

EXMO. SR. PRESIDENTE DA COMISSÃO DE LICITAÇÕES DO MUNICÍPIO DE  
PELOTAS - RS

Ref. CONCORRÊNCIA Nº 09/2015

Att. Comissão de Licitações

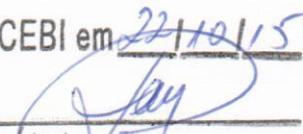
STADTBUS TRANSPORTES LTDA., pessoa jurídica de  
direito privado, inscrita no CNPJ/MF sob o nº  
93.273.860/0001-80, com sede na Av. Independência, nº 860,  
Bairro Centro, no Município de Santa Cruz do Sul, RS, CEP:  
96.815-326, neste ato representada por seu representante  
legal, abaixo assinado, vem, respeitosamente, à presença de  
VOSSA SENHORIA, apresentar

1

**IMPUGNAÇÃO ADMINISTRATIVA ao Edital em Epígrafe,**

pelos motivos e fatos a seguir, **requerendo seja ele  
encaminhado ao Sr. Prefeito Municipal, autoridade  
responsável pela elaboração do édito, para deliberação  
no prazo legal, sem prejuízo do recurso ao Tribunal de  
Contas (Lei 8666/93, art. 113, par. 1º),**

RECEBI em 22/10/15

  
Luciano M. Gomes  
Assessor Técnico Contábil  
Unidade de Gerenciamento de Projetos  
Matrícula 24.728

13:22h.



## I - DO DIREITO DE IMPUGNAR

A empresa ora impugnante adquiriu o edital para participação na modalidade Concorrência Pública nº 09/2015, cuja data da sessão inaugural ou de recebimento dos envelopes está apazada para o dia 29 de outubro de 2015.

Passada a análise das características e exigências contidas no edital nos deparamos com algumas que ferem o ordenamento das licitações públicas, e que no momento prejudicam o feito e a participação desta e de outras tantas empresas, em condições de igualdade.

Tal prejuízo faz nossa empresa se opor a esta peça administrativa, através de impugnação no intuito de que seja corrigido o instrumento convocatório e, por conseguinte, possibilitada a participação de um número maior de empresas em condições de absoluta igualdade, qualificando a oferta de serviços do tomador da mesma.

Assim, com efeito, e nos termos da Lei de Licitações apresenta sua impugnação, requerendo a resposta ou suspensão da sessão inaugural agendada.

## II - DOS FATOS

A empresa ora requerente intenta participar do processo licitatório em tela que objetiva selecionar pessoa jurídica para outorga da exploração do serviço de transporte público de passageiros por ônibus, na área urbana do Município de Pelotas - RS.

Nossa empresa atua no segmento almejando novos mercados, procurando neste certame uma nova alternativa comercial a sua expansão.



Todavia, passando ao teor desta impugnação propriamente dita, após esta rápida apresentação, salientamos que a revisão da avaliação econômico financeira muito melhor se adequaria à competição.

### III - DOS ITENS IMPUGNADOS

#### 1. DA FALTA DE JUSTIFICATIVA DOS ÍNDICES CONTÁBEIS

Todas as questões e inconformidades que serão levantadas nessa impugnação e ao final, requerida a análise pela Administração, decorrem basicamente do descumprimento de uma exigência legal, a justificativa dos índices adotados.

A obrigação de justificar os índices está contida no parágrafo 5º do art. 31 da Lei 8666:

*art. 31. [...]*

*§ 5º A comprovação da 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 a correta avaliação de situação financeira suficiente ao cumprimento das obrigações decorrentes da licitação.*

Oportuna a Lição de Jessé Torres Pereira Júnior:

*A escolha dos índices de aferição da situação financeira dos habilitantes deverá estar exposta e fundamentada no processo administrativo da licitação, do qual resultará o texto do edital. Este apenas refletirá o exame e consequente definição de natureza técnica, transmitindo à comissão elementos bastantes para o julgamento objetivo da matéria. As razões da escolha (incluindo menção às fontes de consulta,*



*sobretudo revistas especializadas) devem guardar nexos causal com a índole do objeto e o grau de dificuldade ou complexidade de sua execução, a fim de que se cumpra o mandamento constitucional de serem formuladas tão somente exigências necessárias a garantir o cumprimento das obrigações que se venham a avençar. (Pereira Junior, Jessé torres. Comentários à Lei das Licitações e Contratações da Administração Pública. 6. ed. rio de Janeiro: renovar, 2003. p. 380). (grifo nosso).*

Outro não é o entendimento do Tribunal de Contas da União:

*E ilegal a exigência simultânea, nos instrumentos convocatórios, de requisitos de capital social mínimo e garantias para a comprovação da qualificação econômico-financeira dos licitantes.*

*E ilegal a exigência de comprovação de capital social devidamente integralizado, uma vez que referida exigência não consta da Lei no 8.666/1993.*

*E vedada a exigência de índices contábeis não usualmente adotados para a correta avaliação de situação financeira suficiente ao cumprimento das obrigações decorrentes da licitação. **A adoção desses índices deve estar devidamente justificada no processo administrativo.***

**Acórdão 170/2007 Plenário (Ementa)**

**Inclua, no processo licitatório, as justificativas para os índices de qualificação econômico-financeira exigidos,** reformulando as disposições constantes do subitem 3.1.5 (Idoneidade Financeira) da minuta de edital, sendo vedada a exigência de índices e valores não usualmente adotados para correta avaliação de situação financeira suficiente ao cumprimento das obrigações decorrentes da licitação, conforme o Art. 31, § 5º, da Lei no 8.666/1993 e jurisprudência do Tribunal de Contas da União (Acórdão 112/200 Plenário; Acórdão 778/2005 Plenário; Acórdão 1519/2006 Plenário; Acórdão 587/2003 Plenário; Acórdão 1668/2003 Plenário; Acórdão 1898/2006 Plenário; Decisão 417/2002 Plenário; Decisão 417/2002 Plenário).

