

**PARECER DE JULGAMENTO REFERENTE À IMPUGNAÇÃO
INTERPOSTA PELA EMPRESA COMPANHIA DE SEGUROS ALIANÇA
DO BRASIL - PREGÃO ELETRÔNICO Nº 19/2016**

Trata-se de impugnação do Edital nº 19/2016 apresentada pela empresa Companhia de Seguros Aliança do Brasil, acerca das exigências contidas nos itens 11.1.2, alíneas “b2”, “d” e “e” que estabelece:

- b2) As empresas que apresentarem resultado menor que 01 (um), em quaisquer dos índices referidos abaixo, deverá demonstrar sua boa situação financeira comprovando o patrimônio líquido mínimo de 10% (dez por cento) do valor estimado anual da contratação, conforme exigido na alínea “c” deste subitem:*

$$LG = \frac{\text{Ativo Circulante} + \text{Realizável a Longo Prazo}}{\text{Passivo Circulante} + \text{Exigível a Longo Prazo}}$$

$$SG = \frac{\text{Ativo Total}}{\text{Passivo Circulante} + \text{Exigível a Longo Prazo}}$$

$$LC = \frac{\text{Ativo Circulante}}{\text{Passivo Circulante}}$$

Onde:

LG - Liquidez Geral
SG - Solvência Geral
LC - Liquidez Corrente

(...)

- d) Capital Circulante Líquido ou Capital de Giro (Ativo Circulante - Passivo Circulante) no valor mínimo de R\$ 868.000,00 (oitocentos e sessenta e oito mil reais), tendo por base o balanço patrimonial e as demonstrações contábeis do último exercício social, (conforme previsto na IN 02/08, Art. 19, Inciso XXIV, alínea “b”, Incluído pela Instrução Normativa nº 6, de 23 de dezembro de 2013);*
- e) Declaração do licitante, acompanhada da relação de compromissos assumidos, conforme modelo III, constante do Anexo-II deste Edital, de que um doze avos dos contratos firmados com a Administração Pública e/ou com a iniciativa*

privada vigentes na data da apresentação da proposta não é superior ao patrimônio líquido do licitante que poderá ser atualizado na forma descrita na alínea "c", observados os seguintes requisitos, (conforme previsto na IN 02/08, Art. 19, Inciso XXIV, alínea "d", Incluído pela Instrução Normativa nº 6, de 23 de dezembro de 2013):

- e1) A declaração deve ser acompanhada da Demonstração do Resultado do Exercício – DRE, relativa ao último exercício social;*
- e2) Caso a diferença entre a declaração e a receita bruta discriminada na Demonstração do Resultado do Exercício – DRE apresentada seja superior a 10% (dez por cento), para mais ou para menos, o licitante deverá apresentar justificativas*

O artigo 31 da Lei 8.666/93 e a Instrução Normativa nº 2/2008 SLTI/MPOG determina em seu artigo 19, Inciso XXIV, alíneas "a", "b", "c" e "d" autoriza a Administração a exigir dos licitantes a apresentação de documentos que comprovem a sua capacidade econômico-financeira para a execução de serviços ou o fornecimento de bens.

É importante ressaltar que a redação vigente dos dispositivos já mencionados da Instrução Normativa nº 2/2008 SLTI/MPOG, determinada pela Instrução Normativa nº 06/2013, decorreu de exigência do Tribunal de Contas da União – TCU, levada a efeito por meio do item 9.1.10 do seu Acórdão nº 1214/2013-Plenário, qual seja:

"9.1.10 sejam fixadas em edital as exigências abaixo relacionadas como condição de habilitação econômico-financeira para a contratação de serviços continuados:

9.1.10.1 índices de Liquidez Geral (LG), Liquidez Corrente (LC) e Solvência Geral (SG) superiores a 1 (um), bem como Capital Circulante Líquido (CCL) ou Capital de Giro (Ativo Circulante – Passivo Circulante) de, no mínimo, 16,66% (dezesseis inteiros e sessenta e seis centésimos por cento) do valor estimado para a contratação, índices calculados com base nas demonstrações contábeis do exercício social anterior ao da licitação;

