TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO Nº:	63890/24
ASSUNTO:	REPRESENTAÇÃO DA LEI DE LICITAÇÕES
ENTIDADE:	MUNICIPIO DE CAMPO LARGO
INTERESSADO:	DATAPROM EQUIPAMENTOS E SERVIÇOS DE INFORMÁTICA INDUSTRIAL LTDA, MAURICIO ROBERTO RIVABEM, MUNICIPIO DE CAMPO LARGO, TRANSDATA SOLUÇÕES EM MOBILIDADE LTDA
ADVOGADO / PROCURADOR	FELIPE HENRIQUE BRAZ GUILHERME, LEONARDO COELHO RIBEIRO, PEDRO AUGUSTO SCHELBAUER DE OLIVEIRA, RAFAEL VERAS DE FREITAS
RELATOR:	CONSELHEIRO IVENS ZSCHOERPER LINHARES

ACÓRDÃO Nº 3342/24 - Tribunal Pleno

Representação da Lei de Licitações. Majoração ilegal do valor de referência entre a licitação anterior e a impugnada. Acúmulo de exigências de índices contábeis e patrimônio líquido ou capital social mínimo para qualificação econômico-financeira. Dúvidas e contradições em cláusulas do termo de referência. Inocorrência de irregularidades. Improcedência.

1. Trata-se de Representação da Lei de Licitações, com pedido de medida cautelar, formulada por TRANSDATA SOLUÇÕES EM MOBILIDADE LTDA. em face do Município de Campo Largo, em virtude de supostas irregularidades no Pregão Eletrônico nº 227/2023, cujo objeto é a contratação de empresa especializada para fornecimento de solução de sistema de bilhetagem eletrônica, sistema de gestão de frota e controle operacional, e serviço de atendimento e informação ao passageiro do sistema de transporte público coletivo, ao preço máximo de R$ 2.454.756,80.

Aduziu a representante que em novembro de 2023 foi realizado o Pregão Eletrônico nº 188/2023, com o mesmo objeto, o qual restou fracassado, por só ter comparecido uma licitante, ofertando preço superior ao máximo estimado.

Informou que, em decorrência disso, foi publicado o edital ora impugnado, com valor de referência superior, contendo cláusulas idênticas às do

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFD.G6ZZ

certame fracassado, as quais violariam os princípios da legalidade, da economicidade, da isonomia e da competitividade.

Suscitou a ilegalidade dos itens 17 e 18 do Anexo II do instrumento convocatório, que estabelecem como requisitos de qualificação econômico-financeira, respectivamente, índices de liquidez geral, de solvência geral e de liquidez corrente iguais a 1,0, bem como comprovação de capital social ou patrimônio líquido mínimo de 10% do valor estimado da contratação.

Advogou que a exigência cumulativa de índices contábeis com a comprovação da situação patrimonial impede a seleção da proposta mais vantajosa, o que foi objeto de impugnação, rejeitada pelo pregoeiro municipal.

Sustentou que o entendimento normativo, doutrinário e jurisprudencial orienta tratar-se de exigências alternativas, de modo que sua manutenção no segundo certame realizado, em vez de aumentar a competitividade, acabou por restringi-la.

Argumentou que sua compreensão se comprovaria pelo fato de que participaram do certame tão somente três licitantes, das quais unicamente a vencedora formalizou proposta compatível com o preço estimado.

Ademais, apontou possível omissão no item 4.2, não observância das regras de segurança nas exigências do item 4.2.7 e contradição entre os itens 4.2.16 e 5.7.5, todos do termo de referência.

Requereu a concessão de medida cautelar de suspensão da licitação e, no mérito, a determinação de republicação do edital, sem os requisitos que entendeu restritivos à competição.

Juntou documentos (peças 3 a 8).

Pelo Despacho nº 178/24 (peça 10), determinou-se a intimação do Município de Campo Largo e de seu gestor, para a apresentação de manifestação preliminar ao juízo de admissibilidade e para que acostasse a íntegra do processo licitatório e informasse o seu atual estágio.

