



# PREFEITURA MUNICIPAL DE CONSELHEIRO LAFAIETE

## Comissão Permanente de Licitação

PROCESSO Nº 024/2021

TOMADA DE PREÇOS Nº 002/2021

**OBJETO:** Contratação de empresa especializada na execução de obras de engenharia e/ou arquitetura para execução de edifício para instalação da Unidade Básica de Saúde (UBS) no Bairro Cachoeira, conforme projetos, quantitativos e condições contidos nos Anexos I e II, integrantes do Edital.

### RESPOSTA À IMPUGNAÇÃO

#### I. Relatório

Trata-se de impugnação – intitulada como “*Recurso Administrativo*” – interposta por DL2 ENGENHARIA E CONSTRUCAO LTDA, protocolizada no Setor de Licitações no dia 04/05/2021, 12:30h, em relação aos termos do Edital do Processo Licitatório nº 024/2021, Tomada de Preços nº 002/2021.

A impugnação é focalizada nas disposições contidas no item 7.3.4.1, alínea ‘b’, do Edital (Qualificação Econômico-Financeira).

Alega que o instrumento convocatório, por meio do dispositivo supracitado, exige a comprovação de a licitante possuir índice de endividamento igual ou inferior a 0,80 (zero vírgula oitenta), porém, sustenta que “(...) *não há, entretanto, justificativa para exigência de qualificação econômico-financeira por meio de comprovação de índice de endividamento igual ou inferior a 0,80 (zero vírgula oitenta), ainda porque não há demonstração alguma de sua compatibilidade ou inafastável necessidade com a complexidade do objeto licitado*”.

Sustenta que as regras editalícias impõem ônus demasiando para o perfazimento das condições de habilitação, em desconformidade com o ordenamento jurídico (art. 37, inciso XXI, da CRFB/88, e arts. 3º, §1º, inciso I e art. 31, §5º, da Lei nº 8.666/93), havendo alternativas para apuração da capacitação econômica-financeira.

Assevera – de forma desconexa com a realidade processual, diga-se de passagem –, que a “(...) *a recorrente logrou demonstrar todos os requisitos de que possui hígida saúde financeira para suportar os encargos do objeto licitado (...)*”, pontuando ainda que “*De mais a mais, o índice de Endividamento demonstrado pela recorrente, qual seja, 1,0 (um vírgula zero), se encontra em fina sintonia com os parâmetros aceitos e exortados pela jurisprudência do TCU*”.

Aduz que o princípio da proporcionalidade veda a imposição de obrigações restrições e sanções em medida superior àquelas estritamente necessárias ao atendimento do interesse público.

Ao final, pleiteia-se o acolhimento da Impugnação, com a retificação das irregularidades apontadas.

Feito o breve relatório, passa-se à análise e julgamento da impugnação.



## PREFEITURA MUNICIPAL DE CONSELHEIRO LAFAIETE

### Comissão Permanente de Licitação

#### II. Do exame de admissibilidade da impugnação

Antes de adentrar na análise da impugnação, deve-se proceder ao exame de admissibilidade, de modo que, acaso não atendidos aos pressupostos legais e editalícios (juízo negativo de admissibilidade), restará prejudicado o conhecimento da impugnação.

Prescreve o instrumento convocatório:

#### **"12. DA IMPUGNAÇÃO**

12.1. Qualquer cidadão é parte legítima pra impugnar este Edital, devendo protocolar o pedido até 5 (cinco) dias antes da data fixada para abertura dos envelopes de habilitação, dirigindo-se à Comissão Permanente de Licitação, devendo a Administração julgar e responder à impugnação em até 3 (três) dias úteis, sem prejuízo da faculdade prevista no § 1º do art. 113 da Lei nº 8.666/93.

12.2. Decairá do direito de impugnar os termos deste Edital perante a Administração o licitante que não o fizer até o segundo dia útil antes da abertura dos envelopes de habilitação, caso em que tal comunicação não terá efeito de recurso.

12.3. A impugnação feita tempestivamente não impedirá o interessado de participar do processo licitatório, até o trânsito em julgado da decisão e ela pertinente.

12.4. As Impugnações aos termos do Edital poderão ser interpostas, mediante protocolo presencial ou via postal, devendo:

12.4.1. **No caso de protocolo presencial:** ser entregues no Setor de Licitação da Prefeitura Municipal de Conselheiro Lafaiete, sito à Av. Pref. Mário Rodrigues Pereira, nº 10, Centro, Conselheiro Lafaiete/MG, CEP 36.400-026, no horário de 12h às 16h, onde será efetuado o protocolo de recebimento.

12.4.2. **No caso de protocolo via postal:** serem encaminhadas ao Setor de Licitação da Prefeitura Municipal de Conselheiro Lafaiete, sito à Av. Pref. Mário Rodrigues Pereira, nº 10, Centro, Conselheiro Lafaiete/MG, CEP 36.400-026, aos cuidados da Comissão Permanente de Licitação, em envelope lacrado contendo, em sua parte externa, a identificação completa do remetente, e, no seu interior, a documentação exigida nos itens 12.6 e 12.7.

12.5. A Prefeitura Municipal de Conselheiro Lafaiete não admitirá impugnações por meios não previstos neste Edital, tampouco se responsabilizará, no caso de protocolo via postal, por impugnações endereçados e/ou entregues em locais diversos do Setor de Licitação, deixando de conhecer aqueles que não sejam recebidos no prazo legal.

