



EXAME PRÉVIO DE EDITAL
RELATOR DE CONSELHEIRO SIDNEY ESTANISLAU BERALDO
TRIBUNAL PLENO - SESSÃO DE 08-10-14 – ESTADUAL
JULGAMENTO

=====
Processo: TC-003526.989.14-0
Representante: RSX EQUIP. Sistemas e Telecom. Ltda.
Representada: Fundação para o Desenvolvimento da Educação - FDE
Assunto: Exame prévio do edital do pregão eletrônico nº 59/00061/13/05, do tipo menor preço, que tem por objeto a *“prestação de serviços de vigilância eletrônica com instalação, locação, manutenção e operação de sistemas de alarme de intrusão; circuito fechado de TC (CFTV); gravação local e remota, monitoramento remoto dos alarmes e das imagens quando de um evento, a serem implantados em Escolas Estaduais e sedes de Diretorias de Ensino localizadas na Capital e Região Metropolitana de São Paulo.*
Responsável: Barjas Negri (Presidente)
Advogado no e-Tcesp: Marcos Jordão Teixeira do Amaral Filho (OAB/SP 74.481)
=====

01. RELATÓRIO

1.1 Trata-se do **exame prévio do edital** do pregão eletrônico nº 59/00061/13/05, do tipo menor preço, deflagrado pela **FUNDAÇÃO PARA O DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO - FDE**, cujo objeto é *“a prestação de serviços de vigilância eletrônica com instalação, locação, manutenção e operação de sistemas de alarme de intrusão; circuito fechado de TC (CFTV); gravação local e remota, monitoramento remoto dos alarmes e das imagens quando de um evento, a serem implantados em Escolas Estaduais e sedes de Diretorias de Ensino localizadas na Capital e Região Metropolitana de São Paulo”.*

1.2 Insurgiu-se a **Representante** contra o Item 7.1.47¹ do Anexo I - Minuta de Contrato, que previu, ao final do ajuste, que todos os

¹ “ANEXO I
(...)”



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo



materiais empregados na implantação da infraestrutura e na ativação do Sistema de Vigilância seriam incorporados pela Administração.

Sustentou que o instituto da reversão ao final do contrato somente é cabível nas hipóteses de concessão e permissão da prestação de serviços públicos, conforme previsão na Lei nº 8.987/95, não cabendo interpretação extensiva às demais modalidades de contrato administrativo.

Reforçou seu argumento informando que o ato administrativo já foi objeto de representações anteriores, nas quais se decidiu que o modelo de contratação carece de amparo legal e técnico, sem que tenha sido demonstrada a alegada vantagem econômica que dele adviria.

1.3 A representação foi distribuída por **prevenção**, tendo em conta os autos do TC-001159.989.14-4, TC-001235.989.14-2 e TC-001392.989.14-1, nos quais o E. Plenário, em sessão de 28-05-2014, acolhendo o voto de minha relatoria, considerou parcialmente procedentes as representações feitas por SIIM Tecnologia Ltda – EPP, Erinaldo Gomes de Almeida e Seal Telecom Comércio e Serviços de Telecomunicações Ltda., determinando correções no instrumento convocatório, nos seguintes termos:

- a) reveja o requerido acerca da previsão de reversão dos equipamentos ao final do contrato;*
- b) adeque a exigência de capital social mínimo à lei de regência e à jurisprudência deste Tribunal;*
- c) reavalie as disposições atinentes ao valor da prorrogação do ajuste e a seu prazo de vigência.*

1.4 Ante a existência de indícios de restrição indevida à competitividade, a suspensão do certame foi decretada e a medida liminar **referendada** por este E. Plenário.

1.5 Regularmente notificada, a Fundação defendeu ter havido a retificação do edital, tendo como norte a necessidade de interferências na

CLÁUSULA SÉTIMA – DAS OBRIGAÇÕES

7.1. A Contratada, obriga-se a:

(...)

7.1.47. Encerrado o contrato, todos os materiais empregados na implantação da infraestrutura e na ativação do Sistema de Vigilância após a devida aceitação, incorporar-se-ão aos prédios e, conseqüentemente, tornar-se-ão propriedade da(s) unidade(s) onde Contratada executou os serviços.”



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo



estrutura física dos prédios para instalação da infraestrutura elétrica e lógica, aliada à preservação do imóvel, de maneira a evitar danos físicos na retirada de materiais.