A empresa Dataprom Equipamentos e Serviços de Informática Industrial Ltda. compareceu espontaneamente ao feito (peça 14), sustentando sua

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFD.G6ZZ

legitimidade para intervir no processo em razão de ter se sagrado vencedora na licitação impugnada.

Contextualizou que a representante é a atual fornecedora do sistema de bilhetagem eletrônica, motivo pelo qual sua pretensão seria de causar tumulto processual.

Também informou que houve anterior impetração de mandado de segurança pela empresa interessada, com os mesmos fundamentos, tendo a decisão liminar sido rejeitada em primeira instância e no âmbito do agravo de instrumento.

Asseverou que a Lei nº 8.666/1993 não veda a exigência cumulativa de índices contábeis e de patrimônio líquido ou capital social mínimos, mas destes com a garantia da proposta – o que não corresponderia à situação examinada.

Observou que esse fundamento foi apresentado nas decisões proferidas na ação judicial proposta pela representante, bem como se alinha à jurisprudência de diversas Cortes de Contas e Tribunais Judiciários.

Ponderou que a representante preenche o requisito de capital social mínimo, de modo que, em sua percepção, ou tentaria meramente tumultuar o certame em razão de seu proveito econômico na manutenção dos serviços, ou não preencheria os índices contábeis – trazendo risco à Administração a continuidade de seu contrato.

Quanto à inobservância às regras de segurança na cláusula 4.2.7 do termo de referência, asseverou que a questão foi satisfatoriamente respondida pelo Município na impugnação proposta pela representante.

Do mesmo modo, defendeu a inexistência de contradição entre os itens 4.2.16 e 5.7.5 do termo de referência.

Advogou a existência de perigo de dano reverso, pois eventual deferimento da liminar impediria a Administração municipal de contratar empresa para atualizar e melhorar sistema de bilhetagem eletrônica já considerado obsoleto.

Juntou documentos (peças 15 a 19).

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFD.G6ZZ

Certificado o decurso do prazo sem manifestação preliminar da entidade municipal (peça 20), admitiu-se a inclusão da empresa Dataprom na autuação (peça 22). Ato contínuo, determinou-se nova intimação do Município de Campo Largo, para apresentação dos esclarecimentos necessários a esta Corte de Contas (peça 25).

Em atendimento, o Município protocolou manifestação preliminar (peça 28), sustentando a legalidade da exigência cumulativa prevista no edital de licitação, a qual estaria inserida no poder discricionário da Administração.

Afirmou, também, que os preços estimados para o Pregão Eletrônico nº 188/2023 estavam distantes dos parâmetros do mercado, o que acarretou o fracasso da licitação. Isso se deveria à cotação prévia, realizada pela própria representante, em patamar inexequível, o que comprometeu a competitividade.

Consignou que, no planejamento da segunda licitação, ora impugnada, foram considerados três orçamentos, com valores mais equilibrados.

Requereu, ao fim, a improcedência da representação, trazendo aos autos cópia dos procedimentos de pregão (peças 29 e 30).

Pelo Despacho nº 336/24 (peça 32), foi recebida a presente Representação, mas indeferida a medida cautelar requerida, determinando-se a citação do Município representado e de seu gestor.

Cumpridas as comunicações processuais (peças 35, 36, 38 e 39), o Município apresentou contraditório, reproduzindo os argumentos já enumerados em sua manifestação preliminar (peça 41). Na mesma oportunidade, juntou cópia dos autos do Pregão Eletrônico nº 227/2023 (peça 42) e manifestação a propósito da medida cautelar (peça 43).

A Coordenadoria de Gestão Municipal iniciou por examinar os argumentos defensivos quanto ao aumento do valor estimado no Pregão Eletrônico nº 227/2023 em relação ao fixado no Pregão Eletrônico nº 188/2023, reputando-os procedentes.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFD.G6ZZ

A propósito da cumulação de requisitos para qualificação econômico-financeira, observou que a jurisprudência admite tal expediente, cabendo à Administração avaliar discricionariamente suas exigências.

Quanto às demais impugnações, sustentou a unidade técnica que não houve impactos significativos à competitividade no processo licitatório, visto que as justificativas do Município seriam claras o bastante para afastar as contradições apontadas.

