



Ministério da Educação
Subsecretaria de Assuntos Administrativos
Coordenação Geral de Licitações e Contratos
Coordenação de Gestão de Licitações
Divisão de Licitações

Referência: **Pregão Eletrônico nº 18.2017**. Contratação de empresa para execução indireta de serviços de apoio técnico na especialidade de revisão de textos, em caráter subsidiário, em atividades meio, no âmbito do Ministério da Educação, conforme condições, especificações e quantitativos por postos de trabalho, constantes no Termo de Referência e em seus encartes.

1. HISTÓRICO.

Trata-se da análise sobre os argumentos apresentados por empresa interessada em participar do certame, devidamente inscrita no Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica.

2 – SÍNTESE DAS ALEGAÇÕES DA EMPRESA.

(...)

// – DA IMPOSSIBILIDADE DE EXIGÊNCIA DO ÍNDICE DE ENDIVIDAMENTO TOTAL INFERIOR OU IGUAL A 0,6 (SEIS DÉCIMOS) PARA FINS DE COMPROVAÇÃO DE HABILITAÇÃO ECONÔMICO-FINANCEIRA:

(...)

Com efeito, o item 10.7.4.1 do edital determina como requisito de comprovação da aptidão econômico-financeira da licitante, além da comprovação dos índices de Liquidez Geral – LG, Liquidez Corrente - LC, e Solvência Geral - SG superiores a 1 (um), índices estes que são usualmente adotados pela Administração e cuja exigência foi

chancelada pelo Tribunal de Contas da União, EXIGIU TAMBÉM, EM FLAGRANTE RIGIDEZ E CONTRÁRIO AOS PRECEITOS DA LEI DE LICITAÇÕES, a comprovação do Índice de Endividamento Total – ET, inferior ou igual a 0,6 (seis décimos).

(...)

Ora, ilustre Pregoeiro, nos termos do artigo 31, parágrafos 1º e 5º, da Lei 8.666/93, que diz respeito aos índices, é vedada a exigência de valores mínimos de faturamento anterior, índices de rentabilidade ou lucratividade, bem como índices e valores não usualmente adotados para a correta avaliação de situação financeira suficiente ao cumprimento das obrigações da licitação.

NO ENTANTO, SEM QUALQUER RESPALDO LEGAL, ESTE ÓRGÃO FEZ CONSTAR A OBRIGATORIEDADE DE COMPROVAÇÃO DA QUALIFICAÇÃO ECONÔMICA FINANCEIRA POR MEIO DE COMPROVAÇÃO DE ÍNDICE DE ENDIVIDAMENTO INFERIOR OU IGUAL A 0,6 (SEIS DÉCIMOS), QUE NÃO É USUALMENTE ADOTADO PELA ADMINISTRAÇÃO, VEZ QUE SUA EXIGÊNCIA RESTRINGE A COMPETITIVIDADE, E AINDA, A COMPROVAÇÃO DA CAPACITAÇÃO ECONÔMICA FINANCEIRA DAS EMPRESAS PODERÁ SER DEVIDAMENTE APURADA POR MEIO DA VERIFICAÇÃO DOS ÍNDICES DE LIQUIDEZ GERAL – LG, LIQUIDEZ CORRENTE - LC, E SOLVÊNCIA GERAL - SG, ESTES JÁ EXIGIDOS NO EDITAL.

Na forma do caput do seu art. 31, a lei enumera, exaustivamente, a documentação relativa à comprovação da qualificação econômico-financeira que deve ser exibida pelos licitantes. Eis o teor da relação de documentos:

(...)

Ora, de acordo com o dispositivo, a comprovação de “boa saúde” financeira se faz mediante índices de solvência, pois estes vão aferir as condições econômicas da empresa, pelo patrimônio líquido e, ainda, por meio do capital social realizado da empresa, com base no valor estimado do

certame, pois é este quem suportará o ônus da eventual inexecução contratual.

(...)

Vale notar, conforme acima mencionado, que os índices já exigidos no edital, no item 10.7.4.1, se mostram completamente capazes de demonstrar a capacidade financeira de determinada empresa, sendo desnecessária a manutenção da exigência de comprovação da capacidade econômico-financeira através do índice de endividamento.

