

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO  
RELATÓRIO DO CONSELHEIRO ANTONIO ROQUE CITADINI  
12ª SESSÃO ORDINÁRIA DO TRIBUNAL PLENO, DIA 12/5/2004

EXAME PRÉVIO

---

EXPEDIENTE INICIAL

PROCESSO Nºs: a) TC-014.676/026/2004;  
b) TC-014.677/026/2004

REPRESENTANTES: a) **Sindicato das Empresas de Prestação de Serviços a Terceiros, Colocação e Administração de Mão-de-Obra e Trabalho Temporário no Estado de São Paulo**

Advogado: Eros Roberto Grau – OAB/SP 15.814

b) **Empresa TEJOFRAN de Saneamento e Serviço Ltda.**

Responsável: Gilberto D. O. Belleza – Diretor da Área de Negócios

REPRESENTADA: **DERSA – Desenvolvimento Rodoviário S/A**

Advogada : Eliana Amorim Jayme

**ASSUNTO:** Possíveis irregularidades no certame licitatório na modalidade de “PREGÃO” estabelecido no edital nº 0009/04, que tem por objeto a “PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE OPERAÇÃO, MANUTENÇÃO E ARRECADAÇÃO NAS PRAÇAS DE PEDÁGIO, nos dois sentidos de tráfego, nas rodovias sob jurisdição da DERSA.

Senhor Presidente,  
Senhores Conselheiros,  
Senhor Procurador da Fazenda,

**Relato, em sede de exame prévio, representações formuladas pelo Sindicato das Empresas de Prestação de Serviços a Terceiros, Colocação e Administração de Mão-de-Obra e Trabalho Temporário no Estado de São Paulo – SINDEPRESTEM, e pela empresa TEJOFRAM DE SANEMANTO**

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO  
RELATÓRIO DO CONSELHEIRO ANTONIO ROQUE CITADINI  
12ª SESSÃO ORDINÁRIA DO TRIBUNAL PLENO, DIA 12/5/2004

**EXAME PRÉVIO**

**E SERVIÇOS LTDA., que se insurgem contra o certame licitatório na modalidade de “PREGÃO”<sup>1</sup> estabelecido no Edital nº 0009/04 da DERSA – Desenvolvimento Rodoviário S/A, que tem por objeto a prestação de serviços de operação, manutenção e arrecadação nas praças de pedágio (Pistas manuais e coleta eletrônica – Sistema Sem Parar), nos dois sentidos de tráfego, nas rodovias sob jurisdição da DERSA<sup>2</sup> - ESTÃO COMPREENSOS NO PRESENTE PREGÃO, OS SERVIÇOS DE OPERAÇÃO DAS PRAÇAS DE PEDÁGIO, ARRECADAÇÃO DE TARIFAS INCLUSIVE A OPERAÇÃO DO SISTEMA DE COLETA ELETRÔNICA (SISTEMA SEM PARAR), O CONTROLE, SUA GUARDA, VIGILÂNCIA, TRANSPORTE DE PESSOAL, DOS VALORES ARRECADADOS, A COMERCIALIZAÇÃO DE CUPONS E VALE PEDÁGIO, NA FORMA DE CUPOM OU CARTÃO ELETRÔNICO, A MANUTENÇÃO PREDIAL E LIMPEZA DAS INSTALAÇÕES E DEMAIS SERVIÇOS NECESSÁRIOS À EXECUÇÃO DO OBJETO LICITADO. O CERTAME ENCONTRA-SE SUSPENSO POR DECISÃO REFERENDADA POR ESTE E. PLENÁRIO, na sessão de 28/04/04.**

