



## Acórdão 00769/2021-6 - Plenário

**Processos:** 15455/2019-1, 15508/2019-8

**Classificação:** Controle Externo - Fiscalização - Representação

**UGs:** PMV - Prefeitura Municipal de Vitória, SEGES - Secretaria Municipal de Gestão, Planejamento e Comunicação de Vitória

**Relator:** Rodrigo Coelho do Carmo

**Interessado:** INNOVATION TECNOLOGIA E SOLUCOES LTDA

**Responsável:** ANA ELISA NAHAS AMORIM PIMENTEL

**Procurador:** ADRIANO ROGERIO DE SOUZA (OAB: 250343-SP)

### CONTROLE EXTERNO – FISCALIZAÇÃO – REPRESENTAÇÃO – EXTINGUIR SEM RESOLUÇÃO DE MÉRITO – DAR CIÊNCIA - ARQUIVAR

**O RELATOR EXMO. SR. CONSELHEIRO RODRIGO COELHO DO CARMO:**

#### I. RELATÓRIO

Cuidam os autos de **Representação com pedido de medida cautelar**, formulada pela empresa Innovation Tecnologia e Soluções Ltda - ME, em face do Edital de Pregão Presencial nº 263/2019 da Secretaria Municipal de Gestão da Prefeitura de Vitória, visando à contratação de empresa de *“prestação de serviços de manutenção, reforma, operação de trânsito, implantação e expansão dos sistemas e operação das centrais de sinalização semafórica, com utilização de soluções integradas nas vias do município de Vitória”*.

Em apertada síntese, a empresa representante Innovation Tecnologia e Soluções Ltda – ME alega a existência de ilegalidades constantes do edital, referentes às “restrições que impedem a elaboração da proposta e participação no certame, violando o princípio no certame”, nos termos postos:

1. Da ilegalidade na classificação das propostas;
2. Da exigência de atestado de capacidade técnica
  - a. sem relevância técnica e/ou econômica;
  - b. de serviço idêntico ao objeto licitado;
  - c. exigências incongruentes;
3. Da aglutinação de objetos distintos;
4. Da ausência de previsão de critérios de atualização monetária em caso de atraso no pagamento;
5. Da ausência de informações necessárias a elaboração da proposta;

Na fase de instrução dos presentes autos, a empresa SERTTEL SOLUÇÕES EM MOBILIDADE E SEGURANÇA URBANA LTDA. também apresentou representação apontando irregularidades em face do mesmo edital, cujo processo fora autuado sob o número TC-15508/2019, sendo, posteriormente, apensado aos presentes autos.

Encampando posicionamento da Manifestação Técnica Cautelar 05/2019, apresentei voto pelo indeferimento da medida cautelar por meio da Decisão 02744/2019-8.

Ato contínuo, os autos foram devolvidos a equipe técnica desta Casa, que por meio do Núcleo de Controle Externo de Edificações, apresentou a Instrução Técnica Conclusiva 2835/2020, que conclusivamente, se manifestou nos termos que segue:

*“a) **EXTINÇÃO DO PROCESSO SEM JULGAMENTO DO MÉRITO, pela PERDA DO INTERESSE DE AGIR, com base no 177-A, §3º, II, c/c o artigo 485, inciso VI e §3º, do novo Código de Processo Civil<sup>1</sup>, aplicando-o subsidiariamente, na forma do art. 70 da Lei Complementar nº 621/2012, com o conseqüente **ARQUIVAMENTO** destes autos, nos termos do artigo 207, IV, do Regimento Interno – Resolução TC nº 261/2013;***

---

<sup>1</sup> Art. 485. O juiz não resolverá o mérito quando:

(...)

VI - verificar ausência de legitimidade ou de interesse processual;

(...)

§ 3º O juiz conhecerá de ofício da matéria constante dos incisos IV, V, VI e IX, em qualquer tempo e grau de jurisdição, enquanto não ocorrer o trânsito em julgado.

b) pela expedição de **RECOMENDAÇÃO** ao Prefeito Municipal de Vitória e ao Presidente da Comissão Permanente de Licitação que se abstenham de incluir, nos editais de seus certames licitatórios, cláusulas que violem o princípio da competitividade;

c) pela **CIENTIFICAÇÃO** do Representante do teor da decisão final a ser proferida conforme art. 307, §7º, da Res. TC 261/2013 (Reg. Interno).”

Por meio do Parecer Ministerial 02573/2021-1, da lavra do Procurador de Contas Luís Henrique Anastácio da Silva, anuiu os termos da referida Instrução Técnica Conclusiva.

É o relatório.

## II. FUNDAMENTAÇÃO

Cuidam os autos de Representação formulada pelas empresas Innovation Tecnologia e Soluções Ltda. – ME e Serttel Soluções em Mobilidade e Segurança Urbana Ltda., em face de supostas ilegalidades contidas no Edital de Pregão Presencial nº 263/2019 da Secretaria de Gestão da Prefeitura de Vitória.

O objeto do processo licitatório foi a contratação de “prestação de serviços de manutenção, reforma, operação de trânsito, implantação e expansão dos sistemas e operação das centrais de sinalização semafórica, com utilização de soluções integradas nas vias do município de Vitória”.

