

GABINETE DO CONSELHEIRO
Excelentíssimo Senhor Conselheiro

Ref.: Representação em face do Edital de Concorrência Eletrônica 90019/24/SIURB, cujo objeto é a contratação de empresa especializada em engenharia para elaboração de projeto executivo e execução da obra de implantação de reservatório de contenção de cheias do Córrego Jacú/Reservatório Rio Verde RRV-01

1. INTRODUÇÃO

Trata-se de Relatório Preliminar de Representação formulada pela advogada Sra. JULIANA DOS SANTOS NASCIMENTO, em face da Concorrência Presencial nº 90019/24/SIURB, cujo objeto é a contratação de empresa especializada em engenharia para elaboração de projeto executivo e execução da obra de implantação de reservatório de contenção de cheias do Córrego Jacú/Reservatório Rio Verde RRV-01 (peça 01).

O processo SEI é o de nº 6022.2024/0007547-0.

Em despacho de peça 11, o Conselheiro Relator indeferiu o pedido de concessão de medida cautelar para suspender o certame, considerando, em suma, a efemeridade do prazo para análise da tutela de urgência e a ausência do *periculum in mora*. Ademais, recomendou à Pasta “[...] que aguarde a análise da Secretaria de Controle Externo, para só então proceder à formalização de contrato, de tal modo a evitar riscos e prejuízos ao Erário e ao interesse público.”

A sessão pública ocorreu no dia 14.05.25, às 10h, para abertura dos envelopes 01 (propostas de preços) e no dia 20.05.25, às 14h, para abertura do envelope 02 (habilitação) conforme atas da licitação publicadas no DOC de 15.05.25, 19.05.25 e 21.05.25.

O processo licitatório encontra-se na fase de análise, pela Comissão de Licitação, dos documentos entregues pelo Consórcio Córrego Jacu, na sessão de abertura do envelope 02, que foi suspensa para a análise dos documentos.

O relatório preliminar da Auditoria encontra-se na peça 19.

Oficiada na peça 22, a SIURB apresentou manifestação prévia nas peças 28/30 e 32.

Em atendimento ao determinado às peças 33 e 34, passamos à análise da Representação formulada, em sede de Relatório Conclusivo, com base no art. 3º, § 2º, da Resolução nº 18/19 do TCM.

Informamos que a presente manifestação ficará restrita ao objeto da representação, por força do princípio da adstrição, em atendimento à determinação expedida pelo Pleno, no acórdão proferido no julgamento do TC nº 72-000.418.15-95, durante a 2.922ª Sessão Ordinária, ocorrida em 10.05.2017¹.

2. ANÁLISE

2.1. Irregularidade na exigência de índice de endividamento igual ou superior a 0,5 para comprovação da qualificação econômico-financeira

Alegações da Representante (peça 01)

Afirmou que (fls. 03/07 da peça 01):

O Item 8.2.3 do Edital estabelece os meios de comprovação da qualificação econômico-financeira das licitantes, exigindo, entre outros requisitos, a apresentação de índices contábeis específicos. Em sua alínea "e", o dispositivo impõe que a licitante deve comprovar um Grau de Endividamento (GE) igual ou inferior a 0,5, calculado a partir da razão entre o passivo circulante somado ao passivo exigível a longo prazo, e o ativo total [...]

No entanto, essa exigência se revela manifestamente irregular e desproporcional à finalidade probatória das licitantes para fins de qualificação, em afronta aos princípios que regem a Administração Pública, notadamente o da legalidade (art. 37, caput, da Constituição Federal¹), além de contrariar a jurisprudência consolidada dos Tribunais de Contas sobre a matéria.

Em primeiro lugar, o índice de endividamento, por si só, não é parâmetro absoluto de solvência empresarial. Seu cálculo é meramente estático e não reflete, de maneira fiel, a real saúde financeira de uma sociedade empresária. Isso porque o endividamento, em diversos setores da economia, é parte estruturante da atividade empresarial, sendo comum que empresas possuam índices superiores a 0,5 sem que isso implique qualquer risco à execução do contrato.

¹ [...] **ACORDAM**, ademais, à unanimidade, em determinar a cientificação do presente Acórdão à Secretaria Geral, à Assessoria Jurídica de Controle Externo e à Subsecretaria de Fiscalização e Controle deste Tribunal, a fim de que se atenham à abrangência do objeto no curso da instrução processual, em observância ao princípio da adstrição, previsto expressamente no artigo 492 do Novo Código de Processo Civil, de aplicação subsidiária no âmbito desta Corte de Contas, cujo teor é o que segue: "Art. 492. É vedado ao juiz proferir decisão de natureza diversa da pedida, bem como condenar a parte em quantidade superior ou em objeto diverso do que lhe foi demandado." [...]