**Acórdão 597/2008 Plenário**

4

Faca constar nos processos administrativos das licitações a justificacão dos índices contábeis previstos no edital, nos termos do art. 31, § 5o, da Lei no 8.666/1993.

**Acórdão 402/2008 Plenário**

Garanta que o processo administrativo da licitao contenha justificativas técnicas dos índices contábeis que se prestarão a avaliar a situao financeira das empresas licitantes, em conformidade com o art. 31, § 5o, da Lei no 8.666/1993.

**Acórdão 2553/2007 Plenário**

Apresente as adequadas justificativas técnicas, nos autos do procedimento licittorio, em relao a exigência de comprovao, por parte dos licitantes, de índices de liquidez geral e de liquidez corrente, nos termos do art. 31, § 5o, da Lei no 8.666/1993.

**Acórdão 1110/2007 Plenário**

5

Sem adentrar nos patamares dos índices fixados, fica evidente que essa exigência não foi atendida por profissional habilitado, ao menos não no material disponibilizado aos licitantes.

Ademais, torna-se ainda mais necessária a justificativa quando analisamos a relao entre o Edital 01/2015 (suspensão) e o ora impugnado 09/2015. **O primeiro não fazia nenhuma exigência** de Índice Contábil e, mesmo sendo a ausência da exigência objeto de impugnao, a dispensa foi defendida pela Administrao e, inclusive justificada, vejamos:

“Questão 8 –

Qualificao econômico-financeira

A Lei 8.666/93, em seus art. 28 a 31 estabelece os requisitos máximos que podem ser exigidos para fins de habilitao dos licitantes. Ou seja, não há imposio legislativa a que a Administrao, em cada licitao, exija a comprovao integral quanto a cada um dos itens contemplados

*nos referidos dispositivos. **O edital não poderá exigir mais do que ali previsto, mas poderá demandar menos.***

*Como é sabido, a exigência de qualificação econômica se justifica na necessidade da Administração garantir a execução integral do contrato pelo licitante e, por isso, o caso em concreto deve ser levado em consideração quando da fixação dos requisitos a serem atendidos.*

*Para esta licitação, **tendo em vista o longo prazo do contrato e as especificidades da atividade e das empresas, optou a administração pela não avaliação de índices de balanço**, que representam a situação financeira da empresa em um determinado momento, antes da licitação, sem garantia que se mantenha ao longo dos 15 anos de contrato.*

*Por outro lado, entendeu a administração por exigir a prestação por parte da empresa vencedora de garantia de contrato como quesito de qualificação econômico e desta forma assegurar a execução integral do contrato pelo licitante."*

Mesmo reconhecendo o poder discricionário da Administração e a faculdade de rever seus atos, não existe explicação, ao menos técnica, possível para que, suspenso um Edital e publicado outro, poucos meses depois, com o mesmo objeto e com investimentos até mesmo menores que o anterior, se exijam índices de muito árdua consecução no setor.

6

Entendemos que não se preserva a razoabilidade ao utilizar uma justificativa técnica para argumentar que, **em abril de 2015 serviria a garantia contratual** para a execução do contrato e, **em outubro do mesmo ano, essa garantia não servisse mais.**

Sinale-se que a Administração justificou, em abril de 2015, que resolveu substituir a apresentação de índices pela apresentação de garantia contratual, pelo fato de que no contrato longo restaria a finalidade muito melhor atendida dessa forma, agora insere exigência nova, **mas mesmo assim mantem a exigência de garantia contratual.**



E mais, aumenta a garantia de 1% em abril, quando não exigiu os índices, para 5% no presente edital quando a faz concomitantemente com a exigência de índices.

*Edital 01/2015*

**20.6 - GARANTIA DE EXECUÇÃO DO CONTRATO**

20.6.1 - Como condição para assinatura do contrato de concessão, a **LICITANTE ADJUDICATÁRIA** deverá apresentar garantia de execução das obrigações contratuais, no valor de correspondente a **1% (um por cento)** do valor total do contrato, com validade de 12 (meses), devendo ser prorrogada, anualmente, antes de seu vencimento, até o final do prazo de concessão, podendo ser prestada em qualquer das modalidades previstas no parágrafo 1º do art. 56 da Lei n.º 8.666/93

*Edital 09/2015*

**20.6 - GARANTIA DE EXECUÇÃO DO CONTRATO**

20.6.1 - Como condição para assinatura do contrato de concessão, a **LICITANTE ADJUDICATÁRIA** devesse apresentar garantia de execução das obrigações contratuais, no valor de correspondente a **5% (cinco por cento)** do valor total do contrato, com validade de 12 (meses), devendo ser prorrogada, anualmente, antes de seu vencimento, até o final do prazo de concessão, podendo ser prestada em qualquer das modalidades previstas no parágrafo 1º do art. 56 da Lei n.º 8.666/93

7

Se antes os índices não eram importantes e a Administração entendia suficiente a prestação de garantia de 1% do valor do contrato, o que mudou para que agora, **além de aumentar a garantia para 5% ainda faz a exigência dos índices** que considerava que não atendia a finalidade no primeiro Edital?

