

ILMA. SRA. LIDIANE SALES GAMA MORAIS, PREGOEIRA DO MUNICÍPIO
DE PORTO VELHO

Pregão Eletrônico Nº 217/2022/SML/PVH

Processo Administrativo Nº 08.00306/2022

MAPFRE SEGUROS GERAIS S/A, com sede na Avenida das Nações Unidas, 14.261, 17º andar, São Paulo/SP, inscrita no CNPJ/MF sob o nº 61.074.175/0001-38, *e-mail*: esclarecelicita@bbmapfre.com.br, vem, com fulcro no art. 41, §2º, da Lei nº 8.666/93 (Lei de Licitações) e nos princípios constitucionais que regem o procedimento licitatório, **IMPUGNAR** o instrumento convocatório em epígrafe.

Pondera, desde já, a possibilidade de sua retificação para excluir o vício abaixo indicado.

Caso não seja esse o entendimento de V. Sa., o que se cogita por mero argumento, solicitada o recebimento desta impugnação, no efeito suspensivo, e sua remessa à autoridade superior.

São Paulo, 11 de novembro de 2022.

MAPFRE SEGUROS GERAIS S/A

I – FATOS

Trata-se de licitação, na modalidade pregão eletrônico, para de empresa especializada para prestação de seguro total (cobertura compreensiva), com assistência 24 (vinte e quatro) horas, de 27 (vinte e sete) veículos que compõem a frota de veículos oficiais da secretaria municipal de saúde do município de porto velho, cujo edital exige nos itens 12.8.4, 12.8.5 e 12.8.6, cumulativamente, **índices financeiros incompatíveis com o mercado segurador:**

“12.8.4. Para comprovar a boa situação financeira, das Licitantes será constatada mediante obtenção dos seguintes índices extraídos do seu balanço patrimonial:

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

12.8.5. Somente serão habilitados os licitantes que extraírem e apresentarem o cálculo do índice de Liquidez Geral (LG), Solvência Geral (SG) e Liquidez Corrente (LC), com o resultado igual ou superior a (≥ 1), calculados de acordo com a aplicação das fórmulas. E ainda:

12.8.6. A Empresa Licitante deverá comprovar Patrimônio líquido mínimo de 5% (cinco por cento) do montante da contratação, de acordo com os parágrafos 2º e 3º, do artigo 31, da Lei 8.666/93.” (g.n)

Por não serem compatíveis com o objeto licitado, a manutenção dessas exigências afrontará a lei de licitações, a doutrina, a jurisprudência e os mais mezinhos princípios que regem os processos licitatórios, merecendo reforma.

II – ÍNDICES CONTÁBEIS E AS PECULIARIDADES

CONTÁBEIS DO RAMO SEGURADOR

Para verificar a situação financeira de uma empresa, é imprescindível conhecer o tipo de organização, não sendo suficiente analisar, pura e simplesmente, seus índices contábeis, sem considerar os fatores circunstanciais que influenciam sua interpretação.

Os índices contábeis exigidos para habilitação são **incompatíveis com o mercado segurador**, pois as companhias **seguradoras possuem formas específicas de contabilidade (não lhes sendo aplicável a metodologia geral)**, estando obrigadas a constituir **provisões técnicas** - independentemente de apuração de lucro ou prejuízo no período - para garantir suas operações, cobertas mediante aplicação de recursos, em valor equivalente ou superior a elas, em depósitos, investimentos, direitos creditórios e bens (cf. Resoluções BACEN nº 4.444/15 e 4.769/19).

Essas provisões são constituídas e revertidas mensalmente, observados os desdobramentos de cada ramo de seguro, com base nos prêmios retidos pela seguradora, e os sinistros avisados e não avisados, conforme resoluções do Conselho Nacional de Seguros Privados – CNSP, sendo, obrigatoriamente, vinculadas à SUSEP, não podendo ser alienadas ou gravadas sem a prévia autorização daquele órgão, de modo a lhes preservar segurança, rentabilidade e liquidez.

Essa obrigação, de resto, afeta seus índices contábeis, pois as **provisões técnicas** impactam diretamente o passivo da seguradora.

Por este motivo, não sendo atendido pela grande maioria das companhias seguradoras, os índices contábeis previstos no edital configuram exigência **excessiva e prejudicial ao certame**, restringindo a disputa.

Merecem, pois, ser revistos ou desconsiderados.

III – QUALIFICAÇÃO ECONÔMICO-FINANCEIRA
DE ACORDO COM A LEI Nº 8.666/93
VEDAÇÃO À CUMULAÇÃO - SÚMULA 275/TCU

O art. 31 da Lei Licitações (8.666/93) dispõe o seguinte quanto à comprovação da qualificação econômico-financeira:

“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.

§ 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.”

