



PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA
CASA CIVIL
SECRETARIA DE ADMINISTRAÇÃO
DIRETORIA DE RECURSOS LOGÍSTICOS
COORDENAÇÃO-GERAL DE LICITAÇÃO E CONTRATO

Referência: Processo n.º 00087.000176/2014-62
Pregão, na forma eletrônica, n.º 022/2014.

Trata-se da análise da impugnação ao Edital do Pregão em epígrafe, interposta tempestivamente, que tem objeto a seleção e contratação de empresa para prestação de serviço de locação de veículos, com e sem motorista, para todos os Estados das Regiões Sul e Sudeste (Rio Grande do Sul, Santa Catarina, Paraná, São Paulo, Minas Gerais, Rio de Janeiro e Espírito Santo).

I – DO PLEITO

A Impugnante, após análise do edital, apresenta seus argumentos, que em síntese, passamos a transcrever, conforme segue:

Ocorre que a fixação dos Índices de Liquidez Geral e de Liquidez Corrente maiores ou iguais a 1(um), juntamente com a comprovação de patrimônio líquido igual ou superior à 10% (cinco por cento) do valor máximo global da contratação, conforme fixado no Edital, acima reproduzido, não pode permanecer da forma como foi ali descrita, posto que não se justifica em face do objeto do certame. Ou seja, adota esta Entidade, o cumprimento de 02(dois) critérios de contabilidade, para a comprovação da capacidade econômica-financeira das proponentes, o que extrapola a necessidade e utilidade em face do objeto da contratação.

Da forma como está lá imposto, o critério para a comprovação da capacidade econômica financeira limita a participação de inúmeras empresas, inclusive a da Impugnante. Tal exigência, com o devido respeito, é impertinente e prejudica o livre concurso, alijando do certame um sem número de empresas economicamente idôneas e saudáveis, prejudicando alguns particulares em detrimento do interesse de outros, mas, pior do que isto, privando esta D. Entidade, de fato e de direito, poder ter acesso às propostas que sejam para ela mais vantajosas, como exigido pela legislação.

II – DA APRECIÇÃO

Inicialmente, cabe informar que as condições editalícias, sob as quais a impugnante representou estão previstas no Art. 19, inciso XXIV, alíneas “a” e “c” da Instrução Normativa n.º 6, de 23 de dezembro de 2013, da Secretária de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério Do Planejamento, Orçamento e Gestão, que alterou a Instrução Normativa nº 2, de 30 de abril de 2008, que dispõe sobre regras e diretrizes para a contratação de serviços, continuados ou não.

Cumpre informar ainda que a citada IN SLTI 06/2013 é decorrente de um conjunto de medidas implementadas pelo Tribunal de Contas da União que resultaram no Acórdão nº 1.214/2013 – TCU – Plenário.

Além da norma e da jurisprudência citadas, verifica-se que a exigência editalícia reflete o que dispõe o artigo 31, da Lei nº 8.666/93, sendo vedada somente a exigência de valores mínimos de faturamento anterior, índices de rentabilidade ou lucratividade, bem como índices e valores não usualmente adotados para a correta avaliação de situação financeira suficiente ao cumprimento das obrigações decorrentes da licitação, nos termos de seus parágrafos 1º e 5º.

“Art. 31. A documentação relativa à qualificação econômico-financeira limitar-se-á a:

I - balanço patrimonial e demonstrações contábeis do último exercício social, já exigíveis e apresentados na forma da lei, que comprovem a boa situação financeira da empresa, vedada a sua substituição por balancetes ou balanços provisórios, podendo ser atualizados por índices oficiais quando encerrado há mais de 3 (três) meses da data de apresentação da proposta;

....

§ 1o A exigência de índices limitar-se-á à demonstração da capacidade financeira do licitante com vistas aos compromissos que terá que assumir caso lhe seja adjudicado o contrato, vedada a exigência de valores mínimos de faturamento anterior, índices de rentabilidade ou lucratividade.