Apontou haver nítida distinção entre os equipamentos e os materiais utilizados na ativação do sistema de vigilância eletrônica.

Nesse sentido argumentou que o Código Civil subdivide os bens acessórios em duas espécies: pertences e partes integrantes. Transportando este conceito para o caso concreto, os materiais empregados na implantação *“subsumem-se à espécie jurídica das **partes integrantes** e, como tal, uma vez instaladas no prédio escolar tornam indissociáveis dele”*, acrescentando que às partes integrantes aplica-se o princípio da acessoriedade.

Anotou, outrossim, não ser o caso de reversibilidade, não incidindo qualquer dever de indenizar o particular.

Acerca da alteração proposta pela PFE, atinente à prorrogação da vigência do ajuste, aduziu estrita observância ao princípio da economicidade, prevendo o edital que a prorrogação somente será formalizada caso os preços mantenham-se vantajosos para a FDE e consistentes com o mercado, conforme pesquisa a ser realizada à época.

1.6 A **Assessoria Técnica** manifestou-se pela procedência parcial das insurgências, destacando que a Representada deixou de modificar o edital no que se refere à previsão de reversão.

De outro lado, entendeu ter sido satisfatoriamente justificada a questão acerca do valor da prorrogação do ajuste.

1.7 Por sua vez, a **Procuradoria da Fazenda do Estado** considerou procedente apenas o aspecto atinente ao valor do ajuste no caso de sua prorrogação, na medida em que o edital não se compatibilizaria com a necessidade de expressa previsão de redução do preço a ser concedida no caso de prorrogação do contrato, proporcional aos custos de instalação dos equipamentos, consoante previsto no Volume 13 do Cadterc.

1.8 O **Ministério Público de Contas** considerou oportuno que, *“diante do alegado pela Representada, de que a cláusula impugnada se refere exclusivamente aos itens de infraestrutura elétrica e lógica dos prédios, entende-se necessário que a Administração melhor especifique os*



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo



termos da contratação, com inclusão de relação de bens abrangidos pela obrigação. Com isso, eliminar-se-ão divergências interpretativas daquilo que se pretende, vez que, do modo como posta, a cláusula dá margem a interpretações semelhantes à realizada pelo Representante”.

Apontou, ainda, que “o descritivo de bens estruturais que se incorporarão ao próprio público deve ser acompanhado de planilha de custos, que permita a aferição de seu impacto sobre o valor total da contratação, porquanto se trata de bens que, sendo adquiridos (ou revertidos como menciona a origem) pela Administração, impactarão no valor final das propostas. Tem-se que a estimativa prévia desses custos servirá, inclusive, de baliza para a redução dos preços”.

Anotou, outrossim, que o item 10.2 do Anexo II, que trata da prorrogação do ajuste, permaneceu com a redação da versão anterior do edital, não diferenciando a contratação inicial da hipótese de prorrogação, que não contemplará os custos iniciais de implantação.

1.9 A **Secretaria-Diretoria Geral** posicionou-se pela improcedência da matéria, por entender que *“as modificações introduzidas no item impugnado suprimiram a imposição de reversão da propriedade de todos os equipamentos (câmeras, computadores, softwares), acessórios e infraestrutura em favor das escolas, para o fim de fazer constar apenas a incorporação dos materiais (cabramento, caixa de força e de lógica, conduítes, hubs etc.) empregados na implantação e ativação do Sistema de Vigilância aos prédios escolares”.*

Concernente aos valores para eventual prorrogação, obtemperou se referirem a situação futura e incerta, que não guardaria relação com a fase habilitatória do certame, ultrapassando os limites de análise sob o rito sumaríssimo do exame prévio.

É o relatório.

VOTO

2.1 Inicialmente, impende consignar que, inobstante a nova versão do edital, que corrigiu alguns dos aspectos suscitados na decisão anterior, remanesceram as impropriedades atinentes à incorporação pela Administração de bens ao final do ajuste e à ausência de disposições acerca do valor da prorrogação do ajuste.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo



2.2 Observo que, de fato, a Fundação procedeu à alteração do item 7.1.47 da minuta contratual, deixando de mencionar no dispositivo a reversão, em favor das Escolas sedes de Diretoria de Ensino, de todos os equipamentos, para fazer constar que *“todos os materiais empregados na implantação da infraestrutura e na ativação do Sistema de Vigilância após a devida aceitação, incorporar-se-ão aos prédios e, conseqüentemente, tornar-se-ão propriedade da(s) unidade(s) onde a Contratada executou os serviços”*.