A exigência revela uma interpretação simplista e tecnicamente equivocada dos fundamentos da análise de capacidade financeira. O GE apenas indica a proporção dos ativos financiados por terceiros, mas não considera a estrutura de capital, a natureza do setor, o ciclo operacional da empresa ou sua política de financiamento.

Empresas com alto capital imobilizado ou atuantes em setores de infraestrutura, por exemplo, frequentemente operam com GE superiores a 0,5 sem que isso comprometa sua sustentabilidade ou desempenho. Um endividamento maior pode inclusive refletir uma alavancagem financeira estratégica, que considera os diferentes parâmetros de custo de capital e seleciona a posição menos onerosa para a organização.

Sobre isso, válido registrar trecho de precedente do Tribunal de Contas da União, que aponta ser improvável encontrar empresas do mercado de construção civil de infraestrutura que gozem de situação financeira privilegiada, referindo-se ao parâmetro de 0,5 para o grau de endividamento:

"Em relação à "exigência de índices financeiros e contábeis com restrição à competitividade do certame (item 3.1.3.2 da qualificação econômica e financeira)", verifica-se que o edital de licitação estabeleceu os seguintes índices: Índice – Endividamento Total – Parâmetro – 0,50 [...]"

14.2.3 Pelas assertivas do Ministério Público Federal no Estado do Acre, segundo especialistas e publicações atinentes ao mercado de construção civil de infraestrutura - obras públicas - a possibilidade de se encontrar empresas gozando de situação financeira tão privilegiada era e continua sendo muito remota, fato que nos leva a crer ter sido tal exigência propositadamente colocada no edital com o objetivo de determinar, previamente, os rumos da licitação. A mesma observação prestase aos valores fixados para os demais índices de desempenho econômico (Índice de Endividamento e Índice de Liquidez Geral).2" (grifo nosso)

A imposição de um índice contábil rígido como o GE igual ou inferior de 0,5, não apenas distorce a análise da capacidade econômico-financeira das licitantes pelo próprio Poder Público Contratante, como também restringe a própria competição do certame, especialmente no contexto do setor de infraestrutura e engenharia.

Trata-se, como se sabe, de um segmento econômico caracterizado por projetos de grande porte, que frequentemente demandam financiamento por meio de capital de terceiros, seja via emissão de debêntures, empréstimos e financiamentos bancários ou outras operações de crédito estruturado. A estrutura de capital das organizações que atuam nessa área é distinta de outros segmentos econômicos, muitas vezes sustentado por financiamentos de longo prazo, que não comprometem sua viabilidade econômico-financeira da exequibilidade do proponente.

Nesse sentido, a própria NLLC, em seu art. 18, inciso IX, bem como em seu artigo 5º, que elenca a base principiológica da atuação estatal em licitações, prevê que toda exigência contida no edital deve ser devidamente motivada, cabendo ao ente contratante demonstrar, de forma circunstanciada, a necessidade e a

proporcionalidade da regra imposta, especialmente quando esta restringe a competição no certame.

[...]

Assim é que o Grau de Endividamento não constitui meio idôneo de comprovação da aptidão financeira para a execução contratual, pois um simples cálculo contábil não reflete, por si só, a solvência da empresa. Além disso, desconsidera o volume de capital de terceiros regularmente utilizado pelas licitantes, prática comum em setores que demandam elevados investimentos, como o de infraestrutura e engenharia. (sem grifos).

A Representante também destacou os seguintes editais da SIURB de 2024, que não exigiram o índice grau de endividamento, mas outros critérios para aferição da qualificação econômico-financeira dos licitantes: Edital de Concorrência nº 90033/2024/SIURB – SEI nº 6022.2024/00005622-0, Edital de Concorrência nº 90027/2024/SIURB – SEI nº 6022.2024/0001539-6), Edital de Concorrência nº 90012/24/SIURB – SEI nº 6022.2024/0005018-3), Edital de Concorrência nº 090037/24/SIURB – SEI nº 6022.2024/0009146-7), Edital de Concorrência nº 001/24/SIURB – SEI nº 6022.2024/0000611-7). (fls. 08/10 da peça 01).

Asseverou ainda que (fls. 10/17 da peça 01):

[...] em outro instrumento convocatório publicado também pela SIURB, existia a mesma ilegalidade que macula o edital em epígrafe. Trata-se do Edital de Concorrência sob nº 90039/24/SIURB, que estabelecia em sua cláusula 8.2.3 a previsão acerca do grau do Grau de Endividamento (GE) como critério de qualificação econômico-financeira. Curiosamente, esse certame foi posteriormente cancelado.

[...]

Por meio do presente, não se questiona a necessidade de critérios e regras para a habilitação das licitantes, essenciais para garantir a seleção de contratados aptos à execução do objeto licitado.

O agente público deve se atentar ao dever constitucional de fixação de exigências mínimas, conforme dispõe o art. 37, XXI, da Constituição Federal, sempre em observância ao princípio da razoabilidade, que impõe o cuidado necessário para que nenhum critério viole os princípios da legalidade e da competitividade, tampouco frustre o caráter competitivo do certame. No presente caso, a exigência do GE igual ou inferior de 0,5, como já demonstrado, restringe indevidamente a competição, sem justificativa técnica adequada.