Concluiu, assim, pela improcedência (peça 44).

O Ministério Público de Contas acompanhou as conclusões da CGM (peça 45).

É o relatório.

2. Em conformidade com os pareceres instrutivos, a presente Representação deve ser julgada **improcedente**.

De fato, a primeira irregularidade apontada pela representante, consistente no indevido aumento do valor de referência entre a licitação fracassada e a ora impugnada, não se confirmou.

Como adiantamos na decisão que indeferiu o pedido cautelar, com amparo nas razões defensivas do Município, pode-se observar que os valores estimados para o Pregão nº 188/2023 não estavam compatíveis com os praticados no mercado – o que, inclusive, justificaria o fracasso daquele certame.

Em comparação com os orçamentos coletados durante o planejamento do Pregão nº 227/2023, demonstrou-se a variação de cotações obtidas na fase interna, o que fundamentou a majoração do preço máximo na segunda licitação.

Nesse passo, cumpre destacar que, nos autos do Pregão nº 188/2023, a Administração motivou a obtenção de apenas dois orçamentos (peça 29, p. 147/148) com base nos seguintes fatores: *i)* as especificidades do setor, altamente especializado e limitado; *ii)* a abordagem responsável em relação aos

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFD.G6ZZ

orçamentos coletados; e *iii)* a solicitação de orçamentos para sete empresas, das quais apenas duas retornaram.

Os mencionados pedidos de cotação foram registrados nos autos de licitação.

É interessante observar, ainda nesse contexto, a significativa variação entre os preços inicialmente indicados pelas empresas que enviaram cotações na fase interna: a representante TRANSDATA indicou o valor de R$ 1.216.331,00, enquanto a empresa Dataprom indicou o valor de R$ 1.992.637,80.

Na fase externa, entretanto, não se registraram propostas compatíveis com o preço máximo definido pela Administração (R$ 1.112.815,00), mas somente o lance da própria Dataprom, no montante de R$ 2.226.415,00.

A toda evidência, denota-se o descompasso entre o preço máximo estipulado pelo Município no Pregão nº 188/2023 e mesmo os orçamentos coletados na fase interna, o que ensejou a necessidade de repetição do certame.

Já no Pregão nº 227/2023, observa-se que foram coletados orçamentos mais diversificados, no total de três[1], resultando na estipulação do preço máximo em R$ 2.454.756,80. Dessa vez, o certame logrou selecionar a proposta mais vantajosa à Administração.

Relativamente às exigências estabelecidas nos itens 17 e 18 do Anexo II do edital de licitação, também devem ser afastadas as irregularidades arguidas pela representante.

Assim dispõem as mencionadas cláusulas impugnadas (peça 42):

> 17. A boa situação financeira será avaliada pelos índices de liquidez geral (LG), índices de solvência geral (SG) e índices de liquidez corrente (LC), cujos índices deverão ser "**iguais ou superiores**" a 1,0 (um inteiro). Os índices são compostos da seguinte forma:
>
> (...)
>
> 18. Comprovação de capital social mínimo ou valor do patrimônio líquido de 10% (dez por cento) do valor estimado para contratação do objeto do edital.

[1] Dataprom: R$ 2.463.506,80; Acesso Tecnologia: R$ 3.169.450,00; Filgueira Prestação de Serviços Ltda-ME: R$ 2.190.420,00

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFD.G6ZZ

Como se depreende, trata-se de exigências que incidem de forma cumulativa, o que, na compreensão da representante, seria vedado pela legislação de regência.

Ocorre, porém, que à luz do art. 31, *caput* e parágrafos, da Lei nº 8.666/1993, inexiste tal proibição ao estabelecimento de requisitos de qualificação econômico-financeira.

Ao contrário, como bem acentuou a interessada Dataprom, em compasso com o entendimento fixado na Súmula nº 275 do Tribunal de Contas da União[2], não se pode exigir das licitantes, de forma cumulativa, capital social mínimo, patrimônio líquido mínimo e garantia da proposta – como, aliás, explicitava o próprio § 2º do citado art. 31[3].