Existe duas formas idôneas de comprovação do bom desempenho econômico das licitantes, quais sejam, apresentação de índices de solvência e por meio da indicação do patrimônio líquido e capital social de, no mínimo, 10% (dez por cento) da estimativa de contratação, conforme prescreve a Lei.

(...)

EFETIVAMENTE, PARA QUE SEJA ATINGIDA UMA REAL COMPETITIVIDADE NO CERTAME, MISTER SE FAZ A REFORMA DO INSTRUMENTO CONVOCATÓRIO, ESPECIFICAMENTE NO ITEM 10.7.4.2, PARA FINS DE EXCLUIR OU ALTERAR PARA 1,0 (UM), VALOR QUE SERIA USUAL, O ÍNDICE DE ENDIVIDAMENTO, JÁ QUE ESTA NÃO É FORMA IDÔNEA E PREVISTA NA LEI E ESTABELECIDADA PELA JURISPRUDÊNCIA DA CORTE DE CONTAS DA UNIÃO.

Restringir as formas de comprovação equivale ferir a própria legalidade, porque, muito embora a finalidade precípua seja assegurar a administração pública de contratações arriscadas, não pode o administrador público restringir o que a lei já prevê.

ASSIM, A COMPROVAÇÃO ATRAVÉS DOS ÍNDICES USUALMENTE EXIGIDOS, E QUE FAZEM PARTE DO EDITAL, QUAIS SEJAM, Liquidez Geral –

LG, Liquidez Corrente - LC, e Solvência Geral - SG superiores AFIGURA-SE, PERFEITAMENTE SUFICIENTE, SENDO NECESSÁRIA A EXCLUSÃO DO 10.7.4.2 OU A RETIFICAÇÃO DO VALOR INDICADO.

(...)

Desta feita, estando certo que a exigência de comprovação da capacidade econômico financeiro por meio de índice endividamento menor ou igual a 0,6 (seis décimos) é ilegal e não usual, eis que não encontra amparo nos princípios licitatórios constantes do art. 3º da Lei 8.666/93, torna-se imperativa sua reforma, sob pena de deixar de contratar, desnecessariamente, com preço mais vantajoso ao erário.

(...)

Para a impugnante, a exigência é supressiva e restritiva à participação no certame e, portanto, em desconformidade com os princípios e diretrizes legais trazidas pela Lei de Licitações e Contratos Administrativos.

3 – DA APRECIÇÃO DO PEDIDO.

Conforme já mencionado, o item impugnado do edital estabelece que a empresa a ser contrata deverá apresentar índice de Endividamento Total – ET inferior ou igual a 0,6 (seis décimos).

Na teoria contábil, o Endividamento Total é usado para indicar a capacidade que tem determinada empresa de honrar seus compromissos financeiros, de sorte que quanto maior o índice, maior dependência há de financiamentos de terceiros relativamente ao capital próprio. Assim, um índice menor significa menos comprometimento patrimonial e melhor solidez financeira.

A inclusão do ET como condição de habilitação nas licitações públicas ganhou importância em face da crescente responsabilização subsidiária da Administração pelos pagamentos de verbas e encargos salariais de funcionários de empresas contratadas que se tornaram insolventes.

O tema é motivo de preocupação não só deste Ministério, mas também do próprio Tribunal de Contas da União (TCU), do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG), da Advocacia-Geral da União (AGU), do Ministério da Previdência Social (MPS), do Ministério da Fazenda (MF), do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (TCE/SP) e do Ministério Público Federal (MPF) que, em conjunto, estudaram amplamente formas de se conseguir maior segurança nas contratações do poder público, nos termos do Acórdão nº 1214/2013-Plenário, do qual resultou

na Instrução Normativa nº 06, de 23 de dezembro de 2013, que alterou significativamente a Instrução Normativa nº 02/2008.

Entre as conclusões constantes no substancioso voto do Relator Ministro Aroldo Cedraz, encontra-se:

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

Daí a recomendação geral de que os editais sejam mais exigentes quanto à qualificação das licitantes, medida esta que passou, portanto, a ser seguida por esta Pasta Ministerial em suas contratações.