O que se busca, portanto, é a correta adequação do Edital aos princípios que regem as contratações públicas, especialmente os previstos na NLLC e na Constituição Federal. O objetivo é assegurar que o certame favoreça a ampla competitividade, permitindo à Administração selecionar a proposta mais vantajosa, sem impor restrições desproporcionais que limitem injustificadamente a participação de empresas plenamente qualificadas. Nesse sentido, é possível se extrair de julgados do Tribunal de Contas da União (TCU) a inviabilidade da utilização do índice do Grau de Endividamento:

[...] a exigência editalícia de índice de endividamento geral em valor menor ou igual a 0,50, sem justificativa razoável, restringe a competitividade nas licitações, afrontando o disposto no § 5º do art. 31 da Lei 8.666/1993 e a jurisprudência do TCU, a exemplo do Acórdão 2365/2017-TCU-Plenário e, por fim, vai-se sugerir o arquivamento dos autos [...]

Igualmente, é possível se concluir pela ilegalidade do índice do grau de endividamento previsto no presente Edital, a partir de julgados dos Tribunais de Contas dos Estados, inclusive daquele que controla os Atos da Administração no âmbito do Estado de São Paulo, o Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (TCE/SP):

[...]

A exigência de Grau de Endividamento Geral (IEG) menor ou igual a 0,50 se revela restritiva à competitividade e inadequada à verificação da boa situação financeira das proponentes, assim entendida como aquela suficiente ao cumprimento das obrigações decorrentes do contrato [...]

Nesse sentido, percebe-se que os Tribunais de Contas consideram irregular a exigência do grau de endividamento como critério de qualificação econômico-financeira da licitante, uma vez que se exige objetividade na comprovação de boa situação financeira da empresa, sob pena de afronta aos princípios da ampla competitividade e da economicidade, que regem os procedimentos licitatórios em geral, sendo, inclusive, expressamente vedado em posição dominante do TCU o grau de endividamento menor ou igual a 0,50.

Neste ponto, sempre importante lembrar que aos licitantes é exigível, tão somente, qualificação econômico-financeira indispensável à consecução do objeto da licitação. Quando critério do grau de endividamento não se constitui como meio idôneo para comprovar a aptidão financeira do licitante para a execução contratual, como mencionado, percebe-se desde logo a irregularidade da alínea e), do Item 8.2.3, do Edital em epígrafe, que viola os princípios licitatórios, alijando potenciais interessados do certame sem justificativa coerente e respaldada em lei, em claro prejuízo à busca da proposta mais vantajosa para a Administração Pública.

Diante do exposto, o Edital deve ser readequado, excluindo-se a previsão da alínea e), do item 8.2.3, do Edital, a fim de preservar a legalidade do certame e da contratação pretendida. Com isso, possibilita-se que mais licitantes do ramo empresarial em comento possam concorrer, garantindo maior competitividade e,

consequentemente, maior vantajosidade à Administração Pública. [...] (sem grifos).

Análise Preliminar da Coordenadoria (peça 19)

A representante, em suma, se insurge contra o item 8.2.3.e do edital (fls. 09/10 da peça 04), em relação à exigência de grau de endividamento igual ou inferior a 0,5. Alegou que o índice seria irregular, desproporcional e restritivo à competição, não se amoldando à realidade do setor de infraestrutura. Colacionou ainda julgados do TCE SP, TCE MG e TCU no sentido da restritividade do índice, sem justificativa no processo administrativo de referência.

A representante ainda relacionou editais da SIURB de 2024, que não exigiram o índice de endividamento, mas outros critérios para aferição da qualificação econômico-financeira dos licitantes.

De início, é preciso destacar que a Concorrência Presencial nº 90019/24/SIURB sucedeu a Concorrência Presencial nº 001/24/SIURB (SEI nº 6022.2024/0000611-7), de mesmo objeto e que foi cancelada “por necessidades de revisão técnica dos instrumentos processuais”, conforme publicação no DOC de 27.09.25.

Conforme citado pela Representante e evidenciado na fl. 08 da peça 08, o edital revogado não previu a exigência de grau de endividamento igual ou inferior a 0,5 dos licitantes. Compulsando o processo licitatório atual (SEI nº 6022.2024/0007547), verifica-se que a versão inicial do edital tampouco previa a exigência de grau de endividamento (Doc. SEI nº 111214774).

A inserção do dispositivo impugnado só ocorreu após a suspensão do edital publicada no DOC de 14.11.24, para análise de apontamentos realizados por este Tribunal, os quais, todavia, não se referiram ao índice econômico (TC nº 003479/2024).

