



ILUSTRÍSSIMO SENHOR PREGOEIRO DA CÂMARA MUNICIPAL DE LINHARES

EDITAL DE PREGÃO PRESENCIAL Nº 009/2022
PROCESSO Nº 003955/2022

UP BRASIL ADMINISTRAÇÃO E SERVIÇOS LTDA (“UP BRASIL”), sociedade empresária com sede à Av. Brigadeiro Faria Lima, nº 1.306, cj. 51, sala 1, Jardim Paulistano – São Paulo/SP, CEP 01451-914, inscrita no CNPJ (MF) sob o nº 02.959.392/0001-46, com endereço eletrônico licitacoes@upbrasil.com, vem, respeitosamente, a presença de Vossa Senhoria, apresentar

IMPUGNAÇÃO

ao Edital de Licitação do PREGÃO PRESENCIAL supra, a ser realizado pela **CÂMARA MUNICIPAL DE LINHARES**, pessoa jurídica de direito público, com sede à Av. José Tesch, nº 1021, Centro – Linhares/ES, CEP 29901-500, inscrita no CNPJ (MF) sob nº 01.975.290/0001-51, pelos seguintes motivos.

1. DOS FATOS

A **CÂMARA MUNICIPAL DE LINHARES** tornou público o Edital de Licitação do **PREGÃO PRESENCIAL Nº 009/2022**, que tem como objeto a:



“contratação de empresa especializada em gerenciamento administrativo de transações comerciais de abastecimento de combustíveis e complementos para veículos automotores, por meio integrado com utilização de cartão magnético (ticket-combustível) com disponibilização de rede credenciada de postos de combustível, visando o fornecimento contínuo e ininterrupto para a contratante, destinado a atender à Câmara Municipal de Linhares-ES”
(Subitem 1.1 do Edital).

A participação no referido certame está designada para ocorrer no dia **26.07.2022**, às 13h00, na sede da edilidade de Linhares, momento em que terá início a sessão pública para abertura das propostas e a consequente disputa de lances. Trata-se de licitação na modalidade Pregão Presencial do tipo *“MENOR PREÇO (MAIOR DESCONTO SOBRE A TAXA DE ADMINISTRAÇÃO)”*.

No entanto, a ora IMPUGNANTE considera que a licitação em referência está impondo uma exigência excessiva e desconexa ao segmento objeto do certame (*“vales-convênios”*) como condicionante de qualificação econômico-financeira das proponentes.

A mencionada disposição do Edital que conflita com o segmento de *“vales-convênios”* e restringe a habilitação da maioria das empresas atuantes no setor, está relacionada com **o limitado índice de endividamento estipulado como condição de habilitação econômico-financeira**, previsto no **Subitem 7.2.2.3 do Edital**.



Assim, não restou alternativa à IMPUGNANTE, senão apresentar IMPUGNAÇÃO ao Edital do **PREGÃO PRESENCIAL Nº 009/2022**, para que seja revista e reformulada a disposição acima pontuada que inegavelmente restringe o ingresso de potenciais empresas no certame por exigir rigoroso índice de endividamento como critério de qualificação econômico-financeira que não é usual no segmento, em conformidade com as razões a seguir aduzidas.

2. DO DIREITO

A licitação é um procedimento administrativo destinado à seleção da *melhor proposta* dentre as apresentadas por aqueles que desejam contratar com a Administração Pública, para atender aos interesses públicos.

Por ser um **procedimento formal**, impõe-se o respeito às regras estabelecidas pela legislação de regência, constituindo direito público subjetivo a sua fiel observância, conforme o disposto no art. 4º da Lei nº 8.666/93.

Destina-se, o procedimento licitatório, a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia e a selecionar a proposta mais vantajosa para a Administração, devendo ser processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da *legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos*, conforme determina o art. 3º da Lei de Licitações.



O *princípio da igualdade* impõe à Administração elaborar regras claras, que assegurem aos participantes da licitação condições de absoluta equivalência durante a disputa, tanto entre si quanto perante a Administração, sendo intolerável qualquer espécie de favorecimento.

A igualdade é princípio impeditivo da discriminação entre os participantes do certame, vedando a existência de cláusulas que, no Edital, favoreçam uns em detrimento de outros.

