



FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO
SBS Quadra 02 – Bloco F – Edifício FNDE – 4º andar – CEP 70.070-929

Processo n.º 23034.005029/2013-19

Interessado: SIGMA DATASERV INFORMÁTICA S/A

Assunto: Licitação – Impugnação ao Edital de Pregão Eletrônico nº 11/2013

1. O Pregoeiro Oficial do FNDE, no uso de suas atribuições, conferidas pelo Inciso II do art. 11 do Decreto 5.450, de 31 de maio de 2005, recebe a Impugnação ao edital do Pregão Eletrônico nº 11/2013, que tem por objeto a contratação de Serviços Técnicos Especializados de Tecnologia da Informação para realização de tarefas de “Suporte ao Gerenciamento e Operação de Serviços de TI”, por posto de trabalho, mediante avaliação de resultados, aferidos a partir de Nível Mínimo de Serviço (NMS), com aplicação dos modelos de melhores práticas do ITIL v.3 e COBIT 4.1, na forma e condições estabelecidas no edital.
2. Verificados os requisitos de admissibilidade, quais sejam, tempestividade, legitimidade e interesse, passamos à análise do pleito.

I - Do Pleito

3. Em resumo, a Impugnante entende que o edital traz exigências de qualificação econômico-financeira inacumuláveis entre si, além de promoverem a restrição do caráter competitivo da licitação.
4. Além disso, a Impugnante contesta a forma de contratação prevista no edital, baseada em postos de serviços, e a ausência de quantitativos mínimos a serem contratados.

II - Do exame do pleito.

5. Com relação à exigência do balanço de 2012, informamos que, em resposta aos pedidos de esclarecimento recebidos, foi informado que o Balanço Patrimonial a ser apresentado deverá ser o do exercício social de 2011, sendo que o de 2012 também será aceito, caso o licitante vencedor já o possua.
6. Portanto, não tem razão a Impugnante.
7. Quanto ao item 4.3.2, de fato, conforme art. 31, §3º da Lei nº 8.666/93, o percentual máximo exigido pelo edital não pode ultrapassar 10% do valor total da contratação, assim, o edital está de acordo com o que diz a lei.
8. Portanto, não tem razão a Impugnante.

9. No que concerne a exigência do item 4.3.3. “*Patrimônio Líquido superior a 1/12 (um doze avos) do valor total dos contratos firmados com a Administração Pública e a iniciativa privada*”, informamos que as regras de habilitação estabelecidas no edital decorrem da proposta de melhoria na contratação e gestão dos contratos de terceirização de serviços continuados na Administração Pública Federal, consubstanciadas no relatório¹ do Grupo de Estudos formado por servidores do Tribunal de Contas da União, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, da Advocacia-Geral da União, do Ministério da Previdência Social, do Ministério da Fazenda, do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo e do Ministério Público Federal.

10. O grupo foi constituído com o objetivo de reavaliar os procedimentos licitatórios, a gestão e o término (rescisão, fim da vigência) dos contratos continuados de terceirização e resultou na seguinte conclusão, quanto à qualificação econômico-financeira:

III.a –Qualificação econômico-financeira

84. De acordo com o art. 27, inciso III, da Lei nº 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/especificidades do objeto, capazes de aferir a capacidade financeira da licitante com referência aos compromissos que terá de assumir caso lhe seja adjudicado o contrato.

85. No intuito de conhecer a abrangência das exigências de qualificação econômico-financeira nos processos licitatórios para contratação de serviços terceirizados foram, consultados editais de vários órgãos federais e percebeu-se que, embora a legislação permita exigência maior, somente tem-se exigido a comprovação de patrimônio líquido mínimo de 10% (dez por cento) do valor estimado da contratação quando quaisquer dos índices de Liquidez Geral, Liquidez Corrente e Solvência Geral são iguais ou inferiores a 1 (um).

86. Ocorre que, via de regra, as empresas não apresentam índices inferiores a 1 (um), por consequência, também não se tem exigido a comprovação do patrimônio líquido mínimo, índice que poderia melhor aferir a capacidade econômica das licitantes.

87. Por certo, este aparente detalhe, tem sido o motivo de tantos problemas com as empresas de terceirização contratadas que, no curto, médio e longo prazos, não conseguem honrar os compromissos assumidos com os contratantes.

88. O problema está no fato de que o cálculo de índices contábeis pelo método dos quocientes, tal como disponibilizado no SICAF, por si só, não tem demonstrado adequadamente a capacidade econômico-financeira das licitantes, eis que não a evidenciam em termos de valor. Assim, tem-se permitido que empresas em situação financeira inadequada sejam contratadas.