9.1.10.2 patrimônio líquido igual ou superior a 10% (dez por cento) do valor estimado da contratação;

9.1.10.3 patrimônio líquido igual ou superior a 1/12 (um doze avos) do valor total dos contratos firmados pela licitante com a Administração Pública e com empresas privadas, vigentes na data de abertura da licitação. Tal informação deverá ser comprovada por meio de declaração, acompanhada da Demonstração do Resultado do Exercício (DRE) relativa ao último exercício social, e se houver divergência superior a

10% (para cima ou para baixo) em relação à receita bruta discriminada na DRE, a licitante deverá apresentar as devidas justificativas para tal diferença;

9.1.10.4 apresentação de certidão negativa de feitos sobre falência, recuperação judicial ou recuperação extrajudicial, expedida pelo distribuidor da sede do licitante.”

Neste aspecto, bastante elucidativo o seguinte trecho do voto do Ministro Relator Aroldo Cedraz, proferido naquele documento:

“44. O grupo de estudos registrou que as exigências de qualificação econômico-financeira previstas na maioria dos editais não estão sendo capazes de evitar a contratação de empresas sem a devida capacidade econômico-financeira para honrar os compromissos pertinentes à prestação dos serviços.

45. O grupo entende que deve ser sempre exigido que a empresa tenha patrimônio líquido mínimo de 10% do valor estimado da contratação, independentemente dos índices de liquidez geral, liquidez corrente e solvência geral. O grupo ressalta que empresas de prestação de serviço são altamente demandantes de recursos financeiros de curto prazo para honrar seus compromissos, sendo necessário que elas tenham recursos suficientes para honrar no mínimo dois meses de contratação sem depender do pagamento por parte do contratante. Assim, propõe que se exija dos licitantes que eles tenham capital circulante líquido de no mínimo 16,66% (equivalente a 2/12) do valor estimado para a contratação (período de um ano).

46. Alerta também o grupo que é importante verificar se a licitante tem patrimônio suficiente para suportar compromissos já assumidos com outros contratos sem comprometer a nova contratação, o que pode ser feito por meio da análise da relação de compromissos assumidos. A correção das informações contidas nessa relação poderá ser objeto de avaliação a partir do cotejamento dos valores apresentados com os da receita bruta discriminada no Demonstrativo de Resultado do Exercício, uma vez que grande parte da receita de empresas de terceirização é derivada de contratos. Assim, o grupo propõe que o valor do patrimônio líquido da contratada não poderá ser inferior a 1/12 do montante total constante da relação de compromissos.

47. A então 3ª Secex, ao analisar esse ponto, entendeu que não haveria autorização legal para a exigência de capital circulante líquido mínimo de 16,66% do valor estimado da contratação. Assevera que tais números “por serem limitadores do direito de licitar dos administrados, não podem ser aleatoriamente fixados pela administração”. Aduz aquela unidade técnica que o art. 31, inciso I, da Lei 8.666/93 diz que as demonstrações contábeis têm por objetivo comprovar a ‘boa situação financeira’ da empresa, “o que, sem dúvida, explana conceito aberto, mas nem por isso autorizador de limitações indevidas por parte do administrador; daí por que, mesmo razoáveis os valores e índices declinados na proposta, estes só podem ser adotados se

estabelecidos por meio de decreto regulamentador, visto que este tipo de normativo existe justamente para explicitar a lei” (grifos do original).

48. Entendo não assistir razão à unidade técnica nesse aspecto. A prevalecer o entendimento defendido pela então 3ª Secex, só poderiam ser adotados critérios e índices expressamente estabelecidos na própria Lei 8.666/93 ou em decreto regulamentador. Nessa hipótese, as únicas exigências numéricas possíveis, na ausência de decreto regulamentador sobre a matéria, seriam o capital social ou patrimônio líquido de até 10% do valor estimado da contratação (expressamente previsto no art. 31, §3º da Lei 8.666/93) e a garantia, limitada a 1% do valor estimado (art. 31, inciso III). Nem mesmo o estabelecimento de valores mínimos de índices poderia ser feito, uma vez que não há previsão normativa expressa a respeito desses valores.