Por isso, exigências excessivas podem desequilibrar o certame, maculando a isonomia entre os licitantes e prejudicando o interesse público, por excluir da competição empresas que poderiam perfeitamente executar o objeto contratado, oferecendo a melhor proposta de preço.

Além disso, é vedado aos agentes públicos, conforme expressa previsão do § 1º do art. 3º da Lei de Licitações, “*admitir, prever, incluir ou tolerar, nos atos de convocação, cláusulas ou condições que comprometam, restrinjam ou frustrem o seu caráter competitivo*”.

Portanto, a nenhum agente da Administração Pública é dado, por qualquer modo, violar o caráter competitivo da licitação. Este é de sua essência, é a própria razão de existir do instituto. Tanto que “*é inexigível a licitação quando houver inviabilidade de competição*”, nos termos do art. 25 da Lei de Licitações.

Licitação com competição indevidamente restringida é desprovida de amparo legal. Outro não foi o motivo que levou a Lei nº 4.717/65 a cominar a sanção de nulidade, a ser declarada em Ação Popular, quando “*no edital de concorrência forem incluídas cláusulas ou condições que comprometam o seu caráter competitivo*”, e quando “*a concorrência administrativa for*



processada em condições que impliquem na limitação das possibilidades normais de competição” (art. 4º, III, alíneas b e c).

Acerca da aplicação do princípio da competitividade, entendeu o **Tribunal de Contas da União**, em hipótese que se identifica perfeitamente com a presente, que “*compromete o caráter competitivo do certame exigência de vantagem que o edital formule aos licitantes, em aparente benefício para a Administração, porém de modo a afastar concorrentes*” (TCU, Acórdão 240/96, 1ª Câmara, Rel. Min. Homero Santos).

É expediente igualmente censurável disfarçar-se a restrição à competitividade mediante a descrição de especificações técnicas excessivas, desnecessárias ou irrelevantes para o atendimento das necessidades a que se destina o objeto licitado.

Considerando todo o exposto, há, no presente caso, exigências excessivas e desarrazoadas que provocam *restrição ao caráter competitivo do certame* e direcionamento do resultado, impondo-se a reformulação e conseqüente republicação do Edital.

3. DO RESTRITIVO ÍNDICE DE ENDIVIDAMENTO ESTIPULADO COMO CONDIÇÃO DE HABILITAÇÃO ECONÔMICO-FINANCEIRA

A exigência que fere a competitividade do certame e desvirtua a isonomia entre os licitantes, deturpando a realidade presente no segmento das empresas que atuam com “*vales de benefícios*”, está relacionada ao **restritivo índice de endividamento atribuído para habilitação**



econômico-financeira, conforme previsão constante do **Subitem 7.2.2.3 do Edital**, que assim dispõe:

*“7.2.2.3 - A boa situação financeira será avaliada pelos índices de Liquidez Corrente (LC), Liquidez Geral (LG) e **Endividamento Total (ET)** resultantes da aplicação das seguintes fórmulas:*

(...)

$$ET = \frac{\text{Passivo Circulante + Exigível a Longo Prazo}}{\text{Ativo Total}} < \text{ou} = 0,70$$

O subitem em referência estabelece que, depois de aplicada a fórmula contábil especificada no instrumento convocatório, o **Índice de Endividamento deverá ser menor ou igual a 0,70 (setenta centésimos)**.

Ocorre, no entanto, que este índice estipulado como condição de habilitação econômico-financeira **é inatingível pela quase totalidade das empresas que atuam no segmento de vales de benefícios**, devido à particularidade mercantil do setor.

Isso porque, no setor de vales benefícios em que as empresas prestadoras recebem dos tomadores o valor dos créditos utilizados pelos funcionários/usuários para reembolsar os postos credenciados, pode haver, eventualmente, um certo descompasso no fluxo de caixa entre os recebimentos e os pagamentos, obrigando que as empresas prestadoras se socorram à empréstimos bancários para quitar os débitos gerados pelos usuários dos “ticket-combustível” nos postos credenciados.