12.6. Para Impugnação do edital, o interessado ou licitante deverá apresentar junto com suas razões, os documentos necessários que identifiquem a empresa ou pessoa física (caso não seja sócio ou





## PREFEITURA MUNICIPAL DE CONSELHEIRO LAFAIETE

### Comissão Permanente de Licitação

proprietário, deverá apresentar procuração registrada no cartório), bem como que identifique suas alegações.

**12.7. Deverão ser entregues junto ao pedido de impugnação os seguintes documentos originais, autenticados por cartório, ou cópia simples devidamente acompanhada do original para conferência pelos servidores municipais, em caso de pessoas jurídicas:**

**12.7.1. Contrato Social e alterações da empresa licitante.**

**12.7.2. Cópia do documento de identidade.**

**12.7.3. Procuração por instrumento público ou particular, outorgando poderes para representar a licitante perante a Administração Pública municipal.**

12.7.4. Em se tratando de pessoa física, deverá ser apresentado o documento de identificação oficial.

12.8. A resposta à impugnação será divulgada através de comunicado a todos os licitantes via **correio eletrônico** e pelo **site oficial** do município, e, caso a legislação assim determine em determinados casos, também através da publicação na Imprensa Oficial e em jornais de grande circulação.

12.9. A participação nesta licitação implica em aceitação integral e irrestrita dos termos deste Edital, dos regulamentos administrativos, das normas técnicas e, principalmente, das exigências e penalidades contidas na Lei Federal nº 8.666/93 e suas alterações." (destacamos)

Mister salientar que o petítório de impugnação não se fez acompanhado da documentação prevista taxativamente no item 12.7 do Edital, circunstância que além de infringir às normas editalícias, impede até mesmo a verificação da validade da impugnação e da existência de poderes para a prática do ato, em nome da pessoa jurídica qualificada no preâmbulo, por parte do pretense representante descrito ao final do documento.

A Lei nº 8.666/93 consagra em seu art. 41 o princípio da vinculação ao instrumento convocatório, de acordo com o qual a Administração não pode descumprir as normas e condições do edital, ao qual se acha estritamente vinculada.

Cediço que o princípio da vinculação ao instrumento convocatório é corolário do princípio da legalidade e da objetividade das determinações habilitatórias, sendo a sua observância exaltada de forma iterativa nos julgados das cortes de contas pátrias, especialmente o Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, donde se extrai o seguinte aresto:

DENÚNCIA. PREGÃO PRESENCIAL. REGISTRO DE PREÇOS. CONTRATAÇÃO DE EMPRESA PARA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE TRANSPORTE DE GRUPOS CULTURAIS E ESPORTIVOS. IMPROCEDÊNCIA DA DENÚNCIA. EXTINÇÃO DO PROCESSO. ARQUIVAMENTO. O administrador deve observar os princípios da legalidade, igualdade e **vinculação ao instrumento convocatório**.

Avenida Prefeito Dr. Mário Rodrigues Pereira, nº 10, bairro Centro  
Conselheiro Lafaiete - MG - 36400-026  
Tel. (31) 3769-2533



## PREFEITURA MUNICIPAL DE CONSELHEIRO LAFAIETE

### Comissão Permanente de Licitação

previstos no art. 3º da Lei n. 8.666/1993. (DENÚNCIA n. 1058478. Rel. CONS. SEBASTIÃO HELVECIO. Sessão do dia 11/06/2019. Disponibilizada no DOC do dia 11/07/2019) (destacamos)

Sem divergir de tal posicionamento, assim já se pronunciou o Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais:

**LICITAÇÃO - EDITAL - VINCULAÇÃO.** O edital, como instrumento convocatório, não pode ser descumprido, pois às suas normas e condições, encontra-se estritamente vinculada a Administração e bem assim os interessados em participar da licitação. Pelos princípios que regulam a licitação, ainda que pareça excessiva e rigorosa a exigência do edital, desprezá-la em prol de um ou alguns dos concorrentes em detrimento dos demais que a cumpriram, atenta, ao mesmo tempo, contra dois de seus pilares básicos: o da igualdade entre os concorrentes, que determina seja dispensado tratamento isonômico aos concorrentes e o princípio da vinculação ao instrumento convocatório, lei específica de regência. (TJMG - Apelação Cível 1.0000.00.297850-0/000, Relator(a): Des.(a) Geraldo Augusto, 1ª CÂMARA CÍVEL, julgamento em 11/03/2003, publicação da súmula em 21/03/2003) (destacamos)

Destarte, ausentes os pressupostos de admissibilidade, não deve ser conhecida a impugnação.

### III. Do poder/dever da administração de rever, de ofício, seus atos administrativos, por motivo de conveniência e oportunidade

De acordo com o que fora assentado no tópico anterior, cediço que o exame positivo de admissibilidade é condição essencial para o conhecimento de impugnação, descabendo falar em admitir pretensão impugnatória quando não atendidos os pressupostos intrínsecos e extrínsecos aplicáveis.

O não recebimento de impugnação em caso de não atendimento aos pressupostos de admissibilidade é uma exigência dos princípios da segurança jurídica e da isonomia, que devem ser respeitados e observados nos processos administrativos licitatórios.

Entretanto, independentemente de impugnação ou outro meio de provocação, não se deve olvidar do poder/dever imposto à Administração Pública de controlar seus próprios atos, revendo-os e anulando-os quando houverem sido praticados com alguma ilegalidade, ou revogá-los por motivo de conveniência ou oportunidade.