49. A leitura do art. 31 da Lei de Licitações indica que o legislador não estabeleceu de forma precisa quais critérios, índices e valores a serem requeridos. E nem deveria fazê-lo, julgo eu, diante da diversidade de tipos e complexidades de objetos, que podem requerer exigências distintas. A lei estabeleceu sim, determinados limites para as exigências a serem feitas pela administração, como valor máximo de patrimônio líquido, vedação da imposição de faturamento anterior ou índices de rentabilidade ou lucratividade, proibição da exigência de índices e valores não usualmente adotados. A lei também requer, de forma explícita, que a comprovação da boa situação financeira seja feita de forma objetiva por meio de índices devidamente justificados no processo administrativo da licitação.

50. Assim, se os critérios previstos pela administração estiverem dentro desses parâmetros, entendo que é perfeitamente legal exigí-los. E os critérios sugeridos pelo grupo de estudos situam-se nos limites estabelecidos em lei, tendo-se apresentado justificativas técnicas pertinentes que motivam sua adoção.

51. Cabe ainda destacar que a própria 3ª Secex, na análise de outro processo, TC 016.363/2011-6, havia se manifestado a favor da inserção de tais exigências referentes à qualificação econômico-financeira em edital de licitação realizado pelo TCU, com base no trabalho realizado pelo grupo de estudos, conforme se verifica em trecho do voto do Ministro Walton Alencar Rodrigues, Relator daquele processo (Acórdão 2.247/2011-Plenário):

“No presente caso, os requisitos de qualificação econômico-financeira foram definidos nos itens 33.1, 33.2, 33.3 e 33.4 do edital do pregão eletrônico 26/2011 e reproduzem as propostas de melhoria ofertadas pelo Grupo de Estudos. Para melhor esclarecimento do assunto, copio os itens mencionados (peça 9, p. 8-9):

‘33.1. Balanço patrimonial do exercício anterior ao da licitação, comprovando, cumulativamente, que possui os seguintes índices:

a) Liquidez Geral, Liquidez Corrente e Solvência Geral superiores a 1 (um); (...)

b) *Capital Circulante Líquido – CCL ou Capital de Giro (ativo circulante – passivo circulante) no valor mínimo de 16,66% (dezesesseis inteiros e sessenta e seis centésimos por cento) do valor estimado para a contratação, tendo por base o balanço patrimonial e as demonstrações contábeis do último exercício social.*

33.2. *comprovação de patrimônio líquido não inferior a 10% (dez por cento) do valor estimado da contratação, por meio do balanço patrimonial e das demonstrações contábeis do último exercício social, apresentados, na forma da lei, vedada a substituição por balancetes ou balanços provisórios, podendo ser atualizado por índices oficiais, quando encerrados há mais de 3 (três) meses da data da sessão pública de abertura deste Pregão;*

33.3. *declaração, conforme modelo constante do Anexo IX, que contenha relação de compromissos assumidos, demonstrando que 1/12 (um doze avos) do valor total dos contratos firmados com a administração pública e/ou com a iniciativa privada, vigentes na data prevista para apresentação da proposta, não é superior a 100% (cem por cento) do patrimônio líquido, podendo este ser atualizado na forma da subcondição 33.2;*

33.3.1. *Com o objetivo de demonstrar a veracidade das informações prestadas na subcondição anterior, o licitante classificado, provisoriamente, em primeiro lugar, deverá apresentar a Demonstração de Resultado do Exercício (DRE) referente ao último exercício social.*

33.3.2. *Caso seja detectada divergência no valor total dos contratos firmados com a administração pública e/ou com a iniciativa privada, informada na declaração de que trata a subcondição 33.3, de 10% (para mais ou para menos) em relação à receita bruta discriminada na Demonstração de Resultado do Exercício (DRE), o licitante deverá apresentar os devidos esclarecimentos juntamente com a documentação referente à QUALIFICAÇÃO ECONÔMICO-FINANCEIRA – Art. 31 da Lei nº 8.666/93.*