Outrossim, conforme editais trazidos à baila pela Representante, promovidos pela SIURB, em 2024, referente também à execução de obras de engenharia, não houve a mencionada exigência (peças 05/09).

A Auditoria, no âmbito do TC 001021/2024, já havia apontado em relação ao Edital de Concorrência nº 001/SMSUB/COGEL/2024, para contratação de serviços de usinagem asfáltica,

a ausência de justificativa técnica para a alteração do grau de endividamento geral para menor ou igual a 0,5, em relação à contratação anterior de insumos asfálticos (Pregão Eletrônico nº 12/SMSUB/COGEL/2023).

Em análise detida do processo licitatório, constata-se que não houve apresentação de justificativas para a exigência de índices econômicos na versão inicial do edital, nem para a inserção posterior da exigência de grau de endividamento.

Em resposta à impugnação apresentada pela Representante no processo licitatório (Doc. SEI nº 125412443) tampouco houve apresentação de estudos ou planilhas contendo dados da realidade local das empresas que atuam na execução do objeto, de modo a embasar a exigência de grau de endividamento igual ou inferior a 0,5.

Manifestação Prévia da SIURB (peça 30)

Na peça 30, a SIURB apresentou defesa, em relação à exigência de grau de endividamento igual ou inferior a 0,5 dos licitantes no edital, segmentando a argumentação nos seguintes itens:

a) Natureza, Vulto e Complexidade da Obra (fls. 04/06 da peça 30)

Conforme detalhado no Edital e em seus anexos, o objeto licitado transcende a definição de uma simples obra de engenharia, tratando-se de um projeto de alta complexidade e impacto "CONTRATAÇÃO DE EMPRESA ESPECIALIZADA EM ENGENHARIA PARA ELABORAÇÃO DE PROJETO EXECUTIVO E EXECUÇÃO DA OBRA DE IMPLANTAÇÃO DE RESERVATÓRIO DE CONTENÇÃO DE CHEIAS DO CÓRREGO JACÚ/RESERVATÓRIO RIO VERDE RRV-01". Esta obra possui um valor estimado de R\$ 329.810.305,55 e um prazo de execução de 24 meses.

O Estudo Técnico Preliminar (ETP) descreve a magnitude da intervenção: um reservatório com capacidade para 192.000 m³, profundidade de 16 metros, ocupando uma área de 12.000 m².

A sua execução envolve não apenas a construção da estrutura principal, mas também a demolição de canalização existente, escavações de grande porte, implantação de paredes diafragma, execução de tirantes, aplicação de volumes expressivos de concreto e aço, e a instalação de um complexo sistema de bombeamento composto por nove bombas de alta capacidade (600 L/s cada), além de vertedores laterais de dimensões consideráveis. Tais características, por si sós, já denotam a alta complexidade técnica e o elevado investimento financeiro requerido, demandando da empresa contratada uma capacidade gerencial e financeira acima da média.

[...]

O Grau de Endividamento (GE) como Ferramenta de Análise Prudencial: O Grau de Endividamento, calculado pela razão entre o Passivo (Circulante + Exigível a Longo Prazo) e o Ativo Total, é um indicador contábil que mensura a proporção dos ativos de uma empresa que são financiados por capital de terceiros. Um índice GE mais baixo (no caso, f 0,5) sugere que a empresa depende menos de recursos externos, financiando uma maior parcela de seus ativos com capital próprio. Esta condição, em tese, confere à empresa maior autonomia financeira, menor exposição ao risco de crédito e maior capacidade de:

1. Absorver choques financeiros inesperados, como os decorrentes da materialização dos riscos supracitados.
2. Gerenciar o fluxo de caixa de um projeto de longa duração e alto investimento, que naturalmente impõe um ciclo financeiro extenso.
3. Obter novas linhas de crédito ou garantias contratuais, se necessário, durante a execução da obra, uma vez que sua capacidade de endividamento não estaria no limite.

Embora se reconheça que o endividamento pode ser uma estratégia de crescimento para empresas, inclusive no setor de infraestrutura, no contexto de uma licitação para uma obra pública de tamanha magnitude e criticidade, a Administração deve pautar-se pela prudência e pela busca da máxima segurança na execução contratual.

A exigência de um GE $\leq 0,5$, combinada com os demais indicadores de liquidez (LG e LC ≥ 1) e capital mínimo, visa compor um cenário de maior resiliência financeira da licitante.

Não se trata de aferir isoladamente a "solvência absoluta", mas de avaliar a estrutura de capital e a capacidade de alavancagem sustentável da empresa frente aos desafios do contrato.

Estudos sobre o setor de construção civil² indicam a relevância dos índices de endividamento na avaliação de risco. A título de comparação, uma análise do setor de construção em Portugal³, aponta um endividamento mediano entre 65% e 70%. Embora se trate de outro mercado, tal dado serve de parâmetro para reforçar que a fixação de um limite de 50% (GE $\leq 0,5$) no Brasil, para uma obra desta magnitude, busca selecionar empresas com uma solidez financeira superior à média, o que é plenamente defensável.