...

§ 5o A comprovação de boa situação financeira da empresa será feita de forma objetiva, através do cálculo de índices contábeis previstos no edital e devidamente justificados no processo administrativo da licitação que tenha dado início ao certame licitatório, vedada a exigência de índices e valores não usualmente adotados para correta avaliação de situação financeira suficiente ao cumprimento das obrigações decorrentes da licitação.”

No mesmo sentido, a fixação do limite mínimo de 10% (dez por cento) do patrimônio líquido em relação ao valor da contratação está literalmente autorizada no art. 31, § 3º, da Lei nº 8.666/93, sem quaisquer exigências de justificativas ou outras restrições; bem assim a relação de compromissos, a qual deve ser calculada em função do patrimônio líquido atualizado, conforme dispõe o art. 31, § 4º, da Lei nº 8.666/93.

“Art. 31. A documentação relativa à qualificação econômico-financeira limitar-se-á a:

...

§ 3o O capital mínimo ou o valor do patrimônio líquido a que se refere o parágrafo anterior não poderá exceder a 10% (dez por cento) do valor estimado da contratação, devendo a comprovação ser feita relativamente à data da apresentação da proposta, na forma da lei, admitida a atualização para esta data através de índices oficiais.

...

§ 4o Poderá ser exigida, ainda, a relação dos compromissos assumidos pelo licitante que importem diminuição da capacidade operativa ou absorção de disponibilidade financeira, calculada esta em função do patrimônio líquido atualizado e sua capacidade de rotação.”

Por fim, deve-se verificar que o entendimento dos itens 10.4.1.1 e 10.4.1.2 do Edital deve ser realizado a luz do disposto no Acórdão nº 2.669/2013 – TCU – Plenário, que determina que é irregular a exigência de balanço patrimonial do exercício anterior à licitação antes dos prazos previstos em lei para sua apresentação. Segue abaixo trechos da citada jurisprudências.

Nos termos do art. 1.078 da Lei Federal 10.406/02 (Lei do Código Civil), o prazo para apresentação, formalização e registro do balanço é até o quarto mês seguinte ao término do exercício, ou seja, o prazo limite seria até o final de abril, nos termos transcritos a seguir:

49. Art. 1.078. A assembleia dos sócios deve realizar-se ao menos uma vez por ano, nos quatro meses seguintes ao término do exercício social, com o objetivo de:

I - tomar as contas dos administradores e deliberar sobre o balanço patrimonial e o de resultado econômico;

(...) (grifos acrescidos)

50. No caso de empresas com regime tributário de lucro real, o prazo é até o final de junho, conforme Instrução Normativa da Receita Federal 787/2007.

(...)

9.8.4. a exigência do balanço patrimonial do exercício de 2011, antes dos prazos previstos em leis para sua apresentação afronta ao disposto no art. 3º, caput, e § 1º, inciso I, e no art. 31, inciso I, da Lei nº 8.666/1993”

Em relação à Instrução Normativa da Receita Federal 787/2007, cumpre informar que esta foi revogada pela Instrução Normativa RFB nº 1.420, de 19 de dezembro de 2013, que dispõe sobre a Escrituração Contábil Digital (ECD), trazendo a seguinte redação:

Art. 5º A ECD será transmitida anualmente ao Sped até o último dia útil do mês de junho do ano seguinte ao ano-calendário a que se refira a escrituração.

III – CONCLUSÃO

Analisadas as alegações da Impugnante, **CONHEÇO** a impugnação por ser tempestiva e estar nos moldes legais para, no mérito, julgar **IMPROCEDENTE**, por ausência de fundamentação plausível na sustentação do pleito da Impugnante.

Brasília, 29 de abril de 2014.

Guilherme Paiva Silva

Pregoeiro/PR

AO ILUSTRÍSSIMO (A) SENHOR (A) PREGOEIRO (A) E MEMBROS DA
COMISSÃO DE LICITAÇÃO – SECRETARIA DE ADMINISTRAÇÃO –
SECRETARIA GERAL DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA.

