

**AO ILUSTRÍSSIMO SENHOR PRESIDENTE DA COMISSÃO PERMANENTE DE LICITAÇÕES DO MUNICÍPIO DE SERRA CAIADA/RN**

**Tomada de Preços n. 004/2023**

**Processo Administrativo n. 524.007/2023**

**M CONSTRUÇÕES E SERVIÇOS LTDA**, pessoa jurídica de direito privado, inscrita no CNPJ/MF sob o n. 02.823.335/0001-35, com sede na Avenida Senador Dinarte de Medeiros Mariz, 14, Vale do Sol, Parnamirim/RN, através de seu representante legal, vem, *mui* respeitosamente, perante Vossa Senhoria, com fulcro no item 5.2, do Edital e art. 41, §2º, da Lei n. 8.666/93, apresentar

**IMPUGNAÇÃO AO EDITAL**

da Tomada de Preço n. 004/2023, pelos fatos e fundamentos a seguir aduzidos.

**I - TEMPESTIVIDADE**

De acordo com o Item 5.2, do Edital, *“qualquer licitante em até 02 (dois) dias antes da data fixada para abertura da sessão pública;”*

Sendo assim, considerando que a sessão de abertura do certame e entrega dos envelopes com os documentos de habilitação e propostas está marcada para o dia **27 de julho de 2023**, apresentada a presente Impugnação na data de hoje, tem-se como certamente **tempestiva**.

## II – DO PODER DE AUTOTUTELA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E A POSSIBILIDADE DE REVER SEUS PRÓPRIOS ATOS

Preliminarmente, é necessário mencionar que a Administração Pública tem o poder de autotutela, isto é, possui a capacidade de controlar os próprios atos, anulando-os quando ilegais ou revogando-os quando inconvenientes ou inoportunos. Assim, a Administração não precisa recorrer ao Poder Judiciário para corrigir os seus atos, podendo fazê-lo diretamente. Nesse diapasão, ergue-se as Súmulas n. 346 e n. 473 do e. STF, *in verbis*:

Súmula n. 346 do STF: A administração Pública pode declarar a nulidade dos seus próprios atos.

Súmula n. 473 do STF: A administração pode anular seus próprios atos, quando eivados de vícios que os tornam ilegais, porque deles não se originam direitos; ou revogá-los, por motivo de conveniência e oportunidade, respeitados os direitos adquiridos, e ressalvada, em todos os casos, a apreciação judicial.

Ademais, a autotutela administrativa também está normatizada no art. 53, da Lei n. 9.784/99: *“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”*.

Nesta medida, a autotutela impõe-se para a Administração Pública como um poder-dever de rever seus atos, realizando o controle de legalidades destes, o que pode ser feito independentemente de provocação.

No presente caso, impõe-se ao Município de Serra Caiada/RN o poder-dever de rever seus atos, no que toca ao Edital da Tomada de Preços n. 004/2023, pois algumas das Cláusulas dispostas no instrumento convocatório são demasiadamente restritivas, impedindo a participação no certame de empresas que mesmo possuindo vasta experiência com o objeto licitado, não se enquadram nas normas seletivas trazidas pelo Edital.

Nessa esteira, deve a Administração rever o ato de publicação do Edital, a fim de corrigir índices que violam o princípio da competitividade e da busca pela proposta mais vantajosa.

### III – SÍNTESE FÁTICA

Trata-se de licitação na modalidade Tomada de Preços, tombada sob o n. 004/2023, promovida pelo Município de Serra Caiada/RN, objetivando a *“contratação de empresa especializada na execução dos serviços de coleta e transportes de resíduos sólidos. Para o Município de Serra Caiada/RN, abrangendo a sede do Município e Zona Rurais nos serviços de: coleta, transporte e destinação de resíduos sólidos domiciliares e/ou provenientes da varrição e limpeza de ruas pavimentadas e dos serviços congêneres”*.

Após o oportuno acesso ao Edital e ao analisar os termos do instrumento convocatório, verificou-se a existência de irregularidades na exigência das demonstrações contábeis que afrontam o ordenamento jurídico pátrio, em especial a Constituição Federal e a Lei n. 8.666/93, além da jurisprudência erguida pelo c. **TCU**.

Nesse sentido, demonstrar-se-á que alguns itens do Edital devem ser revistos, diante da patente ilegalidade, uma vez que afrontam, primordialmente, os princípios Constitucionais da legalidade e da competição, estabelecidos no art. 37, XXI e *caput* da Constituição Federal.