---

<sup>1</sup> PREGÃO PRESENCIAL

<sup>2</sup> LOTE 1 – SP-70 – Rodovia Ayrton Senna/Governador Carvalho Pinto, nos seguintes locais: - Praça de Pedágio Itaquaquetuba, Km 32+850; Praça Pedágio de Guararema, Km 57+800; Praça de Pedágio São José dos Campos, Km 92+150 e Praça de Pedágio de Caçapava, Km 115+150; LOTE II – SP-65 – Rodovia D. Pedro I, nos seguintes locais: Praça de Pedágio Nazaré Paulista, Km 55+950; Praça de Pedágio de Itatiba, Km 110+050.  
REGIME DE EXECUÇÃO INDIRETA, TIPO MENOR PREÇO, EMPREITADA POR PREÇO UNITÁRIO.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO  
RELATÓRIO DO CONSELHEIRO ANTONIO ROQUE CITADINI  
12ª SESSÃO ORDINÁRIA DO TRIBUNAL PLENO, DIA 12/5/2004

EXAME PRÉVIO

---

As representantes alegam, em síntese, que A MODALIDADE DE PREGÃO PARA CONTRATAÇÃO DO “GUARDA-CHUVA” DE SERVIÇOS PREVISTOS NO EDITAL É NITIDAMENTE INCOMPATÍVEL COM O CARÁTER DO COMPLEXO OBJETO LICITADO, pois referida modalidade só pode ser utilizada para a aquisição de bens e serviços comuns, e que a modalidade de pregão para os serviços que se pretende contratar fere, tanto a Lei 10.520/02, como o Decreto Estadual nº 47.297/02, haja vista que da simples leitura do objeto fica evidente ser inadmissível sua subsunção na definição de bens e serviços comuns.

Alegam, ainda, que o objeto abrange a prestação de serviços de arrecadação de recursos públicos, o que exige da Administração cuidados especiais na seleção do licitante, assumindo especial relevância as qualificações econômico-financeiras e técnica de cada um deles, sendo imprescindível a imposição de requisitos mais aprofundados para a habilitação das empresas.

A DERSA, no prazo que lhe foi concedido, juntou as justificativas e os documentos constantes do Anexo I. Inicia

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO  
RELATÓRIO DO CONSELHEIRO ANTONIO ROQUE CITADINI  
12ª SESSÃO ORDINÁRIA DO TRIBUNAL PLENO, DIA 12/5/2004

EXAME PRÉVIO

---

sua defesa com considerações sobre a Legislação que rege a matéria, e sobre o assunto, cita doutrina de renomados autores, **SEMPRE NO SENTIDO DE DEMONSTRAR QUE A MODALIDADE DE PREGÃO SE ENQUADRA PERFEITAMENTE PARA OS SERVIÇOS QUE PRETENDE CONTRATAR.**

Alega, ainda, que os serviços objeto do pregão são considerados comuns, disponíveis no mercado, facilmente padronizáveis por meio de especificações usuais no mercado, e mesmo feitos conjuntamente (operação, manutenção e arrecadação), não há qualquer complexidade, tanto que 12 empresas efetuaram a visita técnica.

Por fim, diz que basta verificar os sites “e.negócios públicos.com.br.” e “www.pregão.sp.gov.br.”, onde se constata que “OPERAÇÕES DE PRAÇA DE PEDÁGIO” estão devidamente enquadrados como serviços comuns. Traz jurisprudência do Tribunal de Contas da União, em matéria que entende similar, que considera legal a adoção da modalidade de pregão para serviços de manutenção de bens móveis e imóveis<sup>3</sup> e ressalta que o edital contempla em seu bojo todas as

---

<sup>3</sup> Não cita a fonte.

**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**RELATÓRIO DO CONSELHEIRO ANTONIO ROQUE CITADINI**  
**12ª SESSÃO ORDINÁRIA DO TRIBUNAL PLENO, DIA 12/5/2004**

