Lei Federal nº 8.666/93, cuja exigência é facultada no caso de obras, serviços e compras de grande vulto, de alta complexidade técnica.



de 06
Antes de Assinar
Res. CET 9497
Presidência

72.000000-14-00

PAULA SERALOGES ARRYM
Assessoria Técnica de Fiscalização

Ademais, quando a Administração optar por exigí-los, em contrapartida, sua avaliação quanto à aceitação ou não, deverá sempre preceder a análise dos preços e pautar-se em critérios objetivos. Ressalte-se, que nesse requisito, o presente instrumento convocatório é omissivo.

4. Conclusão

Em vista das análises preliminares dos aspectos formais e legais do Edital de Pregão Eletrônico nº. 05/2014 da CET, cujo objeto é a prestação de serviços de remoção de veículos das vias e logradouros públicos do Município de São Paulo, mediante a utilização de guinchos e veículos especiais, com a disponibilização e administração de pátios para retenção de veículos removidos ou apreendidos por desrespeito à legislação de trânsito, concluímos que o pregão eletrônico **não reúne condições de prosseguimento** em face das seguintes irregularidades:

4.1. Modalidade licitatória "Pregão" inadequada ao objeto, infringindo aos princípios constitucionais (art. 37, XXI), bem como ao art. 1º da Lei Federal nº 10.520/02, pela não caracterização dos serviços como "comuns" (item 1 do Memorando);

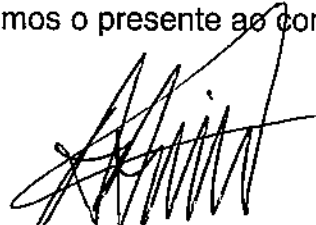
4.2. Dispositivos do Edital revelam ingerência na gestão de pessoal (itens 2.16, 3.2.11, 6.4, 6.5.1 e 8.1.2 do Termo de Referência), incorrendo na possibilidade de a CET responder por passivos trabalhistas e previdenciários, nos termos da Súmula 331 do TST (item 1 do Memorando);

4.3. A limitação do número de empresas consorciadas (item 3 do edital), não encontra respaldo no art. 33 da Lei Federal nº 8.666/93 (item 2 do Memorando);

4.4. Ausência de critérios para avaliação da documentação exigida pelos itens 11.2.4.2 e 11.2.4.3 do edital, infringência ao disposto no §8º do art. 30 da Lei Federal nº 8.666/93 (item 2 do Memorando). *A*

Cumpre registrar que abertura da Licitação está prevista para o dia 12.03.2014 às 10h.

Diante do exposto, submetemos o presente ao conhecimento e à deliberação de Vossa Excelência.



ARI DE SOEIRO ROCHA
Coordenador Chefe de Fiscalização e
Controle V

De acordo.
Em 06/03/14



LÍVIO MÁRIO FORNAZIEIRI
Subsecretário de Fiscalização e Controle

Papel para informação rubricado sob folha n.º 08

Do *Ofício TCM* N.º *7018/14*

11/3/14
Data

Helena dos Prazeres
Secretária
Reg. CET 9498-4

AUD – Sr. Auditor,

Encaminhamos o presente para conhecimento, adoção das providências decorrentes.

PR, 11/3/14

EDIMAR SILVA
Chefe de Gabinete

ES/CAV/AA



AUD - CET
11 MAR. 2014
VISTO: *Anly* 16:52