Assim, cumpre destacar que, nos documentos relativos à qualificação econômico-financeira há presente inconformidades que prejudicam diretamente o licitante no tocante a elaboração de sua proposta, isso porque, os índices exigidos não são condizentes com a realidade mercadológica.

Desse modo, impõe-se a retificação do Edital atacado, visando a correção das inconformidades constantes no instrumento convocatório, diante de índices que não refletem na realidade do mercado, o que influencia na elaboração de propostas exequíveis pelas empresas.

## IV – DA FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICA:

### IV.1 – Das inconformidades existentes quanto à qualificação econômico-financeira. Índices contábeis diversos daqueles usualmente adotados (item 23.3).

Extrai-se do item 23.3, que o licitante deverá apresentar as demonstrações dos índices contábeis do último exercício, para fins de qualificação econômico-financeira, veja-se:

#### 23. Documentos relativos à qualificação econômico-financeira:

23.1. **Certidão negativa de falência**, insolvência, concordata, recuperação judicial ou extrajudicial, expedida pelo distribuidor judicial da sede da licitante pessoa jurídica ou empresário individual, vigente na data da sessão deste certame.

23.2. **Balanco Patrimonial e demonstrações contábeis do último exercício social** apresentados na forma da lei, com indicação das páginas correspondentes do livro diário em que o mesmo se encontra, bem como apresentação dos competentes termos de Abertura e Encerramento, assinados por profissional habilitado e devidamente registrados na Junta Comercial competente, vedada a sua substituição por balancetes ou balancetes provisórios.

23.3. **Devendo o licitante apresentar, já calculados as demonstrações contábeis do último exercício**, os seguintes índices, sob pena de desclassificação, mediante a aplicação das fórmulas abaixo:

LIQUIDEZ CORRENTE:	$\frac{AC}{PC}$	= Índice mínimo: 1,00
LIQUIDEZ SECA:	$\frac{AC - EST}{PC}$	= Índice mínimo: 1,00
LIQUIDEZ IMEDIATA:	$\frac{AD}{PC}$	= Índice mínimo: 1,00
ENDIVIDAMENTO TOTAL:	$\frac{PC + ELP}{AT}$	= Índice máximo: 0,80
PARTICIPAÇÃO DE CAPITAIS DE TERCEIROS:	$\frac{PNC + PC}{PL}$	= Índice máximo: 0,80

Ora, observa-se do texto do instrumento convocatório exige-se comprovação do índice mínimo de 1,00 para Liquidez Concorrente, Liquidez Seca e Liquidez Imediata, além de índice máximo de 0,80 para Endividamento Total e de Participação de Capitais de Terceiros, o que não condiz com a realidade do mercado.

Assim, vê-se que há uma nítida contradição no seio do Edital, que exige índices que não são usualmente adotados, impossibilitando a comprovação da qualificação econômico-financeira das empresas interessadas.

**Ocorre que, de modo geral, para o fim de qualificação econômico-financeira só podem ser exigidos índices usualmente utilizados pelo mercado, sempre de maneira justificada no processo licitatório (Acórdão n. 2299/2011 Plenário, TC-029.583/2010-1, rel. Min. Subst. AUGUSTO SHERMAN CAVALCANTI, 24.08.2011, grifos acrescidos).**

Índice financeiro é a relação entre contas ou grupos de contas das demonstrações financeiras que visa evidenciar determinado aspecto da situação econômica ou financeira de uma empresa. Os índices constituem a técnica mais empregada na análise de balanços, visto que o Capital Social de uma empresa, por si só, não expressa sua capacidade econômica no que se refere às obrigações e/ou prejuízos permanentes.

A esse respeito, deve-se destacar que, de acordo com o art. 27, III, da Lei n. 8.666/93, para a habilitação nas licitações deverá ser exigida das licitantes a qualificação econômico-financeira, que será composta por um conjunto de dados e informações **condizentes com a natureza e as características do objeto**, capazes de aferir a capacidade financeira da licitante no que se refere aos compromissos que terá de assumir caso lhe seja adjudicado o contrato.

Conforme o art. 31, I, da Lei n. 8.666/93, o objetivo da análise da qualificação econômico-financeira é **comprovar a boa situação financeira e econômica**, ou seja, avaliar a saúde financeira e ter a segurança de que a licitante tem capacidade de atender ao objeto licitado.

