

GABINETE DO CONSELHEIRO
Excelentíssimo Senhor Conselheiro

Ref.: Representação em face do Edital de Concorrência Eletrônica 90019/24/SIURB, cujo objeto é a contratação de empresa especializada em engenharia para elaboração de projeto executivo e execução da obra de implantação de reservatório de contenção de cheias do Córrego Jacú/Reservatório Rio Verde RRV-01

1. INTRODUÇÃO

Trata-se de Relatório Preliminar de Representação formulada pela advogada Sra. JULIANA DOS SANTOS NASCIMENTO, em face da Concorrência Presencial nº 90019/24/SIURB, cujo objeto é a contratação de empresa especializada em engenharia para elaboração de projeto executivo e execução da obra de implantação de reservatório de contenção de cheias do Córrego Jacú/Reservatório Rio Verde RRV-01 (peça 01).

O processo SEI é o de nº 6022.2024/0007547-0.

A sessão pública ocorreu no dia 14.05.25, às 10h, conforme ata da licitação publicada no DOC de 15.05.25.

Em despacho de peça 11, o Conselheiro Relator indeferiu o pedido de concessão de medida cautelar para suspender o certame, considerando, em suma, a exiguidade do prazo para análise da tutela de urgência e a ausência do *periculum in mora*. Ademais, recomendou à Pasta “[...] que aguarde a análise da Secretaria de Controle Externo, para só então proceder à formalização de contrato, de tal modo a evitar riscos e prejuízos ao Erário e ao interesse público.”

Em atendimento ao determinado às peças 11 e 17, passamos à análise da Representação formulada, em sede de relatório preliminar.

Informamos que a presente manifestação ficará restrita ao objeto da representação, por força do princípio da adstrição, em atendimento à determinação expedida pelo Pleno, no acórdão

proferido no julgamento do TC nº 72-000.418.15-95, durante a 2.922ª Sessão Ordinária, ocorrida em 10.05.2017¹.

2. ANÁLISE

2.1. Irregularidade na exigência de índice de endividamento igual ou superior a 0,5 para comprovação da qualificação econômico-financeira

Alegações da Representante (peça 01)

Afirmou (fls. 03/07 da peça 01):

O Item 8.2.3 do Edital estabelece os meios de comprovação da qualificação econômico-financeira das licitantes, exigindo, entre outros requisitos, a apresentação de índices contábeis específicos. Em sua alínea "e", o dispositivo impõe que a licitante deve comprovar um Grau de Endividamento (GE) igual ou inferior a 0,5, calculado a partir da razão entre o passivo circulante somado ao passivo exigível a longo prazo, e o ativo total [...]

No entanto, essa exigência se revela manifestamente irregular e desproporcional à finalidade probatória das licitantes para fins de qualificação, em afronta aos princípios que regem a Administração Pública, notadamente o da legalidade (art. 37, caput, da Constituição Federal), além de contrariar a jurisprudência consolidada dos Tribunais de Contas sobre a matéria.

Em primeiro lugar, o índice de endividamento, por si só, não é parâmetro absoluto de solvência empresarial. Seu cálculo é meramente estático e não reflete, de maneira fiel, a real saúde financeira de uma sociedade empresária. Isso porque o endividamento, em diversos setores da economia, é parte estruturante da atividade empresarial, sendo comum que empresas possuam índices superiores a 0,5 sem que isso implique qualquer risco à execução do contrato.

A exigência revela uma interpretação simplista e tecnicamente equivocada dos fundamentos da análise de capacidade financeira. O GE apenas indica a proporção dos ativos financiados por terceiros, mas não considera a estrutura de capital, a natureza do setor, o ciclo operacional da empresa ou sua política de financiamento.