As empresas representantes alegaram as seguintes restrições ao processo licitatório, que segundo alegaram, violaram os princípios da legalidade e da competitividade:

1. Da ilegalidade na classificação das propostas (tratado no item 2.1 da ITI);

2. Da exigência de atestado de capacidade técnica (tratado no item 2.2 da ITI)

- a. *sem relevância técnica e/ou econômica;*
- b. *de serviço idêntico ao objeto licitado;*
- c. *exigências incongruentes;*

*3. Da aglutinação de objetos distintos (tratado no item 2.3 desta ITI);*

*4. Da ausência de previsão de critérios de atualização monetária em caso de atraso no pagamento (afastada pela Manifestação 05/2019);*

*5. Da ausência de informações necessárias a elaboração da proposta (tratado no item 2.4 da ITI).*

*6. Exigência de documentos de habilitação em desacordo com a Lei 8.666/93; exigir documentos de habilitação injustificadamente (tratado no item 2.5 da ITI);*

*7. Exigência de atestado em desarmonia com a Lei 8.666/93 (tratado no item 2.2 da ITI);*

*8. Infundada vedação à determinada tecnologia (tratado no item 2.6 da ITI) e;*

*9. Omissão quanto aos quantitativos licitados (tratado no item 2.4 da ITI).*

A equipe técnica, por meio de análise conclusiva, analisou as supostas irregularidades, concluindo que as cláusulas contestadas do edital não resultaram efetivamente na restrição da competitividade do certame, que fora homologado com desconto de 43,7% em relação aos preços cotados e as irregularidades detectadas são impropriedades ou falhas de natureza meramente formais, que não enseja aplicação de multa ou dano ao erário, conforme se verifica:

#### **“2.1- Da ilegalidade na classificação das propostas**

A empresa Innovation Tecnologia e Soluções alega, na Representação, irregularidade no edital, posto que não há exigência do disposto no inciso IX do art. 4º, da Lei 10.520/02, que rege a classificação das propostas quando não houver pelos menos 3 propostas com preços até 10% superiores à proposta de menor valor:

IX - não havendo pelo menos 3 (três) ofertas nas condições definidas no inciso anterior, poderão os autores das melhores propostas, até o máximo de 3 (três), oferecer novos lances verbais e sucessivos, quaisquer que sejam os preços oferecidos.

Conforme a Manifestação Técnica de Cautelar 05/2019, a ausência de expressa previsão no edital do disposto no inciso IX do art. 4º, da Lei 10.520/02 não afastaria a aplicação do referido dispositivo legal na fase externa do pregão, que deve sempre seguir as regras estabelecidas na referida Lei, de maneira que não há elementos para tratar tal fato na forma de irregularidade ensejada pela representação.

Ademais, verifica-se a ausência de recurso ao julgamento do certame (Ata de julgamento, de 24/09/2019, doc. 74, fls. 40 a doc. 75, fls. 04), o que nos parece suficiente para comprovar não ter havido outras consequências quanto ao fato contestado, conforme Decisão da CPL (doc. 76, fl. 13):

DECISÃO/DESPACHO

Considerando que houve manifestação de intenção de recorrer por parte da empresa DATAPROM EQUIPAMENTOS E SERVIÇOS DE INFORMÁTICA INDUSTRIAL LTDA e do CONSÓRCIO TRÁFEGO VITÓRIA, porém, ambas não apresentaram as razões do recurso no prazo legal, ADJUDICO o objeto da licitação ao CONSÓRCIO SINALIZAÇÃO VITÓRIA. Vitória/ES, 30 de setembro de 2019.

Pelo exposto, entendemos por **AFASTAR A IRREGULARIDADE**.

**2.2- Da exigência de atestado de capacidade técnica.**

- a. Sem relevância técnica e/ou econômica;
- b. De serviço idêntico ao objeto licitado;
- c. Exigências incongruentes;

Conforme já analisado pela Manifestação 05/2019, sobre os atestados exigidos para fins de qualificação técnica (itens 12.3.1 e 12.3.2 do Edital), ambas as empresas representantes alegam que a exigência não se ateu às parcelas de maior relevância técnica e valor significativo, reduzindo a competitividade do certame e afrontando o disposto no artigo 30, §2º da Lei 8.666/93, bem como a jurisprudência do TCU.

A empresa Innovation Tecnologia afirma que não possuem relevância técnica e econômica os itens do edital: Fornecimento de Botoeira Sonora Inteligente, Fornecimento de módulo de comunicação, Reparo de módulo de comunicação, Treinamento para Operação Central - Tempo Real, Conversor de Ethernet/Fibra Óptica e Reparo de módulo de comunicação com repetidor de sinais.

Já a empresa Serttel Soluções questiona a necessidade de comprovação de experiência em relação aos seguintes itens:

a) Serviços de manutenção estrutural e eletroeletrônica em redes com no mínimo 100 (cem) interseções semaforizadas, por no mínimo 4.400 (quatro mil e quatrocentas) horas

Como não consta no TR os quantitativos e a relação dos semáforos existentes que são parte da manutenção estrutural e eletroeletrônica, não é possível o Licitante verificar se a quantidade de 100 (cem) interseções semaforizadas tem relevância técnica, se a quantidade exigida é razoável em relação ao que se pretende contratar;

b) Serviços de operação de central de tráfego, inclusive naquelas ligadas a redes de semáforos atuados por demanda de tráfego em tempo real, por no mínimo 2.250 (duas mil, duzentas e cinquenta) horas.