Ainda nesse sentido, dispõe o art. 31, §5º, da Lei n. 8.666/93:

**§ 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. (Grifos acrescidos).

O objetivo, portanto, é prevenir a Administração Pública para que empresas aventureiras e sem quaisquer responsabilidades ou respaldo financeiro possam

vir a participar e vencer o certame e, durante a execução da obrigação contratada, não apresentem capacidade para concluir o objeto da avença.

Entretanto, a Administração Pública deve ter cautela na hora de estipular os exigir tais índices, uma vez que eles devem ser proporcionais às obrigações a serem assumidas. Nesse sentido é a lição de Jessé Torres<sup>1</sup>, veja-se:

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.

Na mesma esteira, o c. TCU já manifestou entendimento, em reiteradas decisões, apontando a necessidade de justificativa quando a escolha dos índices exigidos no edital forem diversos daqueles usualmente adotados, observa-se:

**Ausência de justificativa para os valores fixados para os índices contábeis de qualificação econômico-financeira, o que também está em desacordo com a Lei de Licitações, que estabelece, em seu art. 31, § 5º, que tais índices devem estar devidamente justificados no processo administrativo que tenha dado início ao procedimento licitatório, sendo 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'. Destarte, a exigência dos índices supra descritos constitui violação aos princípios insculpidos no art. 3º da Lei n. 8.666/1993, e está em dissonância com o disposto no § 5º do art. 31 da Lei n. 8.666/93 (TCU. Acórdão n. 0326-06/10-P. Rel. Min. BENJAMIN ZYMLER. Sessão: 03.03.2010, grifos acrescidos).**

**Licitação de obra pública: 2 – De modo geral, para o fim de qualificação econômico-financeira só podem ser exigidos índices usualmente utilizados pelo mercado, sempre de maneira justificada no processo licitatório.**

Ainda na denúncia a partir da qual foi encaminhada notícia dando conta de pretensas irregularidades na Tomada de Preços 1/2010, realizada para execução do Convênio 657732/2009, firmado entre a Prefeitura Municipal de Davinópolis/GO e o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – (FNDE), **também foi apontada como irregular a exigência de índices de liquidez geral e liquidez corrente, bem como de grau de**

---

<sup>1</sup> PEREIRA JÚNIOR, Jessé Torres. *Comentários à Lei das Licitações e Contratações da Administração Pública*. 6.ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2010. p. 380.

**endividamento, não usualmente adotados para a correta avaliação da situação financeira.** Instados a se pronunciar a respeito do fato, os responsáveis consignaram que, em seu entendimento, seria possível e plausível a indicação dos índices exigidos no edital para serviços de engenharia, um pouco superiores às demais categorias de serviços, estando de acordo com o disposto no art. 31, § 5º, da Lei 8.666/1993.

[...]

Nesse contexto, destacou que, no âmbito da Administração Pública Federal, a Instrução Normativa MARE 5/1995 definiu que a comprovação de boa situação financeira de empresa oriunda de localidade onde o Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores - (SICAF) não tenha sido implantado, será baseada na obtenção de índices de Liquidez Geral, Solvência Geral e Liquidez Corrente. As empresas que apresentassem resultado igual ou menor do que 1,0, em qualquer dos índices referidos, deveriam, então, apresentar outras comprovações e garantias. No caso examinado, observou-se que as exigências editalícias de índices maiores ou iguais a 5 (cinco) estavam muito superiores ao parâmetro normativo. Do mesmo modo, o grau de endividamento previsto no edital, menor ou igual a 0,16, estaria distante do índice usualmente adotado, que varia de 0,8 a 1,0. Além disso, em qualquer caso, ainda conforme o relator, seria obrigatório justificar, no processo licitatório, os índices contábeis e valores utilizados, o que não foi realizado. Por conseguinte, por essa e por outras irregularidades, votou pela aplicação de multa aos responsáveis, no que foi acompanhado pelo Plenário.