E nem se diga que, estando o tomador inadimplente, poderia a prestadora também inadimplir para com o reembolso dos postos credenciados, uma vez que um único atraso nesta obrigação dá o direito de os postos não mais aceitar nenhum dos vales da prestadora, prejudicando todos os usuários de sua bandeira, não só os vinculados ao tomador inadimplente, mas também aqueles vinculados aos tomadores adimplentes com seus créditos, sendo, portanto, imprescindível que a prestadora esteja sempre rigorosamente quite com os reembolsos dos vales, mesmo quando alguns dos tomadores atrasam seus pagamentos.

E é justamente em razão desta dinâmica natural e peculiar do mercado de vales de benefícios que faz com que as empresas do setor tenham índices de endividamento superiores aos patamares de outros setores de atividade econômica, obrigando, pois, **que os limites máximos de endividamento sejam flexibilizados nas licitações públicas para contratação destes serviços**, sob pena de se restringir indevidamente o universo de participantes e, por consequência, a competitividade do certame.

Note-se que o arbitramento do índice de endividamento deve ser condizente com o perfil econômico-financeiro das empresas que atuam nesse setor, justamente para não impor exigência de habilitação econômico-financeira que não possa ser atendida pela maioria das licitantes, prejudicando a disputa e obtenção do menor preço.

O próprio **art. 31, § 5º, da Lei nº 8.666/93**, é cristalino ao preceituar que a comprovação da situação econômico-financeira deve ser feita com a utilização de índices que correspondam ao parâmetro adotado pelo mercado, conforme se depreende:

“§ 5º - A comprovação da 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 a correta avaliação de situação financeira suficiente ao cumprimento das obrigações decorrentes da licitação”. (grifos nossos)

Segundo a hermenêutica constante da norma legal transcrita, cabe à Administração Pública definir os índices indicadores da capacidade financeira das licitantes, **observados aqueles usualmente adotados no mercado**, devendo ainda ser realizada pesquisa junto às empresas do ramo, de modo a resguardar o “Princípio da Competitividade” e, ao mesmo tempo, garantir o cumprimento contratual.

○ **TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO** já consolidou o entendimento no sentido de ser indevida a utilização de índice contábil não usual no segmento de “vales-convênios”, conforme se depreende:

“EDITAL. PREGÃO. FORNECIMENTO DE VALE REFEIÇÃO. COMPROVAÇÃO DA SITUAÇÃO FINANCEIRA POR MEIO DE ÍNDICE CONTÁBIL NÃO USUAL E NÃO JUSTIFICADO. CORREÇÃO DETERMINADA”¹ (grifos nossos).

Nesse contexto, constatamos que até mesmo as principais empresas do setor de vales ficarão alijadas do certame em epígrafe, pois o índice

¹ TC nº 1170/006/07, Rel. Conselheiro ROBSON MARINHO



de endividamento não corresponde à suas estruturas financeiras e, muito menos, à prática do mercado.

Aplicando-se a fórmula contábil constante do Edital, constata-se que os índices de endividamento da maioria das empresas estão compreendidos entre **0,80** e **1,00**, no que se depreende que o índice de endividamento \leq **0,70**, que fora estipulado pela **CÂMARA MUNICIPAL DE LINHARES**, está fora da prática conduzida pelo mercado, não podendo ser atendido nem pelas principais empresas.

São raríssimas as empresas desse segmento que hoje possuem grau de endividamento \leq **0,80**. Tanto é assim que, em regra, o índice de endividamento total exigido na maior parte dos editais de licitação para fornecimento deste mesmo objeto, depois de aplicada a fórmula contábil, é fixado como \leq **1,00**.

É prudente ressaltar que a ora IMPUGNANTE é fornecedora de inúmeros órgãos públicos de grande porte, sendo que nem em seus editais foi exigido índice de endividamento tão restritivo (\leq **0,70**) como o que está sendo solicitado no presente instrumento convocatório.

Dessa forma, não pairam dúvidas de que o índice de endividamento exigido pela **CÂMARA MUNICIPAL DE LINHARES**, além de ser abusivo por sua restrição, apresenta patente incongruência, uma vez que é prática no mercado de “*vales de benefícios*” a exigência de índice de endividamento arbitrado como \leq **1,00**.

Ademais, é imperioso esclarecer que o objeto da presente licitação está pautado na prestação de serviços executados de forma contínua (“*vales de combustível*”), ou seja, que se renovam no tempo, sendo



desproporcional e desnecessário que a exigência de índice contábil tão restritivo como condição de habilitação econômico-financeira.