No que tange ao item referente a serviços de operação de central de tráfego não tem relevância de valor significativo. Conforme consta no item 112 da planilha do ANEXO I DO EDITAL - ESPECIFICAÇÃO DO OBJETO DA LICITAÇÃO, o valor correspondente para esse serviço é de apenas R\$ 598.635,00 (5,03% do valor total estimado do contrato), logo lhe falta o requisito legal de valor significativo;

c) Fornecimento de botoeiras sonoras;

A exigência de botoeiras sonoras também não representa valor significativo. Conforme consta nos itens 90 e 65 da planilha do ANEXO I DO EDITAL -ESPECIFICAÇÃO DO OBJETO DA LICITAÇÃO, o valor correspondente para esse serviço é de apenas R\$ 118.175,00, ou seja, 0,99% do valor total estimado da contratação;

d)Fornecimento e implantação de câmeras destinadas a detecção por laço virtual;

Também falta ao item acima o requisito legal de valor significativo, posto que, o mesmo representa na planilha de preços, ANEXO I DO EDITAL -ESPECIFICAÇÃO DO OBJETO DA LICITAÇÃO, o montante de apenas R\$ 156.000,00 (1,3% do valor total estimado do contrato);

e)Treinamento para operação de central em tempo real.

No mesmo sentido é a exigência referente a Treinamento para operação de central em tempo real, já que representa apenas 0,21% do valor total estimado do contrato (R\$ 25.200,00), conforme consta no item 142 da planilha do ANEXO I DO EDITAL - ESPECIFICAÇÃO DO OBJETO DA LICITAÇÃO.

Em análise dos autos, constata-se que o item do edital referente à qualificação técnica da licitante exige:

### 12.3. DA QUALIFICAÇÃO TÉCNICA

12.3.1. Para Qualificação Técnica da Licitante, deverão ser apresentados os seguintes documentos:

I. ATESTADO DE CAPACIDADE TÉCNICA: comprovação de que a licitante presta ou prestou, sem restrição, serviço de natureza compatível com o objeto desta licitação. A comprovação será feita por meio de apresentação de atestado(s), devidamente assinado(s), carimbado(s) e, preferencialmente, timbrado da empresa ou órgão tomador do serviço.

a) As características e/ou parcelas de maior relevância técnica e valor significativo do objeto licitado são:

- Serviços de manutenção estrutural e eletroeletrônica em redes com no mínimo 100 (cem) interseções semaforizadas, por no mínimo 4.400 (quatro mil e quatrocentas) horas;
- Fornecimento e implantação de colunas, braços projetados, grupos focais semaforicos à LED, cabeamento elétrico, rede de comunicação, controladores de tráfego, instalação subterrânea;
- Serviços de operação de central de tráfego, inclusive naquelas ligadas a redes de semáforos atuados por demanda de tráfego em tempo real, por no mínimo 2.250 (duas mil, duzentas e cinquenta) horas;
- Serviços de suporte técnico operacional em central, por no mínimo 250 (duzentos e cinquenta) horas;
- Elaboração de estudos de tráfego com contagem volumétrica, elaboração de planos semaforicos e programação de controladores eletrônicos;
- Fornecimento de no mínimo 22 (vinte e dois) controladores de tráfego;
- Fornecimento de no mínimo 725 (setecentos e vinte e cinco) focos à LED;
- Fornecimento de no mínimo 177 (cento e setenta e sete) semáforos à LED;
- Fornecimento de botoeiras sonoras;
- Fornecimento e implantação de rede de comunicação de dados;
- Fornecimento e implantação de câmeras destinadas a detecção por laço virtual; Treinamento para operação de central em tempo real. (g.n.)

Conforme relatou a Manifestação Técnica de Cautelar 05/2019, nota-se que alguns dos itens questionados pela Innovation Tecnologia e Soluções (“Fornecimento de módulo de comunicação”, “Reparo de módulo de comunicação”, “Conversor de Ethernet/Fibra Óptica” e “Reparo de módulo de comunicação com repetidor de sinais”) efetivamente não se encontram dentre as parcelas de maior relevância técnica e valor significativo definidas no edital.

Ao analisar a questão, a Manifestação 05/2019 destacou que, no julgamento de impugnação do Edital apresentada pela empresa Serttel Soluções ao município, o próprio Gerente de Fiscalização de Trânsito, Renato Soprani Dei Piero, declarou que todos os atestados exigidos se adéquam perfeitamente a uma ou ambas condições - maior relevância técnica e financeira (doc. 55, fl. 37):

Quanto a qualificação técnica em desarmonia com a Lei 8666/93 O Art. 30 da Lei nº8666/93 deixa claro que a comprovação de aptidão pode ser exigida para itens com maior relevância financeira mas também com maior relevância técnica e considera-se que **todos os atestados exigidos se adequam perfeitamente a um ou ambas condições**, respeitando inclusive quantitativos exigidos. Desta forma considera-se improcedentes as alegações da licitante Serttel, visto que as exigências editalicias são tais que promovem competitividade para o certame ao mesmo tempo que garante a participação de empresas com qualificação e competência técnica para execução de tão complexos serviços.

Nesse sentido, da leitura do restante das justificativas do gestor, extrai-se que apenas o item serviços de manutenção estrutural e eletroeletrônica em redes “possui, simultaneamente, maior relevância técnica e valor significativo no objeto licitado”.