**EXAME PRÉVIO**

---

**cláusulas já aprovadas por este E. Tribunal de Contas em licitação anterior da própria DERSA.**

**ANALISANDO TODO O CONTIDO NOS AUTOS, A SDG, EM BRILHANTE PARECER, onde cita farta doutrina sobre a matéria, opinou pela IMPROCEDÊNCIA DAS REPRESENTAÇÕES, isto porque, entende que os serviços que se pretende contratar embora de responsabilidade, revelam-se, neste momento, comum, devido à realidade e domínio de mercado. Firmou convicção de que “NÃO HÁ MELHOR FORMA, SENÃO O PREGÃO, PARA A CONTRATAÇÃO DOS SERVIÇOS ESTIPULADOS NO OBJETO EDITALÍCIO”, especialmente porque, “temos o Decreto Estadual nº 48.444, de 14/01/2004 que estabelece em seu artigo 40 a “OBRIGATORIEDADE” da licitação denominada Pregão no âmbito da Administração Pública Estadual <sup>4</sup>, e ainda, que sua impossibilidade de adoção deve ser “justificada pela autoridade responsável á abertura do processo de aquisição.**

---

<sup>4</sup> Decreto Estadual nº 48.444, de 14/01/2004

Artigo 40 – Na realização de despesas relativas a aquisições deverão ser adotados, obrigatoriamente, os seguintes procedimentos: (...); II – a modalidade de licitação denominada Pregão, no âmbito da Administração Pública Estadual, disciplinada pelo Decreto nº 47.297, de 06 de novembro de 2002, destinada às aquisições de bens e serviços comuns, qualquer que seja o valor estimado da contratação; III – A eventual impossibilidade da adoção do Sistema Bolsa Eletrônica de Compras – BEC ou do Pregão deverá ser justificada nos respectivos autos pela autoridade responsável à abertura do processo de aquisição.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO  
RELATÓRIO DO CONSELHEIRO ANTONIO ROQUE CITADINI  
12ª SESSÃO ORDINÁRIA DO TRIBUNAL PLENO, DIA 12/5/2004

EXAME PRÉVIO

---

Informa, por fim, que no site [www.pregão.sp.gov.br](http://www.pregão.sp.gov.br) , ao separar o pregão por natureza, consta lista de serviços comuns onde há o item “OPERAÇÃO DE PRAÇA DE PEDÁGIO”.

A PFE, por sua vez, também opinou pela **IMPROCEDÊNCIA DAS REPRESENTAÇÕES**, assim se manifestando “parece-me indisputável que o objeto licitado, atualmente, não passa de serviço comum, ainda que se exija responsabilidade daquela que o presta, fato que não o distingue de qualquer outro prestador de serviço que venha a contratar com a Administração Pública, qualquer que seja a modalidade de licitação precedente”.

**É O RELATÓRIO.**

**VOTO.**

A decisão que adota este E. Tribunal sempre leva em conta as circunstâncias que envolvem o caso concreto, e, convencido de que os aspectos suscitados nas representações poderiam contrariar a lei e causar prejuízo à Administração, as representações foram recebidas, na sessão

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO  
RELATÓRIO DO CONSELHEIRO ANTONIO ROQUE CITADINI  
12ª SESSÃO ORDINÁRIA DO TRIBUNAL PLENO, DIA 12/5/2004

EXAME PRÉVIO

---

passada de 05 de maio, como exame prévio, determinando-se, por conseqüência, a suspensão do certame.

NESTA OPORTUNIDADE, após análise mais aprofundada da matéria, trago a Vossas Excelências solução diversa daquela adotada, pois, assim como SDG e PFE, entendo IMPROCEDENTES as representações, merecendo, pois, ser cassada a liminar para liberar a DERSA ao prosseguimento do certame.

Pelo que entendi, nos debates levados a efeito por este E. Plenário na sessão passada, a grande questão era saber se os serviços compreendidos no objeto licitado eram de natureza comum ou não. Seria serviço de natureza comum arrecadar o dinheiro do pedágio, transportar, depositar ? E mais, no caso, seria limitativo o pregão posto que apenas empresas que já trabalham com serviços da natureza e que tenham grande suporte em engenharia financeira, teriam segurança para cotar ?