Empresas com alto capital imobilizado ou atuantes em setores de infraestrutura, por exemplo, frequentemente operam com GE superiores a 0,5 sem que isso comprometa sua sustentabilidade ou desempenho. Um endividamento maior pode

¹ [...] **ACORDAM**, ademais, à unanimidade, em determinar a cientificação do presente Acórdão à Secretaria Geral, à Assessoria Jurídica de Controle Externo e à Subsecretaria de Fiscalização e Controle deste Tribunal, a fim de que se atenham à abrangência do objeto no curso da instrução processual, em observância ao princípio da adstrição, previsto expressamente no artigo 492 do Novo Código de Processo Civil, de aplicação subsidiária no âmbito desta Corte de Contas, cujo teor é o que segue: "Art. 492. É vedado ao juiz proferir decisão de natureza diversa da pedida, bem como condenar a parte em quantidade superior ou em objeto diverso do que lhe foi demandado." [...]

inclusive refletir uma alavancagem financeira estratégica, que considera os diferentes parâmetros de custo de capital e seleciona a posição menos onerosa para a organização.

Sobre isso, válido registrar trecho de precedente do Tribunal de Contas da União, que aponta ser improvável encontrar empresas do mercado de construção civil de infraestrutura que gozem de situação financeira privilegiada, referindo-se ao parâmetro de 0,5 para o grau de endividamento:

“Em relação à "exigência de índices financeiros e contábeis com restrição à competitividade do certame (item 3.1.3.2 da qualificação econômica e financeira)", verifica-se que o edital de licitação estabeleceu os seguintes índices: Índice – Endividamento Total – Parâmetro – 0,50 [...]

14.2.3 Pelas assertivas do Ministério Público Federal no Estado do Acre, segundo especialistas e publicações atinentes ao mercado de construção civil de infraestrutura - obras públicas - a possibilidade de se encontrar empresas gozando de situação financeira tão privilegiada era e continua sendo muito remota, fato que nos leva a crer ter sido tal exigência propositadamente colocada no edital com o objetivo de determinar, previamente, os rumos da licitação. A mesma observação prestase aos valores fixados para os demais índices de desempenho econômico (Índice de Endividamento e Índice de Liquidez Geral).2” (grifo nosso)

A imposição de um índice contábil rígido como o GE igual ou inferior de 0,5, não apenas distorce a análise da capacidade econômico-financeira das licitantes pelo próprio Poder Público Contratante, como também restringe a própria competição do certame, especialmente no contexto do setor de infraestrutura e engenharia.

Trata-se, como se sabe, de um segmento econômico caracterizado por projetos de grande porte, que frequentemente demandam financiamento por meio de capital de terceiros, seja via emissão de debêntures, empréstimos e financiamentos bancários ou outras operações de crédito estruturado. A estrutura de capital das organizações que atuam nessa área é distinta de outros segmentos econômicos, muitas vezes sustentado por financiamentos de longo prazo, que não comprometem sua viabilidade econômico-financeira da exequibilidade do proponente.

Nesse sentido, a própria NLLC, em seu art. 18, inciso IX, bem como em seu artigo 5º, que elenca a base principiológica da atuação estatal em licitações, prevê que toda exigência contida no edital deve ser devidamente motivada, cabendo ao ente contratante demonstrar, de forma circunstanciada, a necessidade e a proporcionalidade da regra imposta, especialmente quando esta restringe a competição no certame.

[...]

Assim é que o Grau de Endividamento não constitui meio idôneo de comprovação da aptidão financeira para a execução contratual, pois um simples cálculo contábil não reflete, por si só, a solvência da empresa. Além disso, desconsidera o volume de capital de terceiros regularmente utilizado pelas licitantes, prática comum em

setores que demandam elevados investimentos, como o de infraestrutura e engenharia. (sem grifos).

A Representante também destacou os seguintes editais da SIURB de 2024, que não exigiram o índice grau de endividamento, mas outros critérios para aferição da qualificação econômico-financeira dos licitantes: Edital de Concorrência nº 90033/2024/SIURB – SEI nº 6022.2024/00005622-0, Edital de Concorrência nº 90027/2024/SIURB – SEI nº 6022.2024/0001539-6), Edital de Concorrência nº 90012/24/SIURB – SEI nº 6022.2024/0005018-3), Edital de Concorrência nº 090037/24/SIURB – SEI nº 6022.2024/0009146-7), Edital de Concorrência nº 001/24/SIURB – SEI nº 6022.2024/0000611-7). (fls. 08/10 da peça 01).