[...] (sem grifos)

² [www.unirv.edu.br](https://www.unirv.edu.br/conteudos/fckfiles/files/FRANSLEY%20SANTOS.pdf), acessado em maio 30, 2025, <https://www.unirv.edu.br/conteudos/fckfiles/files/FRANSLEY%20SANTOS.pdf>

³ [www.impic.pt](https://www.impic.pt/impic/assets/misc/relatorios_dados_estatdicos/Rel_Analise_Econ-Fin_Construcao_2017.pdf), acessado em maio 30, 2025, https://www.impic.pt/impic/assets/misc/relatorios_dados_estatdicos/Rel_Analise_Econ-Fin_Construcao_2017.pdf

b) Exigência do índice somada à possibilidade de formação de Consórcios (fls.06/08 da peça 30)

Em relação à análise do endividamento e da capacidade econômica das empresas consorciadas, destaca-se a jurisprudência que reconhece a importância de considerar a soma dos índices de endividamento e a capacidade técnica e financeira conjunta das participantes.

1. Acórdão do Tribunal de Contas da União (TCU): O TCU, em seus acórdãos, tem enfatizado que, ao avaliar contratos de consórcios, deve-se considerar a capacidade total do grupo formado. O Acórdão nº 1.781/2010 reconheceu que “a análise da capacidade técnica e financeira do consórcio deve ser realizada de forma conjunta, sendo possível a verificação do cumprimento das exigências de regularidade e de solvência pelas empresas consorciadas, desde que a somatória dos respectivos índices atinja o percentual estipulado.”
2. Acórdão do TCM-SP: Em decisão que trata da constituição de consórcios, o TCM-SP reiterou que “a aferição da capacidade das empresas consorciadas deve ser feita de maneira conjunta, levando em consideração a soma dos indicadores financeiros, permitindo que, mesmo com índices individuais que possam ser inferiores aos parâmetros exigidos, o consórcio completo demonstre viabilidade econômica.”

[...]

Destaca-se que a competitividade da presente licitação foi devidamente assegurada, conforme demonstrado pela expressiva participação de oito concorrentes, incluindo dois consórcios formados por múltiplas empresas de reconhecida atuação no setor. A admissão de consórcios, conforme previsto no item 4 do Edital de Concorrência nº 90019/24/SIURB e em conformidade com a Lei nº 14.133/2021, ampliou as possibilidades de participação, permitindo a união de capacidades técnicas e econômicas de diferentes empresas. Tal medida contribuiu para o aumento da concorrência e para a seleção da proposta mais vantajosa à Administração Pública, garantindo isonomia entre os licitantes e respeito aos princípios da legalidade, impessoalidade e eficiência. (sem grifos)

c) Precedentes do Tribunal de Contas da União pela possibilidade de exigência de índice para verificação da situação econômico-financeira das licitantes (fls.08/10 da peça 30)

[...] existem inúmeros precedentes na Jurisprudência dos Tribunais de Contas estaduais e o TCU já reconheceram como legítima a exigência de índices financeiros, eis que:

Há justificativa técnica e proporcionalidade (o que se verifica em abundância no presente caso, inclusive mediante a possibilidade de participação de empresas em consórcios).

O índice é objetivamente verificável por meio dos balanços contábeis;

Não impeça indevidamente a ampla concorrência.

Vejamos:

Acórdão 628/2014 – TCU – Plenário: Considerou razoável e legal a exigência de índice de endividamento total menor ou igual a 0,6, desde que devidamente justificada no processo, especialmente em contratações que envolvem pagamento de encargos trabalhistas, como serviços terceirizados.

Acórdão 2299/2011 – TCU – Plenário: Destacou que a exigência de índices contábeis, como grau de endividamento, deve ser usualmente adotada para a correta avaliação da situação financeira e devidamente justificada no processo licitatório, sob pena de restrição indevida à competitividade.

Acórdão 1214/2013 – TCU – Plenário: Recomendou que os editais sejam mais exigentes quanto à qualificação das licitantes, mas com equilíbrio, a fim de não perder o foco na obtenção do bom preço, ressaltando a importância de critérios que assegurem a capacidade financeira das empresas contratadas.

[...] (sem grifos)

d) Resposta aos Apontamentos da Auditoria e da Representação (fls. 10/11 da peça 30)

Quanto à Ausência de Justificativa Técnica Prévia nos Autos: Admite-se que a Justificativa formal para a adoção do índice $GE < -0,5$ poderia ter sido detalhada com maior profundidade na fase interna do processo. Contudo, é imperioso destacar que a motivação para tal critério não é superveniente ou arbitrária; ela decorre logicamente da análise de risco intrínseca ao projeto.