Em primeiro lugar, não posso deixar de mencionar o papel que hoje exerce o Estado, que deixou de ser

**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**RELATÓRIO DO CONSELHEIRO ANTONIO ROQUE CITADINI**  
**12ª SESSÃO ORDINÁRIA DO TRIBUNAL PLENO, DIA 12/5/2004**

**EXAME PRÉVIO**

---

**executor e passou a ser regulador, editando normas para melhor agilização e fiscalização na prestação de serviços públicos, implementado o princípio constitucional da eficiência.**

**Assim, o pregão veio ao encontro do anseio de imprimir maior agilidade às contratações públicas, reduzindo os custos operacionais e diminuindo os valores médios das aquisições e serviços, trazendo maior eficiência à Administração no cumprimento de sua finalidade primordial, qual seja, a plena satisfação do interesse público.**

**Porém, o Pregão só pode ser adotado quando se tratar de bens e serviços comuns, conforme dispõe a Lei Federal nº 10.520/02, em seu art. 1º <sup>5</sup>, E A INTERPRETAÇÃO DO QUE É COMUM NEM SEMPRE É FÁCIL, haja vista a farta doutrina enfocando o tema. TAMPOUCO, a relação de bens e serviços comuns constante do Anexo II do Decreto nº 3.555/00 (alterado pelo Decreto 3.693/00) é taxativa e serve para orientar com precisão o administrador que deseja licitar por meio de pregão. O Tribunal de Contas da União já proferiu entendimento no**

---

<sup>5</sup> Lei Federal nº 10.520/02 – Art. 1º Para aquisição de bens e serviços comuns, poderá ser adotada a licitação na modalidade de pregão, que será regida por esta lei.

Parágrafo Único. Consideram-se bens e serviços comuns, para fins e efeitos deste artigo, aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais no mercado.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO  
RELATÓRIO DO CONSELHEIRO ANTONIO ROQUE CITADINI  
12ª SESSÃO ORDINÁRIA DO TRIBUNAL PLENO, DIA 12/5/2004

EXAME PRÉVIO

---

sentido de que a lista de serviços constantes do referido Anexo  
NÃO É EXAUSTIVA <sup>6</sup>

Para Marçal Justen Filho “(...) a interpretação do conceito de “bem ou serviço comum” deve fazer-se em função das exigências do interesse público e das peculiaridades procedimentais do próprio pregão”.

No conceito de Ricardo Ribas Berloff “Bem ou serviço comum é aquele que pode ser adquirido, de modo satisfatório, por intermédio de um procedimento de seleção destituído de sofisticação ou minúcia. Enfim, são comuns os objetos padronizados, aqueles que têm um perfil qualitativo definido no mercado”.

Por sua vez, Vera Scarpinella salienta, que “(...) o objeto comum para fins de cabimento da licitação por pregão não é mero sinônimo de simples, padronizado e de aquisição rotineira. Bens e serviços com tais características estão incluídos na categoria de comuns da Lei 10.520/02, mas não é só. Bens e serviços com complexidade técnica, seja na sua definição ou na sua execução, também são passíveis de ser

---

<sup>6</sup> Decisão nº 343/02 do Plenário do TCU – TC-023.749/01-5

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO  
RELATÓRIO DO CONSELHEIRO ANTONIO ROQUE CITADINI  
12ª SESSÃO ORDINÁRIA DO TRIBUNAL PLENO, DIA 12/5/2004

EXAME PRÉVIO

---

contratados por meio de pregão. O que se exige é que a técnica neles envolvida seja conhecida no mercado do objeto ofertado, possibilitando, por isso, a sua descrição de forma objetiva no edital”.

Conforme se verifica no Edital, o objeto do certame licitatório é a **PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE OPERAÇÃO, MANUTENÇÃO e ARRECADAÇÃO NAS PRAÇAS DE PEDÁGIO**, e, a meu ver, os serviços compreendidos para a operacionalização do objeto principal, são acessórios, e mesmo que didaticamente expostos um a um, não deixam de ser comuns.

Assim, como ponto de partida, temos no próprio site do Governo a definição de que **OPERAÇÃO DE PRAÇA DE PEDÁGIO** é um serviço considerado comum, passivo de ser licitado por meio de pregão. Aliado a isto, há o Decreto Estadual nº 48.444, de 14/01/04, que estabelece em seu artigo 40, a obrigatoriedade da licitação denominada Pregão no âmbito da Administração Pública Estadual, e, ainda, o dever de justificar quando não puder ser adotada.