Finalmente, basta consultar o site do Município de Pelotas para constatar que **TODAS AS CONCORRÊNCIAS E TOMADAS DE PREÇOS**, que exigem índices contábeis **o fazem de maneira exatamente igual** ao do presente Edital, ficando claro que é desconsiderada a exigência legal da justificação dos índices, muito menos **cumprido o mandamento constitucional de serem formuladas tão somente**



**exigências necessárias a garantir o cumprimento das obrigações que se venham a avençar. Se os índices são sempre iguais é evidente que não se consideram os contratos que serão firmados.**

Ante o exposto, entendemos que a nova exigência inserida não foi acompanhada do estudo pertinente e nem da avaliação do prejuízo à competição que tem potencial de causar, motivo pelo qual requer-se a flexibilização da comprovação de modo a ampliar o universo dos licitantes aptos a formular proposta.

**Requeremos ainda a manifestação expressa do Contador (a) do Município** sobre a adequação da alteração efetuada no Edital, bem como a justificativa técnica, acompanhada de Declaração de Habilitação Profissional, da necessidade da exigência dos índices nos patamares ora fixados.

8

## **2. DA NOMENCLATURA DAS CONTAS**

Outra consequência da falta de justificativa prévia dos índices contábeis elaborada por Profissional da área é a utilização de Conta Contábil para a apuração dos mesmos que não existe nos Balanços Patrimoniais das empresas desde 2010.

O Passivo Exigível a Longo Prazo inserido na exigência do item 14.5.1.1 do Edital para apuração do Índice de Liquidez Geral foi substituído pelo Passivo Não Circulante desde o advento da Lei 11.941/2009, logo, não pode mais constar nas exigências.

## **3. DAS METODOLOGIAS UTILIZADAS**

O Edital de Concorrência 01/2015 (suspensão) que tinha por objeto o mesmo serviço de transporte coletivo licitado no ora guereado edital 09/2015,



caminhava na direção atualmente adotada para a exigência da qualificação econômico-financeira dos licitantes, contudo, esse último instrumento, voltou a prejudicar flagrantemente a competição.

Para ilustrar basta analisar dois casos recentes de licitação da área do transporte coletivo, a do Município de Porto Alegre e de Viamão.

Viamão, exigiu a apresentação do Certificado de Capacidade Financeira Relativa da Contadoria Geral do Estado – CAGE, órgão que avalia as empresas para todas as licitações do Estado e o faz com base em metodologia própria que contempla a análise e ponderação de 05 (cinco) índices das empresas considerando seu ramo de atividade.

*7.3.5 O Município adotará os critérios estabelecidos pelo Estado do Rio Grande do Sul para avaliação da capacidade econômico-financeira do licitante para prestar o serviço. Maiores informações podem ser obtidas pelo site [www.sisacf.sefaz.rs.gov.br](http://www.sisacf.sefaz.rs.gov.br), que contém toda sistemática do Sistema de Avaliação da Capacidade Financeira Relativa de Licitantes – SISACF.*

*Este sistema é destinado à avaliação da Capacidade Financeira de Licitantes a partir da análise das demonstrações contábeis através de alguns índices contábeis, com base em uma análise estatística que atribui notas que, no conjunto perfazem a Nota Final de Capacidade Financeira Relativa de Licitantes que, neste caso, atualmente, deve atingir, no mínimo, a nota 2,0 (dois). O documento gerado a partir dessa análise é o Certificado de Capacidade Financeira Relativa de Licitantes que habilita as empresas públicas e privadas para participar de licitações promovidas pela Administração Pública Estadual do Rio Grande do Sul, que deve ser apresentado como requisito de habilitação.*

Porto Alegre, apesar de muito maior vulto, solicitou índices muito mais razoáveis e, ainda condicionou o atendimento de apenas dois dos três índices exigidos:

9

Ordem de serviço 007/99

DETERMINO:

I – A utilização dos indicadores a seguir para a verificação da situação econômico-financeira das empresas, através do Balanço Patrimonial e Demonstrativo dos resultados do último exercício social.

INDICE DE LIQUIDEZ CORRENTE (LC)

INDICE DE LIQUIDEZ GERAL (LG)

SOLVÊNCIA GERAL (SG)

II – Obterão classificação econômico-financeira as empresas que apresentarem, pelo menos, dois dos três indicadores iguais ou superiores aos estabelecidos nesta Ordem de Serviço.

Anexo a Ordem de Serviço 007/99

COMPRAS E SERVIÇOS

LC	=	AC PC	igual a superior ou 0,8
LG	=	AC + RLP PC + ELP	igual ou superior a 0,8
SG	=	A REAL PC + ELP	igual ou superior a 1,2

10

As metodologias de avaliação acima, mesmo que não sejam as ideais, servem para demonstrar o rigor empregado no Edital em comento.

#### 4. DA FIXAÇÃO DOS ÍNDICES CONTÁBEIS.

Essa avaliação necessita de melhor adequação ao setor do transporte coletivo, uma vez que sua execução é peculiar e, o que se entende por índices usuais

em outros setores, ao transporte coletivo não são aplicáveis sem restringir o universo de licitantes, face as particularidades do setor.

A Administração exigiu índices de liquidez e de solvência, requerendo um mínimo de 1,0 para atendimento a todos eles.

Vejam que além de exigir o cumprimento de forma simultânea dos dois índices de liquidez, e de fixa-los em patamar muito superior aos constatados no setor do transporte coletivo, ainda utiliza fórmula para a obtenção que também não contempla o setor.

A fórmula apresentada para o cálculo da Liquidez Corrente e Geral não se adequa ao setor, restringiu mais ainda a competição, motivo pelo qual requeremos que o (a) responsável pela contabilidade do Município se pronuncie, para que não se frustrasse sem necessidade a competição no certame.