Trata-se do princípio da autotutela, corolário do princípio da legalidade administrativa, expresso no art. 53 da Lei nº 9.784/99, assim como na Súmula nº 473 do STF. Confira-se:

**Art. 53.** A Administração deve anular seus próprios atos, quando eivados de vício de legalidade, e pode revogá-los por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos."

**Súmula nº 473/STF.** A administração pode anular seus próprios atos, quando eivados de vícios que os tornam ilegais, porque deles não se originam direitos. Os atos anulados não produzem efeitos para o futuro.

Avenida Prefeito Dr. Mário Rodrigues Pereira, nº 10, bairro Centro  
Conselheiro Lafaiete - MG - 36400-026  
Tel. (31) 3769-2533





# PREFEITURA MUNICIPAL DE CONSELHEIRO LAFAIETE

## Comissão Permanente de Licitação

*originam direitos; ou revogá-los, por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos, e ressalvada, em todos os casos, a apreciação judicial."*

A possibilidade de retratação de ato administrativo mediante provocação não se confunde, tampouco mitiga o poder-dever da administração de rever um ato ilegal por ela praticado, tão logo verificá-lo, independentemente de provocação. O mesmo se aplica em relação à revogação e alteração de atos que, por motivo de conveniência ou oportunidade, não mais atendam aos interesses da Administração Pública.

Diante disso, a fim de garantir que a licitação seja processada e julgada em estrita conformidade com o princípio básico da legalidade e considerando que é vedado aos agentes públicos admitir, prever, incluir ou tolerar, nos atos de convocação, cláusulas ou condições que comprometam, restrinjam ou frustrem o caráter competitivo do certame (art. 3º, §1º, inciso I, da Lei nº 8.666/93), resolve-se analisar as razões que chegaram ao conhecimento da Administração, através do arrazoadado da DL2 ENGENHARIA E CONSTRUCAO LTDA, para modificação do edital, de ofício, se este for o caso.

### III.1. Da análise do item 7.3.4.1, alínea 'b', do Edital.

O cerne da impugnação consiste na verificação da legalidade da exigência de habilitação prevista no item 7.3.4.1, alínea 'b', do Edital.

Dispõe o instrumento convocatório, em relação ao requisito impugnado:

*"7.3.4.1. 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, nos termos do artigo 31, inciso I da Lei nº. 8.666/93.*

(...)

*b) Comprovação de possuir índice de Endividamento igual ou inferior a 0,80 (zero vírgula oitenta), conforme dados retirados do Balanço Patrimonial, segundo a fórmula abaixo:*

$$IE = (PC + E.L.P) / AT$$

Onde:

**IE: Índice de Endividamento; ELP: Exigível a Longo Prazo;**

**PC: Passivo Circulante;**

**AT: Ativo Total;"** (grifo nosso)

Prescreve a Lei nº 8.666/93 acerca da documentação relativa à qualificação econômica:

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

Avenida Prefeito Dr. Mário Rodrigues Pereira, nº 10, bairro Centro  
Conselheiro Lafaiete - MG - 36400-026  
Tel. (31) 3769-2533



## PREFEITURA MUNICIPAL DE CONSELHEIRO LAFAIETE

### Comissão Permanente de Licitação

*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."*

Os índices econômicos indicados na Lei 8.666/93, art. 31, §§ 1º e 5º, têm por finalidade selecionar os licitantes com capacidade econômico-financeira suficiente para assegurar a execução integral do contrato. O objetivo de sua exigência é salvaguardar a Administração Pública em relação a licitantes sem responsabilidade financeira, que venham a participar de processos licitatórios, vencê-los e, durante a execução da obrigação contratada, não apresentem capacidade para executar o objeto contratado.

A exigência dos índices reveste-se com especial importância e relevância quando avaliada a capacidade econômico-financeira da empresa no cenário de crise contratual e de atraso nos pagamentos, considerando que de acordo com o art. 78, inciso XV, da Lei nº 8.666/93, é assegurado à Administração o prazo de até 90 (noventa) dias para realizar os pagamentos decorrentes da contratação, sem assistir ao particular direito de pleitear a suspensão/rescisão do contrato.

Como é cediço, o critério de julgamento dos índices deverá estar expresso no edital de forma clara e objetiva, bem como deverão os cálculos encontrarem-se previstos no instrumento convocatório, com indicação das fórmulas e das definições pertinentes. Ademais, nos termos da lei, os índices contábeis devem possuir justificativa, sendo vedada a exigência de índices não usualmente adotados para correta avaliação de situação financeira suficiente ao cumprimento das obrigações decorrentes da licitação.

**No caso concreto**, imperioso ponderar que o instrumento convocatório previu expressamente, em seu item 7.3.4.1, alíneas 'a' e 'b', de forma clara e objetiva, os índices contábeis exigidos para demonstração da qualificação econômico-financeira (Índice de Liquidez e Índice de Endividamento), indicando as fórmulas e definições necessárias ao cálculo. Ao contrário do alegado, extrai-se do Edital a finalidade justificadora da exigência dos índices contábeis, qual seja, comprovar a boa situação financeira das licitantes, e consequentemente, a sua capacidade de pagamento e solvência.