Não estamos aqui tratando de uma licitação que tenha como objeto a construção pesada de uma rigorosa obra de engenharia, que demande complexos aparatos técnicos, bem como porte econômico astronômico, de modo a assegurar que o resultado final seja alcançado.

A própria **Lei nº 8.666/93** em seu **art. 31, § 1º**, é cristalina ao preceituar que “*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*”.

A **Constituição Federal**, por seu turno, também é específica em seu **art. 37, XXI**, ao estabelecer que o processo de licitação deve assegurar condições de igualdade a todos os concorrentes, “*o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica **indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações***”.

Nesses termos, temos que o fornecimento de *vales de benefícios* se consiste em atividade que se repete mês a mês, podendo ser o contrato rompido imediatamente se constatado inadimplemento, sem qualquer prejuízo para o tomador, sendo um exagero injustificável exigir índice de endividamento tão restritivo como esse formulado pelo Edital ora impugnado.

4. DA JURISPRUDÊNCIA DO TCE/SP SOBRE O ÍNDICE DE ENDIVIDAMENTO PARA LICITAÇÕES QUE

ENVOLVAM O FORNECIMENTO DE VALES DE BENEFÍCIOS

É imperioso consignar que o **TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO** já teve a oportunidade de se manifestar por diversas vezes pela restritividade de índice de endividamento em patamar semelhante ao do presente Edital, nos casos de fornecimento de vales de benefícios.

Como exemplo, podemos citar a Representação (**TC – 027319/026/10**) manejada contra o edital do Pregão nº 129/2010, promovido pela Prefeitura Municipal de Limeira, que também exigia índice de endividamento restritivo como condição de habilitação econômico-financeira.

Considerando que a licitação estava “*a revelar indícios de conflito com a legislação de regência e jurisprudência deste Tribunal, com especial destaque ao que determina o inciso XXI, do artigo 37, da Carta Magna*”, o ilustre Conselheiro Relator **EDUARDO BITTENCOURT CARVALHO** deferiu a medida liminar para obstar o prosseguimento da licitação.

Referido *decisum liminare* foi referendado pelo colendo **TRIBUNAL PLENO** do TCE/SP, que julgou procedente a Representação, por votação unânime, nos seguintes termos:

“A representação é procedente. E filio-me por completo ao entendimento exposto pela SDG, no sentido de que, além do atendimento ao requisito imposto pelo § 5º, do artigo 31, da Lei Geral de Licitações, há de se considerar ‘o ramo de atividade inerente ao objeto do futuro contrato’.

(...)

*Voltando-nos ao caso em apreciação, podemos verificar um **farto conteúdo probatório apresentado junto à inicial**, onde temos balanços de várias empresas do segmento, encerrados em 31/12/2009. A propósito, consignou a SDG que **'...a representante trouxe provas irrefutáveis de suas alegações, porquanto os documentos de fls. 58/81 trazem as demonstrações financeiras de 06 (seis) empresas do ramo, evidenciando que o índice de endividamento fixado no presente edital é impeditivo da ampla participação'**.*

(...)

*Está evidente, portanto, que **o índice de endividamento máximo ora estabelecido pelo item '8.3.3.1.1', do edital, representa ofensa ao que determina o inciso XXI, do artigo 37, da Carta Maior, razão pela qual deverá ser revisto pela Administração.***” (grifos nossos)

Vejamos outro excerto de julgado exemplar do TCE/SP sobre o tema, da relatoria do ilustre Conselheiro **EDGARD CAMARGO RODRIGUES**, nos autos de Representação (**TC-030910-026-10**) contra o edital da Tomada de Preços nº 13/2010, promovida pelo Consórcio Intermunicipal Grande ABC:

*“Em vista das particulares condições, e considerando que prova de **Índice de Endividamento de no máximo 0,50, para empresas que atuam no ramo pertinente ao objeto licitado (fornecimento de vale-refeição, sob a forma de cartão-magnético) merecera, em diversas***

ocasiões, censura deste Tribunal, determinei a paralisação do edital (...).

(...)