PREGÃO – MENOR PREÇO GLOBAL DO GRUPO ÚNICO
PREGÃO ELETRÔNICO nº 022/2014

A sociedade
anônima, sediada na _____,
representada na forma do que preveem seus Estatutos Sociais em vigor, por
seu representante legal abaixo assinado, respeitosa e tempestivamente,
vem à presença de Vossa Senhoria para, não concordando com disposição
constante do Instrumento Convocatório do certame mencionado na epígrafe,
com fundamento nos parágrafos 2º e 3º, do artigo 41 da Lei nº 8.666/93,
apresentar _____, neste ato

I M P U G N A Ç Ã O

para que surta os legais efeitos, e o faz com fundamento nos motivos de fato
e de direito articulados:

DOS FATOS

Esta douta Entidade publicou Edital de Pregão Eletrônico, com o objetivo de realizar contratação, sob o tipo de menor preço global do grupo único, com o objetivo de locação "locação de veículos, com e sem motorista, para todos os estados das regiões Sul e Sudeste (Rio Grande do Sul, Santa Catarina, Paraná, São Paulo, Minas Gerais, Rio de Janeiro e Espírito Santo), destinado ao atendimento das necessidades administrativas da Presidência da República", em conformidade com os requisitos constantes do Termo de Referência – Anexo I, deste Edital.

No item 10 – Habilitação, especificamente nos seus subitens 10.4.1.1 e 10.4.1.2, consta a exigência assim reproduzida, a qual se aplica à comprovação da boa situação financeira:

"10.4.1 As licitantes deverão apresentar a seguinte documentação complementar para fins de qualificação econômico-financeira:

10.4.1.1 Balanço patrimonial e demonstrações contábeis referentes ao último exercício social, comprovando índices de Liquidez Geral – LG, Liquidez Corrente – LC, e Solvência Geral – SG superiores a 1 (um); (Incluído pela Instrução Normativa nº 6, de 23 de dezembro de 2013).

10.4.1.2 Comprovação de patrimônio líquido não inferior a 10% (dez por cento) do valor estimado da contratação, por meio de apresentação de balanço patrimonial e demonstrações contábeis do último exercício social, apresentados na forma da lei, vedada a substituição por balancetes ou balanços provisórios, podendo ser atualizados por índices oficiais, quando encerrados há mais de 3 (três) meses da data da apresentação"

Ocorre que a fixação dos Índices de Liquidez Geral e de Liquidez Corrente maiores ou iguais a 1 (um), juntamente com a comprovação de patrimônio líquido igual ou superior à 10% (cinco por cento) do valor máximo global da contratação, conforme fixado no Edital, acima reproduzido, não pode permanecer da forma como foi ali descrita, posto que não se justifica em face do objeto do certame. Ou seja, adota esta Entidade, o cumprimento de 02 (dois) critérios de contabilidade, para a comprovação da capacidade econômica - financeira das proponentes, o que extrapola a necessidade e utilidade em face do objeto da contratação.

Da forma como está lá imposto, o critério para a comprovação da capacidade econômica financeira limita a participação de inúmeras empresas, inclusive a da Impugnante. Tal exigência, com o devido respeito, é impertinente e prejudica o livre concurso, alijando do certame um sem número de empresas economicamente idôneas e saudáveis, prejudicando

alguns particulares em detrimento do interesse de outros, mas, pior do que isto, privando esta D. Entidade, de fato e de direito, poder ter acesso às propostas que sejam para ela mais vantajosas, como exigido pela legislação.

Numa palavra, a exigência formulada, por absolutamente dispensável, deve ser eliminada, como se verá.

Esclareça-se, por oportuno, que a Impugnante atende perfeitamente a exigência contida no item 10.4.1.2 do Edital acima reproduzido, mas não atende quanto ao Índice de Liquidez Geral, previsto no item 10.4.1.1.

Vejamos a razão do inconformismo da Impugnante.