**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**RELATÓRIO DO CONSELHEIRO ANTONIO ROQUE CITADINI**  
**12ª SESSÃO ORDINÁRIA DO TRIBUNAL PLENO, DIA 12/5/2004**

**EXAME PRÉVIO**

---

**Os demais serviços compreendidos no pregão que podem ser considerados estranhos à Operação da Praça de Pedágio, tais como transporte de pessoal, manutenção predial e limpeza das instalações, pela própria natureza, são comuns, sem dúvida.**

**Resta saber se o agrupamento dos serviços é o melhor para a Administração, já que a vencedora terá a incumbência de operar as praças de pedágio, arrecadar as tarifas, guardar o numerário, vigiar, transportar os valores e o pessoal, comercializar os cupons e vales pedágio, fazer a manutenção predial e a limpeza das instalações.**

**NÃO VEJO ÓBICE NESTE AGRUPAMENTO. A PULVERIZAÇÃO DOS SERVIÇOS PODERIA CAUSAR TRANSTORNOS À ADMINISTRAÇÃO, ESPECIALMENTE NO QUE SE REFERE A RESPONSABILIDADE. POR ENVOLVER NUMERÁRIO, OU SEJA, ARRECADAÇÃO DE DINHEIRO COM TODOS OS SEUS DESDOBRAMENTOS, GUARDA, TRANSPORTE, ENTENDO ALTAMENTE RECOMENDÁVEL QUE APENAS UMA EMPRESA SEJA A RESPONSÁVEL PERANTE A ADMINITRAÇÃO.**

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO  
RELATÓRIO DO CONSELHEIRO ANTONIO ROQUE CITADINI  
12ª SESSÃO ORDINÁRIA DO TRIBUNAL PLENO, DIA 12/5/2004

EXAME PRÉVIO

---

Não seria salutar o trânsito de pessoas em determinado ambiente que envolve guarda de numerário, quer para manutenção, quer para limpeza, quer para vigilância, etc..., sendo cada qual pertencente a uma determinada empresa. Caso houvesse qualquer desvio, seria difícil apurar as responsabilidades. DAÍ, ENTENDO QUE A DERSA, dentro do seu poder discricionário, adotou a solução que mais atende ao interesse público.

POR FIM, com relação à habilitação das empresas, é óbvio que “o pregão não dispensa a fase habilitatória, mas apenas a difere para momento subsequente, oportunidade em que será analisado se o vencedor atende às exigência do edital”, como bem ponderado pela PFE.

Os documentos relativos à habilitação jurídica, à qualificação econômico-financeira, à regularidade fiscal e à qualificação técnica estão contemplados no Item 4 do Edital e em nada perdem quanto às exigências habilitatórias para outras modalidades de licitação.

**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**RELATÓRIO DO CONSELHEIRO ANTONIO ROQUE CITADINI**  
**12ª SESSÃO ORDINÁRIA DO TRIBUNAL PLENO, DIA 12/5/2004**

**EXAME PRÉVIO**

---

**Apenas uma última informação, ao consultar o site do Governo Estadual em relação aos pregões instaurados, encontrei um já encerrado, do DER, cujo objeto contratado foi a OPERAÇÃO DE PRAÇA DE PEDÁGIO <sup>7</sup>, o que não deixa qualquer dúvida quanto a natureza comum do serviço.**

**Ante o exposto, VOTO PELA IMPROCEDÊNCIA DAS REPRESENTAÇÕES, e libero a DERSA - Desenvolvimento Rodoviário S/A para dar continuidade ao certame.**

**SALA DAS SESSÕES, 12 DE MAIO DE 2004.**

**Antonio Roque Citadini**  
Conselheiro

SBF

---

<sup>7</sup> Pregão PP 99-0007/03/SQA/DA, abertura da sessão em 25/09/2003.