



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

RELATOR – CONSELHEIRO SIDNEY ESTANISLAU BERALDO

EXAME PRÉVIO DE EDITAL ESTADUAL – JULGAMENTO - 002

06-02-13

SEB

=====
Processos: TC-00001350.989.12-7

TC-00001358.989.12-5

Representantes: Eliseu Kopp & Cia Ltda. e Leandro Piovezan Batista-ME

Representada: Departamento de Estradas de Rodagem do Estado de São Paulo - DER

Assunto: Exame prévio do edital da concorrência n. 137/2012, do tipo menor preço, que tem por finalidade a *“Prestação de serviços técnicos especializados para apoio no controle do trânsito, através da utilização de equipamentos e sistemas que, de forma integrada, executem, simultaneamente, o monitoramento, registro e parametrização de imagens e dados dos fluxos de veículos, o cálculo do tempo médio de deslocamento de veículos, geração de dados estatísticos, implantação de infraestrutura de comunicação de dados e imagens, além do fornecimento de sistema de informações e orientações aos usuários das rodovias, em tempo real e de forma centralizada, nas rodovias sob responsabilidade do Departamento de Estradas de Rodagem do Estado de São Paulo - DER/SP, dividido em 14 lotes”*.

Responsável: Clodoaldo Pelissioni (Superintendente)

Advogado: Não há advogado cadastrado no e-TCESP
=====

1. RELATÓRIO

1.1 ELISEU KOPP & CIA LTDA. e LEANDRO PIOVEZAN BATISTA-ME formularam, com fundamento no artigo 113, § 1º, da Lei n. 8.666/93, representações com vistas ao exame prévio do edital da concorrência n. 137/2012, do tipo menor preço, elaborado pelo **DEPARTAMENTO DE ESTRADAS DE RODAGEM DO ESTADO DE SÃO PAULO - DER**, que tem por finalidade a *“Prestação de serviços técnicos especializados para apoio no controle do trânsito, através da utilização de equipamentos e sistemas que de forma integrada executem, simultaneamente, o monitoramento,*



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

registro e parametrização de imagens e dados dos fluxos de veículos, o cálculo do tempo médio de deslocamento de veículos, geração de dados estatísticos, implantação de infraestrutura de comunicação de dados e imagens, além do fornecimento de sistema de informações e orientações aos usuários das rodovias, em tempo real e de forma centralizada, nas rodovias sob responsabilidade do Departamento de Estradas de Rodagem do Estado de São Paulo - DER/SP, dividido em 14 lotes”.

1.2 Insurgiu-se **ELISEU KOPP & CIA LTDA.** (TC-1350.989.12-5), em síntese, contra disposições editalícias que, a seu ver, são desarrazoadas, excessivas, ferem a legalidade e restringem a participação no certame:

a) ANEXO XXV¹ - a exigência de apresentação dos equipamentos e sistemas para avaliar se estão em conformidade com o Termo de Referência, ainda que direcionada às vencedoras dos lotes, não se refere à mera análise de amostra, mas sim à “*prestação prévia de um serviço*”.

É que será necessário “*produzir um equipamento específico antes de serem declaradas vencedoras, transportá-lo, enviar uma equipe para providenciar toda a instalação do equipamento, emitir uma A.R.T. (Anotação de Responsabilidade Técnica), mantendo a sua equipe no Município enquanto a Comissão tiver interesse em ver o produto em funcionamento*” o que implica “*alto investimento*” apenas para se ter acesso ao certame.

¹ ANEXO XXV

Antes da assinatura do contrato, as licitantes que se sagrarem vencedoras em cada um dos lotes licitados serão convocadas para apresentarem seus equipamentos e sistemas para avaliação e comprovação das exigências estabelecidas no Termo de Referência do presente Edital.

A verificação e a análise dos equipamentos e sistemas referidos anteriormente serão efetuadas por servidor da Coordenadoria de Operações do DER/SP, que poderá convocar assessoria especializada, pertencente ou não aos quadros de servidores do DER/SP, desde que garantida sua independência e que não possua qualquer vínculo com os participantes da licitação.

Os equipamentos serão avaliados individualmente e isoladamente.