A Impugnante, como sabido, possui notória experiência no mercado em que atua, bem como técnica e condição econômico-financeira para a contratação dos serviços de que aqui se cogita, tudo conforme se poderá comprovar pela farta documentação que, também em cumprimento aos demais itens do Edital, anexará ao processo para se habilitar. Estas qualificações decorrem:

(i) dos seus recursos materiais, compostos, entre outros, pela sua frota de plataforma de negócios, que assim se compõe:

- Frota corporativa Brasil: 70.717;
- Frota franqueada Brasil: 14.233;
- Gestão de Frotas: 32.809;
- Total da Frota: 117.759;

Pela sua massiva e ostensiva presença, no Brasil e no exterior, com a seguinte plataforma operacional:

- Total de agências: 542;
- Agências no Brasil: 479;
- Agências no Exterior (somente franqueadas): 63;
- Cidades: 381 (Brasil e exterior); e

(ii) dos seus recursos humanos especializados, contingente composto por pessoal técnico treinado e especializado.

- Total de colaboradores: 7.302;

Todas estas credenciais já denotam, de modo inquestionável, a idoneidade e a saúde econômico-financeira da Impugnante. Como se não bastasse, tem-se como evidente que toda essa qualificação já pôde ser experimentada com sucesso por tradicionais e inúmeros clientes do setor público no Brasil, para os quais a Impugnante prestou e/ou vem prestando, mediante contratos formais, os mesmos serviços cuja contratação se pretende por meio do presente certame.

A propósito dos limites legais de exigências, que podem/devem ser formulados acerca da apresentação de documentação, para comprovação da capacidade econômico-financeira dos licitantes (e dos critérios de avaliação dos documentos que venham a ser apresentados), a Impugnante pede licença para transcrever o que a respeito estabelecem os Parágrafo 1º e 2º, do artigo 31, da Lei nº 8.666/93, segundo o qual:

"Art. 31. A documentação relativa à qualificação econômico-financeira limitar-se-á a:

I - balanço patrimonial e demonstrações contábeis do último exercício social, já exigíveis e apresentados na forma da lei, que comprovem a boa situação financeira da empresa, vedada a sua substituição por balancetes ou balanços provisórios, podendo ser atualizados por índices oficiais quando encerrado há mais de 3 (três) meses da data de apresentação da proposta;

(...)

§ 1º A exigência de índices limitar-se-á à demonstração da capacidade financeira do licitante com vistas aos compromissos que terá que assumir caso lhe seja adjudicado o contrato, vedada a exigência de valores mínimos de faturamento anterior, índices de rentabilidade ou lucratividade.

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

(os grifos e negritos são, evidentemente, nossos)

Assim, consideradas as ponderações acima, é imperioso que se reconheça que a exigência contida no item 10.4.1.1. do Edital constitui, para o objeto a ser contratado, uma imposição excessiva. O critério contábil assim definido constitui, com o devido respeito, um excesso por parte desta D. Entidade, ao prever o cumprimento de 02 (duas) condicionais cumulativamente.

Como sobejamente sabido, é certo e evidente que a Administração Pública legalmente pode e deve fazer exigências relativamente à

comprovação da capacidade econômico-financeira dos licitantes. O que não se são os excessos que, por dispensáveis, podem afastar do concurso meras filigranas, concorrentes de valor, que podem propiciar à Administração fazer o melhor contrato.

Nesta oportunidade e, em suma, cumpre observar que o Índice de Liquidez Geral reflete a capacidade de pagamento pela empresa em curto e longo prazo e, o Índice de Liquidez Corrente, a capacidade de pagamento em curto prazo. Já o Patrimônio Líquido representa o investimento existente na empresa decorrente de aporte de capital de seus acionistas (ou sócios) ou lucro reinvestido, ou seja, é resultado existente entre o ativo e o passivo de uma sociedade.