Quanto aos demais itens questionados pela Serttel, o Gerente de Fiscalização de Trânsito defende somente sua complexidade técnica. Vale registrar que a legalidade da exigência de atestados para os itens “Fornecimento de Botoeira Sonora Inteligente” e “Treinamento para Operação Central” também foi questionada pela empresa Innovation Tecnologia e Soluções.

Assim, observa-se que a Administração exigiu, para fins de qualificação técnica, a apresentação de atestados de capacidade técnica para parcelas do objeto que não acumulam os dois requisitos necessários para tanto: maior relevância técnica e valor significativo.

Nesse contexto, conforme jurisprudência do TCU, **é ilegal a exigência de comprovação de experiência anterior**, para fins de qualificação técnico-operacional, **em prestação de serviços que não são, simultaneamente, de maior relevância técnica e valor significativo do objeto** (Acórdão 2282/2011-Plenário).

Ainda sobre as exigências de qualificação técnica, a representante Innovation Tecnologia e Soluções sustenta que os itens 12.3.1 e 12.3.2 do Edital estão exigindo dos licitantes a comprovação de atestado de capacidade técnica de objetos idênticos aos constantes no Termo de Referência, em vez de similares, tais como “Fornecimento de Foco a LED 200mm, Fornecimento de Foco a LED 300mm, fornecimento de semáforo 3X300mm com Foco a LED c/ Lente Fresnel, Fornecimento de semáforo 3X200mm com Foco a LED c/ Lente Fresnel”.

A empresa alega que “o fornecimento Foco ‘halógena’ ou de semáforo com foco ‘halógena’ é totalmente semelhante e compatível com foco de led de 200mm e 300mm, bem como de semáforo com Foco a LED c/ Lente Fresnel”.



Sem retornar à questão da maior relevância técnica e valor significativo, não assiste razão à representante nessa afirmação. Primeiro porque o edital expressamente exige a comprovação serviço de natureza *compatível* com o objeto, limitando-se a descrever “foco à LED” e “semáforos à LED”.

Em segundo lugar, não se poderia considerar semáforos e focos halógenos como compatíveis ou similares aos semáforos e focos a LED licitados, uma vez que são tecnologias distintas, inclusive nos custos de fornecimento e manutenção.

Outra questão levantada pela Innovation Tecnologia e Soluções diz respeito a supostas exigências incongruentes:

[...]

Nos parece incongruente deixar de exigir atestado de “Licença de software de controle semafórico em tempo real para controlares” considerando que este item é essencial/primordial da centralização, integração e monitoramento do sistema semafórico.

Outra incongruência é a exigência de atestado das câmeras de laço virtual, quando não há exigência de software Analítico.

Na mesma esteira, se mostra incongruente exigir atestado de câmeras de laço virtual, sem exigir a comprovação de kit interface para detecção veicular por laço virtual, ademais esse item assim como outros, só tem relevância técnica somado a outros itens do Termo de Referência.

Assim, é de rigor a retificação das exigências de atestados de capacidade técnica.

[...]

No caso, verifica-se que o item “Fornecimento e implantação de câmeras destinadas a detecção por laço virtual” não foi considerado, pelo próprio gestor, como parcela de maior relevância técnica e valor significativo, simultaneamente.

Por fim, sobre o atestado de “Licença de software de controle semafórico em tempo real para controlares”, bem como do “software analítico de vídeo para detecção veicular por laço virtual”, observa-se que não faria sentido exigí-los para comprovação de qualificação técnica, uma vez que não se está contratando o desenvolvimento dos sistemas, cabendo à contratada simplesmente arcar com os custos de aquisição das licenças dos softwares.

Assim, dos itens contestados, constata-se que a Administração exigiu, para fins de qualificação técnica, a apresentação de atestados de capacidade técnica para parcelas do objeto que não acumulam os dois requisitos necessários para tanto: maior relevância técnica e

valor significativo - exceto quanto ao item “serviços de manutenção estrutural e eletroeletrônica em redes “possui, simultaneamente, maior relevância técnica e valor significativo no objeto licitado”.

Diante de todo o exposto, entendemos pela **MANUTENÇÃO DA IRREGULARIDADE**, posto ter ocorrido indevida exigência de qualificação técnica no Edital do Pregão Presencial nº 263/2019.

No entanto, entendemos não ser razoável o prosseguimento do feito na forma de instrução inicial e a conseqüente citação os responsáveis, uma vez que, a) restou comprovado nos autos que o preço final vencedor do certame representou desconto de 43,7% do preço orçado pela prefeitura de Vitória, de forma que não há de se falar em prejuízo à Administração e, b) que a competitividade do certame foi estabelecida, uma vez que compareceram ao certame e participaram dos lances – 63 no total – quatro licitantes, sendo três consórcios (vide Figura 1 e Figura 2).

Ademais, como já exposto no item 2.1, anterior, constatou-se a ausência de recursos, por parte das licitantes, ao julgamento do certame (Ata de julgamento de 24/09/2019), o que vem a demonstrar o acatamento do resultado e do próprio procedimento licitatório por parte das empresas participantes, inclusive as autoras das representações aqui analisadas.

### **2.3- Da aglutinação de objetos distintos.**

Conforme relatado pela Manifestação Técnica de Cautelar 05/2019, a representante Innovation Tecnologia e Soluções, questionou o fato da licitação ter agrupado em lote único equipamentos que “não possuem necessidade de inter-relação de modo a serem necessariamente contratados conjuntamente, a exemplo dos itens 116 e 117 da planilha do anexo I”.