# PREFEITURA MUNICIPAL DE CONSELHEIRO LAFAIETE

## Comissão Permanente de Licitação

Neste ponto, cabe transcrever, na íntegra, a justificativa das exigências de qualificação econômico-financeira estampada o Anexo XII do Edital, *ipsis litteris*:

### JUSTIFICATIVA QUALIFICAÇÃO ECONÔMICA FINANCEIRA

1. A Constituição Federal, em seu artigo 37, XXI, expressamente dispõe que o processo de licitação pública somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.
2. Desta forma, e como a Lei de Licitações o faz, é permitido que a Administração Pública exija a demonstração da boa condição financeira e técnica daqueles que desejam com ela contratar, sempre que isso for indispensável.
3. Por isso é que a Lei 8.666, de 1993 previu alguns mecanismos para Administração aferir a idoneidade dos licitantes, mas consignou que tais requisitos poderiam ser dispensados, na linha da previsão constitucional. Na verdade, tais requisitos devem ser dispensados sempre que não forem indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.
4. Por esse motivo, a regra geral é não se exigir dos licitantes maiores demonstrações, e isso grassa na maior parte dos processos licitatórios, como o quer a Constituição Federal.
5. Ocorre, entretanto, que a experiência tem demonstrado que um número considerável de contratos de prestação de serviço com disponibilização de mão de obra em regime de dedicação exclusiva tem se revelado uma fonte de grandes prejuízos para a Administração Pública e para os trabalhadores envolvidos. Não seria necessário estender-se nesse ponto, por serem verdadeiramente notórios os problemas que a Administração vem enfrentando nesses contratos, nomeadamente o de falta de pagamento de salários dos empregados, do recolhimento dos tributos, dos benefícios e obrigações correlatas, até se chegar à extinção contratual, sem o pagamento das verbas rescisórias.
6. Um dos motivos que contribui para se chegar nessa situação é, justamente, a Administração selecionar essas empresas da mesma forma que o faz para os demais objetos contratuais, ou seja, exigindo poucas demonstrações de qualificação econômica e técnica.
7. O princípio da isonomia, por sua vez, reclama que os iguais devem ser tratados de maneira igual, e os desiguais, desigualmente. Assim, se este tipo de objeto contratual tem certo diferencial, não é adequado tratá-lo como na generalidade dos casos. Isso ofende o sobredito princípio e inclusive causa prejuízo ao interesse público.
8. E não existe dúvida quanto à diferenciação desse tipo de objeto contratual, basta ver que os contratos com disponibilização de mão de obra tem merecido um tratamento bastante específico do Poder Público, seja nas instâncias normativas (com edição de normas específicas, como a IN 02, de 2008, do Ministério do Planejamento, ou a RESOLUÇÃO N.º 98, DE 2009, do CNJ), seja principalmente perante o Poder Judiciário (com milhares de julgados sobre o tema na Justiça do Trabalho, incluindo o Tribunal Superior do Trabalho, e mesmo o Egrégio Supremo Tribunal Federal).
9. Assim, a situação especial desse tipo de serviço demanda um tratamento diferenciado também nas licitações e contratos. A forma que tem sido feita a seleção – igualando-os com os demais – tem sido causa de vários problemas administrativos e sociais. Algumas vezes até mesmo o princípio da continuidade do serviço público tem sido afetado por conta das vicissitudes nessa seara contratual.
10. Por conta disso, nesses contratos com dedicação exclusiva de mão de obra, é recomendável que a Administração se valha de todo o instrumental previsto em lei para selecionar a proposta mais vantajosa. E tal instrumental tem um norte muito claro no sentido que a Administração procure contratar com empresas que tenham uma boa saúde financeira.



## PREFEITURA MUNICIPAL DE CONSELHEIRO LAFAIETE

### Comissão Permanente de Licitação

11. A principal forma de se aquilatar isso é através da análise dos balanços contábeis, com vistas a identificar a capacidade da empresa de arcar com o compromisso assumido de forma relativamente independente da Administração Pública. A lei tem o norte muito claro de afastar as empresas que se mostram totalmente dependentes da Administração para honrar os compromissos.

12. Isso pode ser notado mais claramente no art. 78, XV, que estabelece expressamente a responsabilidade de os contratados arcarem com até 90 dias de execução contratual, sem que a Administração impiamente sua contrapartida no negócio. Nessa trilha, o artigo 31 prevê uma série de requisitos, tratados mais à frente, voltados à comprovação dessa capacidade financeira, ainda que se valha de termos destinados a colocar limites nessas exigências.

13. Ou seja, as exigências podem ser feitas, portanto, dentro de certos limites; quais sejam? Os limites do indispensável à garantia do cumprimento das obrigações.

14. A questão, portanto, é saber o que seria indispensável verificar nesses casos sobre a saúde financeira da empresa; e que a empresa precisa demonstrar para garantir minimamente o cumprimento das obrigações assumidas.

15. Pois bem, então, antes de tudo, é preciso saber quais seriam estas obrigações, para só então divisar o que seria necessário comprovar.

16. Nesse sentido, a resposta é fornecida pela própria lei de licitações, e já foi citada acima: a empresa contratada por qualquer órgão da Administração Pública Brasileira tem a obrigação legal de executar o contrato por até 90 dias, independentemente de pagamento.

17. Isso significa, em termos bastante claros, que se deve perquirir a capacidade de a licitante honrar com este compromisso. A dimensão dele é que variará, de acordo com o contrato.