Contudo, é imperioso destacar que a necessidade de tal critério não surge de forma isolada ou arbitrária, mas decorre logicamente da análise da complexidade, do vulto e, principalmente, dos riscos inerentes à obra do Reservatório Rio Verde. Estes elementos estão devidamente consubstanciados no Estudo Técnico Preliminar (ETP) e na Matriz de Riscos documentos que integram o processo licitatório desde sua fase interna de planejamento.

A exigência do $GE < -0,5$ visa, portanto, garantir a seleção de empresas com uma estrutura de capital mais sólida, menos dependentes de financiamento de terceiros e, por conseguinte, com maior capacidade de resiliência financeira para absorver imprevistos e levar a termo uma obra de tamanha envergadura e importância para a cidade. O presente relatório, ao detalhar tecnicamente essa correlação, supre a necessidade de formalização dessa justificativa.

Quanto à Comparação com Editais Anteriores da SIURB e à Alteração do Edital tem-se que, a Administração Pública, no exercício de sua função, possui não apenas a prerrogativa, mas o dever de rever e aprimorar seus instrumentos convocatórios com base na experiência adquirida, nas lições aprendidas e,

fundamentalmente, na análise específica de cada objeto a ser licitado. O fato de editais anteriores, possivelmente para obras de menor complexidade, vulto ou risco, não terem contido a exigência do GE $\leq 0,5$, não invalida sua pertinência para o caso singular do Reservatório Rio Verde.

Cada licitação é um ato administrativo individualizado, e os requisitos de qualificação devem ser moldados às suas especificidades.

A alteração do edital para incluir o índice decorre de um aprimoramento da análise de riscos do projeto, refletindo um amadurecimento da gestão e um alinhamento às melhores práticas preconizadas pela Lei nº 14.133/2021, que enfatiza o planejamento e a gestão de riscos como pilares da contratação pública.

Quanto à Alegada Restrição à Competitividade: É fundamental ponderar que o objetivo precípua da fase de habilitação, e em particular da qualificação econômico-financeira, não é a ampliação irrestrita e indiscriminada da competição, mas sim a aferição da capacidade real das licitantes em executar satisfatoriamente o futuro contrato. A busca pela proposta mais vantajosa para a Administração deve ser sempre sopesada com a necessidade de garantir a conclusão da obra ou serviço com a qualidade esperada e dentro dos prazos estabelecidos. Em obras de alta complexidade e valor, como a presente, uma restrição à participação que seja calculada, justificada e proporcional, visando selecionar empresas com maior solidez e capacidade de suportar os encargos contratuais, não apenas é legal, como também se alinha aos princípios da eficiência e da segurança jurídica, protegendo o interesse público e o erário contra os riscos de contratos inexecutáveis ou abandonados [...] (sem grifos)

e) Da necessidade de análise da situação concreta dos precedentes citados na Representação (fls. 12/13 da peça 30)

[...]

A exigência do GE $\leq 0,5$, no caso da Concorrência nº 90019/24/SIURB, alinha-se aos preceitos da Súmula 289 do TCU:

1. Justificativa no Processo: Conforme extensivamente detalhado na seção anterior e neste relatório, a justificativa para a adoção do índice reside na magnitude, complexidade técnica, longa duração e, crucialmente, nos riscos financeiros e de execução inerentes à obra do Reservatório Rio Verde, todos pormenorizados no Estudo Técnico Preliminar e na Matriz de Riscos que integram o processo licitatório.

2. Parâmetros Atualizados de Mercado e Compatibilidade com o Objeto: O Grau de Endividamento é um indicador contábil universalmente reconhecido e utilizado na análise financeira de empresas.⁷ O valor de referência de 0,5, embora possa ser considerado conservador, é compatível com a necessidade de selecionar empresas com excepcional solidez financeira para um projeto de altíssimo vulto (R\$ 329,8 milhões) e criticidade. A Administração, em sua discricionariedade motivada, pode estabelecer parâmetros mais rigorosos para obras que, como

esta, demandam não apenas capacidade técnica, mas uma robusta capacidade de investimento e de gerenciamento de riscos financeiros ao longo de 24 meses.

3. Vedação a Índices de Mera Rentabilidade ou Lucratividade: O Grau de Endividamento (Passivo Exigível Total / Ativo Total) não se enquadra nesta vedação, pois afere a estrutura de capital e o nível de dependência de recursos de terceiros, e não a rentabilidade ou lucratividade da empresa.

- Acórdão TCU nº 310/2010-Plenário:

Citado pela representante, este acórdão, ao analisar um caso específico, apontou a dificuldade de empresas de construção civil atenderem a um índice de endividamento de 0,5, sugerindo que tal exigência poderia ser direcionadora. É fundamental, contudo, analisar o contexto daquele julgado. As decisões do TCU são eminentemente casuísticas.

A crítica do Tribunal, em regra, não se volta contra o índice em si, mas contra sua imposição desprovida de justificativa técnica adequada ao objeto ou quando se revela desarrazoado para a licitação em particular.