Caso uma mesma licitante vença em mais de um lote será realizada a demonstração de apenas um equipamento, e o resultado será considerado igual para todos os lotes que venceu.

Considerando a situação anterior, e caso outra licitante vencedora utilize o equipamento do mesmo fabricante já avaliado, também será considerado o mesmo resultado.

Todas as demonstrações previstas serão realizadas em apenas 01 (um) dia por licitante, podendo, entretanto, serem prorrogados conforme a necessidade do DER/SP, e caso ocorram situações não previstas inicialmente.

Os critérios de avaliação serão os seguintes: (...)



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

E esta avaliação nem sequer seria necessária, haja vista todo e qualquer medidor de velocidade ser submetido, como condição prévia à sua comercialização, para avaliação e aprovação do *Instituto Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial - INMETRO*, por força de regulamento técnico metrológico – Portaria n. 115/98 que, por sinal, também prevê verificações periódicas e eventuais, a fim de assegurar que o equipamento conserve as características originais de fabricação.

Ora, se a Lei n. 9.933/99 conferiu ao INMETRO, com exclusividade, competência para regulamentar toda e qualquer atividade na área de metrologia, é *“inaceitável que a Administração Pública, por meio de uma Comissão de Licitações, exija que as empresas licitantes realizem demonstração técnica para funcionários do órgão licitante que não tenham conhecimento técnico específico para avaliar o desempenho dos medidores de velocidade”*.

Por isso basta, à luz da Lei n. 8.666/93, a título de garantir contratações tecnicamente vantajosas, que se exijam a demonstração de capacidade técnica por meio de laudos e atestados, a prestação de garantias, bem como a previsão de sanções e possibilidade de rescisão em caso de inexecução contratual.

3. A LEANDRO PIOVEZAN BATISTA-ME (TC-1358.989.12-7) criticou, por sua vez:

a) itens 5² e 13.2.4 “a2”³ – a exigência simultânea de recolhimento da *garantia da proposta* e de prova de *patrimônio líquido*, em descompasso com o art. 31, § 3º da Lei n. 8.666/93;

b) item 13.2.4, “a1”⁴ – os índices contábeis fixados no edital ($ILC \text{ e } ILG \geq 1,50$ e $GE \leq 0,50$), pois que em descompasso com a

² 5. GARANTIA DA PROPOSTA

Nos termos do Inciso III do Artigo 31 da Lei Federal nº 8.666/93, o valor correspondente a 1% (um por cento) do valor estimado do Orçamento do DER/SP - Anexo I, deverá ser recolhido até o dia 30/11/2012, inclusive, conforme quadro a seguir, através de guia a ser retirada na Divisão de Contabilidade e Finanças do DER/SP na Avenida do Estado, n. 777 - Térreo - APC - Atendimento ao Público Centralizado, guichê 6, observando-se o atendimento da exigência estabelecida pela alínea "c" do subitem 13.2.4, do presente Edital.

³ 13.2.4 - DOCUMENTAÇÃO PARA QUALIFICAÇÃO ECONÔMICO-FINANCEIRA
(...)

a2) O Patrimônio Líquido deverá ter o valor mínimo correspondente a 10% (dez por cento) do valor estimado para cada um dos lotes de interesse da licitante, constante do Orçamento do DER/SP - Anexo I. Far-se-á prova do Patrimônio Líquido através do Balanço da Empresa relativo ao último exercício social da empresa, conforme definido no item "a" supra.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

jurisprudência deste Tribunal, haja vista o GE-Grau de Endividamento Geral, “além de não usual, extrapola os compromissos que a licitante terá que assumir, caso lhe seja adjudicado o contrato”, bastando, ademais, que se exija Índice de Liquidez \geq a 1,0.

1.3 Por vislumbrar indícios concretos de restrição à ampla participação de interessados, a e. SUBSTITUTA DE CONSELHEIRO SÍLVIA MONTEIRO determinou, com fundamento no artigo 113, § 2º, da Lei n. 8.666/93, a paralisação do certame, medida esta **já referendada** pelo E. Plenário, nos termos do artigo 221, parágrafo único, do Regimento Interno.