**18. Fixado este princípio, de que a Administração pode exigir a demonstração da capacidade de honrar a execução do contrato por até 90 dias, sem recebimento de pagamento algum, Resta então traduzi-lo em termos práticos. Nesse passo, o artigo 31 da Lei de Licitações dispõe que:**

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;

II - certidão negativa de falência ou concordata expedida pelo distribuidor da sede da pessoa jurídica, ou de execução patrimonial, expedida no domicílio da pessoa física;

III - garantia, nas mesmas modalidades e critérios previstos no "caput" e § 1º do art. 56 desta Lei, limitada a 1% (um por cento) do valor estimado do objeto da contratação.

19. Isso significa, em termos bastante claros, que se deve perquirir a capacidade de a licitante honrar com este compromisso. A dimensão dele é que variará, de acordo com o contrato.

20. Como, evidentemente, a certidão negativa de falência e a garantia de 1% não têm o condão de demonstrar a capacidade de execução do contrato, independentemente do pagamento por parte da Administração; serão o balanço patrimonial e as demonstrações contábeis do último exercício social que poderão revelar tal condição.

21. Assim, a análise de tal documento deve demonstrar que a empresa tem disponibilidade de caixa para honrar tais compromissos, ou no mínimo condições de alcançar essa condição em curto prazo. No caso dos serviços com mão de obra, em





# PREFEITURA MUNICIPAL DE CONSELHEIRO LAFAIETE

## Comissão Permanente de Licitação

que a demanda por recursos é grande devido ao pagamento de salários e encargos, a questão não é a empresa deter patrimônio suficiente para fazer frente à magnitude das obrigações assumidas, mas sim a capacidade de transformar esse patrimônio em numerário. Em uma palavra: liquidez.

22. Prescreve o art. 31, §5º:

§ 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.

23. Ante o estabelecido no referido dispositivo, a exigência dos índices contábeis no instrumento convocatório deve ser plenamente justificada na fase interna do processo administrativo da licitação, e somente poderão ser exigidos indicadores e valores usualmente adotados em procedimentos licitatórios, para a correta avaliação da situação econômico-financeira da empresa participante do certame. Tem-se, pois, que os índices são aqueles que refletem a saúde financeira de um segmento do mercado.

24. Sobre a necessidade de justificativa técnica na fixação do índice de liquidez, o Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais já se manifestou, a conferir:

Representação. Justificativa na fixação do índice de liquidez. —Carlos Pinto Coelho Motta enfatiza que 'a obrigatoriedade de o índice de liquidez ser usual no mercado, e ser motivado na fase interna do processo é prevista (...) como garantia da competição saudável e do não comprometimento do universo de licitantes' (In 'Eficácia nas Licitações e Contratos', 9. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2002, p. 304). Nessa linha é o pensamento do Professor Jessé Torres Pereira Júnior: 'A fixação deste índice [de liquidez] deve ser acompanhada obrigatoriamente de justificativa, o que em grande parte irá inibir a fixação de índices altos, capazes de afastar interessados' (...) (Representação n.º 742290. Rel. Conselheiro Simão Pedro Toledo. Sessão do dia 28/11/2007)

25. A usualidade dos índices exigidos no certame pode ser aferida através de comparação com as fórmulas e os índices contábeis utilizados pelos demais entes, cumprindo registrar exemplificativamente as fórmulas e os índices contábeis usualmente utilizados nas licitações do Governo Federal, conforme orientação da Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, expressa na Instrução Normativa nº 2, de 11/10/2010, cujo instrumento veio a estabelecer novas normas para o funcionamento do Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores – SICAF, a conferir:

Art. 43. Os atos convocatórios devem conter cláusulas que assegurem o cumprimento das disposições contidas nesta norma, bem como as descritas nos incisos seguintes, de modo a explicitar que:

[...]

V – a comprovação da situação financeira da empresa será constatada mediante obtenção de índices de Liquidez Geral (LG), Solvência Geral (SG) e Liquidez Corrente (LC), resultantes da aplicação das fórmulas:

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

$$SG = \frac{\text{Ativo Total}}{\text{Passivo Circulante} + \text{Passivo Não Circulante}}$$

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

Avenida Prefeito Dr. Mário Rodrigues Pereira, nº 10, bairro Centro  
Conselheiro Lafaiete –MG – 36400-026  
Tel. (31) 3769-2533



# PREFEITURA MUNICIPAL DE CONSELHEIRO LAFAIETE

## Comissão Permanente de Licitação

*Parágrafo único. O fornecedor registrado no SICAF terá os índices, referidos no inciso V deste artigo calculados, automaticamente, pelo Sistema.*

*Art. 44. 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.*

*26. Oportuno esclarecer que o Índice de Endividamento, também conhecido como Índice de Endividamento Total ou Índice de Endividamento Geral, representa o quanto a totalidade do ativo da empresa é necessário para liquidar sua dívida total, ou, noutras palavras, o quanto é a dependência de capital de terceiros na empresa, e pode ser calculado através da fórmula: (Passivo Circulante + Exigível a Longo Prazo) / Ativo Total. O Índice de Endividamento corresponde ao cálculo inverso do Índice de Solvência Geral.*

*27. A Administração Federal adota, para fins de avaliação da situação econômico-financeira da empresa licitante, os índices de Liquidez Corrente – LC, Liquidez Geral – LG e Solvência Geral – SG, sendo que, neste último, sua fórmula, também é definida levando-se em conta, para efeito de comparação com o Passivo (Passivo Circulante + Exigível a Longo Prazo), o Ativo Total.*