A previsão de índices contábeis mínimos, destinados a comprovar objetivamente a boa situação financeira da empresa, por sua vez, atende ao conteúdo dos §§ 1º e 5º daquele dispositivo, nada havendo de ilícito na sua estipulação no instrumento convocatório.

Trata-se de verdadeira decisão discricionária do Poder Público, ao qual cumpre motivar suas razões e, sobretudo, manter-se adstrito aos valores "usualmente adotados para correta avaliação de situação financeira suficiente ao cumprimento das obrigações decorrentes da licitação".

Tal entendimento já foi acolhido pelo Plenário desta Corte de Contas, em acórdão de nossa relatoria indicado anteriormente nos presentes autos[4], bem como por diversos outros tribunais em âmbito nacional, também referidos na instrução.

Afastada, em consequência, a alegada irregularidade pertinente às exigências para habilitação das licitantes, resta verificar as demais cláusulas apontadas pela representante como violadoras da competitividade.

---

[2] "Para fins de qualificação econômico-financeira, a Administração pode exigir das licitantes, de forma não cumulativa, capital social mínimo, patrimônio líquido mínimo ou garantias que assegurem o adimplemento do contrato a ser celebrado, no caso de compras para entrega futura e de execução de obras e serviços."

[3] § 2º A Administração, nas compras para entrega futura e na execução de obras e serviços, poderá estabelecer, no instrumento convocatório da licitação, a exigência de capital mínimo ou de patrimônio líquido mínimo, ou ainda as garantias previstas no § 1º do art. 56 desta Lei, como dado objetivo de comprovação da qualificação econômico-financeira dos licitantes e para efeito de garantia ao adimplemento do contrato a ser ulteriormente celebrado.

[4] Acórdão nº 499/23-STP, Processo nº 514449/22, DETC 23/03/2023.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFD.G6ZZ

Em primeiro lugar, quanto à possível vulnerabilidade do sistema de bilhetagem eletrônica em razão da previsão de recarga de créditos por boletos, denota-se que os argumentos empregados pelo Município na impugnação manejada pela ora representante mostram-se satisfatórios para afastar a irregularidade.

Com efeito, segundo lá se demonstrou, os requisitos técnicos foram estabelecidos de modo a ampliar o acesso ao serviço público de transporte coletivo. Ao mesmo tempo, a indicação de requisitos genéricos para o atendimento não inviabiliza a adaptação de soluções consensuais entre o Município e a contratada, haja vista sua responsabilidade e interesse em assegurar a confiabilidade do sistema.

Em segundo, quanto à eventual contradição entre as cláusulas que definem a responsabilidade pelos custos da emissão do cartão, igualmente esclareceu a Administração a inexistência de contrariedade entre ambas. A distinção reside entre os responsáveis para a solicitação de novos lotes de cartões: durante a transposição do sistema, o Poder Público; após, a contratada.

De qualquer sorte, em ambos os casos, evidencia-se que se trata de requisitos meramente formais, atinentes às próprias exigências do objeto que se pretende contratar. Desse modo, ainda que houvesse dúvidas sobre o seu conteúdo, a inexistência de prejuízos à competitividade afastaria qualquer juízo de irregularidade.

3. Em face do exposto, VOTO no sentido de que este Tribunal Pleno julgue **improcedente** a presente Representação da Lei de Licitações.

VISTOS, relatados e discutidos,

ACORDAM

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFD.G6ZZ

OS MEMBROS DO TRIBUNAL PLENO do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto do Relator, Conselheiro IVENS ZSCHOERPER LINHARES, por unanimidade, em:

Julgar **improcedente** a presente Representação da Lei de Licitações.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros IVAN LELIS BONILHA, JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL, FABIO DE SOUZA CAMARGO, IVENS ZSCHOERPER LINHARES, MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA e AUGUSTINHO ZUCCHI.

Presente o Procurador-Geral do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, GABRIEL GUY LÉGER.

Plenário Virtual, 10 de outubro de 2024 – Sessão Ordinária Virtual nº 19.

IVENS ZSCHOERPER LINHARES
Conselheiro Relator

FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES
Presidente

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFD.G6ZZ