**(TCU. Acórdão n. 2299/2011-Plenário, TC-029.583/2010-1, rel. Min.-Subst. AUGUSTO SHERMAN CAVALCANTI, 24.08.2011, grifos acrescidos)**

Enquanto que o normal seria um índice de liquidez corrente de 1,2 a 1,5, a licitação exigia 2,0. [...] Ora, a fixação de 2,0 como valor limite para o Índice de Liquidez Corrente teve a finalidade de restringir a participação no certame daquelas empresas que apresentassem a razão entre seu ativo e passivo circulantes 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 dois reais em disponibilidade em seu caixa. [...] Segundo especialistas e publicações atinentes ao mercado de construção civil de infra-estrutura – obras públicas – a possibilidade de se encontrar empresas gozando de situação financeira tão privilegiada era e continua sendo muito remota, fato que nos leva a crer ter sido tal exigência propositadamente colocada no edital com o objetivo de determinar, previamente, os rumos da licitação. [...] **Cabe destacar que a fixação de índices de liquidez a serem utilizados em licitações deve guardar relação de razoabilidade e proporcionalidade com o objeto a ser atingido, devendo-se fixar parâmetros que não obstante possibilitem obter a melhor proposta para a Administração Pública, não venham, entretanto, inviabilizar o caráter competitivo do processo licitatório, conforme preconizado pelo art. 3º da Lei 8.666/1993.**

**(Acórdão TCU n 326/2010 – Plenário, grifos acrescidos).**

**[...] as empresas que não preencham os índices denotadores de boa situação econômico-financeira sejam habilitadas por meio de demonstração de capital social ou patrimônio líquido mínimo.**

**(TCU Acórdão n. 247/2003 – Plenário. Rel. Min. MARCOS VILAÇA, grifos acrescidos)**

Ainda, no julgamento do **RESP n. 402.711/SP**, o mesmo c. **STJ** assim decidiu:

**1. a comprovação de qualificação econômico-financeira das empresas licitantes pode ser aferida mediante a apresentação de outros documentos. A Lei de Licitações não obriga a administração a exigir, especificamente, para cumprimento do referido requisito, que seja apresentado o balanço patrimonial e demonstrações contábeis, relativos ao último exercício social previsto na Lei de Licitações (Art. 31, inc. I), para fins de habilitação. (Grifos acrescidos)**

Acrescente-se que recentemente, o c. TCU consolidou o entendimento reiterado nos acórdãos acima, aprovando a **Súmula n. 289**, com o seguinte enunciado:

**A exigência de índices contábeis de capacidade financeira, a exemplo dos de liquidez, deve estar justificada no processo da licitação, conter parâmetros atualizados de mercado e atender às características do objeto licitado, sendo vedado o uso de índice cuja fórmula inclua rentabilidade ou lucratividade. (grifos acrescidos)**

Depreende-se da jurisprudência acima colacionada, **que a exigência de índices contábeis superiores ou distintos aqueles usualmente adotados configura condição restritiva à licitação**. Além disso, os índices devem guardar relação com o objeto da licitação, fixando-se parâmetros que não inviabilizem o caráter competitivo do certame.

Em razão disso, a exigência do percentual mínimo do valor estimado da contratação deverá ser justificada nos autos do processo licitatório, conforme dispõe o entendimento do c. TCU, observa-se:

Licitação. Qualificação econômico-financeira. Exigência. Patrimônio líquido. Limite mínimo. Justificativa.

A fixação, para fins de habilitação, de percentual de patrimônio líquido mínimo em relação ao valor estimado da contratação (art. 31, §§ 2º e 3º, da Lei 8.666/1993) **deve ser justificada nos autos do processo licitatório, realizando-se estudo de mercado com vistas a verificar o seu potencial restritivo**, sob pena de violação ao art. 3º, § 1º, inciso I, do Estatuto de Licitações.

**(TCU - Acórdão n. 1321/2020 - Plenário. Relator Ministro BENJAMIN ZYMLER, Sessão 27.05.2020, grifos acrescidos)**

Desta forma, imperiosa a revisão do Edital, para que sejam revistos os reais índices de qualificação econômico-financeira a serem comprovados pelos licitantes, utilizando-se os índices baseados na realidade do mercado.



Assim, a comprovação de da boa situação financeira da empresa licitante deve ser realizada através de índices contábeis previstos no edital e devidamente justificados no processo administrativo da licitação, **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.**

#### **IV.2 - Da necessidade de republicação do Edital de licitação quando houver modificação nas suas regras.**

Dispõe o art. 21, §4º da Lei n. 8.666/93, que qualquer modificação no Edital exige divulgação na mesma forma que se deu o texto original, com a abertura do prazo inicialmente estabelecido. Nesse turno, assevera:

§4º Qualquer modificação no edital exige divulgação pela mesma forma que se deu o texto original, reabrindo-se o prazo inicialmente estabelecido, exceto quando, inquestionavelmente, a alteração não afetar a formulação das propostas.