11

Em resumo, as fórmulas apresentadas,  $ILC = AC / PC$  e  $ILG = AC + ARLP / PC + PELP$  podem facilmente ser aplicadas em outro tipo de serviços, mas não no transporte coletivo, onde os ônibus adquiridos **não integram o ESTOQUE** da empresa e sim no IMOBILIZADO e, em contrapartida, os INVESTIMENTOS feitos para a aquisição integram o Passivo Circulante e Não Circulante, assim, **os bens adquiridos** não são contemplados na fórmula da Liquidez Geral e da Liquidez Corrente.

Vejam que tecnicamente, procedendo dessa maneira, se avalia a Origem dos Recursos (financiamento) e se despreza a sua aplicação (veículos), facilmente o (a) responsável pela contabilidade do Município poderá atestar a total injustiça desse procedimento.

Desta forma, estes índices estão afastando diversos licitantes potenciais do processo, na medida que aplica a um setor econômico com características peculiares os mesmos padrões de uma contratação normal. Isto é provado pelas demais



licitações de Pelotas, todas exigindo o mesmo índice, desde a reforma de uma unidade de saúde até o transporte coletivo, como se a finalidade de garantir a contratação fosse de grandeza igual.

O transporte coletivo tem a particularidade de necessitar de grande investimento, contudo, ser totalmente financiável e mais, disponibilizado assim que apurado o vencedor da licitação. Vejam que não é sequer lógico que o governo incentive a renovação de frota, financie a mobilidade urbana e depois, as empresas que atenderam o chamado são penalizadas justamente por ter feito o investimento.

É grande a responsabilidade das Comissões na definição dos índices econômicos, pois, por se tratar de uma concessão de serviço público e, sua forma de operação difere das demais empresas, e essa particularidade deve ser considerada.

Vamos de maneira bastante simplificada e linguagem não muito técnica, tentar demonstrar a rotina financeira da concessionária.

12

Para prestar o serviço, a concessionária deverá ter os veículos (ônibus) para tal, e esses veículos são considerados como a APLICAÇÃO DOS RECURSOS e, lançados no **imobilizado** (ativo) da empresa.

Para a aquisição desse meio de produzir recursos e gerar caixa para a empresa, esta necessita ter uma ORIGEM DESSE RECURSO, os quais são classificados no Passivo da empresa.

Assim, temos na empresa um DIREITO que são os veículos e, como contrapartida, a OBRIGAÇÃO que são os financiamentos.

Acontece, que esse DIREITO, o bem no qual foi APLICADO O RECURSO somente começara a produzir riqueza e gerar caixa para reduzir os financiamentos no momento da contratação. Logo, reduzindo as OBRIGAÇÕES.



E aqui que está o problema, em outras empresas o investimento realizado pode integrar o seu ESTOQUE, aí sim se anularia, em termos de obtenção dos índices, com o valor lançado em seu Passivo.

Isso tudo, aqui tratado de maneira bastante superficial, contudo como na prática funciona, invariavelmente dá em termos matemáticos um resultado de menor liquidez da empresa, especificamente se tratando da Liquidez Geral e Corrente.

Vejam Senhores, o bem adquirido em dezembro de 2014, por exemplo, em 36 meses de financiamento, terá lançadas 12 parcelas no Passivo Circulante, ou seja 33% do valor do mesmo e 24 parcelas no Passivo Não Circulante. Enquanto isso, esse bem produzirá riqueza somente a partir de 2015 e durante todo o contrato, por vezes por até 10 anos, por isso, da forma proposta, todo o investimento será considerado para a obtenção do índice sem nenhuma contrapartida.

13

Então, é fácil perceber, que a Liquidez de qualquer empresa em fase de expansão, ou até mesmo de investimento, sempre será baixa, ou não representará a verdadeira situação econômica da empresa.

Não se trata de adaptar a exigência à situação da Impugnante, mas sim a do mercado e do setor, ou seja, a exigência de um índice específico torna ainda mais difícil a participação das empresas, sendo que sem nenhum prejuízo a Administração poder-se-ia ainda facultar a substituição dos índices pela apresentação de capital social integralizado, tal qual aceita o Governo Federal através do SICAF.



## 5. DA POSSIBILIDADE DE SUBSTITUIÇÃO DOS ÍNDICES CONTÁBEIS POR OUTRAS GARANTIAS

A exigência dos índices pode ser fundamentada nos seguintes dispositivos da Lei 8.666/93 e alterações:

*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. (Redação dada pela Lei nº 8.883, de 1994)*

*§ 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. (Redação dada pela Lei nº 8.883, de 1994)*

Em atenta análise desses dispositivos já podemos perceber que a forma proposta não serve ao fim desejado. **A forma** é o cálculo de índices contábeis e, **o fim**, a avaliação da situação financeira suficiente ao cumprimento das obrigações decorrentes da licitação.

14



De início, precisamos ter presente que as obrigações decorrentes da licitação, são diferentes em cada processo, por esta razão temos a exigência de justificativa previa.

Logo, se as exigências são diferentes, a avaliação não pode ser feita por índices, muito menos o Município pode utilizar critérios iguais em suas contratações. É a conclusão trazida já pela simples aplicação da lógica.

Para clarear, imaginemos os seguintes exemplos:

EMPRESA/CONTA	EMPRESA 1	EMPRESA 2	EMPRESA 3
Caixa/Bancos	R\$ 1,50	R\$ 1.500.000,00	R\$ 1.499.000,00
Fornecedores	R\$ 1,00	R\$ 1.000.000,00	R\$ 1.000.000,00
Índice de Liquidez Corrente	1,50	1,50	1,49

15

Vamos avaliar as empresas. A "Empresa 1", que tem R\$ 1,50 em Caixa e deve R\$ 1,00 para algum fornecedor, terá um ÍNDICE DE LIQUIDEZ CORRENTE de 1,5. Sem adentrar na ciência contábil, esse índice é obtido pela divisão do Ativo Circulante pelo Passivo Circulante, que é a classificação respectiva de Caixa e Fornecedores utilizada no exemplo.

