

**TERMO DE JULGAMENTO  
“FASE DE IMPUGNAÇÃO”**

**TERMO:** DECISÓRIO  
**FEITO:** IMPUGNAÇÃO  
**IMPUGNANTE:** BRISANET SERVIÇOS DE TELECOMUNICAÇÕES S/A  
**IMPUGNADO:** PREGOEIRA DO MUNICÍPIO DE ACOPIARA  
**MODALIDADE:** PREGÃO ELETRÔNICO  
**Nº DO PROCESSO:** Nº 2023.05.30.01  
**OBJETO:** CONTRATAÇÃO DE EMPRESA PARA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE FORNECIMENTO DE INTERNET ATRAVÉS DE FIBRA ÓTICA, DE INTERESSE DAS DIVERSAS SECRETARIAS DO MUNICÍPIO DE ACOPIARA-CE.

**I – PRELIMINARES**

**A) DO CABIMENTO**

Trata-se de impugnação ao edital pela empresa **BRISANET SERVIÇOS DE TELECOMUNICAÇÕES S/A**, contra os textos constantes do edital da licitação realizada pela Prefeitura Municipal de Acopiara/CE do processo licitatório em tela.

A peça encontra-se fundamentada, apresentando, ademais, as formalidades mínimas exigidas no edital licitatório, contendo ainda o pedido pelo qual se pleiteia a demanda.

Logo, por verificar a sintonia da fundamentação e modo de apresentação da peça em relação à consonância com as normas aplicáveis a matéria, verifica-se, desse modo, o atendimento quanto ao requisito preliminar de cabimento.

**B) DA TEMPESTIVIDADE**

No tocante a tempestividade da impugnação ao edital, tem-se o que dispõe no instrumento convocatório:

**10.2. DA IMPUGNAÇÃO:**

10.2.1- Decairá do direito de impugnar os termos do edital de licitação perante a Administração qualquer pessoa por meio eletrônico, na forma prevista no edital, **até três dias úteis anteriores à data fixada** para abertura da sessão pública, hipótese em que tal comunicação não terá efeito de recurso.

Tendo em vista o transcrito alhures, e considerando o prazo máximo para protocolo da peça impugnatória, até a data **12/06/2023**, a impugnação foi apresentada **TEMPESTIVAMENTE**, cumprindo com afinco o requisito da tempestividade.

## **II- DOS FATOS**

Em apertada síntese, a empresa **BRISANET SERVIÇOS DE TELECOMUNICAÇÕES S/A** apresenta os seguintes questionamentos:

I- DA IMPUGNAÇÃO COM RELAÇÃO À FORMA DE DIVISÃO DO OBJETO EM LOTE ÚNICO: “Ao analisar o edital do certame, percebeu a peticionante a existência de várias determinações/cláusulas que prejudicam os potenciais licitantes, a saber: “3. Do valor, do reajuste e do pagamento” e “7.8. Relativa à qualificação econômico-financeira”

Especificamente, pontua-se as limitações estabelecidas pelo edital com relação à forma de divisão do objeto, em lote único, e a forma de demonstração da qualificação econômico-financeira. (..)

Neste tópico, a Brisagnet vem questionar as disposições editalícias referentes ao objeto do certame, que, atualmente, está disposta em lote único englobando todos os seguintes itens. Perceba, illustre Pregoeira, que, EM UM MESMO LOTE, a Administração Pública pretende atendimento e instalações de fibra ótica na zona URBANA e zona RURAL.

(..)

DA IMPUGNAÇÃO COM RELAÇÃO AOS PARÂMETROS DE AFERIÇÃO DA QUALIFICAÇÃO ECONÔMICO-FINANCEIRA DOS LICITANTES: A administração requer que todos os índices de balanço sejam iguais ou acima de 1.

Em seus pedidos, pugna pela reforma do instrumento convocatório, a fim de eliminar as exigências apontadas na CLÁUSULA 3, dividindo o objeto do certame em lotes distintos, e CLÁUSULA 7.8.1.2.1, 7.8.1.2.2 E 7.8.1.2.3, acrescentando a possibilidade das licitantes comprovarem sua capacidade econômico-financeira através de demonstrativo do seu capital social.

