



ILMA. SRA. KELLY CRISTINA DA SILVA, MD. PREGOEIRA DO
CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL DE SAÚDE DA MACRO REGIÃO DO
SUL DE MINAS

Pregão Eletrônico nº 008/2024

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. 164, da Lei nº
14.133/21 (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, 19 de março de 2024.

MAPFRE SEGUROS GERAIS S/A



I – FATOS

Trata-se de licitação, na modalidade pregão eletrônico, para contratação de empresa especializada na prestação de serviços de seguro automotivo de ambulância que compõe a frota do CISSUL/SAMU, visando a cobertura de 30 ambulâncias novas, doadas pelo Ministério da Saúde, cujo edital exige no item “9.5.2.1” **índices financeiros incompatíveis com o mercado segurador:**

“9.5. QUALIFICAÇÃO ECONÔMICO-FINANCEIRA

(...)

9.5.2. Balanço patrimonial, demonstração de resultado de exercício e demais demonstrações contábeis dos 2 (dois) últimos exercícios sociais, já exigíveis, apresentados na forma da lei e devidamente assinados por profissional habilitado da área contábil, que comprovem boa situação financeira da empresa de forma objetiva, através dos seguintes indicadores:

9.5.2.1. Indicadores de Liquidez

9.5.2.1.1. Liquidez Corrente: igual ou superior a 1,00

9.5.2.1.2. Liquidez Seca

9.5.2.1.3. Liquidez Geral: Igual ou superior a 1,00

9.5.2.1.4. Liquidez Imediata

9.5.2.2. Indicadores de Endividamento

9.5.2.2.1. Composição do endividamento (CE)

9.5.2.2.2. Participação de Capitais de Terceiro (PCT)

9.5.2.2.3. Imobilização do Patrimônio Líquido (IPL)

9.5.3. Indicador de Rentabilidade

9.5.4. Indicador de Lucratividade” (g.n.)

Por não ser compatível com o objeto licitado, a manutenção dessa exigência 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 índice 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 nsº 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 com base na qualificação-financeira de acordo com a lei nº 14.133.



Até porque, cumpre ponderar, a demonstração dos índices contábeis **não é a única forma de avaliar a situação financeira das empresas**, já que o art. 69 da **Lei 14.133/21 de Licitações prevê as seguintes ALTERNATIVAS**:

“Art. 69. A habilitação econômico-financeira visa a demonstrar a aptidão econômica do licitante para cumprir as obrigações decorrentes do futuro contrato, devendo ser comprovada de forma objetiva, por coeficientes e índices econômicos previstos no edital, devidamente justificados no processo licitatório, e será restrita à apresentação da seguinte documentação:

I - balanço patrimonial, demonstração de resultado de exercício e demais demonstrações contábeis dos 2 (dois) últimos exercícios sociais;



II - certidão negativa de feitos sobre falência expedida pelo distribuidor da sede do licitante

§ 1º A critério da Administração, poderá ser exigida declaração, assinada por profissional habilitado da área contábil, que ateste o atendimento pelo licitante dos índices econômicos previstos no edital.

§ 2º Para o atendimento do disposto no caput deste artigo, é vedada a exigência de valores mínimos de faturamento anterior e de índices de rentabilidade ou lucratividade.

§ 3º É admitida a exigência da relação dos compromissos assumidos pelo licitante que importem em diminuição de sua capacidade econômico-financeira, excluídas parcelas já executadas de contratos firmados.

§ 4º A Administração, nas compras para entrega futura e na execução de obras e serviços, poderá estabelecer no edital a exigência de capital mínimo **OU** de patrimônio líquido mínimo equivalente a até 10% (dez por cento) do valor estimado da contratação.

§ 5º É vedada a **exigência de índices e valores não usualmente adotados para a avaliação de situação econômico-financeira suficiente** para o cumprimento das obrigações decorrentes da licitação. (g.n.)

§ 6º Os documentos referidos no inciso I do caput deste artigo limitar-se-ão ao último exercício no caso de a pessoa jurídica ter sido constituída há menos de 2 (dois) anos.” (g.n)

Diante das opções previstas pela lei, a Administração deve selecionar a mais adequada às especificidades das licitantes e do objeto



licitado, **não podendo o edital restringi-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 VINICIOS 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 antiga **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, assim como na nova lei de licitações.



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 redundaria na atribuição ao particular da possibilidade de comprovar o preenchimento desses requisitos por uma das três vias, à sua 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 (assim como no Art. 69 da Lei de Licitações e Contratos Administrativos nº 14.133/2021) **devem ser interpretadas como “OU” e não como “E”.**



II. a – 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 edital¹ 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.”

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

¹ Pregão Eletrônico 090176.05/2020



provisórios, de acordo com o disposto no art. 31, §3º da Lei nº 8.666/93”
(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.

III – PEDIDO

Pelo exposto, confiando no bom senso de V.Sa.,
solicita o recebimento, análise e provimento as empresas seguradoras, que
apresentarem resultado menor que 1,00 em qualquer um dos índices exigidos, 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, conforme preceituam o parágrafo 4º do art. 69, da Lei nº 14.133/21;

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, 19 de março de 2024.

Frederico Nunes Manfro

036.886.700-51

MAPFRE SEGUROS GERAIS S/A