A "Empresa 2", tem R\$ 1.500.000,00 em Caixa e, deve para Fornecedores R\$ 1.000.000,00. Essa empresa também terá um ÍNDICE DE LIQUIDEZ CORRENTE de 1,5.

Esse exemplo já deixa claro que, para demonstrar a capacidade financeira de cumprir as obrigações do contrato, não é tão importante o índice obtido do Balanço Patrimonial, como, talvez, o Capital Circulante da empresa, que no primeiro caso é de R\$ 0,50 e no segundo, de R\$ 500.000,00 (capital Circulante é a diferença entre o Ativo Circulante e o Passivo Circulante). Vejam que, certamente os R\$ 0,50 não terão o

condão de demonstrar a capacidade financeira do licitante, mas os 500 mil poderão ser suficientes.

Utilizando a metodologia de índices, estamos equiparando as duas situações, e, o fim desejado, que é o de garantir a contratação, não é contemplado. E mais, muitas vezes a empresa poderia sequer ser admitida na licitação, basta observar o exemplo da "Empresa 3".

Assim, a adoção do sistema de índices contábeis se presta a todo o tipo de injustiça e restrição da competição, sem, no entanto, obter a garantia que a Administração fará uma contratação livre de riscos.

***Índices Contábeis se prestam a avaliar a situação financeira da empresa, não a sua capacidade de contratação em licitação.***

16

Acontece que a boa situação financeira demonstrada por uma empresa pode não ser suficiente para garantir a contratação (*Empresa 1*) ao passo que outra, que não tenha tal avaliação pelo resultado do seu índice, poderá garanti-la com soberba.

Essa conclusão é apenas matemática, sem adentrar nas particularidades de cada atividade licitada, o que nos leva ao nosso ponto inicial, que é a obrigatoriedade de justificar os índices exigidos.

Um índice Contábil, nada mais é que a expressão numérica entre dois valores. O índice de liquidez corrente é a expressão da relação do Ativo Circulante com o Passivo Circulante.

Dessa definição, podemos concluir que os Índices Contábeis se prestam muito bem para estabelecer um comparativo entre as próprias empresas, de suas condições financeiras. No mesmo exemplo da liquidez corrente (empresa 1 e 2), podemos afirmar que ambas têm o mesmo grau de liquidez de 1,5, e, para chegar a



essa conclusão, não precisamos analisar os valores envolvidos que chegam a tal resultado. Tecnicamente, as duas empresas têm a mesma liquidez (1,5).

Quer dizer, de acordo com a estrutura de cada uma, levando em conta o “tamanho” de cada uma, os índices são iguais.

Sinale-se novamente que índice, é uma expressão entre dois valores, no nosso exemplo, Ativo Circulante e Passivo Circulante. Acontece que na licitação precisamos ir além. Não basta o comparativo entre esses dois valores de diferentes empresas. Esse comparativo precisa contemplar **mais uma variável, que é o valor da contratação que está em disputa.**

E é isso que a Lei define com absoluta clareza no inciso I do art. 31 da Lei 8666:

17

*§ 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. (Redação dada pela Lei nº 8.883, de 1994)*

*§ 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.** (Redação dada pela Lei nº 8.883, de 1994)*

Vejam que a Lei permite apenas que seja exigida **a comprovação de situação financeira suficiente ao cumprimento das obrigações decorrentes da licitação**, ou ainda, aos compromissos que assumir caso lhe seja adjudicado o contrato.

Claro está então que, não basta fazer a avaliação dos índices contábeis das empresas. Não basta confrontar o Ativo Circulante com o Passivo Circulante para determinar quem esteja ou não habilitado para disputar o objeto de uma licitação. Existe uma terceira variável que precisa ser contemplada, que são os compromissos da contratação.

É aqui que entram os mais recentes pronunciamentos e orientações dos órgãos de controle, mais especificamente do Tribunal de Contas da União. Temos que considerar o que enfatizam as Orientações e Jurisprudências do TCU, já vastamente utilizadas nos Tribunais que trata com clareza em sua página 431, onde remete para a aplicação da Instrução Normativa/MARE no 5, de 21 de julho de 1995.

Licitações e Contratos - Orientações e Jurisprudência do TCU

Instrução Normativa/MARE nº 5, de 21 de julho de 1995, que estabelece os procedimentos destinados à implantação e operacionalização do Sistema de Cadastro Unificado de Serviços Gerais (Sicaf), disciplina que a comprovação da boa situação financeira das empresas inscritas nesse sistema terá por base a verificação dos índices de Liquidez Geral (LG), Solvência Geral (SG) e Liquidez Corrente (LC), resultantes da aplicação das seguintes fórmulas:

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

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

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

Esse regulamento dispõe ainda que as empresas que apresentarem resultado igual ou menor do que 1 em qualquer um dos índices apurados devem comprovar, para fins de habilitação, considerados os riscos para Administração e a critério da autoridade competente, capital mínimo ou patrimônio líquido mínimo no limite previsto na Lei nº 8.666/1993. Citada exigência deve constar do ato convocatório.

De acordo com a Lei de Licitações, na compra de bens para entrega futura, execução de obras ou prestação de serviços, a Administração pode exigir, para efeito de habilitação do licitante, desde que previsto no instrumento convocatório do certame, comprovação de capital mínimo ou patrimônio líquido mínimo, ou as garantias previstas no § 1º do art. 56 da Lei nº 8.666/1993.