Asseverou ainda que (fls. 10/17 da peça 01):

[...] em outro instrumento convocatório publicado também pela SIURB, existia a mesma ilegalidade que macula o edital em epígrafe. Trata-se do Edital de Concorrência sob nº 90039/24/SIURB, que estabelecia em sua cláusula 8.2.3 a previsão acerca do grau do Grau de Endividamento (GE) como critério de qualificação econômico-financeira. Curiosamente, esse certame foi posteriormente cancelado.

[...]

Por meio do presente, não se questiona a necessidade de critérios e regras para a habilitação das licitantes, essenciais para garantir a seleção de contratados aptos à execução do objeto licitado.

O agente público deve se atentar ao dever constitucional de fixação de exigências mínimas, conforme dispõe o art. 37, XXI, da Constituição Federal, sempre em observância ao princípio da razoabilidade, que impõe o cuidado necessário para que nenhum critério viole os princípios da legalidade e da competitividade, tampouco frustre o caráter competitivo do certame. No presente caso, a exigência do GE igual ou inferior de 0,5, como já demonstrado, restringe indevidamente a competição, sem justificativa técnica adequada.

O que se busca, portanto, é a correta adequação do Edital aos princípios que regem as contratações públicas, especialmente os previstos na NLLC e na Constituição Federal. O objetivo é assegurar que o certame favoreça a ampla competitividade, permitindo à Administração selecionar a proposta mais vantajosa, sem impor restrições desproporcionais que limitem injustificadamente a participação de empresas plenamente qualificadas. Nesse sentido, é possível se extrair de julgados do Tribunal de Contas da União (TCU) a inviabilidade da utilização do índice do Grau de Endividamento:

[...] a exigência editalícia de índice de endividamento geral em valor menor ou igual a 0,50, sem justificativa razoável, restringe a competitividade nas licitações, afrontando o disposto no § 5º do art. 31 da Lei 8.666/1993 e a jurisprudência do TCU, a exemplo do Acórdão 2365/2017-TCU-Plenário e, por fim, vai-se sugerir o arquivamento dos autos [...]

Igualmente, é possível se concluir pela ilegalidade do índice do grau de endividamento previsto no presente Edital, a partir de julgados dos Tribunais de Contas dos Estados, inclusive daquele que controla os Atos da Administração no âmbito do Estado de São Paulo, o Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (TCE/SP):

[...]

A exigência de Grau de Endividamento Geral (IEG) menor ou igual a 0,50 se revela restritiva à competitividade e inadequada à verificação da boa situação financeira das proponentes, assim entendida como aquela suficiente ao cumprimento das obrigações decorrentes do contrato [...]

Nesse sentido, percebe-se que os Tribunais de Contas consideram irregular a exigência do grau de endividamento como critério de qualificação econômico-financeira da licitante, uma vez que se exige objetividade na comprovação de boa situação financeira da empresa, sob pena de afronta aos princípios da ampla competitividade e da economicidade, que regem os procedimentos licitatórios em geral, sendo, inclusive, expressamente vedado em posição dominante do TCU o grau de endividamento menor ou igual a 0,50.

Neste ponto, sempre importante lembrar que aos licitantes é exigível, tão somente, qualificação econômico-financeira indispensável à consecução do objeto da licitação. Quando critério do grau de endividamento não se constitui como meio idôneo para comprovar a aptidão financeira do licitante para a execução contratual, como mencionado, percebe-se desde logo a irregularidade da alínea e), do Item 8.2.3, do Edital em epígrafe, que viola os princípios licitatórios, alijando potenciais interessados do certame sem justificativa coerente e respaldada em lei, em claro prejuízo à busca da proposta mais vantajosa para a Administração Pública.