No caso do Reservatório Rio Verde, a SIURB pode e deve demonstrar que as particularidades da obra justificam o critério adotado, distinguindo-o da situação fática que ensejou o Acórdão 310/2010.

A autonomia administrativa municipal permite a adoção de critérios que, devidamente fundamentados, visem o interesse público, mesmo que sigam uma linha mais conservadora que a observada em outros certames.

- Acórdão TCU nº 2.622/2013 - Plenário: Este acórdão é frequentemente invocado em discussões sobre qualificação econômico-financeira e a necessidade de justificar os índices adotados. [...] (sem grifos)

f) Primazia do Interesse Público: A Imperiosa Necessidade da Obra e os Riscos da Postergação - Relevância Socioeconômica e Ambiental do Reservatório Rio Verde (fls.13/14 da peça 30)

A implantação do Reservatório do Córrego Rio Verde transcende a mera execução de uma obra pública; representa uma intervenção estruturante de profundo impacto socioeconômico e ambiental para a cidade de São Paulo. Conforme exhaustivamente detalhado no Estudo Técnico Preliminar (ETP), a bacia do Rio Verde sofre com a ocupação desordenada e a impermeabilização do solo, resultando em um aumento crítico das vazões em períodos chuvosos, que superam a capacidade da calha natural do rio e tornam as inundações um evento recorrente e devastador para a população local.

A construção do reservatório, com capacidade para armazenar 192.000 m³ de água, tem como objetivo primordial a mitigação desses eventos, protegendo vidas, o patrimônio público e privado, e a infraestrutura urbana. Os benefícios diretos para a população são inúmeros: melhoria da qualidade de vida com a redução do

risco de perdas materiais e de exposição a doenças de veiculação hídrica; diminuição das interrupções em serviços essenciais (transporte, energia, comunicação) e no tráfego viário; e potencial valorização imobiliária das áreas que deixarão de ser cronicamente afetadas por enchentes . [...] (sem grifos)

g) Prejuízos irreversíveis decorrentes de Atraso na celebração do contrato (fls. 14/15 da peça 30)

A suspensão ou o atraso injustificado no prosseguimento do certame licitatório para a contratação das obras do Reservatório Rio Verde acarretaria uma série de prejuízos de ordem social, econômica e administrativa para o Município de São Paulo.

Primeiramente, a postergação da obra significa a manutenção da população e da infraestrutura local em estado de vulnerabilidade frente aos riscos de inundação. Em um cenário de crescente frequência de eventos climáticos extremos, cada período chuvoso sem a devida infraestrutura de contenção representa um risco iminente de novos desastres, com potencial para perdas de vidas, desabrigados e danos materiais de grande monta.

Do ponto de vista econômico, atrasos em projetos de infraestrutura desta magnitude frequentemente resultam em custos adicionais ao erário. A inflação setorial da construção civil, a variação cambial (para equipamentos importados) e a necessidade de readequação de projetos e planilhas orçamentárias podem majorar significativamente o custo final da obra. Além disso, os custos indiretos associados à ocorrência de novas enchentes – como gastos emergenciais, recuperação de vias, limpeza urbana e assistência às vítimas – continuariam a onerar os cofres públicos. [...] (sem grifos)

h) A Importância da Solidez Financeira das Licitantes em Obras de Grande Vulto (fls. 15/18 da peça 30)

A exigência de comprovada qualificação econômico-financeira das empresas licitantes, especialmente em contratos de obras de grande vulto e complexidade como o do Reservatório Rio Verde, não constitui mero formalismo, mas sim um mecanismo essencial de salvaguarda do interesse público e de mitigação de riscos contratuais.

[...]

Empresas com maior solidez financeira demonstram, intrinsecamente, uma maior capacidade de alocar os recursos necessários para a execução contratual, gerenciar de forma eficaz o fluxo de caixa em projetos de longo prazo – como os 24 meses previstos para o Reservatório Rio Verde – e, crucialmente, absorver custos imprevistos que podem surgir da materialização dos riscos identificados. A capacidade de investir em equipamentos modernos e adequados, contratar e reter mão de obra qualificada, e adotar tecnologias construtivas eficientes está diretamente correlacionada à saúde financeira da contratada, o que, por sua vez,

impacta diretamente a qualidade final da obra e o cumprimento dos prazos estabelecidos. [...] (sem grifos)

Na peça 32, a Comissão Permanente de Licitação realizou uma análise empírica do processo licitatório, no intuito de pugnar pela ausência de restrição à competitividade no certame, conforme se segue:

Em complemento às justificativas legais e técnicas já apresentadas, esta Secretaria traz à análise dados empíricos que demonstram, de forma inequívoca, que a exigência de qualificação econômico-financeira, especificamente o Grau de Endividamento (GE) inferior ou igual a 0,5, não produziu qualquer efeito de restrição à competitividade na Concorrência nº 90019/24/SIURB.