Ademais, infere-se do dispositivo acima, que a única exceção para a reabertura do prazo, ***ocorre quando essa alteração não afetar a formulação das propostas.***

No caso em tela, a i. Comissão Permanente de Licitação não forneceu corretamente às licitantes os índices usualmente adotados, ao qual torna-se obrigatório para elaboração da proposta comercial.

Desse modo, mostra-se imperioso tanto o esclarecimento dessas divergências, quanto a republicação do instrumento convocatório, pois os novos dados impactam de forma significativa na elaboração das propostas.

Nesse sentido, o c. TCU, analisando situação semelhante, determinou, cautelarmente, a promoção de republicação de edital após realizar modificações no edital. Entendeu a Corte de Contas que a ausência de republicação do instrumento convocatório, **especialmente por se tratar de modificações que afetaram a formulação das propostas**, impediram a participação de empresas potencialmente

interessadas no certame, mesmo que não dispusessem da documentação exigida inicialmente, passariam a ter condições de participar da licitação após a modificação, fato que deveria ter levado à republicação do edital e reabertura dos prazos inicialmente estabelecidos, conforme previsto no art. 21, §4º, da Lei n. 8.666/93. Conforme dispõe abaixo o citado Acórdão:

**EDITAL - MODIFICAÇÃO DOS CRITÉRIOS HABILITATÓRIOS - REPUBLICAÇÃO E REABERTURA DOS PRAZOS INICIALMENTE ESTABELECIDOS - NECESSIDADE - TCU.** Representação tratou de irregularidade em concorrência pública visando à contratação de obras de implantação de sistema de esgotamento sanitário, consistente na ausência de republicação do edital em razão das alterações implementadas pela comissão de licitação no referido instrumento. Após a análise preliminar, o Tribunal concedeu medida cautelar determinando a abstenção no repasse dos recursos financeiros de convênio que se destinariam à licitação, uma vez que ficou configurada a possibilidade de restrição ao caráter competitivo do certame e o perigo do início da execução das obras licitadas. O relator, após a oitiva dos responsáveis, concluiu que não foram apresentadas justificativas hábeis a elidir a falha identificada. Observou que, no caso em apreço, “a adoção de medida cautelar para suspender a utilização de recursos federais foi motivada pela não republicação do edital e reabertura de prazo para apresentação de documentos para habilitação ante as modificações efetivadas nos critérios habilitatórios exigidos no edital, especialmente a exclusão do credenciamento prévio, que afetaram a formulação das propostas, porque, superado o impedimento inicial, quaisquer empresas potencialmente interessadas no certame, mesmo que não dispusessem da documentação exigida, passariam a ter condições de participar da licitação, fato que deveria ter levado à republicação do edital e reabertura dos prazos inicialmente estabelecidos, conforme previsto no art. 21, § 4º, da Lei 8.666/1993”. Diante dos fatos apresentados, o relator julgou procedente a representação, confirmando a medida cautelar adotada nos autos para determinar ao órgão repassador que se abstenha de efetuar a transferência de recursos financeiros referentes à execução das obras objeto do convênio, diante da falha identificada no procedimento licitatório respectivo. Esse entendimento foi acatado pelo Plenário, que determinou a anulação da concorrência no prazo de quinze dias. (TCU - Acórdão n. 730/2017 - Plenário).

Portanto, fica evidenciada a necessidade de republicação do edital, com a respectiva reabertura do prazo inicialmente estabelecido, uma vez que o item 23.3 encontra-se com índices que não condizem com a realidade.

## **V - REQUERIMENTO**

Em face do exposto, requer-se que seja a presente Impugnação recebida, nos efeitos devolutivo e suspensivo, para que:

**A)** Seja julgada **procedente e retificado o instrumento convocatório da Tomada de Preços n. 004/2023, para retificar a requisição de índices contábeis divergentes daqueles usualmente adotados, uma vez que não condizem com a realidade do mercado;**

**B)** Após a retificação do instrumento convocatório, que o prazo seja reaberto, visto que as modificações influenciam diretamente na elaboração das propostas;

**C)** Caso o i. Presidente da CPL não entenda pela retratação, que os autos com a presente Impugnação sejam remetidos à Autoridade Superior.

Termos em que pede deferimento.

De Parnamirim/RN para Serra Caiada/RN, 24 de julho de 2023.

**REPRESENTANTE**

**M CONSTRUÇÕES E SERVIÇOS LTDA**