Assim, o fato de uma empresa estar num patamar fora do considerado ótimo de endividamento não diz muito a respeito de sua saúde financeira. Melhor seria considerar a distribuição do indicador de endividamento de uma determinada amostra de empresas do mercado e, neste caso, inseridas nos autos demonstrações financeiras de 06 (seis) empresas do segmento de fornecimento de vale-refeição, a corroborar a assertiva da Representante de que o índice eleito obsta a ampla competitividade". (grifos nossos)

Ainda com supedâneo nos argumentos demonstrados, esta IMPUGNANTE teve deferido pelo **TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO** medidas liminares nas Representações abaixo identificadas, para suspender o prosseguimento das respectivas licitações, que também exigiram índice de endividamento restritivo como condição de habilitação econômico-financeira:

- **TC – 030231/026/10:**
Prefeitura Municipal de Valinhos
Pregão Presencial nº 004/2010
- **TC – 031399/026/10:**
Fundação Indaiatubana de Educação e Cultura
Pregão Presencial nº 006/10

- **TC – 031712/026/10:**
Serviço Funerário do Município de Santo André
Pregão Presencial nº 007/2010
- **TC – 032146/026/10:**
Prefeitura Municipal de Iracemápolis
Pregão Presencial nº 23/2010
- **TC – 00000305.989.13-9:**
Prefeitura Municipal de Monte Alto
Pregão Presencial nº 03/2013
- **TC – 00001938.989.14-2:**
Prefeitura Municipal da Estância Climática de Santo Antônio do Pinhal
Pregão Presencial nº 05/2014
- **TC – 000011395.989.14-8:**
Companhia de Engenharia de Tráfego de Santos – CET-Santos
Pregão Presencial nº 8664/2013
- **TC – 00002656.989.14-2:**
Prefeitura Municipal de Presidente Prudente
Pregão nº 118/2014
- **TC – 00002892.989.14-6:**
Prefeitura Municipal de Caçapava
Pregão Presencial nº 35/2014



- **TC – 00003625.989.14-0:**
Prefeitura Municipal de Zacarias
Tomada de Preços nº 006/2014
- **TC – 00003661.989.14-5:**
Prefeitura Municipal de Altinópolis
Pregão Presencial nº 032/2014
- **TC – 004423.989.14-4:**
Prefeitura Municipal de Praia Grande
Pregão Presencial nº 100/2014

Dessa forma, impõe-se a reformulação do presente Edital, afastando a mencionada exigência restritiva quanto à comprovação econômico-financeira, **para que o índice de endividamento seja adequado a um patamar que corresponda à realidade da maioria das empresas que atua no segmento** ($\leq 1,00$), privilegiando, por conseguinte, o basilar “*Princípio da Ampla Competitividade*” (art. 3º, § 1º, da Lei de Licitações).

5. DO PEDIDO

Diante de todo o exposto, impõe-se a **SUSPENSÃO** do certame sob **PREGÃO PRESENCIAL Nº 009/2022** e a consequente **REFORMULAÇÃO** do presente Edital em conformidade com as razões acima articuladas, para que seja alterado o **Subitem 7.2.2.3 do Edital** (e demais dispositivos correlatos), de modo que seja substituído o índice de endividamento estabelecido como condicionante de qualificação econômico-financeira por um índice que seja condizente ao segmento objeto do certame, sugerindo-se, para tanto, **(ET) menor ou igual a 1,00.**



Outrossim, requer-se seja **REPUBLICADO** um novo instrumento convocatório com as devidas adequações, como forma de prestigiar a lisura do procedimento licitatório promovido pela **CÂMARA MUNICIPAL DE LINHARES**.

Termos em que,
Pede-se deferimento.

Linhares, 20 de julho de 2022

UP BRASIL - ADMINISTRAÇÃO E SERVIÇOS LTDA
CNPJ: 02.959.392/0001-46
P.P IGOR LÚCIO GOULART FERREIRA
CPF: 079.552.446.30/ RG: 10.882.552 – SSP / MG
Representante Legal

02.959.392/0001-46
UP BRASIL ADMINISTRAÇÃO
E SERVIÇOS LTDA.
AV. BRIGADEIRO FARIA LIMA, 1306 CONJ 51 SALA 01
B. JARDIM PAULISTANO - CEP 01451-914
SÃO PAULO SP