*28. Da mesma forma, seguindo a metodologia adotada pela Administração Federal, a Administração Estadual de Minas Gerais, por meio do Decreto nº 44.431, de 29/12/2006, instituiu o Cadastro Geral de Fornecedor – CAGEF, conforme previsto no art. 34 da Lei nº 8.666/93. O referido Decreto adota, como parâmetros de avaliação, idênticos indicadores utilizados pela Administração Federal, quais sejam, Liquidez Corrente, Liquidez Geral e Solvência Geral, cujos elementos integrantes de cada fórmula, também são idênticos, a conferir:*

*Art. 8º. O cadastramento do fornecedor será feito mediante a apresentação dos seguintes documentos:*

*[...]*

*§ 4º. O fornecedor cadastrado no CAGEF terá sua situação financeira avaliada com base nas fórmulas contidas no Anexo II deste Decreto.*

### ANEXO II

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

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

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

*28. Posteriormente, a Administração Estadual de Minas Gerais revogou o mencionado Decreto nº 44.431/2006, editando em sua substituição o Decreto de nº 45.902, de 27/01/2012. Apesar de revogado o Decreto anterior, que regulamentava o CAGEF, no instrumento normativo em vigor (Decreto nº 45.902/2012 – art. 16, § 1.º) foram mantidos os mesmos índices contábeis, na forma anteriormente prevista, para efeito de avaliação da situação financeira das empresas interessadas.*





# PREFEITURA MUNICIPAL DE CONSELHEIRO LAFAIETE

## Comissão Permanente de Licitação

29. Por conseguinte, verifica-se que a conceituação dos indicadores e respectivas fórmulas estabelecidas pela Administração Estadual de Minas Gerais, para se avaliar a situação financeira das empresas licitantes, são idênticas àquelas adotadas pela Administração Federal.

30. Diante do exposto, os índices utilizados no certame encontram-se em conformidade com os índices usualmente adotados no âmbito da Administração Federal e Estadual de Minas Gerais, o que atende plenamente às determinações contidas no § 5.º do art. 31 da Lei Geral de Licitações, para a correta avaliação da situação econômico-financeira das empresas interessadas.

31. Ainda sobre as fórmulas mais usadas em editais para aferir a boa situação financeira da empresa licitante, destaca-se o artigo "Índice de Liquidez ou de Endividamento para fins de Análise do Balanço":

As fórmulas mais usadas em editais para aferir a boa situação financeira da licitante são:

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

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

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

O dispositivo legal que regulamenta a utilização de índices para avaliar a condição financeira da licitante, encontra-se no artigo 31, § 5º da Lei Federal nº 8.666/93 e demais alterações posteriores:

[...]

Geralmente, os índices que refletem a boa situação financeira de empresas de diversos segmentos de mercado encontram-se nas revistas ou informativos especializados em matérias econômicas: Revista Conjuntura Econômica, Jornal Gazeta Mercantil, Jornal O Valor etc.

Quanto aos índices contábeis para aferição da qualificação econômico-financeira, segue a justificativa.

[...]

Da leitura do dispositivo supra, depreende-se, preliminarmente, quatro características a respeito da forma de se apurar a qualificação econômico-financeira do licitante:

1. a boa situação financeira deverá ser comprovada de forma objetiva, ou seja, concreta, exata;
2. os índices contábeis deverão estar expressos no ato convocatório;
3. o índice escolhido deverá estar justificado no processo; e
4. será vedada a utilização de índices não adotados usualmente.

Realizada pesquisa na legislação específica e em órgãos que promovem procedimentos licitatórios, constatou-se a utilização dos seguintes índices contábeis, conclusivamente, os mais adotados no segmento de licitações:

### ÍNDICE DE LIQUIDEZ GERAL – ILG

<sup>1</sup> Disponível em: <http://www.portaldelicitacao.com.br/questoes-sobre-licitacoes/edital/239-indices-de-liquidez-ou-endividamento-para-fins-de-analise-do-balanco.html>. A pesquisa contou com a colaboração de Ariosto Mila Peixoto, advogado especializado em licitações públicas e contratos.



# PREFEITURA MUNICIPAL DE CONSELHEIRO LAFAIETE

## Comissão Permanente de Licitação

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

Índice de Liquidez Geral (ILG) indica quanto a empresa possui em disponibilidades, bens e direitos realizáveis no curso do exercício seguinte para liquidar suas obrigações, com vencimento neste mesmo período.

### ÍNDICE DE LIQUIDEZ CORRENTE – ILC

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

Índice de Liquidez Corrente (ILC) indica quanto a empresa possui em recursos disponíveis, bens e direitos realizáveis a curto prazo, para fazer face ao total de suas dívidas de curto prazo.

### ÍNDICE DE SOLVÊNCIA GERAL – ISG

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

O índice de Solvência Geral expressa o grau de garantia que a empresa dispõe em Ativos (totais), para pagamento do total de suas dívidas. Envolve além dos recursos líquidos, também os permanentes.

Para os três índices colacionados (ILG, ILC e ISG), o resultado "> 1" é indispensável à comprovação da boa situação financeira, sendo certo que, quanto maior o resultado (1,20; 1,30; 1,50; etc), melhor será a condição da empresa.

### ÍNDICES CONTÁBEIS – Situação – ILC, ILG e ISG

- < (menor) que 1,00: Deficitária
- 1,00 a 1,35: Equilibrada
- (maior) que 1,35: Satisfatória

Diante de todo o exposto, conclui-se pela adoção dos índices que retratam situação financeira equilibrada e que aumentam consideravelmente o universo de competidores:

- ILG: maior ou igual a 1,00; e
- ISG: maior ou igual a 1,00.