A empresa se refere aos itens “Serviço de Locação e Operação de Painel de Mensagem Variável Móvel Monocromático, Área Útil Mínima 1,5m<sup>2</sup>, Com Sistema Remoto de Controle” e “ Serviço de Locação e Operação de Painel de Mensagem Variável Móvel Monocromático, Área Útil Mínima 3,0m<sup>2</sup>, Com Sistema Remoto de

Controle”. Segundo a representante, “os painéis de mensagens variáveis poderiam ser fornecidos por empresas distintas, visto que não interfere na operação e manutenção dos equipamentos e sistemas de semáforo”.

O art. 23, §1º da Lei 8.666/93 prevê expressamente que as obras, serviços e compras efetuadas pela Administração serão divididas em tantas parcelas quantas se comprovarem técnica e economicamente viáveis:

Art. 23. As modalidades de licitação a que se referem os incisos I a III do artigo anterior serão determinadas em função dos seguintes limites, tendo em vista o valor estimado da contratação:

[...]

§ 1º As obras, serviços e compras efetuadas pela Administração serão divididas em tantas parcelas quantas se comprovarem técnica e economicamente viáveis, procedendo-se à licitação com vistas ao melhor aproveitamento dos recursos disponíveis no mercado e à ampliação da competitividade sem perda da economia de escala.

Sobre os referidos itens, assim dispõe o edital:

2.12. Serviço de Locação e Operação de Painel de Mensagem Variável Móvel, com Sistema Remoto de Controle:

2.12.1. Os serviços consistem na disponibilização de painéis de mensagens variáveis móveis, mensalmente, conforme demanda da Contratante e especificações técnicas dos modelos constantes na planilha contratual, em locais a serem determinados pela mesma.

2.12.2. A Contratada ficará responsável por transportar os painéis, deixando os mesmos em plenas condições de operação.

2.12.3. O envio, monitoramento e troca das mensagens a serem veiculadas, ficarão sob responsabilidade da equipe de operação da central. Para tal, a Contratada deverá disponibilizar sistema remoto de controle, instalado em computadores da Central Semafórica, bem como chip de dados para possibilitar a comunicação com os equipamentos em campo. A contratante irá disponibilizar IP e porta acessível de sua infraestrutura rede para que os painéis possam se comunicar via GPRS/3G/4G com software instalado em computador servidor na central semafórica. A contratada deverá disponibilizar o software de controle e monitoramento dos painéis durante o período contratual.

Cabe notar que o objeto da licitação consiste na “prestação de serviços de manutenção, reforma, operação de trânsito, implantação e expansão dos sistemas e operação das centrais de sinalização semafórica, com utilização de soluções integradas nas vias do município de Vitória”, e que os painéis de mensagens variáveis são equipamentos relacionados ao controle de tráfego. Nesse sentido, o edital estabelece que o envio, monitoramento e troca das mensagens a serem veiculadas nos painéis ficarão sob responsabilidade da equipe de operação da central semafórica, a cargo da contratada, demonstrando certa integração entre os serviços.

Por outro lado, essa integração, por si só, não inviabiliza técnica e economicamente a licitação dos painéis em lote distinto, o que permitiria a participação de empresas que não teriam condições de fornecer todos os serviços e equipamentos licitados no Pregão Presencial 263/2019.

Diante de todo o exposto, entendemos pela **MANUTENÇÃO DA IRREGULARIDADE**, posto ter ocorrido indevida aglutinação de objetos distintos no Edital do Pregão Presencial nº 263/2019.

No entanto, entendemos não ser razoável o prosseguimento do feito na forma de instrução inicial e a conseqüente citação os responsáveis, uma vez que, a) restou comprovado nos autos que o preço final vencedor do certame representou desconto de 43,7% do preço orçado pela prefeitura de Vitória, de forma que não há de se falar em prejuízo à Administração e, b) que a competitividade do certame foi estabelecida, uma vez que compareceram ao certame e participaram dos lances – 63 no total – quatro licitantes, sendo três consórcios (vide Figura 1 e Figura 2).

Ademais, como já exposto nos itens anteriores, constatou-se a ausência de recursos, por parte das licitantes, ao julgamento do certame (Ata de julgamento de 24/09/2019), o que vem a demonstrar o acatamento do resultado e do próprio procedimento licitatório por parte das empresas participantes, inclusive as autoras das representações aqui analisadas.

#### **2.4- Da ausência de informações necessárias à elaboração da proposta.**

Ambas as representações indicam omissões do edital que impediriam ou dificultariam a formulação da proposta.

Transcreve-se a seguir as alegações da empresa Innovation Tecnologia e Soluções:

[...]

Não há como a empresa contratada dar manutenção no sistema de centralização semafórica e nos controladores, sem que sejam disponibilizados os **manuals de operação, manutenção e a forma**

**de comunicação (tipo de protocolo) entre os controladores semafóricos existentes e a central de operação;**

Não foi identificado no ANEXO I (DO EDITAL) - ESPECIFICAÇÃO DO OBJETO DA LICITAÇÃO os **custos referentes a implantação das licenças de software para gestão semafórica dos controladores** na plataforma base.

O edital apresenta as **marcas dos controladores** existentes, contudo **não informa quais são os modelos.**

O edital **não menciona a quantidade de controladores existentes por marca instalada**, de modo que, não é possível dimensionar as instalações locais, equipe técnica, veículos, para atender a demanda de manutenção e reparo dos controladores e semáforos existentes.