33.4. *certidão negativa de feitos sobre falência, recuperação judicial ou recuperação extrajudicial, expedida pelo distribuidor da sede do licitante;*

Os itens 33.1 e 33.3 retrocitados são idênticos aos itens 31.1 e 31.3 do edital do pregão eletrônico 58/2010 deste TCU, para contratação de serviço continuado de manutenção e limpeza de jardins e espelho d'água, os quais foram objeto de representação no âmbito do TC 031.163/2010-6.

Pela importância da matéria e considerando o percuente exame efetuado pela 3ª Secex, entendo pertinente transcrever excerto da instrução (TC 031.163/2010-6, peça 11) que serviu de base para o Acórdão 2.523/2011-2C, submetido ao Colegiado mediante relação:

‘4.16 A exigência da relação de compromissos assumidos (item 31.3 do edital) também encontra amparo no art. 31, § 4º da Lei 8.666/93, e tem por finalidade avaliar a real

capacidade da empresa de cumprir satisfatoriamente o objeto licitado, considerando os compromissos já assumidos em outros contratos. Ressalte-se que a Lei estabelece que a diminuição da capacidade operativa ou da disponibilidade financeira decorrentes de outros compromissos assumidos deve ser avaliada em relação ao patrimônio líquido da empresa.

4.17 Sobre a questão, Marçal Justen Filho (Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos, 12ª Edição, 2008, pag. 449) apresenta os esclarecimentos a seguir:

A exigência de relação dos compromissos apenas adquire utilidade quando tenha sido previsto patrimônio líquido mínimo. Objetiva verificar se os dados contábeis não estão prejudicados em função de fatos supervenientes. (...)

A relação de compromissos apenas poderá referir-se a eventos posteriores à data de apuração do balanço. Ora, a empresa pode ter ampliado o montante de seus compromissos após o balanço tanto quanto pode ter ampliado sua disponibilidade de recursos. Logo, deve ser assegurado ao licitante demonstrar que os compromissos supervenientes não reduziram o montante do patrimônio líquido, de modo a continuar a preencher os requisitos do edital.

4.18 No caso concreto, diante do disposto na Lei e das justificativas apresentadas, não identificamos irregularidade no edital ao exigir que o valor do patrimônio líquido da licitante não seja inferior a 1/12 do valor total anual constante da relação de compromissos. Segundo os responsáveis, tal exigência tem por finalidade garantir que, numa eventual falência, a empresa tenha condições econômicas de honrar o passivo trabalhista com seus empregados, o que resguardaria a Administração Pública de possíveis prejuízos decorrentes de demandas trabalhistas.

Vale registrar que, além da análise supra, a 3ª Secex também se desdobrou com bastante propriedade acerca da necessidade de comprovar índice de CCL no valor mínimo de 16,66% do valor estimado para a contratação (idem ao item 33.1.b do edital do pregão eletrônico 26/2011), concluindo pela validade da exigência. Todavia, como tal condição não foi questionada pela representante, encontra-se fora do escopo deste processo.

No que interessa à apuração do requisito contra o qual se insurge a representante, verifico que a apresentação da relação dos compromissos assumidos, calculada em função do patrimônio líquido atualizado (item 33.3), está literalmente autorizada pelo art. 31, § 4º, da Lei 8.666/93. A exigência para apresentar meros esclarecimentos (item 33.3.2) não implica, de forma alguma, em restrição à competitividade. Ademais, tal explicação se justifica na medida em que permite inferir a veracidade das informações prestadas pelos licitantes em caso de divergência, de 10% para mais ou para menos, no valor total dos contratos firmados em relação à receita bruta discriminada na Demonstração de Resultado do Exercício.