A sessão de abertura do certame contou com a expressiva participação de 8 (oito) licitantes, sendo 6 (seis) empresas individuais e 2 (dois) consórcios, que congregam um total de 8 (oito) outras grandes empresas do setor. Tal número, por si só, já evidencia um ambiente de ampla concorrência.

A robustez da compevidade neste certame torna-se ainda mais evidente quando comparada ao histórico de licitações recentes para obras de complexidade similar promovidas por esta Pasta, as quais não continham a mesma exigência de GE. Conforme dados públicos, o número de participantes em outros certames foi significativamente menor [...]

Os dados demonstram que a Concorrência nº 90019/24/SIURB, mesmo com o critério de GE, atraiu o dobro de concorrentes da segunda licitação mais disputada. Fica claro que a exigência do índice não apenas não restringiu a competição, como o certame em questão se mostrou o mais competitivo entre as grandes obras de drenagem licitadas recentemente.

Ademais, estudo interno (127682479) realizado por esta Secretaria sobre as empresas participantes de licitações realizadas em SIURB de 2022 até a presente data, com uma amostra de 98 empresas, demonstra que a vasta maioria já apresenta um Grau de Endividamento inferior a 0,5. Tal constatação indica que o índice editalício não se configura como um requisito proibitivo, mas sim como um filtro de prudência que seleciona empresas com gestão financeira saudável. [...] (sem grifos) (fl. 03 da peça 32).

Análise Conclusiva da Auditoria

Não obstante o concluído em sede de Relatório Preliminar, constata-se que, em sede de manifestação prévia, a SIURB apresentou, na peça 30, justificativa técnica para exigência de grau de endividamento menor ou igual a 0,5 dos licitantes, na Concorrência Presencial nº 90019/24/SIURB.

A justificativa foi dividida nos seguintes itens de defesa: Natureza, Vulto e Complexidade da Obra; Exigência do índice somada à possibilidade de formação de Consórcios; Precedentes do Tribunal de Contas da União pela possibilidade de exigência de índice para verificação da situação econômico-financeira das licitantes; Resposta aos Apontamentos da Auditoria e da Representação; Necessidade de análise da situação concreta dos precedentes citados na Representação, Primazia do Interesse Público: A Imperiosa Necessidade da Obra e os Riscos da Postergação - Relevância Socioeconômica e Ambiental do Reservatório Rio Verde; Prejuízos irreversíveis decorrentes de Atraso na celebração do contrato e Importância da Solidez Financeira das Licitantes em Obras de Grande Vulto.

Em complemento, na peça 32, a Comissão de Licitação trouxe à baila um histórico de licitações de objetos similares, sem a exigência do grau de endividamento impugnado, mas com número de participação de licitantes menor que o presente edital. Dessa forma, a Comissão asseverou que a exigência do índice não restringiu a competição do certame.

Por último, a SIURB apresentou um estudo de grau de endividamento de empresas que participaram de licitações entre 2022 a 2025 com a Pasta, totalizando 98 empresas, das quais 91% apresentaram grau de endividamento menor ou igual a 0,5 (fl. 05/14 da peça 32).

Considerando a justificativa técnica e o estudo realizado pela SIURB contendo dados da realidade local das empresas que atuam na execução do objeto, **está solucionado** o ponto representado, **desde que os documentos trazidos pela Origem (peças 30 e 32) sejam integrados ao processo licitatório (SEI nº 6022.2024/0007547-0)**, em cumprimento ao art. 69 da LF nº 14.133/21⁴.

Recomenda-se que para os próximos editais da Pasta de objeto e complexidade similar haja uma padronização em relação a exigência de índices econômicos de modo a garantir segurança jurídica para os licitantes.

⁴ Art. 69. A habilitação econômico-financeira visa a demonstrar a aptidão econômica do licitante para cumprir as obrigações decorrentes do futuro contrato, devendo ser comprovada de forma objetiva, por coeficientes e **índices** econômicos previstos no edital, **devidamente justificados no processo licitatório**, e será restrita à apresentação da seguinte documentação [...] (grifos nossos).

3. CONCLUSÃO

À luz das análises efetuadas, em sede de relatório conclusivo, considera-se **solucionado** o ponto representado, **desde que os documentos trazidos pela Origem (peças 30 e 32) sejam integrados ao processo licitatório (SEI nº 6022.2024/0007547-0)**, em cumprimento ao art. 69 da LF nº 14.133/21.

Sugere-se que seja recomendado à SIURB que, para os próximos editais da Pasta de objeto e complexidade similar, haja uma padronização em relação à exigência de índices econômicos.

À consideração e deliberação de Vossa Excelência.

São Paulo, em 25.06.25

DOUGLAS R. O. FRANCO
Auditor de Controle Externo

PEDRO LUIS DE VASCONCELOS OLIVEIRA
Supervisor de Controle Externo

CARLOS RICHELLE SOARES DA SILVA
Coordenador Chefe