Não há no Termo de Referência **descritivo sobre a instalação do cabeamento** solicitado e com relação ao cabeamento óptico **não há descritivo sobre os serviços de fusão (emenda) deste cabo para link de comunicação.**

O item 2.10.1 informa que: “A Contratada deverá manter atualizados os softwares da central semafórica (Central de Tráfego DIGICON, SCATS, FLEXCENCO 3.0.3), durante todo o período contratual, com medição mensal, conforme item específico constante na planilhacontratual. Além disso, está incluso neste item suporte remoto por telefone, ou e-mail, para operação dos softwares instalados de 7hrs às 19hrs incluso durante os fins de semana e feriado.”, ocorre que, considerando que a vigência do contrato corresponde a 12 meses, prorrogáveis até 60 meses, e considerando que para atendimento deste item será necessário a dependência de terceiros, **se faz necessário constar no edital quantas atualizações serão necessárias e o valor estimado de tais atualizações**, de modo a não direcionar o certame apenas as empresas fabricantes.

O item 11.1.5 menciona: “Suporte técnico à rede de fibra óptica que faz parte do sistema de controle de tráfego (constituída por fibras, conversores de mídia e demais periféricos)”, no entanto, **é necessário constar no edital se o suporte será feito somente nos novos links, ou também nos links existentes.**

O item VIII, página 80 (NOBREAK PARA SEMÁFORO), menciona: “O no break deverá ser capaz de comunicar-se com futura central de controle, informando seu status de funcionamento, carga das baterias, eventuais alarmes e falhas.”, no entanto, **é necessário esclarecer se existirá uma futura central de controle, se esta central substituirá a existente, se fará um backup com a central existente, e se esta central não faz parte desta concorrência.**

Em análise preliminar, entende-se que as quatro primeiras omissões apontadas pela representante não tratam de informações essenciais,

uma vez que o termo de referência já dimensionou equipes e equipamentos necessários ao atendimento das demandas. Ademais, não houve omissão quanto às licenças de software para gestão semafórica dos controladores, cujo custo estimado está especificado no Anexo I.

Sobre os softwares, não há que se falar em quantidade de atualizações necessárias, uma vez que basta que a contratada saiba o custo de aquisição das respectivas licenças para o período de vigência do contrato, conforme valor estimado e quantitativos especificados no Anexo I do Edital (Peça 04, fl. 43). Caso a representante se refira ao quantitativo de licenças necessário, vale notar que a quantidade de licenças atualmente utilizadas se encontra informada no item 7.7 do termo de referência (doc. 04, fl. 54):

- 7.7. Atualmente compõem a central os seguintes equipamentos:
- a) 02 und. Licença de software central de controle em tempo fixo, sem limitação de número de controladores;
  - b) Licenças de software central de controle em tempo real, para 32 (trinta e dois) controladores;

Quando ao item 11.1.5, a redação “Suporte técnico à rede de fibra ótica que faz parte do sistema de controle de tráfego (constituída por fibras, conversores de mídia e demais periféricos)” não deixa dúvidas de que o suporte abrange os links já existentes.

No que tange à menção a uma “futura central de controle” na especificação do item VIII – Nobreak para semáforos, de fato o instrumento convocatório não traz informações sobre a possível implantação de uma nova central. Contudo, em vez de representar uma omissão de informação essencial para a elaboração da proposta, entende-se que a menção na especificação do item NOBREAK pode se tratar de mero erro de redação.

Já a empresa Serttel Soluções argumenta que (doc. 54, fls. 25-45):

(...) NÃO consta no edital a localização dos atuais cruzamentos semaforizados, bem como, a quantidade de cruzamentos semaforizados que farão parte essencial para a execução do objeto licitado.

O edital do certame deve conter claramente os quantitativos objeto da contratação, com o intuito de melhor atendimento ao interesse público e absoluto cumprimento às responsabilidades e obrigações assumidas.

Em resposta sobre a impugnação formulada pela Serttel e julgada improcedente pela Administração (Peça 06 do Processo 15508/2019 apenso), o Gerente de Fiscalização de Trânsito argumenta que todos os itens a serem contratados possuem quantitativos indicados na planilha orçamentária, sendo o termo de referência plenamente suficiente para elaboração da proposta. Ademais, sustenta que a licitante poderia ter enviado questionamento ou realizado visita técnica para verificar a quantidade de interseções e outras informações técnicas.

Assim, a Manifestação Técnica de Cautelar 05/2019 não se encontrou no edital informações acerca da localização dos atuais cruzamentos semaforizados e a quantidade de cruzamentos que serão objeto dos serviços.

Partindo do pressuposto de que essas informações seriam úteis, principalmente, para o dimensionamento de custos relativos aos serviços de manutenção e reparação, vale notar que o termo de referência informa a composição das equipes de manutenção (quantidade e qualificação de funcionários) e carga horária, bem como especifica veículos e equipamentos necessários, a exemplo dos itens 2.13.4, 2.13.6 e 5.

Considerando que a composição dos custos dos serviços de manutenção se baseia, sobretudo, nas informações fornecidas no edital, entende-se que a formulação das propostas não foi prejudicada.