89. Com o propósito de salvaguardar a administração de futuras complicações, entendeu-se que há de se complementar as avaliações econômico-financeiras dos licitantes por meio de critérios ou índices que expressem valores como percentuais de outro valor, dentro do limite legalmente autorizado. Por exemplo, patrimônio líquido mínimo de 10% do valor estimado para a nova contratação ((ativo total – passivo)/10 > valor estimado da contratação), ou pelo método da subtração, como no caso do cálculo do capital de giro ou capital circulante líquido (ativo circulante – passivo circulante).

90. A título de exemplificação, em tese, na avaliação da liquidez corrente, uma empresa com R\$ 1,50 (um real e cinquenta centavos) no ativo circulante e R\$ 1,00 (um real) no passivo circulante terá o mesmo índice de liquidez de outra empresa com R\$ 1.500.000.000,00 (um bilhão e quinhentos mil reais) no ativo

¹ Disponível no seguinte endereço eletrônico: <http://forumspoa.planejamento.gov.br/foruns/forumspoa-maio-11>

circulante e R\$ 1.000.000.000,00 (um bilhão) no passivo circulante, qual seja, liquidez corrente igual a 1,5.

91. Observa-se que, embora tenham o mesmo índice, são empresas com capacidades econômico-financeiras totalmente distintas. Todavia, se não fosse conhecido o ativo e o passivo circulante em termos de valor monetário, seriam elas, equivocadamente, consideradas como equivalentes do ponto de vista econômico-financeiro. Daí a utilidade do capital circulante líquido – CCL.

92. Em contratos de fornecimento de bens permanentes e de consumo a diferença entre os capitais circulantes líquidos – CCL's das duas empresas hipotéticas citadas acima não seria tão relevante, pois o licitante tem espaço para negociar preços e prazos de pagamento com seu fornecedor e não carece, por exemplo, de liquidez ou patrimônio, eis que figura como espécie de intermediário e sua situação financeira não é determinante para o contratante, mas sim a efetiva entrega do bem. Além disso, não há encargos previdenciários e/ou trabalhistas vinculados diretamente ao objeto.

93. Ao contrário das empresas de fornecimento de bens, as de terceirização de serviços são altamente demandantes de recursos financeiros de curto prazo e de alta liquidez, como moeda corrente, pois se faz necessário que disponham de recursos suficientes no ativo circulante para suportar despesa com a folha de pagamento e outros encargos a cada mês, independentemente do recebimento do pagamento do órgão para o qual presta os serviços.

94. Cabe consignar que, no âmbito da administração pública, salvo pequenas exceções, não há a figura do pagamento antecipado e nem seria razoável, pois a administração funcionaria como financiadora a custo zero de empresas de terceirização e não como contratante propriamente dita. Além disso, se assim o fosse, as empresas trabalhariam com risco zero, situação incompatível com as atividades da iniciativa privada, que pressupõem sempre a existência do risco do negócio.

95. O pagamento somente pode ocorrer após o ateste do serviço realizado, normalmente no decorrer do mês posterior à prestação dos serviços. Assim, faz sentido exigir das licitantes que tenham recursos financeiros suficientes para honrar no mínimo 2 (dois) meses de contratação sem depender do pagamento por parte do contratante. Uma empresa que não tenha esta capacidade quando da realização do processo licitatório, certamente terá dificuldades de cumprir todas as obrigações até o fim do contrato.

96. Além da avaliação da capacidade econômico-financeira da licitante por meio do patrimônio líquido e do capital circulante líquido, há que se verificar ainda se a mesma tem patrimônio suficiente para suportar compromissos já assumidos com outros contratos sem comprometer a nova contratação. Essa condição pode ser aferida por meio da avaliação da relação de compromissos assumidos, contendo os valores mensais e anuais (contratos em vigor celebrados com a administração pública em geral e iniciativa privada) que importem na diminuição da capacidade operativa ou na absorção de disponibilidade financeira em face dos pagamentos regulares e/ou mensais a serem efetuados.

97. Considerando que a relação será apresentada pela contratada, é importante que a administração assegure-se que as informações prestadas estejam corretas. Desse modo, também deverá ser exigido o demonstrativo de resultado do exercício – DRE (receita e despesa) pela licitante vencedora.

98. Como, em tese, grande parte das receitas das empresas de terceirização é proveniente de contratos, é possível inferir a veracidade das informações apresentadas na relação de compromisso quando comparada com a receita bruta discriminada na DRE. Assim, a contratada deverá apresentar as devidas justificativas quando houver diferença maior que 10% entre a receita bruta discriminada na DRE e o total dos compromissos assumidos.