1.4 Em **razões de defesa**, a Administração arguiu ter havido leitura equivocada do edital, não se descartando a hipótese de tentativa de tumultuar o processo licitatório.

É que se extrai do item 17⁵ do edital e do Anexo XXV, que a obrigatoriedade de realização dos testes recai tão somente sobre as vencedoras dos lotes; já superadas, portanto, as fases de competição e de habilitação, não se há falar em cerceamento à ampla participação de interessados no certame.

E também não há qualquer necessidade de “preparação anterior” ou mesmo de “alto investimento” para participar do certame, mesmo porque, segundo expressamente consignado no edital⁶, os testes

⁴ a.1) índices e valores contábeis que deverão ser comprovados:
- Liquidez Geral - LG
 $LG = (AC + RLP) / (PC + ELP) \Rightarrow$ maior ou igual a 1,50
- Liquidez Corrente - LC
 $LC = (AC / PC) \Rightarrow$ maior ou igual a 1,50
- Grau de Endividamento - GE
 $GE = (PC + ELP) / AT \Rightarrow$ menor ou igual a 0,50

onde:

AC = Ativo Circulante

PC = Passivo Circulante

RLP = Realizável a Longo Prazo

ELP - Exigível a Longo Prazo

AT - Ativo Total.

Os índices LG, LC e GE deverão ser calculados pelos licitantes e apresentados conforme modelo - Anexo XI.

⁵

⁶ Anexo XXV
(...)



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

poderão ser realizados nos locais indicados pelas próprias interessadas, não se havendo falar em “*novas implantações*”.

Sobre o INMETRO, não há no edital qualquer previsão que pretenda igualar os testes à análise de sua “*exclusiva competência, legal ou técnica*”; tanto é assim que foi exigido que os equipamentos sejam por ele aprovados e periodicamente aferidos, segundo prevê, por sinal, a própria Portaria n. 115/98.

À Administração compete tão somente a realização de testes para se certificar-se da “*capacidade de pleno atendimento às necessidades operacionais do DER/SP*”; trata-se de *diligência*, nos termos previstos no art. 43, §1º da Lei n. 8.666/93.

Longe, portanto, de limitar indevidamente a participação de interessados, a Administração buscou se resguardar da possibilidade de contratar o fornecimento de equipamentos e sistemas que não se prestem para a finalidade a que se destinam.

Todos estes cuidados são necessários. A despeito de haver previsão quanto a sanções e rescisão contratual, isto não aproveita para, na hipótese de inexecução contratual, haver “*nova contratação imediata*”, em franco prejuízo, pois, ao interesse público visado, haja vista que as “*rodovias permanecerão sem qualquer equipamento de fiscalização e monitoramento de trânsito*”, comprometendo até mesmo a observância, por parte do DER, dos deveres e obrigações previstos no art. 21 da Lei n. 9.503/97 (Código de Trânsito Brasileiro).

No mais, a exigência *conjunta* de recolhimento da *garantia da proposta* e da prova de *patrimônio líquido* tem respaldo legal e está em absoluta consonância com o teor da Súmula 27, segundo o qual “*em procedimento licitatório, a cumulação das exigências de caução de participação e de capital social mínimo insere-se no poder discricionário do administrador, respeitados os limites previstos na lei de regência*”.

Quanto aos índices contábeis, limitou-se a argumentar que se prestam para demonstrar a capacidade financeira dos licitantes, consoante autoriza o art. 31 da Lei n. 8.666/93 e o item 9.2 – V do Regulamento do DER/SP.

Caso a licitante possua qualquer contrato em andamento, a CIL realizará, às custas da própria Licitante, visita técnica para conhecimento e comprovação de pleno atendimento das exigências do DEPISP;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

1.5 Instada, a **Assessoria Técnico-Jurídica** manifestou-se pela procedência parcial das impugnações, criticando tão somente a exigência de demonstração de qualificação econômico-financeira (subitem 13.2.4.a.1), convencida de que restringem a participação de interessados.

1.6 A DD. **Procuradoria da Fazenda do Estado** opinou pela improcedência das reclamações, ao argumento de que a demonstração dos equipamentos e sistemas (amostra), nos termos previstos no edital, tem amparo legal e está em harmonia com a jurisprudência desta Corte.