Essas exigências, **que não podem ser cumulativas**, não excederão os seguintes percentuais:

- capital social mínimo/patrimônio líquido: até 10% do valor estimado da licitação;
- garantia de participação da licitação (garantia de proposta): até 1% do valor estimado da licitação.

Como podemos perceber, mais que fixar referências, as Orientações do TCU contemplam ainda o caso de não atingimento de qualquer dos índices fixados. Vejam que, **mesmo não atingindo determinados índices, a decisão recomendada não é pela sumária exclusão do processo.**

Nesse caso, recomenda, a aferição pelo Capital Social ou Patrimônio Líquido da empresa, fixado a critério da autoridade competente. Repetimos:

*Esse regulamento dispõe ainda que as empresas que apresentarem resultado igual ou menor do que 1 em qualquer um dos índices apurados devem comprovar, para fins de habilitação, considerados os riscos para Administração e a critério da autoridade competente, capital mínimo ou patrimônio líquido mínimo no limite previsto na Lei no 8.666/1993.* Citada exigência deve constar do ato convocatório.

19

É incoerente admitir que a Administração incentive a participação em licitações, mas não admita o ingresso de empresas que obtiveram financiamentos para seu investimento e crescimento econômico com o inexorável resultado negativo nos índices.

A capacidade econômico-financeira de uma empresa licitante também poderá ser mensurada através do Capital Social (CS) e Patrimônio Líquido (PL), ainda que estes elementos sejam examinados isoladamente, ou seja, o não atendimento aos índices contábeis exigidos no Edital não prejudica a comprovação da capacidade financeira do licitante desde que o Patrimônio Líquido garanta o adimplemento contratual.

A redação do disposto no artigo 31, § 1º, da Lei 8.666/93, refere-se aos índices contábeis que podem ser exigidos no edital para aferir a qualificação econômico-financeira, limitando-se à “demonstração da capacidade financeira do



licitante com vistas aos compromissos que terá que assumir caso lhe seja adjudicado o contrato”.

Nessa esteira, o § 2º possibilita que a Administração também avalie a capacidade econômico-financeira do licitante através do Capital Social ou Patrimônio Líquido:

*“§ 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”.*

Dessa explanação ainda, depreende-se que o objetivo da Administração não é inserir no Edital o maior número de exigências possíveis, mas apenas aquelas suficientes a revelar a capacidade econômico-financeira do licitante. Por conseguinte, o que importa para o Poder Público é a garantia de cumprimento do contrato, logo, se apenas uma das exigências forem satisfeitas e esta permitir à Administração assegurar o cumprimento das obrigações contratuais, restará atendido o espírito da Lei de Licitações.

Sob a luz da instrumentalidade do Edital, as disposições nele contidas deverão vislumbrar o atendimento ao interesse público. O ato convocatório não é um “fim” em si, mas um “meio” para atingir-se a necessidade administrativa.

Com efeito, se o interesse da Administração é selecionar uma empresa com capacidade financeira, ainda que substitua índices contábeis pelo patrimônio líquido, terá a necessária qualificação econômico-financeira para atender ao presente objeto.

20

Considerando que as exigências editalícias não poderão restringir a participação de licitantes, ao contrário, deverão favorecer o ingresso do maior número de licitantes e, com isso, implementar o caráter competitivo da licitação, torna-se benéfico ao espírito concorrencial dos certames licitatórios que o julgamento esteja alinhado aos princípios da competitividade, economicidade, razoabilidade e interesse público. **Sendo assim, justificável a substituição dos índices contábeis (quando o índice de liquidez apresentar resultado igual ou menor que 1) pelo patrimônio líquido não inferior a 10% do valor estimado da contratação.**

Da mesma forma, a Constituição Federal, de forma peremptória, determina em seu artigo 37, inciso XXI:

*“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**”.* (g.n.)

21

Fato incontroverso que a demonstração dos índices, como evidenciado anteriormente, não é o método seguro e infalível para assegurar o cumprimento das obrigações. Só é uma ferramenta a mais a subsidiar a busca pela melhor escolha.

Cumpra observar o comando geral definido no citado dispositivo constitucional: “... as obras, serviços, compras ... serão contratados mediante processo de licitação pública ..., o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica **INDISPENSÁVEIS à garantia do cumprimento das obrigações.**” (g.n.)



A Administração Pública Federal, conforme Instrução Normativa SLTI nº 02/10, artigo 44, dispôs:

*“O instrumento convocatório deverá prever, também, que as **empresas que apresentarem resultado igual ou menor que 1 (um)**, em qualquer dos índices referidos no inciso V do art. 43 desta norma, quando da habilitação, deverão comprovar, considerados os riscos para a Administração, e, a critério da autoridade competente, o capital mínimo ou o patrimônio líquido mínimo, na forma dos §§ 2º e 3º, do art. 31 da Lei nº 8.666, de 1993, como exigência para sua habilitação, podendo, ainda, ser solicitada prestação de garantia na forma do § 1º do art. 56 do referido diploma legal, para fins de contratação.)*

Vários órgãos da Administração Pública Federal aceitam o “patrimônio líquido” em substituição aos índices contábeis. Como exemplo, segue a cláusula 13.4.3 do Pregão Eletrônico n. 29/2011 (PROCESSO Nº 08005.000741/2011-13), instaurado no âmbito do MINISTÉRIO DA JUSTIÇA do Governo Federal:

22

**“13.4.3 – QUALIFICAÇÃO ECONÔMICO-FINANCEIRA**

*(...)c) **As empresas que apresentarem resultado igual ou menor do que um 01 (um)** em qualquer dos índices referidos acima, **deverão comprovar que possuem capital mínimo ou patrimônio líquido mínimo até 10% (dez por cento) do valor estimado** para a contratação, ou superior, por meio de **Balanco Patrimonial** e demonstrações contábeis do último exercício, já exigíveis e apresentados na forma da lei, vedada a sua substituição por balancetes ou balanços provisórios, de acordo com o disposto no art. 31, §3º da Lei nº 8.666/1993;”.*

Em idêntica posição, o Tribunal de Contas da União pronunciou-se:

**ACÓRDÃO 1871/2005 – Plenário**

*“(…) 30. Poder-se-ia conjecturar, numa leitura favorável à legalidade do edital, que o item 52.4.7, que estabelece a obrigatoriedade de comprovação do capital social integralizado (fls. 14 do Anexo), presta-se,*

*exclusivamente para valorar a exigência requerida pelo item 52.3.2, que exige, para as empresas que apresentarem índices contábeis iguais ou inferiores a 1, a comprovação de possuírem capital mínimo ou patrimônio líquido mínimo não inferior a 10% da soma do valor total de sua proposta, de cada lote".*

Portanto, o licitante que não tenha atingido os índices mínimos preconizados no Edital, poderá demonstrar sua capacidade financeira por meio do Capital Social ou Patrimônio Líquido, mesmo porque uma empresa que tenha feito grande investimento poderá ter seus índices comprometidos, nada obstante tal investimento tenha elevado sua capacidade operacional.

Ante o exposto, segue impugnada a forma de avaliação econômica das licitantes, requerendo que, se permita a mudança no cálculo ou a substituição da comprovação pelo Patrimônio Líquido ou Capital Social, ou ainda pela apresentação de garantia de execução do contrato, possibilitando assim empresas com contratos futuros e investimentos presentes, a se habilitar na licitação.

23

#### IV - DOS PEDIDOS

Face todo o exposto, não nos resta outro procedimento senão solicitar:

- a) O recebimento da presente Impugnação Administrativa nos termos do artigo 41 e parágrafos e **SUSPENSÃO DO CERTAME** até a análise, deferindo ao final, aos licitantes, a faculdade de garantir a execução do contrato pela (a) contratação de garantia de execução do mesmo; (b) apresentação dos índices ou (c) apresentação de Capital Social ou Patrimônio Líquido;
- b) O encaminhamento de cópia integral do processo para o órgão de Controle Interno do Município para cumprimento de suas atribuições;



c) A solicitação de Parecer Técnico do responsável pela Contabilidade do Município, acompanhado de Declaração de Habilitação Profissional, atestando a necessidade da exigência do Edital e justificando tecnicamente como disposto na Lei a impossibilidade de flexibilização dos índices para a execução do contrato;

d) A retificação do edital de acordo com o item impugnado e devidamente fundamentado;

e) A resposta ao presente recurso no prazo legal e a intimação da impugnante quanto a decisão em tempo hábil para as medidas judiciais necessárias em caso de indeferimento;

f) A subida do presente recurso apensado ao certame ao Sr. Prefeito Municipal para ratificação do ato no caso de manutenção do edital nos termos iniciais.

24

Santa Cruz do Sul, 17 de outubro de 2015.



**STADTBUS TRANSPORTES LTDA.,**

CNPJ 93.273.860/0001-80

GEFERSON PAULO TOLOTTI

Sócio Administrador

REFERENTE AO PROCESSO N.º MEM011609/2015 – Concorrência n.º 09/2015

ASSUNTO: Licitação para “Concessão do Transporte Público”, no Município de Pelotas/RS

## RESPOSTA - IMPUGNAÇÃO

### CONCORRÊNCIA PÚBLICA N.º 09/2015

STADTBUS TRANSPORTES LTDA, apresentou em 22 de outubro de 2015, às 13h22min, IMPUGNAÇÃO ao Edital de Concorrência n.º 09/2015.

#### A impugnação com seu inteiro teor está em documento anexo.

Por se tratar de questão extremamente técnica, a resposta foi formulada pelo Contador Geral da Prefeitura – Sr. Cláudio Ivan Lopes Viana – uma vez que foi elaborado por ele os indícios que serão aplicados neste processo licitatório.

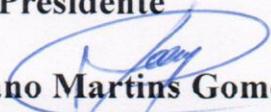
### DA DECISÃO

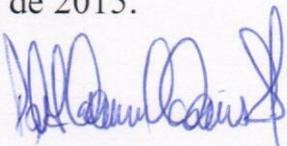
Diante do Exposto pela resposta do Contador Geral da Prefeitura – Sr. Cláudio Ivan Lopes Viana, esta Comissão Especial de Licitações julga IMPROCEDENTE a impugnação interposta por: STADTBUS TRANSPORTES LTDA mantendo a data de recebimento e abertura dos envelopes para o dia 23 de novembro de 2015 as 14h, sendo mantidas as condições e exigências descritas no instrumento editalício.

Pelotas, 12 de novembro de 2015.

#### Comissão Especial de Licitações

  
**Roberto dos Santos Ramalho**  
Presidente

  
**Luciano Martins Gomes**  
Membro

  
**Pablo Daniel D. Crespi**  
Membro

  
**Kaiser Garcia Fontoura**  
Membro

*Ratifico o parecer.*

  
**Eduardo Leite**  
Prefeito de Pelotas



**PREFEITURA MUNICIPAL DE PELOTAS**  
**SECRETARIA DE GESTÃO ADMINISTRATIVA E FINANCEIRA**

A UGP  
NESTA CIDADE

Em resposta ao questionamento quanto a impugnação da concorrência 09/2015, especificamente "item c" dos pedidos, esclarecemos que após a leitura concluímos que a Impugnante não teve acesso ao parecer já exarado às folhas 032 e 033 do Certame Licitatório. Neste parecer a Contadoria Geral do Município se manifesta quanto as razões de exigir índices nos patamares estabelecidos.