§ 2º - A Administração, nas compras para entrega futura e na execução de obras e serviços, poderá estabelecer, no instrumento convocatório da licitação, a exigência de capital mínimo OU de patrimônio líquido mínimo, OU ainda as garantias previstas no §1º do art. 56 desta Lei, como dado objetivo de comprovação da qualificação econômico-financeira dos licitantes e para efeito de garantia ao adimplemento do contrato a ser ulteriormente celebrado.

§ 3º - O capital mínimo **OU** o valor do patrimônio líquido a que se refere o parágrafo anterior não poderá exceder a 10% (dez por cento) do valor estimado da contratação, devendo a comprovação ser feita relativamente à data da apresentação da proposta, na forma da lei, admitida a atualização para esta data através de índices oficiais. (...)

§ 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.**” (g.n.)

Como se vê, o artigo supracitado prevê **ALTERNATIVAS** à comprovação da qualificação econômico-financeira das empresas.

Com efeito, diante das opções previstas, a Administração deve selecionar a mais adequada às especificidades das licitantes e do objeto licitado, **não podendo o edital restringi-las ou cumulá-las**, sob pena de afrontar o princípio

da legalidade pelo qual a atuação administrativa deve se pautar na observância irrestrita das disposições legais.

Nesse sentido, é pacífica o entendimento do Eg. Tribunal de Contas da União quanto à inadmissibilidade de exigência cumulativa para fins de qualificação econômico-financeira, de modo injustificável e abusivo com o objeto licitatório, nos termos do seguinte precedente:

“(...) 9.1 conhecer desta representação;

9.2 **determinar, cautelarmente, à Prefeitura Municipal de Conceição/PB que, de imediato, suspenda a execução do contrato** decorrente da Tomada de Preços nº 04/2007, assim como o prosseguimento da Concorrência nº 01/2007 (...)

9.4. DETERMINAR A AUDIÊNCIA DO PREFEITO MUNICIPAL DE CONCEIÇÃO/PB, ALEXANDRE BRAGA PEGADO, SOBRE OS SEGUINTE FATOS 25/4/2008 (...):

9.4.6. **RESTRIÇÃO À COMPETITIVIDADE NA CONCORRÊNCIA nº 01/2007**, destinada à construção de dois açudes comunitários, um no Sítio Roçado e outro no Sítio Arraial, este com sistema de abastecimento de água, denominado Complexo Hídrico da Mata Grande, materializada PELOS SEGUINTE FATOS: (...)

9.4.6.4. **EXIGÊNCIA SIMULTÂNEA, NO MESMO CERTAME, PARA FINS DE HABILITAÇÃO ECONÔMICO-FINANCEIRA, DE CAPITAL SOCIAL MÍNIMO E DE UMA DAS GARANTIAS DO ART. 56, § 1º, DA LEI Nº 8.666/93, EM DISSONÂNCIA COM O DISPOSTO NO ART. 31, § 2º, DA REFERIDA LEI E COM O ENTENDIMENTO JURISPRUDENCIAL DOMINANTE NO TCU** (letras "e" e "g" da cláusula 6.4 do edital)” (AC- 0673-12/08-P, Sessão 16/04/08, Grupo: I, Classe: VII, Rel. Min. MARCOS VINÍCIOS VILAÇA – Fiscalização, g.n)

O entendimento jurisprudencial, de resto, está consolidado na Súmula 275/TCU:

“Para fins de qualificação econômico-financeira, a Administração pode exigir das licitantes, **DE FORMA NÃO CUMULATIVA**, capital social mínimo, patrimônio líquido mínimo ou garantias que assegurem o adimplemento do contrato a ser celebrado, no caso de compras para entrega futura e de execução de obras e serviços.” (g.n)

A jurisprudência é clara quanto à vedação da exigência cumulativa de comprovação econômico-financeira, como neste instrumento convocatório, demonstrando a flagrante necessidade de realinhar o edital aos princípios norteadores da Administração Pública.

Nessa acepção, de acordo com o professor Celso Antonio Bandeira de Mello¹, os atos administrativos praticados em desconformidade são inválidos e ilegítimos, **ocorrem de acordo com a intensidade da repulsa que o direito estabelece entre simples irregularidades ou que se referem os atos inexistentes praticados pelos administradores.**

Hely Lopes Meirelles, na obra Licitação e Contrato Administrativo, assim leciona:

“Qualificação econômico financeira, é a capacidade para satisfazer os encargos econômicos decorrentes do contrato, aferida, em princípio, pela boa situação financeira da empresa e pela inexistência de Ações que possam afetar seu patrimônio” (In ob. cit. - 11ª ed., pg. 119)

Do ponto de vista jurídico, é preciso atentar que a Lei nº 8.666/93, ao estabelecer o critério previsto no § 5º do art. 31, não concedeu autonomia legal ao dispositivo. Tanto que a sua posição topográfica não decorre apenas da relação de conteúdo com todo o art. 30, mas da subsidiariedade em relação aos demais dispositivos do artigo.