Acresce ser admissível a exigência simultânea de caução de participação e de patrimônio líquido, consoante entendimento sedimentado na Súmula 27.

E, no tocante aos índices contábeis, conquanto ligeiramente superiores aos patamares tidos como razoáveis, *“não foram analiticamente impugnados a demonstrar categoricamente nessa via a inviabilidade de sua adoção”*.

1.7 O DD. **Ministério Público de Contas** afastou todas as queixas suscitadas, exceção feita aos índices contábeis, pois que, embora tidos como razoáveis por esta Corte (entre 1,0 e 1,5), *“as justificativas trazidas não foram suficientes a demonstrar que a exigência seria indispensável à garantia do cumprimento das obrigações, conforme preconizado pelo inciso XXI do artigo 37 da Constituição Federal”*.

1.8 Também foi esse o posicionamento adotado pela D. **Secretaria Diretoria Geral**, segundo quem os índices *“no referencial máximo aceito por esta Casa ou acima dele devem ser ajustados, pois não há informação da necessidade técnica e econômica que motivou a exigência de que os ativos realizáveis devessem ser 50% (cinquenta por cento) superiores às suas obrigações”*, citando, a respeito do assunto, decisão proferida no TC-000476/989/12-4, Relator o e. Conselheiro Robson Marinho.

1.9 A Administração apresentou **justificativas complementares**. Disse que a exigência da qualificação econômico-financeira tem amparo no art. 31, da Lei n. 8.666/93 e no *“Regulamento para Licitação e Contratação de Obras e Serviços de Engenharia do DER/SP”*.

Os índices propostos têm sido aceitos por este Tribunal,



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

mesmo porque se revelam “o mínimo necessário para garantir à Administração o cumprimento das obrigações decorrentes da licitação”, evitando a “contratação de empresa que não disponha dos meios econômicos financeiros para executar o objeto licitado”.

Por sinal, desde a aprovação do referido *Regulamento do DER*, licitações com os mesmos índices tem sido aprovadas por esta Corte, a exemplo dos TCs-33091/026/06, 7389/026/09, 9271/026/09, 31886/026/09 e 24040/026/06; e, no TC-11209/026/09, já há manifestação favorável da Assessoria Técnica.

Argumentou, ademais, que o ILG fixado no edital se encontra dentro da média daqueles utilizados pelo setor da Indústria de Construção, segundo se extrai da “*Tabela de Índice de Liquidez Geral - Revista Melhores e Maiores do Exame*” (2006 = ILG 1,70; 2007 = ILG 1,90 e 2008 = ILG 1,60)”.

Quanto ao GE, o DER vem adotando, desde abril/2003, os parâmetros recomendados pelo próprio Tribunal, nos autos do TC-018.728/026/02:

para empresas executoras de obras	endividamento Geral = 0,40
para empresas de Consultoria e Projetos	endividamento Geral < 0,50

1.10 A despeito dos argumentos apresentados, o DD. **MPC** manteve o seu posicionamento, porquanto os índices apresentados se referem, em verdade, a ramo de atividade diversa.

1.11 Para a D. **SDG**, no entanto, as justificativas técnicas apresentadas são suficientes para afastar a impugnação.

Deveras, o estudo realizado e publicado pela revista “*Exame*” indica que o índice médio de liquidez geral, em 2009, foi de 1,57.

Acresce que pesquisa efetuada entre as empresas cadastradas no banco de dados do DER/SP apresentaram os seguintes indicadores:

EMPRESAS DE ENGENHARIA/OBRAS — MÉDIA TOTAL (EXCLUINDO OS MAIORES ÍNDICES)

PATRIMÔNIO	ANO DO BALANÇO	LIQUIDEZ GERAL	LIQUIDEZ CORRENTE	GRAU DE ENDIVIDAMENTO	PARTICIPAÇÃO DAS EMPRESAS CADASTRADAS NO DER (%)
ATÉ R\$ 1.000.000,00	2009	3,22	3,19	0,27	2,94