Reconheço que, em parte, houve o cumprimento do decisório desta Corte, já que se determinou fosse revisto *“o requerido acerca da previsão de reversão dos equipamentos ao final do contrato”*.

Todavia, em que pese a louvável preocupação da Administração com a preservação dos prédios das unidades escolares, a nova redação dada àquela cláusula tem potencial a causar interpretações divergentes, como a da ora Representante.

De um lado, não parece razoável pensar que ao final da vigência de um contrato de locação de equipamentos, a empresa contratada irá retirar os materiais empregados na instalação da infraestrutura elétrica e lógica, como alegado pela Administração. Esse procedimento provavelmente traria mais gasto com mão de obra do que o valor da instalação em si, já usada. Aliás, a própria Administração reconheceu, em suas justificativas, que os materiais empregados na implantação *“subsumem-se à espécie jurídica das **partes integrantes** e, como tal, uma vez instaladas no prédio escolar tornam indissociáveis dele”*.

De outra forma, a previsão atual de que os materiais empregados incorporar-se-ão ao prédio, tornando-se propriedade das unidades escolares, tende a gerar confusão nas licitantes que tiveram conhecimento da versão anterior do edital. Isto porque, não é correta a utilização do termo “propriedade” já que instalações elétricas como as que serão feitas pela contratada consubstanciam-se em mera despesa, não integrando o patrimônio da Administração.

Assim, de forma a extirpar quaisquer dúvidas em relação às pretensões da Fundação, considero necessário que o edital seja revisto, deixando-se evidenciado que apenas deverão ser mantidas as instalações elétricas e lógicas, de forma a preservar a integridade do imóvel.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo



2.3 Em relação às disposições atinentes ao valor da prorrogação do ajuste, anotou a Fundação que o edital observou estritamente o princípio da economicidade, prevendo que o aditamento somente seria formalizado caso os preços se mantivessem vantajosos para a FDE.

No entanto, relembro que as contratações na esfera estadual submetem-se às orientações traçadas nos Cadernos Técnicos de Serviços Terceirizados do Estado de São Paulo, consistentes em estudos técnicos divulgados pela Secretaria Estadual de Gestão Pública.

Assim é que o volume 13 do Cadterc, que trata da prestação de serviços de vigilância eletrônica, apontou, no item 7.1, que “todas as estimativas de depreciação de investimentos e, portanto, de custos, foram baseadas neste período de 60(sessenta) meses”.

Por sua vez, aquele documento, estabeleceu, também, instruções específicas para a prorrogação:

“MÓDULO A1: PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE LOCAÇÃO DE SISTEMA DE ALARMES

(...)

3 – Instruções específicas quanto à contratação e à prorrogação contratual:

3.1 Durante a vigência do contrato em que incidir a amortização dos valores cobrados pela Contratada, a título de instalação, os valores de referência válidos incorporarão o rateio mensal correspondente à instalação.

3.2 Em caso de prorrogação de prazo contratual para um período seguinte, devem ser obrigatoriamente concedidos os descontos previstos nos valores de referência, os quais foram calculados com base em um rateio dos custos de instalação”. (grifei)

Desta forma, cogente que a Fundação preveja expressamente, em caso de prorrogação, a redução do valor do ajuste, proporcional aos custos de instalação dos equipamentos, para que as interessadas formulem suas propostas considerando este cenário.

2.4 Posto isto, circunscrito estritamente às questões analisadas, considero **parcialmente procedentes** as impugnações, determinando que a Administração, querendo dar seguimento ao certame, adote as medidas corretivas pertinentes para dar cumprimento à lei, especialmente para:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo



a) rever a previsão de incorporação dos materiais, de forma a deixar claro que apenas deverão ser mantidas as instalações elétricas e lógicas; e

b) adequar as disposições atinentes ao valor da prorrogação do ajuste.

Deve também promover cuidadosa e ampla revisão de todos os demais itens do ato convocatório relacionados.

A Administração deve atentar, depois, para a devida republicação do edital, nos termos reclamados pelo artigo 21, § 4º, da Lei 8.666/93.

Transitada em julgado a decisão, arquivem-se os autos eletronicamente.

Sala das Sessões, em 08 de outubro de 2014.

SIDNEY ESTANISLAU BERALDO
CONSELHEIRO