Isso, porque trata de aspecto técnico-contábil de objetividade relativa, ou seja, isoladamente aquele critério não permite aferir a capacidade econômico-financeira de qualquer empresa, não prescindindo da devida avaliação contábil.

Para que se tenha uma ideia clara sobre o art. 31 da Lei nº 8.666/93, merece destaque a reiterada inviabilidade jurídica de se exigir ao mesmo tempo, para efeito de habilitação econômico-financeira, os índices contábeis do seu inciso V e a comprovação de capital mínimo de seu inciso II.

Na linha do TCU, Marçal Justen sustenta que:

“A redação do § 2º comporta interpretação bastante razoável, em que as três alternativas ali indicadas **seriam consideradas como equivalentes**. Isso significaria que o particular poderia comprovar sua capacitação econômico-financeira **POR UMA DE TRÊS VIAS**. Essa alternativa afigura-se muito mais interessante para o interesse público, especialmente porque permite a ampliação da utilização do seguro- garantia. Nesse caso, seria plenamente utilizável a experiência estrangeira dos seguros de performance.

Essa interpretação redunda na atribuição ao particular da possibilidade de comprovar o preenchimento desses requisitos por uma das três vias, à sua

¹ MELLO, Celso Antonio Bandeira de. Curso de Direito Administrativo. 18ª Edição, 2005, pag. 427

escolha.” (Filho (Comentários à lei de licitações e contratos administrativos. 10. ed. São Paulo: Dialética, 2004. p. 344, g.n)

Como se vê, na linha do entendimento consolidado na **Súmula 275/TCU**, as exigências em relação à qualificação econômico-financeira determinada no artigo 31 da Lei nº 8.666/93 **devem ser interpretadas como “OU” e não como “E”**.

IV – PRECEDENTES

Essa questão, vale dizer, já foi esmiuçada por diversos órgãos, em todas as esferas da administração, conforme precedentes abaixo, extraídos dentre inúmeros outros.

Secretaria de Estado da Saúde de São Paulo

O edital² da Secretaria de Estado da Saúde de São Paulo, exigia:

“4.1.5.3 Comprovação de boa situação financeira da empresa, buscando-se auferir situação suficiente ao cumprimento das obrigações decorrentes da Licitada, mediante declaração firmada por contador, de que possui simultaneamente:

- a) Índice de Liquidez Geral – ILC e Índice de Liquidez Corrente – ILC igual ou superior a 1,0;
- b) Índice de Endividamento – IE menor ou igual a 0,7, todos apurados com base no Balanço Patrimonial apresentado.”

² Pregão Eletrônico 090176.05/2020

Após analisá-la, deu provimento à impugnação desta seguradora para suprimir aquele item do edital, adequando-o às premissas legais, doutrinárias e jurisprudenciais.

Ministério da Justiça

O Ministério da Justiça, por meio de errata, também alterou o texto do edital, passando a exigir:

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

Secretaria de Estado da Defesa Social (SEDS)

O SEDS também aprimorou o texto do seu edital ao incluir:

“13.5.5.1 O licitante que apresentar índices econômicos menores a 01 (um) em qualquer dos índices de Liquidez Geral, Solvência Geral e Liquidez Corrente deverá comprovar que possui patrimônio líquido equivalente a 10% (dez por cento) do valor total estimado da contratação ou do item pertinente.” (g.n.)

Portanto, a SEDS reconheceu tratar-se exigência imprópria ao objeto licitado e às licitantes, e adequou o Edital às normas estabelecidas pela Lei de Licitações, doutrina e jurisprudência.

V – PEDIDO

Pelo exposto, confiando no bom senso de V.Sa., solicita o recebimento, análise e provimento desta impugnação para autorizar as empresas seguradoras com índices de Liquidez Geral (LG), Solvência Geral (SG) ou Liquidez Corrente (LC) menores que 1,00 a comprovarem sua regularidade econômico-financeira por meio do capital mínimo ou patrimônio líquido mínimo de 10% (dez por cento) do valor estimado da contratação, nos termos do art. 31, §§ 2º e 3º, da Lei 8.666/93.

Esta reforma adequará o ato convocatório aos preceitos legais, doutrinários, jurisprudenciais e às práticas do mercado, tornando este certame isonômico e legal, aumentando a competitividade e, conseqüentemente, alcançando o objetivo principal dos processos licitatórios: contratar com a proposta mais vantajosa.

Contudo, na remota hipótese de não ser esse o entendimento de V. Sa., o que se cogita por mero argumento, requer o recebimento desta impugnação, no efeito suspensivo, e sua remessa ao crivo da douda autoridade superior.

São Paulo, 11 de novembro de 2022.



Debora Francisca de Souza

284.725.768-33

MAPFRE SEGUROS GERAIS S/A