Esses são os fatos.

Ante o exposto, passaremos à análise de mérito.

## **III- DO MÉRITO**

### **III.1 – DA LEGITIMIDADE DO LOTE ÚNICO**

Importa destacar que a divisão por lote estipulada em edital é legítima e razoável, tendo em vista o objeto licitado. Tendo em vista o texto legal no artigo 15, IV da Lei 8.666/93, podemos averiguar que o texto legal fornece à Administração a possibilidade de facultar a organização por itens – que é a via de regra – ou utilizar o formato de lotes, em caso de necessidade, vejamos:

Art. 15. As compras, sempre que possível, deverão:

(...)

IV - ser subdivididas em tantas parcelas quantas necessárias para aproveitar as peculiaridades do mercado, visando economicidade;

(grifo nosso)

De fato, a divisão por itens traz certa economicidade para a administração, bem como atende às peculiaridades do mercado que fornece o objeto licitado de diversas formas. Entretanto, a regra deixa de ser aplicada a depender do objeto que está sendo licitado. Se, para a Administração, for menos oneroso e menos complexo contratar empresa que forneça todos os itens de um só Lote, é mais vantajoso para a municipalidade que a divisão de tal objeto figure em lotes.

Desse modo, é necessário que haja a primazia da **economia de escala** tendo em vista o objeto licitado, de modo que, se o objeto fosse dividido por itens, poderia gerar outros custos relacionados a diversos contratos que inevitavelmente seriam firmados em maior quantidade em comparação com a divisão por lotes. Nesse sentido, se o objeto fosse de fato fracionado haveria uma complexidade consideravelmente maior na gestão de contratos autônomos para atendimento da mesma pretensão contratual.

Em decisões do TCU, fica clara a legitimidade da divisão do objeto licitado em lotes. No Acórdão 732/2008 o TCU argumenta:

“Em geral, argumentam que a licitação por lote único é mais satisfatória do ponto de vista da eficiência técnica, por manter a qualidade do empreendimento, haja vista que o gerenciamento permanece todo o tempo a cargo de um mesmo administrador. Nesse ponto, as vantagens seriam o maior nível de controle pela Administração na execução das obras e serviços, a maior interação entre as diferentes fases do empreendimento, a maior facilidade no cumprimento do cronograma preestabelecido e na observância dos prazos, concentração da responsabilidade pela execução do empreendimento em uma só pessoa e concentração da garantia dos resultados. Argumentam, ademais, que haveria um grande ganho para a Administração na economia de escala, que aplicada na execução de determinado empreendimento, implicaria em aumento de quantitativos e, conseqüentemente, numa redução de preços a serem pagos pela Administração.” (grifo nosso)

A impugnante apresenta insurgência no tocante à aglutinação dos serviços em lote único, afirmando que deveria haver a separação da zona rural e zona urbana. Pois bem, considerando o objeto em si da licitação, qual seja SERVIÇOS DE FORNECIMENTO DE INTERNET ATRAVÉS DE FIBRA ÓTICA, faz sentido que a administração municipal mantenha a organização dos itens em lotes, tendo em vista que o objeto se trata de algo essencial o qual, se houverem problemas numa pluralidade de contratos, há um grande risco de o atendimento destas necessidades ser afetado.



Ademais, a contratação por meio de lote único se dá pelo fato dos serviços seguirem o mesmo padrão de atividade, característica e qualidade do conjunto. O não parcelamento do objeto em itens, nos termos do art. 23, § 1º, da Lei 8.666/1993, neste caso, se demonstra técnica e economicamente viável, e não tem a finalidade de reduzir o caráter competitivo da licitação, visa tão somente assegurar a gerência segura da contratação, e principalmente assegurar, não só a mais ampla competição necessária em um processo licitatório, mas também atingir a sua finalidade e efetividade, que é atender a contento as necessidades da Administração Pública.