Diante de todo o exposto, entendemos por **AFASTAR A IRREGULARIDADE**, pois **não** houve o prejuízo à formulação das propostas, inclusive porque foi assegurado às licitantes o direito a pedir esclarecimentos e realizar visita técnica.

## **2.5- Da exigência de documentos de habilitação em desacordo com a Lei 8.666/93.**

A representante Serttel Soluções alegou, no processo apenso, que a exigência de prova de Regularidade com a Fazenda Pública

Municipal de Vitória para fins de habilitação é ilegal, em face da limitação do art. 29, incisos I e II, da Lei 8.666/93.

No julgamento da impugnação apresentada à Administração, o pregoeiro argumentou que a exigência está amparada pelo art. 135 da Lei Orgânica do Município, *in verbis*:

Art. 135 – O contribuinte em débito com a Fazenda Municipal não poderá receber créditos de qualquer natureza, licenças ou autorizações, nem participar de licitação e contratar com o Município.

Ademais, o pregoeiro ressalta que, para facilitar o acesso às licitantes, o dispositivo ora questionado trazia a seguinte redação: “VII. Prova de Regularidade com a Fazenda Pública Municipal de Vitória. (a prova de regularidade com o município de Vitória está disponível para emissão por qualquer interessado no endereço eletrônico: <http://sistemas.vitoria.es.gov.br/certnegativa/>)”.

Contudo, ainda que não acarrete custos extras à licitantes e encontre amparo na legislação municipal, é evidente que a exigência contraria a o disposto no artigo 29 da Lei de Licitações, que estabelece taxativamente o rol dos documentos que podem ser exigidos em uma licitação para fins de habilitação.

Vale lembrar que a Constituição Federal determina que é competência privativa da União legislar sobre normas gerais de licitação e contratação, podendo o Município apenas complementar a legislação federal e a estadual sobre a matéria.

Diante de todo o exposto, entendemos pela **MANUTENÇÃO DA IRREGULARIDADE**, posto ter ocorrido indevida exigência de documentos para habilitação no Edital do Pregão Presencial nº 263/2019.

No entanto, entendemos não ser razoável o prosseguimento do feito na forma de instrução inicial e a conseqüente citação os responsáveis, uma vez que, a) restou comprovado nos autos que o preço final vencedor do certame representou desconto de 43,7% do preço orçado pela prefeitura de Vitória, de forma que não há de se falar em prejuízo à Administração e, b) que a competitividade do certame foi estabelecida, uma vez que compareceram ao certame e



participaram dos lances – 63 no total – quatro licitantes, sendo três consórcios.

Ademais, como já exposto nos itens anteriores, constatou-se a ausência de recursos, por parte das licitantes, ao julgamento do certame (Ata de julgamento de 24/09/2019), o que vem a demonstrar o acatamento do resultado e do próprio procedimento licitatório por parte das empresas participantes, inclusive as autoras das representações aqui analisadas.

## **2.6- Da infundada vedação à determinada tecnologia.**

Conforme relatou a Manifestação Técnica de Cautelar 05/2019, a empresa Serttel, alegou existir vedação de oferta de soluções que não utilizem sensoriamento individual de cada veículo em cada aproximação da interseção com laços físicos ou virtuais (item IV - Controlador Semafórico Microprocessado), o que aponta para um possível direcionamento para determinados tipos de equipamentos/tecnologia.

A empresa argumenta (doc. 54, fl. 39):

(...)

Ora, não há no edital qualquer justificativa técnica que embase a referida restrição, posto que, ser desarrazoada e sem amparo legal ou técnico.

Ademais, cabe ressaltar que a tecnologia que o edital expressamente veda, é bem mais barata e pode ensejar economia para os cofre [sic] públicos, através de uma proposta mais vantajosa.

(...)

No julgamento da impugnação apresentada à Administração, o Gerente de Fiscalização de Trânsito do município argumentou o seguinte (doc. 55, fls.39-40):

Da Infundada Vedação à Determinada Tecnologia A alegação da licitante Serttel é improcedente, inclusive com equívoco técnico óbvio. Reitera-se que as especificações exigidas no presente termo de referência, foram resultadas de análise técnica visando obter o melhor produto/serviço, e devem ser seguidas à risca, sem qualquer restrição de competitividade tal como insinuado pela licitante.

A análise feita pela licitante é tecnicamente equivocada visto que é de senso comum e entendimento amplo no ramo de sinalização semafórica que medições diretas com laço indutivo ou virtual possuem muito mais precisão, variedade de dados coletados e tempo de resposta do sistema, além de poderem ser utilizados para medição de dados futuras que fontes indiretas de aplicativos não podem de nenhuma forma atender.

Entende-se que a solução ofertada pode contar TAMBÉM com uso de fontes indiretas, mas não SOMENTE com tais fontes, visto que as

mesmas não atendem os objetivos técnicos, tanto é que mesmo se tratando de controle de tráfego não há qualquer base confiável acadêmica ou no mercado que indique melhor desempenho com fontes indiretas tais como descritas, sendo a especificação exposta um quesito técnico necessário para aquisição de uma sistema com garantida qualidade.

Reitera-se que em nosso entendimento de nenhuma forma tal exigência é absurda, sendo inclusive óbvia do ponto de vista técnico. A mesmo não compromete a competitividade do certame uma vez que há muitos diferentes sistemas conhecidos no país e no mundo que atendem as especificações. Portanto improcedente a alegação da licitante.