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

DE R\$1.000.000,00 ATÉ 10.000.000,00	2009	2,89	3,17	0,25	34,70
> R\$10.000.000,00	2009	3,22	3,42	0,24	42,35

EMPRESAS DE CONSULTORIA — MÉDIA TOTAL (EXCLUINDO OS MAIORES ÍNDICES)

PATRIMÔNIO	ANO DO BALANÇO	LIQUIDEZ GERAL	LIQUIDEZ CORRENTE	GRAU DE ENDIVIDAMENTO	PARTICIPAÇÃO DAS EMPRESAS CADASTRADAS NO DER (%)
ATÉ R\$ 1.000.000,00	2009	5,35	5,55	0,17	10,66
DE R\$1.000.000,00 ATÉ 10.000.000,00	2009	2,73	3,11	0,34	34,66
> R\$10.000.000,00	2009	2,69	3,39	0,37	17,33

Concluiu, por isso, pela improcedência das impugnações, propondo, em via de consequência, a cassação da liminar concedida e a liberação da Administração para seguir o curso regular do certame.

2. VOTO

2.1 Na esteira dos que opinaram nos autos, também considero que a Administração logrou demonstrar que as críticas às exigências fixadas no edital são improcedentes.

2.2 Deveras. É de todo salutar que a Administração promova testes nos *equipamentos/sistemas*, que tem por finalidade a verificação da compatibilidade entre o produto ofertado e as especificações técnicas mínimas fixadas no Termo de Referência.

A *demonstração de produtos*, que é medida corriqueira e largamente utilizada na atividade comercial, tem sido admitida no exercício da função administrativa, desde que observados os princípios da razoabilidade e motivação.

No caso concreto foram estabelecidas condições bastante razoáveis: é obrigação que recai tão somente sobre os vencedores dos lotes, como condição prévia à assinatura do contrato, no compasso, pois, da jurisprudência desta Corte, não havendo, portanto, impedimento à ampla participação de interessados no certame ou mesmo formulação de propostas.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Admite-se até mesmo que os testes sejam realizados nos locais onde já estejam operantes, nos locais indicados pelas próprias licitantes, cuja duração será, em regra, de 1 (um) dia, segundo critérios objetivos previamente fixados, não se havendo falar, portanto, em “*prestação prévia de serviço*” ou mesmo confronto com a atuação do INMETRO.

2.3 No que diz respeito à qualificação econômico-financeira, a exigência de apresentação da *garantia de participação* e de prova de *patrimônio líquido mínimo* tem amparo no art. 31, inciso III c/c o § 2º da Lei n. 8.666/93.

Trata-se de exercício da competência discricionária do administrador, questão esta já pacificada no âmbito deste Tribunal, consoante revela o teor da Súmula 27.

Anoto, por oportuno, que as referidas exigências respeitaram os limites previstos no art. 31, § 2º da Lei n. 8.666/93, correspondentes, respectivamente, a de 1% (*garantia de participação*) e 10% (*patrimônio líquido*) do valor estimado da contratação.

2.4 Do mesmo modo, os índices contábeis fixados no edital (ILC e ILG $\geq 1,50$ e GE $\leq 0,50$) não desbordam daqueles usualmente utilizados para a finalidade a que se destinam e estão dentro dos parâmetros aceitos por esta Corte.

Acresce que a Administração apresentou as razões pelas quais os elegeu e, consoante bem apontado pela D. SDG, não se revelam, em análise prévia do edital, potencialmente restritivos à ampla participação de interessados.

2.5 Feitas estas considerações, circunscrito estritamente aos aspectos suscitados, considero improcedentes as impugnações analisadas.

Casso a liminar concedida e libero a Administração para, querendo, dar prosseguimento ao certame.

2.6 Concluídas as anotações de estilo, com a inserção na jurisprudência inclusive, encaminhem-se os autos ao órgão de fiscalização competente para subsidiar a instrução de eventual ajuste que venha a ser formalizado ou quando da fiscalização ordinária, retornando após as providências de mister.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

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

Sala das Sessões, 6 de fevereiro de 2013.

**SIDNEY ESTANISLAU BERALDO
CONSELHEIRO**