Para o objeto a ser contratado, não se vislumbra risco para a Entidade que enseje a necessidade de maior exigência na análise da capacidade econômico-financeira dos Proponentes e, ainda assim, não havendo resultado previsto em um dos critérios, deveria prever o Edital que, o atendimento da exigência quanto ao Patrimônio Líquido constitui alternativa de comprovação de tal capacidade, conforme informado no item 15.1.2 da página 34 - Habilitação. Isso porque, o cumprimento da exigência acerca do Patrimônio Líquido, nos moldes do previsto no instrumento convocatório, já é uma evidência de que determinado Proponente dispõe de recursos suficientes para cumprir o contrato a ser eventualmente firmado.

Então, com base nesta realidade, a Impugnante menciona que pretende participar deste Pregão e adianta que seus números contábeis não atendem a exigência do que estipula o acima referido item 10.4.1.1 do Edital. Pretende participar em tais condições e ter sua proposta recebida e submetida ao concurso junto às demais que venham a ser apresentadas. Sua participação nestas condições em nada prejudica os interesses desta Entidade, bem assim não prejudica a competitividade, mas, antes o contrário, os prestigia, eis que poderá ter condições de contratar em condição econômica mais benéfica para si, SEM QUALQUER PREJUÍZO TÉCNICO ou FINANCEIRO.

DO DIREITO

Uma exigência torna-se ilegal na medida em que apresenta caráter excessivo e discriminatório, gerando, conseqüentemente, tratamento diferenciado entre os proponentes, que, pela legislação aplicável, devem ser tratados de modo rigorosamente idêntico.

Neste sentido, cumpre observar o que dispõe o inciso XXI, do artigo 37 do Diploma Constitucional:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

(...)

XXI - ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.

Em consonância com o referido texto constitucional, ensina o mestre Helly Lopes Meirelles, em sua obra Direito Administrativo Brasileiro, "o que a Administração pode fazer é **estabelecer requisitos mínimos para a participação na licitação, que sejam necessários à garantia da execução do contrato, à segurança e perfeição da obra e do serviço, a regularidade do fornecimento ou o atendimento a qualquer outro interesse público**". (grifos nossos)

Ora, tendo tal parâmetro em mente, é corretíssimo concluir que exigência feita em determinado Edital, que extrapole a garantia de cumprimento das obrigações, importará na violação do princípio da igualdade entre os licitantes, o qual veda a cláusula discriminatória que favorece a uns e prejudica a outros, com exigências inúteis para o serviço público, mas com destino certo a determinados candidatos.

É ponto pacífico, o fato de que o Edital deve especificar com clareza as condições de participação e a forma de apresentação das propostas. A Administração Pública, ao elencar todos esses esclarecimentos no Edital, tem por finalidade **fixar corretamente o seu desejo e AMPLIAR O NÚMERO DE COMPETIDORES, POSSIBILITANDO A SELEÇÃO DO MELHOR CONTRATANTE, QUE É A FINALIDADE PRECÍPUA DA LICITAÇÃO.**

Assim, hipoteticamente falando, apenas extremando um raciocínio para exemplo, considerando-se uma situação técnica na qual apenas uma empresa pudesse cumprir todas as exigências constantes no Edital, estaria a Administração infringindo esse dispositivo constitucional (igualdade entre os licitantes), não podendo, como de direito, escolher a proposta mais vantajosa para o contrato de seu interesse, pois não se pode pretender melhor contratante quando somente um interessado é o único que reúne as condições legais para o negócio.

O procedimento licitatório está hoje sujeito a determinados princípios, cujo descumprimento descaracteriza o instituto e invalida o seu resultado seletivo.

Como princípios a serem obedecidos, prevê o artigo 3º da Lei das Licitações (Lei nº 8666/93):

"A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia e a selecionar a proposta mais vantajosa para a Administração e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhe são correlatos".