Portanto, a decisão pela licitação em lote único, proporcionará um gerenciamento eficiente e racionalizado dos recursos públicos, reduzindo as despesas administrativas, evitando a elaboração de um número excessivo de Contratos de vários itens do mesmo serviço, que poderiam ser adquiridos em conjunto, e ainda materiais devidamente padronizados, evitando-se assim que a contratação torne-se mais dispendiosa.

Além disso, em outra decisão do TCU, foi entendido que seria legítima a reunião de elementos de mesma característica, quando a adjudicação de itens isolados onerar **“o trabalho da administração pública, sob o ponto de vista do emprego de recursos humanos e da dificuldade de controle, colocando em risco a economia de escala e a celeridade processual”**, o que pode comprometer a seleção da proposta mais vantajosa, como pode ser visto no Acórdão 5301/2013-Segunda Câmara. Rel. Ministro André Luis:

“13. Observa-se que, ao todo, esses 16 lotes contemplam 107 itens, o que me leva, materialmente, a acompanhar a seguinte conclusão da unidade técnica: “A licitação por itens poderia exigir a realização de igual número de contratações, o que, como já ressaltado, constituiria um ônus muito pesado aos servidores encarregados do acompanhamento desses instrumentos, o que possivelmente oneraria a Administração”. (grifo nosso)

14. Bem se vê, que o elevado número de procedimentos para seleção por itens isolados, tal como ocorreria no presente caso concreto, tornaria bem mais oneroso o trabalho da administração pública, sob o ponto de vista do emprego de recursos humanos e da dificuldade de controle, de sorte que poderia colocar em risco a economia de escala e a celeridade processual, comprometendo a seleção da proposta mais vantajosa para a administração.” (grifo nosso)

Nesse sentido, o procedimento licitatório tem como principal objetivo a seleção da proposta mais vantajosa para a Administração pública, como versa o caput do artigo 3º da Lei 8.666/93:

“Art. 3º A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, **a seleção da proposta mais vantajosa** para a administração e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável e será 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.”

Em vista disso, a presente administração busca a primazia pela seleção da proposta mais vantajosa para a administração que, *in casu*, só pode ser alcançada numa divisão dos itens POR LOTE ÚNICO, já que o fracionamento em itens independentes geraria uma diversidade de contratos e, por conta disso, um maior risco para a Administração, bem como tornaria a gestão contratual muito mais onerosa. Por isso, convém para o município que as empresas licitantes apresentem as propostas de acordo com o estabelecido em edital.

### III.2 A LEGITIMIDADE DOS ÍNDICES CONTÁBEIS IGUAIS OU ACIMA DE 1,0 - QUALIFICAÇÃO ECONÔMICO-FINANCEIRA.

Outro ponto questionado foi a exigência exposta no item 7.8 do edital, no que tange aos índices contábeis sejam iguais ou acima de 1,0. Vejamos a literalidade dos dispositivos:

#### **7.8. RELATIVA À QUALIFICAÇÃO ECONÔMICO-FINANCEIRA:**

**7.8.1.2.** Os índices que comprovarão a boa situação financeira são os seguintes:

**7.8.1.2.1.** Índice de Liquidez Geral maior ou igual a 1,0;

$$\text{Índice de Liquidez Geral (LG)} = \frac{\text{AC} + \text{RLP}}{\text{PC} + \text{ELP}}$$

Onde:

AC é o Ativo Circulante

PC é o Passivo Circulante

RLP é o Realizável a Longo Prazo

ELP é o Exigível a Longo Prazo

**7.8.1.2.2.** Índice de Liquidez Corrente maior ou igual a 1,0;

$$\text{Índice de Liquidez Corrente (LC)} = \frac{\text{AC}}{\text{PC}}$$

Onde:

AC é o Ativo Circulante

PC é o Passivo Circulante

**7.8.1.2.3.** Índice de Solvência Geral maior ou igual a 1,0;

$$\text{Índice de Solvência Geral (SG)} = \frac{\text{AT}}{\text{PC} + \text{ELP}}$$

Onde:

AT é o Ativo Total

PC é o Passivo Circulante

ELP é o Exigível a Longo Prazo

Salienta-se que todo o embasamento e justificativa para a solicitação dos índices necessários para comprovação da qualificação econômico-financeira encontra-se fixado no Instrumento Convocatório, o qual transcrevemos abaixo:

**7.8.1.3.** Justificativa quanto à exigência dos índices financeiros:

**a)** Índice de Liquidez Geral (ILG) indica quanto a empresa possui em disponibilidades, bens e direitos realizáveis no curso do exercício seguinte para liquidar suas obrigações, com vencimento neste período.