99. Por fim, comprovada a correlação entre o valor total dos contratos elencados na relação de compromissos e o montante da receita bruta discriminada na DRE, o valor do patrimônio líquido da contratada não poderá ser inferior a 1/12 do valor total constante da relação de compromissos.

100. Nos termos do artigo 31, parágrafos 1º e 5º, da Lei nº 8.666/93, no que diz respeito aos índices, somente 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 decorrentes da licitação.

"Art. 31. A documentação relativa à qualificação econômico-financeira limitar-se-á a:

§ 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.

§ 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." grifos nossos.

101. No mesmo sentido, a fixação do limite mínimo de 10% (dez por cento) do patrimônio líquido em relação ao valor da contratação está literalmente autorizada no art. 31, § 3º, da Lei nº 8.666/93, sem quaisquer exigências de justificativas ou outras restrições; bem assim a relação de compromissos, a qual deve ser calculada em função do patrimônio líquido atualizado, conforme dispõe o art. 31, § 4º, da Lei nº 8.666/93.

"Art. 31. A documentação relativa à qualificação econômico-financeira limitar-se-á a:

§ 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.

§ 4º Poderá ser exigida, ainda, a relação dos compromissos assumidos pelo licitante que importem diminuição da capacidade operativa ou absorção de disponibilidade financeira, calculada esta em função do patrimônio líquido atualizado e sua capacidade de rotação."

102. Assim, com base nesses pressupostos, propõe-se as seguintes condições de habilitação econômico-financeira para comporem os editais destinados à contratação de serviços terceirizados:

As licitantes deverão apresentar a seguinte documentação complementar:

Capital Circulante Líquido - CCL:

1.1. Balanço patrimonial e demonstrações contábeis do exercício social anterior ao da realização do processo licitatório, comprovando índices de Liquidez Geral (LG), Liquidez Corrente (LC) e Solvência Geral (SG) superiores a 1 (um), bem como Capital Circulante Líquido (CCL) ou Capital de Giro (Ativo Circulante – Passivo Circulante) de, no mínimo, 16,66% (dezesseis inteiros e sessenta e seis centésimos por cento) do valor estimado para a contratação;

Patrimônio Líquido – PL mínimo de 10%:

1.2. Comprovação de patrimônio líquido não inferior a 10% (dez por cento) do valor estimado da contratação, por meio da apresentação do balanço patrimonial e demonstrações contábeis do último exercício social, apresentados na forma da lei, vedada a substituição por balancetes ou balanços provisórios, podendo ser atualizados por índices oficiais, quando encerrados há mais de 3 (três) meses da data da sessão pública de abertura do processo licitatório;

Relação de Compromissos e Demonstração do Resultado do Exercício - DRE:

1.3. Comprovação, por meio de declaração, da relação de compromissos assumidos, conforme modelo constante do Anexo X, de que 1/12 (um doze avos) do valor total dos contratos firmados com a Administração e/ou com a iniciativa privada, vigentes na data da sessão pública de abertura do processo licitatório, não é superior ao Patrimônio Líquido do licitante, podendo este ser atualizado na forma da subcondição anterior;

1.3.1. A declaração de que trata a subcondição 1.3 deverá estar acompanhada da Demonstração do Resultado do Exercício (DRE) relativa ao último exercício social;

1.3.2. A declaração de que trata a subcondição 1.3 que apresentar divergência percentual superior a 10% (dez por cento), para cima ou para baixo, em relação à receita bruta discriminada na Demonstração do resultado do Exercício (DRE) deverá estar acompanhada das devidas justificativas.

Certidão Negativa de Falência:

1.4. Certidão negativa de feitos sobre falência, recuperação judicial ou recuperação extrajudicial, expedida pelo distribuidor da sede do licitante;"

11. O Tribunal de Contas da União também se manifestou pela legalidade das novas regras de qualificação econômico-financeira decorrentes do grupos de estudos, conforme podemos verificar no Acórdão 2.247/2011 – Plenário:

"a.9) O objetivo da condição é minimizar os riscos da Administração, evitando que sejam contratadas empresas que não disponham de ativos suficientes e necessários para o regular exercício de suas atividades. Com essa providência, a possibilidade de que a Administração seja obrigada a pagar por despesas trabalhistas da contratada fica bastante reduzida no caso de insolvência da mesma. a.10) Todavia, a título exemplificativo, consideremos o Contrato nº 34/2009 celebrado com a Empresa Higiterc Higienização e Terceirização Ltda., o qual foi rescindido em 23/02/2010, por

falta de capacidade econômico-financeira da Empresa e pelo descumprimento de obrigações junto a seus empregados. a. 11) Se à época da licitação (Pregão Eletrônico nº 20/2009), em 20/05/2009, o requisito aqui discutido tivesse sido exigido, a citada Empresa não teria sido habilitada e consequentemente contratada, pois 1/12 do total de seus contratos celebrados com a Administração Pública na época, no montante de R\$ 2.969.458,95, era superior ao seu patrimônio líquido de R\$ 2.576.560,31. a. 12) No caso acima descrito, é bom frisar, que a Empresa Higeterc poderia estar em situação econômico-financeira ainda mais caótica, pois a relação de contratos identificados e levantados diz respeito somente aos celebrados com a Administração Pública Federal (extraídos da base de dados do SIAFI). Não integraram o cálculo, por exemplo, os valores referentes aos contratos celebrados com a iniciativa privada e demais esferas administrativas. a.13) Observa-se do exposto que, ao vencer o Pregão nº 20/2009 e assinar o Contrato nº 34/2009 com o TCU, a Empresa Higiterc já havia assumido compromissos acima de sua capacidade econômico-financeira e operacional e o destino não foi outro. A Empresa não conseguiu honrar os contratos assumidos anteriormente, nem o novo contrato celebrado com o Tribunal e acabou insolvente, ocasionando enormes problemas a todos os contratantes e empregados a ela vinculados, os quais tiveram de buscar e/ou estão buscando a satisfação seus direitos junto à justiça trabalhista.

[...]

No que interessa à apuração do requisito contra o qual se insurge a representante, verifico que a apresentação da relação dos compromissos assumidos, calculada em função do patrimônio líquido atualizado (item 33.3), está literalmente autorizada pelo art. 31, § 4º, da Lei 8.666/93. A exigência para apresentar meros esclarecimentos (item 33.3.2) não implica, de forma alguma, em restrição à competitividade.

[...]

Portanto, anuo ao entendimento do Grupo de Estudos e da Unidade Técnica, uma vez que tais requisitos de qualificação econômico-financeira têm o propósito de salvaguardar a Administração de futuras complicações com as empresas de terceirização contratadas que, no curto, médio e longo prazos, não conseguem honrar os compromissos assumidos com os contratantes.”

12. Os Acórdãos 1.819 e 2.523/ 2011 - TCU-2ª Câmara e o Acórdão 2939/2010 – TCU – Plenário, também são favoráveis quanto a legalidade no que se refere às novas regras de qualificação econômico-financeira estabelecidas pelo Grupo de Estudo.

13. Vários editais de licitação já adotaram esses requisitos de habilitação, a exemplo dos Pregões Eletrônicos nº 51/2010, 68/2010, 24/2011, 37/2011, 33/2012 do TCU, 20/2011 do Conselho Administrativo de Defesa Econômica e 67/2012 do Banco do Nordeste.

14. Além disso, diferentemente do alegado pela Impugnante, tais exigências estão em total consonância com o disposto no §4º do art. 31 da Lei 8.666, de 21 de junho de 1993, que facultou o estabelecimento de critérios para verificação da capacidade operativa e financeira das empresas licitantes:

§ 4º Poderá ser exigida, ainda, a relação dos compromissos assumidos pelo licitante que importem diminuição da capacidade operativa ou absorção de

disponibilidade financeira, calculada esta em função do patrimônio líquido atualizado e sua capacidade de rotação.

15. Portanto, os requisitos de habilitação estabelecidos no edital do pregão eletrônico nº 11/2013, mais especificadamente o estabelecido nos subitens 4.3.1, 4.3.2 e 4.3.3 do instrumento convocatório, estão fundamentados em amplo estudo de mercado, e o seu mérito já foi discutido pelo Tribunal de Contas da União, tendo essa Corte se manifestado pela sua legalidade.

16. Portanto, não tem razão a impugnante.

17. Com relação aos quantitativos mínimos, informamos que o edital foi revisto e foram incluídas as quantidades mínimas a serem contratadas.

18. Por fim, quanto à contratação por postos de serviços, informamos que as especificações foram revistas pela área técnica demandante dos serviços e o edital foi republicado.

III - Da Decisão.

19. Assim, por todo o exposto, dou provimento no mérito à presente impugnação, mas mantenho a data de abertura do certame.

Brasília, 18 de março de 2013.

André Lustosa Ávila
Pregoeiro do FNDE