Com relação à exigência de Índice de endividamento total inferior a 0,6, cumpre ressaltar que, conforme já destacado, tendo-se em conta que quanto maior o Índice, maior o risco de insolvência da empresa licitante, o que se busca é resguardar este Ministério de empresas incapazes de executar o objeto contratado. Vejamos o teor do Acórdão 628/2014 TCU/Plenário:

“Para o índice de endividamento total previsto, verifica-se que o requisito da forma objetiva não gera controvérsias, uma vez que não há margem para subjetividade no julgamento do atingimento ou não de determinado índice contábil, cuja fórmula se encontra aposta de forma clara no edital.

(...)

Nessa linha, a exigência em comento encontra-se compatível com a defesa do interesse público, de resguardar a Administração de eventuais reclamações trabalhistas, pelas quais responde subsidiariamente, por meio de critério mais rigoroso de habilitação, em consonância ao que dispõe o acórdão.

(...)

Outrossim, deve-se observar que o índice em questão, cuja fórmula é dada pelo quociente entre (Passivo Circulante + Passivo Não Circulante) ÷ (Ativo Circulante + Ativo Não Circulante), nada mais é que o inverso da fórmula de Solvência Geral, prevista no Sicaf e de utilização generalizada. Com relação a esse índice, inclusive, o acórdão supra referenciado manifestou entendimento de que, para terceirização de serviços continuados, deve encontrar-se em patamar

superior a 1,0. Significa dizer que o índice de endividamento total, por ser obtido pelo valor inverso, deveria ser igual ou inferior a 1,0. Logo, em tese, a exigência do índice, em valor igual ou inferior a 0,6, estaria dentro do patamar da recomendação.”

Ao examinar caso semelhante, a Segunda Câmara do TCU entendeu que Índices de Endividamento total inferiores a 0,60 podem ser considerados REGULARES, conforme voto do Ministro Relator, segundo entendimento sedimentado no Acórdão 8681/2011 – Segunda Câmara.

Nesse sentido, ressalte-se, ainda, a decisão do Plenário do TCU no TC-001.400/2014-2, de que é possível dizer que o índice de 0,6 para o Endividamento Total é usual no mercado de serviços terceirizados e atende à lei.

“(…)

A verdade é que licitações têm imposto o Endividamento Total no máximo em 0,6 e não sofreram impedimento até agora. No caso analisado, a própria Selog não aponta que o índice seja restritivo, mas apenas pede comprovação no sentido contrário.

(…)

Entretanto, evidentemente, há que se respeitar os requisitos do edital, que procuram dar segurança à contratação, como, no meu entender, foi o caso do Endividamento Total adotado pela SAMF/DF.

(…)”.

Ademais, o índice adotado encontra, ainda, respaldo em editais anteriormente lançados pelo Superior Tribunal de Justiça, que fixaram o Endividamento Total máximo em 0,6 e, embora contestados, não encontraram ressalva do TCU quanto à essa exigência, consoante os Acórdãos nºs 4379/2013-1ª Câmara e 8681/2011-2ª Câmara.

Conclui-se, portanto, que a restrição não é indevida e atende ao interesse público, por representar reforço às tentativas de resguardar a Administração dos prejuízos que poderão advir do inadimplemento de eventuais obrigações contratuais por parte da Contratada, visto que, por força da jurisprudência dos Tribunais, a Administração está sujeita ao cumprimento subsidiário no âmbito trabalhista e, nos casos das obrigações previdenciárias, ao seu cumprimento solidário.

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.

Com efeito, a exigência do Edital nada mais fez do 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 MEC deve assegurar-se para tentar garantir o integral cumprimento do contrato.

De mais a mais, os índices escolhidos foram democráticos, na medida em que estabelecem um “mínimo” de segurança na contratação. Destarte, não prosperam os argumentos do Impugnante de que os índices são ilegais e só visam “*restringir a competitividade no certame*”. O valor máximo 0,6 para endividamento total é usual no mercado e atende ao disposto no art. 31, §5º, da Lei 8666/93.

4 – DA DECISÃO

Pelo exposto, entendemos que a exigência está em consonância com as orientações da Egrégia Corte de Contas da União. Sendo assim, conhecemos da impugnação apresentada para, no mérito, julgá-la IMPROCEDENTE.

Brasília, 11 de julho de 2017.

Teliana Maria Lopes Bezerra
Pregoeira