Diante das justificativas técnicas apresentadas pelo Gerente de Fiscalização de Trânsito no julgamento da impugnação, a Manifestação Técnica de Cautelar concluiu pela irregularidade, mas não haver fundado receio de grave ofensa ao interesse público neste ponto para sustentar o pedido cautelar de suspender a licitação.

Em análise dos autos, verifica-se, de fato, ter havido a irregularidade apontada pelas Representações.

Diante de todo o exposto, entendemos pela **MANUTENÇÃO DA IRREGULARIDADE**, posto ter ocorrido indevida aglutinação de objetos distintos no Edital do Pregão Presencial nº 263/2019.

No entanto, entendemos não ser razoável o prosseguimento do feito na forma de instrução inicial e a conseqüente citação os responsáveis, uma vez que, a) restou comprovado nos autos que o preço final vencedor do certame representou desconto de 43,7% do preço orçado pela prefeitura de Vitória, de forma que não há de se falar em prejuízo à Administração e, b) que a competitividade do certame foi estabelecida, uma vez que compareceram ao certame e participaram dos lances – 63 no total – quatro licitantes, sendo três consórcios.

Ademais, como já exposto nos itens anteriores, constatou-se a ausência de recursos, por parte das licitantes, ao julgamento do certame (Ata de julgamento de 24/09/2019), o que vem a demonstrar o acatamento do resultado e do próprio procedimento licitatório por parte das empresas participantes, inclusive as autoras das representações aqui analisadas.

Considerando o analítico estudo realizado pela douta equipe técnica desta Corte de Contas, verifica-se, em que pese a verificação de irregularidades de cunho formal, a ausência de comprometimento do procedimento licitatório em questão.

Considerando a ausência de interesse em agir desta Corte de Contas em face dos fatos analisados nestes autos, não se *mostrando oportuna e razoável a ação de controle, sendo inócua a citação dos responsáveis in casu*, com base na jurisprudência desta Casa, acompanho o posicionamento técnico e ministerial, no sentido de extinguir o feito sem a resolução de mérito com o consequente arquivamento dos autos.

### III – CONCLUSÃO

Desta feita, VOTO, **acompanhando a Área Técnica e o Ministério Público de Contas**, no sentido de que o Colegiado aprove a seguinte minuta de ACÓRDÃO que submeto à sua consideração.

**RODRIGO COELHO DO CARMO**  
**Conselheiro Relator**

#### 1. ACÓRDÃO TC-769/2021 – PLENÁRIO

**VISTOS**, relatados e discutidos estes autos, **ACORDAM** os Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, reunidos em Sessão do **Plenário**, ante as razões expostas pelo Relator, em:

**1.1. EXTINGUIR o feito sem resolução de mérito, pela PERDA DO INTERESSE DE AGIR**, com base no 177-A, §3º, II, c/c o artigo 485, inciso VI e §3º, do novo Código de Processo Civil<sup>2</sup>, aplicando-o subsidiariamente, na forma do art. 70 da Lei Complementar nº 621/2012, com o consequente **ARQUIVAMENTO** destes autos, nos termos do artigo 207, IV, do Regimento Interno – Resolução TC nº 261/2013;

---

<sup>2</sup> Art. 485. O juiz não resolverá o mérito quando:

(...)

VI - verificar ausência de legitimidade ou de interesse processual;

(...)

§ 3º O juiz conhecerá de ofício da matéria constante dos incisos IV, V, VI e IX, em qualquer tempo e grau de jurisdição, enquanto não ocorrer o trânsito em julgado.

**1.2. RECOMENDAR** ao Prefeito Municipal de Vitória e ao Presidente da Comissão Permanente de Licitação que se abstenham de incluir, nos editais de seus certames licitatórios, cláusulas que violem o princípio da competitividade;

**1.3. CIENTIFICAR** o Representante do teor da decisão final a ser proferida conforme art. 307, §7º, da Res. TC 261/2013 (Reg. Interno).

**2.** Unânime.

**3.** Data da Sessão: 24/06/2021 - 31ª Sessão Ordinária do Plenário

**4.** Especificação do quórum:

**4.1.** Conselheiros: Rodrigo Flávio Freire Farias Chamoun (Presidente), Rodrigo Coelho do Carmo (relator), Sebastião Carlos Ranna de Macedo, Sérgio Aboudib Ferreira Pinto, Sérgio Manoel Nader Borges e Luiz Carlos Ciciliotti da Cunha.

**4.2.** Conselheiro Substituto: João Luiz Cotta Lovatti (em substituição).

CONSELHEIRO RODRIGO FLÁVIO FREIRE FARIAS CHAMOUN

**Presidente**

CONSELHEIRO RODRIGO COELHO DO CARMO

**Relator**

CONSELHEIRO SEBASTIÃO CARLOS RANNA DE MACEDO

CONSELHEIRO SÉRGIO ABOUDIB FERREIRA PINTO

CONSELHEIRO SÉRGIO MANOEL NADER BORGES

CONSELHEIRO LUIZ CARLOS CICILIOTTI DA CUNHA

CONSELHEIRO SUBSTITUTO JOÃO LUIZ COTTA LOVATTI

**Em substituição**

Fui presente:

PROCURADOR DE CONTAS LUIS HENRIQUE ANASTÁCIO DA SILVA

**Procurador-geral**

ODILSON SOUZA BARBOSA JUNIOR

**Secretário-geral das Sessões**