Portanto, o atendimento aos índices estabelecidos no Edital, demonstrará uma situação EQUILIBRADA da licitante. Caso contrário, o desatendimento dos índices revelará uma situação DEFICITÁRIA da empresa, colocando em risco a execução do contrato.

Ante o exposto, a exigência do Edital nada mais fez que traduzir em critérios objetivos o disposto no art. 37, XXI, da Constituição Federal, uma vez que a contratação de empresas em situação EQUILIBRADA é o mínimo que o SESI deve cercar-se para assegurar o integral cumprimento do contrato. Ademais, os índices escolhidos foram democráticos, na medida em que estabelecem um 'mínimo' de segurança na contratação. Destarte, não prosperam os argumentos da Impugnante de que os índices teriam sido discrepantes em relação ao objeto licitado.

Ademais, a BOA SITUAÇÃO FINANCEIRA exigida no artigo 31 não deixa margem a permitir índices que refletem situação financeira deficitária, como é o caso do presente edital.

32. Importante destacar que o Índice de Endividamento Geral (EG), previsto no edital em comento, em substituição ao Índice de Solvência Geral (SG), é comumente utilizado em editais de licitações, sendo sua fórmula definida, agregando os seguintes elementos:





# PREFEITURA MUNICIPAL DE CONSELHEIRO LAFAIETE

## Comissão Permanente de Licitação

$$\text{Índice de Endividamento Geral (EG)} = \frac{\text{Passivo Circulante} + \text{Exigível a Longo Prazo}}{\text{Ativo Total}}$$

33. A fórmula que corresponde ao Grau de Endividamento (GE) tem em seu numerador, como elementos componentes, o Passivo Circulante e o Exigível a Longo Prazo e, em seu denominador, o Ativo Total, o que compreende o somatório dos valores de todos os bens e direitos da empresa submetida à avaliação, para efeito de comparação com o Passivo. Logo, vale reiterar, o EG nada mais é do que a inversão da fórmula correspondente ao SG, ou seja, os elementos submetidos à avaliação para efeito de comparação, tanto do Ativo quanto do Passivo, são os mesmos, o que, portanto, não invalida a aceitação do Índice de Endividamento Geral, como usualmente adotado.

34. Como em matemática, quando se estabelece a comparação entre dois números naturais ou duas grandezas comensuráveis, esta operação é denominada de razão, assim, ao inverter as posições de numerador e denominador, a razão também se inverte. Dessa forma, exemplificativamente, pode se concluir com absoluta precisão que o Índice de Solvência Geral (SG) igual a 1,25 (um vírgula vinte e cinco), equivale exatamente ao Índice de Endividamento Geral (EG) igual a 0,8 (zero vírgula oito).

35. Verificada a usualidade das fórmulas, cabe analisar a adequação dos valores estabelecidos quanto aos índices.

36. Conforme observado pelo Tribunal Pleno do TCU no julgamento do Recurso Ordinário nº 808.260, há decisões jurisprudenciais admitindo como correta a adoção, por parte da Administração Pública, de índices de liquidez corrente e liquidez geral entre 1,0 e 1,5 e de índice de endividamento de 0,75 para avaliação da real situação financeira das empresas.

37. Como já foi decidido pelo Tribunal de Contas do Estado de São Paulo:

O ponto fulcral de discussão nos autos recai sobre a infringência do art. 31, § 5º, da Lei 8.666/93, uma vez que o edital exigiu índices para comprovação da qualificação econômico-financeira da empresa — de liquidez igual ou superior a 2,50 e de endividamento superior a 0,75%, configurando-se abusivos e coibidores da livre participação no pleito.

[...]

A jurisprudência desta Corte sobre o tema é pacífica e condena quocientes de 1,5 para cima, a exemplo do decidido nos autos dos TCs 514/003/96, 517/003/96, 37211/026/96, 13571/026/98, 21649/026/98, 13677/026/98, entre outros. (TC 031546/026/99, julg. 13/08/2002, publicada no DOE em 27/08/2002 — Relator: Cons. Edgard Camargo Rodrigues).

38. Em precedente mais recente, proferido pelo Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais na data de 02 de abril de 2019 (Denúncia nº 951616), assim constou do voto do Conselheiro Relator Hamilton Coelho:

Quanto ao Índice de Endividamento (IE), existem decisões indicando como adequada a fixação entre 0,8 a 1,0, para avaliação da real situação financeira das empresas, a exemplo do Acórdão n.º 2299/2011 – Plenário, do Tribunal de Contas da União, de relatoria do Ministro Augusto Sherman:

No tocante aos índices de liquidez geral – LG e liquidez corrente LC, o normal é a exigência entre 1,0 a 1,5, e o grau de endividamento – GE entorno de 0,8 a 1,0. Assim, a fixação dos índices – maior ou igual a 5,00 e um grau de endividamento – GE menor ou igual 0,16, como valor limite teve a finalidade de restringir a participação no certame daquelas empresas que apresentassem a razão entre seu ativo e passivo circulante igual ou superior àquele índice, ou seja, que apresentassem a saúde financeira tal que para cada real atinente a dívidas de curto prazo assumidas deveria haver cinco reais em disponibilidade em seu caixa. A exigência de índices contábeis diversos dos usuais, sem a devida fundamentação em estudo aprofundado e específico que demonstre sua necessidade e adequação com relação ao objeto da



## PREFEITURA MUNICIPAL DE CONSELHEIRO LAFAIETE

### Comissão Permanente de Licitação

licitação, afronta o § 5º do art. 31 da Lei 8.666/1993, (Acórdãos 2495/2010-TCU-Plenário, 170/2007-TCU-Plenário e 291/2007-TCU-Plenário).