**b)** Índice de Liquidez Corrente (ILC) indica quanto a empresa possui em recursos disponíveis, bens e direitos realizáveis a curto prazo, para fazer face ao total de suas dívidas de curto prazo, sendo que:

Resultado da Liquidez Corrente:

-Maior que 1: Resultado que demonstra folga no disponível para uma possível liquidação das obrigações.

-Se igual a 1: Os valores dos direitos e obrigações a curto prazo são equivalentes

-Se menor que 1: Não haveria disponibilidade suficientes para quitar as obrigações a curto prazo, caso fosse preciso.

**c)** O índice de Solvência Geral (ISG) expressa o grau de garantia que a empresa dispõe em Ativos (totais), para pagamento do total de suas dívidas. Envolve além dos recursos líquidos, também os permanentes. Para os três índices colacionados (ILG, ILC, SG), o resultado ">1" é recomendável à comprovação da boa situação financeira (o que demonstraria um equilíbrio nas contas da companhia), sendo certo que, quanto maior o resultado, melhor, em tese, seria a condição da empresa. Mas há exceções, conforme segue.

**7.8.1.4.** Justifica-se tal exigência, tendo como base os meios técnicos, usuais e costumeiros de aplicabilidade destas fórmulas, e assim, ficando comprovado que a exigência dos índices se faz necessário ante a comprovação da capacidade econômico-financeira do(a) empresa(s) participante(s) na perspectiva de execução de um possível futuro contrato com a Administração Pública. Logo, entende-se que as exigências acima, atendem aos padrões de requisitos demandados neste edital, pois o atendimento quantas as taxas apresentadas demonstram, em tese, a saúde e a solidez financeira da participante.

Analisando a impugnação interposta pela empresa, convém destacar, inicialmente, que as exigências editalícias foram pautadas em estrita conformidade com a legislação vigente, não configurando qualquer ato ilegal ou mesmo restritivo, como restará demonstrado pelos fundamentos a seguir expostos.

Neste contexto, cumpre evidenciar que tais exigências encontram-se devidamente amparadas na legislação vigente e decorrem da própria Lei de Licitações e Contratos, como restará demonstrado a seguir:

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; (...)

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. (grifado)

Vejamos também a descrição do Art. 24, da Instrução Normativa nº 3, de 26/04/2018, que estabelece regras de funcionamento do Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores – SICAF, no âmbito do Poder Executivo Federal, donde devem ser considerados os riscos para a Administração, e, a critério da autoridade competente:

Art. 24. O instrumento convocatório deverá prever, também, que as empresas que apresentarem resultado igual ou menor que 1 (um), em qualquer dos índices referidos no art. 22 desta Instrução Normativa, quando da habilitação, deverão comprovar, **considerados os riscos para a Administração**, e, a critério da autoridade competente, o capital mínimo ou o patrimônio líquido mínimo, na forma dos §§ 2º e 3º, do art. 31 da Lei nº 8.666, de 1993, como exigência para sua habilitação, podendo, ainda, ser solicitada prestação de garantia na forma do § 1º do art. 56 da Lei nº 8.666, de 1993, para fins de contratação. (grifado)

Dessa forma, não é obrigatório e sim facultado à Administração, optar por aceitar ou não, outra forma de comprovação de capacidade econômica da empresa que não o cálculo dos índices contábeis. Portanto, a Administração optou pela escolha dos índices para avaliar a saúde financeira do proponente, o que está completamente de acordo com a legislação vigente.

Logo, pode-se concluir que não há qualquer ilegalidade nas exigências impugnadas, pois estas foram definidas de acordo com a legislação pertinente à matéria. No caso sob análise, o Edital estabeleceu que a avaliação da situação financeira dos proponentes será realizada através da análise conjunta de três índices: o Índice de Liquidez Geral, o índice de Solvência Geral e o Índice de Liquidez Corrente.