(grifos nossos)

Ademais, completa o parágrafo 1º do artigo acima citado:

"É vedado aos agentes públicos:

- l- admitir, prever, incluir ou tolerar, nos atos de convocação, cláusulas ou condições que comprometam, restrinjam ou frustrem o seu caráter competitivo e estabeleçam preferências ou distinções em razão da naturalidade, da sede ou domicílio dos licitantes ou de qualquer outra circunstâncias pertinente ou irrelevante para o específico objeto do contrato".*

(grifos também nossos)

Interpretando os dispositivos legais assim estabelecidos, conclui o autor já mencionado:

*"Em face do princípio da isonomia, a lei suporta o *dicrîmen* que se cinja a assegurar determinada finalidade de interesse público. No caso das licitações, a norma constitucional condescende em que a Administração dirija aos licitantes*

exigências tão-só indispensáveis 'à garantia do cumprimento das obrigações'. Logo, a Lei nº 8666/93 timbrou de rigor, rente a obra magna, ao rejeitar qualquer preferência ou distinção impertinente ou irrelevante "para o específico objeto do contrato". O que não importa à execução deste não pode ser tido como de interesse público, constituindo-se, ao contrário, em discriminação impossível com o princípio da igualdade".

(grifos também nossos)

Por oportuno, vale lembrar que o STJ reputou válido edital que deixou de exigir todos os incisos do artigo 31 da Lei de Licitação ("não existe obrigação legal a exigir que os concorrentes esgotem todos os incisos do artigo 31, da Lei 8.666/93" – Resp n.º 402.711/SP, rel. Min. José Delgado, j. em 11.06.2002).

Ainda em sentido similar, o TCU considerou válido edital que permitia que empresas que não preenchessem índices denotadores de boa situação econômica – financeira fossem habilitadas por meio da demonstração de capital social ou patrimônio líquido mínimo (Acórdão n.º 247/2003, Plenário, rel. Min. Marcos Vileça).

Ora, face a tais colocações, é evidente que, considerados os imperativos legais existentes em matéria de licitações, a permanência de 02 (duas) exigências cumulativas, contida no acima apontado item do Edital ora impugnado não pode acontecer. A Entidade deve reconhecer que, há excesso nos critérios por ela adotados para a comprovação da capacidade econômico-financeira das proponentes, permitindo-se à Impugnante participar regularmente do concurso, tendo em vista que, conforme aqui exposto e se comprovará, a Impugnante possui Patrimônio Líquido exigido no item 5.1.4.2 e condições financeiras de arcar com o cumprimento do objeto do certame, sem que se tenha que se submeter à exigência contida no item 5.1.4.1, atendendo os demais, evidentemente.

DO PEDIDO

Diante do exposto, requer a Impugnante:

- (i) Que a presente IMPUGNAÇÃO seja acolhida e processada, para que seja possibilitado a todos os Proponentes e, inclusive a ora Impugnante, a comprovação da capacidade econômico-financeira para o cumprimento do objeto do certame, conforme especificado no item 15.1.2 da página 34 do edital, a saber:

"15.1.2. Comprovação do Patrimônio Líquido de 10% (dez por cento) do valor anual estimado

para esta contratação, para efeito de comprovação de boa situação financeira, quando o licitante apresentar em seu balanço, resultado igual ou menor que 1(um) em quaisquer dos índices: Liquidez Geral, Solvência Geral e Liquidez Corrente."

Cientificando-se os interessados desta adequação; tal providência não fere o princípio da competitividade e possibilitará a participação da Impugnante e das demais empresas que eventualmente estejam em mesmas condições neste certame, todas em condições de igualdade, cada qual oferecendo seus serviços, dando oportunidade à Entidade de realizar a escolha do que lhe convier; ou,

(ii) Diante da impossibilidade de tal providência, determinar a anulação do Edital em epígrafe, abrindo-se novo processo licitatório, com a reforma e adequação ora requeridas;

A Impugnante confia que esta Douta Entidade, em sereno julgamento que proferirá, sensível à necessidade de reforma aqui apontada, acolherá seus argumentos e aceitará seu pedido.

Termos em que
Pede Deferimento