Diante do exposto, o Edital deve ser readequado, excluindo-se a previsão da alínea e), do item 8.2.3, do Edital, a fim de preservar a legalidade do certame e da contratação pretendida. Com isso, possibilita-se que mais licitantes do ramo empresarial em comento possam concorrer, garantindo maior competitividade e, consequentemente, maior vantajosidade à Administração Pública. [...] (sem grifos)

Análise de Coordenadoria

A representante, em suma, se insurge contra o item 8.2.3.e do edital (fls. 09/10 da peça 04), em relação à exigência de grau de endividamento igual ou inferior a 0,5. Alegou que o índice seria

irregular, desproporcional e restritivo à competição, não se amoldando à realidade do setor de infraestrutura. Colacionou ainda julgados do TCE SP, TCE MG e TCU no sentido da restritividade do índice, sem justificativa no processo administrativo de referência.

A representante ainda relacionou editais da SIURB de 2024, que não exigiram o índice de endividamento, mas outros critérios para aferição da qualificação econômico-financeira dos licitantes.

De início, é preciso destacar que a Concorrência Presencial nº 90019/24/SIURB sucedeu a Concorrência Presencial nº 001/24/SIURB (SEI nº 6022.2024/0000611-7), de mesmo objeto e que foi cancelada “por necessidades de revisão técnica dos instrumentos processuais”, conforme publicação no DOC de 27.09.25.

Conforme citado pela Representante e evidenciado na fl. 08 da peça 08, o edital revogado não previu a exigência de grau de endividamento igual ou inferior a 0,5 dos licitantes. Compulsando o processo licitatório atual (SEI nº 6022.2024/0007547), verifica-se que a versão inicial do edital tampouco previa a exigência de grau de endividamento (Doc. SEI nº 111214774).

A inserção do dispositivo impugnado só ocorreu após a suspensão do edital publicada no DOC de 14.11.24, para análise de apontamentos realizados por este Tribunal, os quais, todavia, não se referiram ao índice econômico (TC nº 003479/2024).

Outrossim, conforme editais trazidos à baila pela Representante, promovidos pela SIURB, em 2024, referente também à execução de obras de engenharia, não houve a mencionada exigência (peças 05/09).

A Auditoria, no âmbito do TC/001021/2024, já havia apontado em relação ao Edital de Concorrência nº 001/SMSUB/COGEL/2024, para contratação de serviços de usinagem asfáltica, a ausência de justificativa técnica para a alteração do grau de endividamento geral para menor ou igual a 0,5, em relação à contratação anterior de insumos asfálticos (Pregão Eletrônico nº 12/SMSUB/COGEL/2023).

Em análise detida do processo licitatório, constata-se que não houve apresentação de justificativas para a exigência de índices econômicos na versão inicial do edital, nem para a

inserção posterior da exigência de grau de endividamento, em infringência ao art. 67 da LF nº 14.133/21² e a Súmula 289 do TCU³.

A resposta à impugnação apresentada pela Representante no processo licitatório (Doc. SEI nº 125412443) não tem o condão de convalidar a irregularidade, porquanto não houve apresentação de estudos ou planilhas contendo dados da realidade local das empresas que atuam na execução do objeto, de modo a embasar a exigência de grau de endividamento igual ou inferior a 0,5.

Por todo o exposto, é procedente a representação.

3. CONCLUSÃO

À luz das análises efetuadas, a Auditoria opina pela **procedência** da representação.

À consideração e deliberação de Vossa Excelência.

São Paulo, em 20.05.25

DOUGLAS R. O. FRANCO⁴
Auditor de Controle Externo
Coordenadoria IX

PEDRO LUIS DE VASCONCELOS OLIVEIRA
Supervisor de Controle Externo
Coordenadoria IX

CARLOS RICHELLE SOARES DA SILVA
Coordenador Chefe
Coordenadoria IX

De acordo,

² 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 [...] (grifos nossos).

³ A **exigência de índices contábeis de capacidade financeira, a exemplo dos de liquidez, deve estar justificada no processo da licitação, conter parâmetros atualizados de mercado e atender às características do objeto licitado**, sendo vedado o uso de índice cuja fórmula inclua rentabilidade ou lucratividade. (grifos nossos).

⁴ Auditor em indisponibilidade para a assinatura.

MARIA CLARA WATANABE TANABE
Subsecretária Adjunta de Controle Externo
Secretaria de Controle Externo