Pelotas, RS, 11 de novembro de 2015.

  
Claudio Ivan Lopes Viana  
CONTADOR GERAL  
CRC-RS 050.024



Tipo de Registro Profissional ▼	Campo para pesquisa Selecione... ▼	Informe o conteúdo para pesquisa <input type="text"/>	<input type="button" value="Pesquisar"/>
------------------------------------	---------------------------------------	--	--

**CONSULTA SIMPLIFICADA - Profissional**

Nº Registro	Nome	Categoria	Situação no CRCRS
RS-050024/O-0	CLAUDIO IVAN LOPES VIANA	CONTADOR	Ativo

| ◀ primeiro    ◀ voltar    avançar ▶    último ▶ |



sair



PREFEITURA MUNICIPAL DE PELOTAS  
SECRETARIA DE GESTÃO ADMINISTRATIVA E FINANCEIRA

**PARECER SOBRE O INDICE DO TRANSPORTE COLETIVO DO  
MUNICIPIO DE PELOTAS**

O artigo 31, § 5º da lei de Licitações 8.666/1993, assim retrata:

“ A comprovação da 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 a correta avaliação da situação financeira suficiente ao cumprimento das obrigações decorrentes da licitação”.

Com base neste preceito legal, passamos a realizar uma ampla pesquisa e análise técnica a fim de basear os índices que nortearão o processo licitatório do Transporte Coletivo de Pelotas.

Entre os principais elementos que nortearam nosso estudo, está o Relatório do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul que, ao analisar o sistema urbano de Porto Alegre apresenta, entre outros, os índices de Liquidez Geral e de Endividamento, comparando os mesmos com valores médios dos sistemas de longo curso e do próprio sistema metropolitano. Com base principalmente nos estudos do TCE, que faz uma análise detalhada das empresas de transporte urbano de Porto Alegre, entendemos que para Pelotas o índice de Liquidez Corrente, Liquidez Geral e Solvência Geral devem ser no mínimo de 1,00. O entendimento é de que tal índice é adequado para as avaliações da capacidade financeira das empresas de transporte coletivo do Município de Pelotas, demonstrando uma situação EQUILIBRADA, com boa capacidade de capitalização.

Por outro lado, ao se exigir índices neste patamar mínimo, se opta por garantir que as empresas não enfrentem problemas futuros ao renovar sua frota, pois estarão aptas a contrair empréstimos para renovação da mesma, que não comprometam sua boa situação financeira.

Ao se exigir índices iguais a 1 ou superiores, estamos garantindo que tal empresa possua condição de honrar com todos os seus compromissos, pois terá valores tanto no ativo circulante, como no ativo não circulante, capazes de honrar com seus compromissos tanto em curto, quanto em longo prazo. Também no tocante a solvência geral, estaremos com uma margem de segurança significativa, visto que o ativo total, onde se inclui o ativo imobilizado, que contém o registro da frota atualizado, nos dá condições de avaliar se a empresa poderá honrar com todas as suas dívidas caso precise lançar mão de todos os seus bens e disponibilidades.

As empresas ao fazerem renovação da frota poderão ter um passivo circulante e não circulante muito alto, porém isto não significa que as mesmas, embora

tendo um índice equilibrado de liquidez, possam ter uma capacidade financeira inferior a outra empresa que não renova a frota há mais de 10 anos. Nas empresas de Transporte Coletivo de Pelotas, 50% da frota possui vida útil superior a 10 anos.

A avaliação usual de desempenho de “viabilidade” de médio e longo prazo dos pagamentos de compromissos já assumidos figura num índice mínimo igual a 1. Se estiver abaixo de 1, indica problemas de liquidez.

Normalmente os índices, cujos cálculos são elaborados através da comparação entre valores dos ativos e passivos, sem levar em consideração a peculiaridade desses ativos, como esses passivos serão pagos e o ramo a que pertencem os balanços analisados. No entanto, estamos nos baseando num amplo levantamento que avalia a capacidade e as variáveis quantitativas e qualitativas envolvidas no tipo de serviço que ora se licita, principalmente levando-se em conta trabalhos elaborados pela AGERGS e Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul.

O trabalho feito por auditores do Tribunal de Contas do Estado do RGS no “Processo nº 3423-0200/12-0, Ordem de Auditoria 08/2012”, demonstram claramente a total complexidade em análises deste índices nas empresa de transporte coletivo, sem no entanto deixar de reforçar nosso entendimento de que os índices seguros para analisar o desempenho das empresas de transporte municipal do Estado não seja inferior a **1,00**, tanto para liquidez corrente, liquidez geral e solvência geral.

INDICE DE LIQUIDES CORRENTE:

$$\frac{\text{ATIVO CIRCULANTE}}{\text{PASSIVO CIRCULANTE}}$$

INDICE DE LIQUIDEZ GERAL:

$$\frac{\text{ATIVO CIRCULANTE} + \text{ATIVO REALIZAVEL A LONGO PRAZO}}{\text{PASSIVO CIRCULANTE} + \text{PASSIVO N\~AO CIRCULANTE}}$$

SOLVENCIA GERAL:

$$\frac{\text{ATIVO TOTAL}}{\text{PASSIVO CIRCULANTE} + \text{PASSIVO N\~AO CIRCULANTE}}$$

Otoni Sergio Xavier  
Diretor de Gestão Contábil,  
Financeira e Orçamentária

Claudio Ivan Lopes Viana  
CONTADOR GERAL  
CRC RS 010 024