Ressalta-se que as exigências de habilitação relativas à qualificação econômico-financeira, previstas no Art. 31 da Lei nº 8.666/93, têm a finalidade de viabilizar a aferição da situação financeira dos licitantes pela Administração. **Dessa forma, será possível verificar se o interessado reúne condições indispensáveis para suportar as despesas relativas à satisfatória execução do objeto contratual.**

Dessa forma, as exigências ora discutidas, tratam de relevante discricionariedade da Administração, no âmbito dos limites legais e além da demonstração de capacidade econômico-financeira a qual destina-se à comprovação e a aferição das condições econômico-financeiras do licitante para arcar com os custos e encargos decorrentes da execução do objeto da licitação, estas foram pautadas em critérios objetivos, amplamente utilizadas no mercado e capazes de demonstrar a qualificação econômico-financeira suficiente para honrar a execução do objeto da licitação, em conformidade com o Art. 31, § 5º da Lei 8.666/93.

Ademais, o cálculo dos índices obtidos através do balanço patrimonial, devidamente registrado, tem capacidade de demonstrar com maior precisão a situação econômica das participantes do que a demonstração do capital social ou do patrimônio líquido.

Assim, torna-se infundada a alegação da impugnante, quando afirma que a exigência dos índices estabelecidos no edital afronta o princípio da competitividade, visto que a mesma não só encontra amparo legal como serve justamente para assegurar a imparcialidade no tratamento das proponentes interessadas no certame, devendo as mesmas comprovarem que possuem a devida qualificação econômica para o cumprimento das futuras obrigações contratuais a serem firmadas.

Nesse entendimento, ao tratar sobre a qualificação econômico-financeira dos licitantes, Marçal Justen Filho afirma o seguinte:

"A qualificação econômico-financeira corresponde à disponibilidade de recursos econômicos para a satisfatória execução do objeto da contratação. (...) O interessado deverá dispor de recursos financeiros para custeio das despesas (mão-de-obra, matérias-primas, maquinário, tecnologia) necessárias ao cumprimento das obrigações advindas do contrato. **Aquele que não dispuser de recursos para tanto não será titular de direito de licitar, pois a carência de recursos faz presumir a inviabilidade de execução satisfatórias do contrato e a impossibilidade de arcar com as conseqüências de eventual inadimplemento.**" (Comentários à lei de licitações e contratos administrativos. – 14ª ed. – São Paulo: Dialética, 2010. p. 469). (grifado)

Sendo assim, é notório reconhecer que os índices exigidos na presente licitação encontram-se compatíveis com o objeto da futura contratação. Logo, a exigência prevista no ITEM 7.8, e seus



subitens, do Edital permanece inalterada, uma vez que cumpre os requisitos para sua aceitabilidade e está de acordo com o previsto na legislação de regência.

Nesse diapasão, sob a luz da legislação aplicável e do Edital, não há como sustentar qualquer ilegalidade ou alteração no instrumento convocatório, uma vez que as exigências pertinentes à habilitação foram definidas, nos termos da Lei nº 8.666/93.

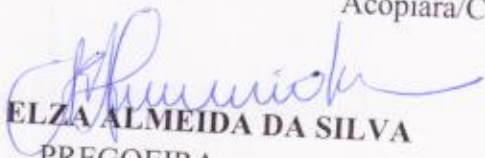
#### **IV- DO DECISÃO**

Por todo o exposto, sem nada mais evocar, **CONHEÇO** da impugnação interposta pela empresa **BRISANET SERVIÇOS DE TELECOMUNICAÇÕES S/A**, para no mérito, **NEGAR PROVIMENTO**, no sentido de **MANTER INALTERADO OS TERMOS DO EDITAL**.

Subam-se os autos para autoridade imediatamente superior, a fim de que a mesma aprecie, como de direito,

É como decido.

Acopiara/CE, 13 de junho de 2023



**ANTÔNIA ELZA ALMEIDA DA SILVA**  
PREGOEIRA  
MUNICÍPIO DE ACOPIARA/CE