



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.

“DOS FATOS

A ora impugnante, tendo interesse em participar da licitação supramencionada, adquiriu o respectivo edital, a fim de se preparar para o certame. Assim, diante do objeto e condições da licitação, a impugnante constitui-se como legalmente interessada na apresentação de proposta ao certame cujo objeto é a “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”, conforme disposições do item 1.1 do Edital.

Ao verificar as condições para participação do certame em comento, a impugnante deparou-se com certas restrições que direcionam a licitação para determinados concorrentes ou que limitam, sem qualquer motivo justo ou aparente, a participação de outras empresas. Isso porque consta do item 10.7.4.2 do Edital, condição que cerceia a participação de empresas que possuem competência comprovada para prestar os serviços que são objeto desse Edital, qual seja:

10. DA HABILITAÇÃO

10.7. De acordo com o disposto na Instrução Normativa Nº 02/2008 do MPOG (alterada pela IN 06 de dezembro de 2013), TODAS as licitantes DEVERÃO apresentar no nível da Qualificação Econômico-Financeira, a seguinte documentação:

10.7.4. Balanço patrimonial e demonstrações contábeis apresentados deverão comprovar que a licitante possui:

10.7.4.2. Índices de Endividamento Total – ET inferior ou igual a 0,6 (seis décimos), resultantes da aplicação das fórmulas abaixo, com os valores extraídos de seu balanço patrimonial:

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

Ativo Circulante + Ativo Não Circulante

A impugnante considera que o referido edital fere o princípio da isonomia e da competitividade, quando exige que os índices de endividamento total – ET sejam inferiores ou iguais a 0,6 na aplicação da fórmula supracitada.

Isto porque é de amplo conhecimento a instabilidade do cenário econômico de modo que tal condição gera cerceamento da competitividade do certame.”

(...)

“O atual cenário econômico encontra-se bastante instável e muita dificuldade foi enfrentada em todo o país, porém quando o endividamento não prejudica o hábil cumprimento da obrigação prevista no edital, trata-se de condição nitidamente abusiva. “

(...)

“É necessário, portanto, que as exigências relativas à qualificação técnica sejam interpretadas em consonância com o disposto no art. 37, XXI da Carta Magna, juntamente com os demais dispositivos infraconstitucionais supracitados, a fim de que sejam exigidos somente os requisitos indispensáveis ao cumprimento da obrigação, de modo a possibilitar a ampla participação de competidores interessados em contratar com a Administração, assegurar a economicidade da contratação e garantir, sempre que possível, o tratamento isonômico.

Não é, até o momento, o que se observa no edital ora impugnado que claramente restringe a concorrência e competitividade ao exigir condição que não se enquadra naquelas previstas em lei e que sobremaneira limita a concorrência. Por óbvio que a referida exigência vai além das exigências legais para a comprovação de qualificação econômica-financeira vez que ao invés de exigir provas de garantia do cumprimento da obrigação, exige índices que fogem à realidade possível.

Ao restringir sobremaneira os licitados que poderão concorrer, a licitante vai de encontro ao próprio sentido da licitação, que é justamente a promoção à máxima competitividade para obtenção da proposta mais vantajosa.

Assim, requer seja retirada a exigência contida no item 10.7.4.2 do edital em referência, sob pena de macular todo o processo licitatório pela inegável contrariedade ao artigo 37, XXI da 5

Constituição Federal e à Lei 8.666/93 notadamente em seus artigos 30 e 3º, §1º inciso I, permitindo restrições a competitividade e tratamento não isonômico.”

(...)

“Em síntese, requer sejam analisados os pontos detalhados nesta impugnação, com a correção necessária do ato convocatório para que se afaste qualquer antijuridicidade que macule todo o procedimento que se iniciará. Por conseguinte, requer-se seja a presente IMPUGNAÇÃO julgada procedente, com efeito para:

- Excluir a exigência contida no item 10.7.4.2 do edital em referência, adequando às exigências de comprovação de qualificação técnica ao que determina a Constituição, Leis Infraconstitucionais e jurisprudências aplicáveis ao caso.”

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 contratada 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 Sicafe 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