Portanto, anuo ao entendimento do Grupo de Estudos e da Unidade Técnica, uma vez que tais requisitos de qualificação econômico-financeira têm o propósito de salvaguardar a Administração de futuras complicações com as empresas de terceirização contratadas que, no curto, médio e longo prazos, não conseguem honrar os compromissos assumidos com os contratantes."

52. Mencione-se, ainda, o Acórdão 47/2013-Plenário, em que o Tribunal, ao examinar representação contra edital que continha exigências simultâneas de capital circulante líquido de no mínimo 16,66% e de patrimônio líquido não inferior a 10% do valor estimado da contratação, entendeu que não havia irregularidades em tais exigências, tendo considerado a representação improcedente.

53. Recentemente, a Justiça Federal indeferiu o pedido de medida liminar para que fosse desconsiderada a exigência contida no edital do Pregão Eletrônico 21/2013-TCU, para contratação de serviços de vigilância e segurança privada, de que as licitantes demonstrassem possuir patrimônio líquido de pelo menos 1/12 do montante de seus contratos. O magistrado que indeferiu o pedido fundamentou sua decisão afirmando:

"Entendo ser plenamente razoável a Administração exigir que as empresas licitantes, a título de demonstração de sua capacidade econômico-financeira comprovem possuir um patrimônio líquido capaz de suportar débitos gerados por contratos por ela firmados.

Na verdade, tal exigência decorre do aumento constante da inadimplência e do descumprimento de contratos públicos, o que decorre da incapacidade das empresas de executarem o objeto contratual com os preços avançados nos procedimentos licitatórios, como ocorreu recentemente nesta Seção Judiciária.

...

... a exigência em debate não viola o princípio da isonomia nem tampouco restringe a competitividade entre os licitantes, traduzindo-se apenas como zelo do gestor ao patrimônio público"

54. Ainda em relação à qualificação econômico-financeira, o grupo de estudos propôs também que a administração exija que os licitantes apresentem "certidão negativa de feitos sobre falência, recuperação judicial ou recuperação extrajudicial, expedida pelo distribuidor da sede do licitante". A então 3ª Secex entende que essa exigência não é cabível, pois extrapola o que prevê a Lei 8.666/93, cujo art. 31, inciso II, tem a seguinte redação: "certidão negativa de falência ou concordata expedida pelo distribuidor da sede da pessoa jurídica, ou de execução patrimonial, expedida no domicílio da pessoa física".

55. A esse respeito, o Tribunal já analisou situação semelhante no âmbito do TC 025.770/2009-7. Naquela oportunidade questionou-se exigência de certidão negativa de recuperação judicial e de recuperação extrajudicial. O Tribunal entendeu legítima essa exigência, pois conforme apontado pelo Ministro André Luis de Carvalho, relator

daquele processo, tal certidão “substituí a certidão negativa da antiga concordata em situações surgidas após a edição da lei” (item 24 do voto). Ressalte-se, ainda, que em outras situações o Tribunal se deparou com requisito semelhante e não fez qualquer restrição a respeito (Acórdãos 1.979/2006, 601/2011, 2.247/2011, 2.956/2011, todos do Plenário). Portanto, não vejo óbices para que tal exigência seja feita.”

Trata-se, portanto, de exigências de modo a aferir a aptidão dos licitantes para o cumprimento das obrigações que serão assumidas no contrato administrativo, especialmente quanto ao aspecto qualitativo da contratação.

Ante o exposto, evidencia-se a necessidade de discorrer sobre os 3 (três) pedidos da impugnante.

Nesse contexto, a formulação do pedido (I) de impugnação quanto aos índices de Liquidez Geral, Solvência Geral e Liquidez Corrente, maior ou igual a 1 (um), adotando formas alternativas de aferição da saúde financeira-econômica das licitantes, não merece prosperar pelas razões a seguir relatadas.