39. Ainda acerca do tema, oportuno colacionar mais o seguinte aresto do Tribunal de Contas da União:

2380 - Contratação pública – Licitação – Habilitação – Econômico-financeira – Exigência de índices não usualmente utilizados – Ilegalidade – TCU O TCU considerou irregular a exigência de índices de liquidez geral, de liquidez corrente e de grau de endividamento não usualmente utilizados para a avaliação da situação financeira. Para o órgão jurisdicionado, as exigências visavam a garantir o cumprimento das obrigações pela empresa contratada, em razão da complexidade da obra. Entretanto, para o relator, os índices fixados pelo órgão jurisdicionado tiveram a finalidade de restringir a participação no certame de outras empresas. Ainda, ressaltou que “no âmbito do Governo Federal, a Instrução Normativa MARE 5/1995, a qual estabeleceu os procedimentos destinados à implantação e operacionalização do Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores – SICAF, definiu que a comprovação de boa situação financeira de empresa oriunda de localidade onde o SICAF não tenha sido implantado, será baseada na obtenção de índices de Liquidez Geral (LG), Solvência Geral (SG) e Liquidez Corrente (LC). As empresas que apresentem resultado igual ou menor do que 1,0, em qualquer dos índices referidos, deverão apresentar outras comprovações e garantias. Observa-se, assim, um parâmetro para a definição dos índices, o qual está bem aquém do exigido no presente caso, maior ou igual a 5 (cinco). Do mesmo modo, o grau de endividamento, menor ou igual a 0,16, está distante do índice usualmente adotado, que varia de 0,8 a 1,0. Além disso, em qualquer caso, é obrigatório justificar, no processo licitatório, os índices contábeis e valores utilizados, o que não foi realizado”. (TCU, Acórdão nº 2.299/2011, Plenário, Rel. Min. Subst. Augusto Sherman Cavalcanti, DOU de 02.09.2011)

40. Diante do exposto, justificadas as exigências de qualificação econômico-financeira, evidenciando-se a compatibilidade dos índices contábeis, fórmulas e valores com os paradigmas adotados pela jurisprudência como usualmente adotados no mercado, e, por conseguinte, sua razoabilidade e estrita consonância legal.

Em consulta às licitações realizadas pelos mais diversos órgãos públicos do país, e ainda de acordo com as informações de sites especializados, com destaque para o Portal de Licitação (<http://portaldelicitacao.com.br/2019/questoes-sobre-licitacoes/indices-de-liquidez-ou-endividamento-para-fins-de-analise-do-balanco/>), extrai-se que os índices usualmente adotados em editais de licitação são: Índice de Liquidez Geral (ILG), Índice de Liquidez Corrente (ILC) e, cerne da presente controvérsia, o Índice de Endividamento Total (IET) (substituído também pelo ISG – Índice de Solvência Geral).

O Índice de Endividamento, também conhecido como Índice de Endividamento Total ou Índice de Endividamento Geral, representa o quanto a totalidade do ativo da empresa é necessário para liquidar sua dívida total, ou, noutras palavras, o quanto é a dependência de capital de terceiros na empresa, e pode ser calculado através da fórmula:  $(\text{Passivo Circulante} + \text{Exigível a Longo Prazo}) / \text{Ativo Total}$ .

Corresponde ao Índice de Endividamento, porém calculado de forma inversa, o Índice de Solvência Geral –  $\text{Ativo Total} / (\text{Passivo Circulante} + \text{Exigível a Longo Prazo})$  – o qual expressa o grau de garantia que a empresa dispõe em ativo total para pagamento do total de suas dívidas.

Por se tratar de índice consagrado e adequado para aferição da capacidade econômica de empresas, usualmente utilizado em processos licitatórios para avaliar se a situação financeira das licitantes é suficiente ao cumprimento das obrigações decorrentes





## PREFEITURA MUNICIPAL DE CONSELHEIRO LAFAIETE

### Comissão Permanente de Licitação

da licitação, descabe falar em ilegalidade na exigência contida no item 7.3.4.1, alínea 'b', do Edital, sobretudo em razão da justificada necessidade de comprovação da boa situação financeira da contratada em razão da complexidade do objeto.

Ante o exposto, diante da insubsistência da ilegalidade/irregularidade alegada, descabe falar em modificação do Edital.

#### IV. Conclusão


Diante do exposto, a Comissão Permanente de Licitação resolve:

- a) Verificada a ausência dos pressupostos de admissibilidade, não conhecer a Impugnação interposta por DL2 ENGENHARIA E CONSTRUCAO LTDA.
- b) Dar ciência à Impugnante acerca do inteiro teor desta decisão, via e-mail, publicando-se no site oficial do Município de Conselheiro Lafaiete a ata do julgamento.

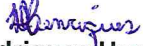
Conselheiro Lafaiete/MG, 04 de maio de 2021.

  
Alisson Dias Laureano  
Presidente da CPL

  
Isabella Gomes de Vargas e Lima  
Membro CPL

  
Kenia Beraldo de Carvalho Xavier  
Membro CPL

  
Paulo Henrique de Carvalho Bittencourt  
Membro CPL

  
Douglas Rodrigues Henriques  
Membro CPL