Informamos que com relação ao que estabelece o subitem 11.1.2, alínea “b2” do Edital, conforme Comunicação Esterna nº 38/2016, de 25/11/2016, cópia em anexo, que foi divulgado a todos os interessados, por e-mail, bem como no site da Codevasf, com alteração no Edital nº 19/2016, também divulgado no site da Codevasf e do Compras Governamentais, com publicação no DOU em 28/11/2016, a redação passa a ser a seguinte:

“b2) As empresas que apresentarem resultado menor que 01 (um), em quaisquer dos índices referidos abaixo, deverá demonstrar sua boa situação financeira comprovando o patrimônio líquido mínimo de 10% (dez por cento) do valor estimado anual da contratação, conforme exigido na alínea “c” deste subitem:”

$$LG = \frac{\text{Ativo Circulante} + \text{Realizável a Longo Prazo}}{\text{Passivo Circulante} + \text{Exigível a Longo Prazo}}$$

$$SG = \frac{\text{Ativo Total}}{\text{Passivo Circulante} + \text{Exigível a Longo Prazo}}$$

$$LC = \frac{\text{Ativo Circulante}}{\text{Passivo Circulante}}$$

Onde:

LG - Liquidez Geral
SG - Solvência Geral
LC - Liquidez Corrente

Sobre o pedido (II), a Administração da Codevasf entende ser plenamente razoável exigir que as empresas licitantes, a título de demonstração de sua capacidade econômico-financeira comprovem possuir um patrimônio líquido capaz de suportar débitos gerados por contratos por ela firmados. Na verdade, tal exigência decorre do aumento constante da inadimplência e do descumprimento de contratos públicos, o que decorre da incapacidade das empresas de executarem o objeto contratual com os preços avençados nos procedimentos licitatórios. Tal exigência não viola o princípio da isonomia nem tampouco restringe a competitividade entre os licitantes, traduzindo-se apenas como zelo do gestor ao patrimônio público.

A impugnante em seu pedido (III) solicita a exclusão da exigência de relação de compromissos assumidos com a Administração Pública e/ou com a iniciativa privadas vigente na data da apresentação da proposta.

A exigência de que as licitantes demonstrem estar prestando serviços revela-se não apenas coerente com o objeto do certame, conforme determinação mínima da Instrução Normativa nº 2/2008 SLTI/MPOG, como também assegura a contratação de licitante que possua experiência e a qualificação econômico-financeira necessárias à execução do objeto, por se tratar de contrato de prestação de serviço continuado, que pode ser prorrogado por até 60 (sessenta) meses, considerando que atuação é critério relevante para avaliar a solidez do futuro contratado.

Assim, quando a Administração Pública faz uma exigência com a intenção de ver comprovada a capacidade econômico-financeira do licitante, deve fazê-lo em conformidade com as nuances e peculiaridades que caracterizam o contrato a ser firmado, lembrando-se, apenas, que tais imposições devem atender aos princípios norteadores do interesse público.

No caso em tela, a forma que o Administrador encontrou para aferir a capacidade econômico-financeira dos licitantes foi o cumprimento do estabelecido na referida Instrução Normativa.

Desta feita, fica demonstrado que a exigência em tela encontra-se em consonância com o artigo 19, da Instrução Normativa SLTI/MPOG, nº 02, de 30 de abril de 2008, alterada pela Instrução Normativa SLTI/MPOG nº 6, de 23 de dezembro de 2013.

Ademais o grupo de empregados que a Codevasf pretende beneficiar apresenta particularidades, como área de abrangência, em municípios pequenos e distantes dos grandes centros, com dificuldades de profissionais especializados para perícias médicas e atendimento funerário.

Em suma, o presente certame observou todas as prescrições legais e a exigência objeto do questionamento em tela, não implicando na imposição de critérios indevidos e/ou arbitrários para a habilitação das empresas licitantes.

Pelo exposto, propõe-se que a impugnação seja tida como IMPROCEDENTE pela autoridade competente.

É o parecer que submeto a apreciação superior.

Brasília-DF, 6 de dezembro de 2016.


ADALBERTO MARQUES A.T. ALMEIDA
Gerente de Gestão de Pessoas


CLAUDIA ALVES G. BORGES
Chefe da Unidade de Benefícios e Saúde Ocupacional