



ESTADO DE SANTA CATARINA
PODER JUDICIÁRIO
2ª Vara da Comarca de Santo Amaro da Imperatriz

R. Frei Fidêncio Feldmann, 425 - Bairro: Centro - CEP: 88140-000 - Fone: (48)3287-9311 - Email:
santoamaro.vara2@tjsc.jus.br

MANDADO DE SEGURANÇA Nº 5002906-52.2023.8.24.0057/SC

IMPETRANTE: DJP CONSTRUÇÕES LTDA

IMPETRADO: PREFEITO - MUNICÍPIO DE RANCHO QUEIMADO - RANCHO QUEIMADO

DESPACHO/DECISÃO

DJP CONSTRUÇÕES LTDA impetrou MANDADO DE SEGURANÇA c/c PEDIDO LIMINAR em face do Prefeito do MUNICÍPIO DE RANCHO QUEIMADO, por conta de ato que reputa ser ilegal e violador de direito líquido e certo, consistente na realização de procedimento licitatório em desacordo com as normas que asseguram a livre competição.

Narrou que o ente público deflagrou certame licitatório na modalidade Tomada de Preços, objetivando a "contratação de Empresa para fornecimento de Materiais e Mão de Obra para a revitalização da Praça Teófilo Schutz, localizada no Distrito de Taquaras".

Afirmou que o edital exige, no item 8.4.4., Comprovação de no mínimo, 1 (um) atestado fornecido por pessoa jurídica de direito público ou privado, devidamente registrado pelo CREA/CAU, com sua respectiva Certidão de Acervo Técnico (CAT) expedido pelo CREA/CAU, vinculada ao atestado, cujo objeto seja de características semelhantes ao objeto licitado, contendo execução/obra de revitalização de praça pública, com área mínima de 1.500m². No entanto, argumenta haver ilegalidade por excesso de comprovação técnica, pois conforme o Memorial Descritivo, a obra a ser realizada é de tão somente 928m², ou seja, há um excesso de comprovação em 572 m², que corresponde a 38,13%.

Argumenta, também, que existem 3 referências de área para a mesma licitação, sendo 982,00m², 1500,00m² e 4.000,00m², tornando impossível formular o orçamento. Bem ainda, que há itens com quantidades divergentes, constantes no memorial descritivo, mas que não constam na planilha orçamentária.

A respeito da qualificação econômica, argumenta que os índices de liquidez corrente e geral (igual ou superior a 1), e o índice de grau de endividamento (igual ou inferior a 1) estão fixados em percentuais exagerados, restringindo a participação da impetrante, bem como foram fixados sem justificativa adequada.

Requeru, assim, a concessão de liminar para suspender o processo administrativo em questão, com previsão de sessão pública às 9 horas do dia 7-8-2023 (segunda-feira próxima). No mérito, requereu a alteração do índice, com parecer técnico que o justifique, a correção das quantidades divergentes entre memorial e planilha orçamentária, a inclusão de itens constantes no memorial e faltantes na planilha orçamentária, e a alteração da exigência de capacidade técnica.

É a síntese do essencial.

Decido.

Recebo a inicial, porque preenchidos os pressupostos legais (art. 319 e 320, ambos do CPC, e art. 6º da Lei n. 12.016/2009).

A Lei n. 12.016/2009 prevê que o juiz, ao despachá-la, ordenará "*que se suspenda o ato que deu motivo ao pedido, quando houver fundamento relevante e do ato impugnado puder resultar a ineficácia da medida, caso seja finalmente deferida, sendo facultado exigir do impetrante caução, fiança ou depósito, com o objetivo de assegurar o ressarcimento à pessoa jurídica*" (art. 7º, III).

Daí se tem como imprescindível, para o deferimento do pedido de liminar em mandado de segurança, a demonstração simultânea de dois requisitos: relevância do fundamento do pedido (*fumus boni iuris*) e perigo da demora da prestação jurisdicional (*periculum in mora*).

No presente caso, que versa sobre supostas exigências ilegais, erros e omissões em âmbito de procedimento licitatório, tenho por comprovados ambos os requisitos, pelo menos em sede de juízo de cognição sumária.

O *fumus boni iuris* está estampado nas alegações do impetrante e nos documentos que trouxe com a inicial, dos quais é possível inferir que o ente público exigiu, no item 8.4.4 do edital, a comprovação de um atestado fornecido por pessoa jurídica contendo execução de obra de "revitalização de praça pública, com área mínima de 1500 m²".

Tenho, no caso, que assiste razão ao impetrante quando afirma que a exigência tem o potencial de prejudicar a competição entre os licitantes, não só pelo vulto exigido (1500 m² - quando a praça em questão tem menos de 1000 m², segundo o memorial descrito), mas principalmente pela especificidade da obra "revitalização de praça pública".

Trata-se de exigência tão específica que, em verdade, ao que parece nem seria possível que os licitantes tivessem a oportunidade de solicitar tal atestado a uma pessoa jurídica de direito privado - direito que a lei assiste.

Nesse contexto, o Tribunal de Contas do Estado de São Paulo possui súmula (n. 30), dando conta do seguinte:

SÚMULA N° 30 - Em procedimento licitatório, para aferição da capacitação técnica, poderão ser exigidos atestados de execução de obras e/ou serviços de forma genérica, ficando vedado o estabelecimento de apresentação de prova de experiência anterior em atividade específica, como realização de rodovias, edificação de presídios, de escolas, de hospitais, e outros itens.

Igualmente, extrai-se do Acórdão 1585/2015, do Tribunal de Contas da União: "É irregular a delimitação de pelo edital de **tipologia específica de obras** para fins de comprovação de capacidade técnica da licitante, devendo ser admitida a apresentação de atestados que demonstrem a realização de empreendimentos de natureza similar ao objeto licitado, sob pena de ficar configurada restrição à competitividade."

Por outro lado, não tenho como irrazoáveis os termos da exigência formulada para qualificação econômica [a) Índice de Liquidez Corrente (LC) igual ou superior a 1,00; b) Índice de Liquidez Geral (LG) igual ou superior a 1,00; c) Índice de Grau de Endividamento (GE) igual ou inferior a 1,00].

É verdade que o edital não traz, com clareza solar, justificativa para a adoção do quantitativo apontado. Por outro lado, e ao menos em sede de cognição sumária, os índices não se mostram elevados, a ponto de prejudicar a competição entre os licitantes, bem como de

modo a exigir pormenorizada contextualização dos motivos para a sua adoção. Além disso, não se tem conhecimento se foram anexados aos autos todos os documentos relativos ao certame, inclusive fase interna da licitação, quando as razões podem ter sido expostas.

Com efeito, do sítio do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina (relatório n. 32/2009, Processo n. 8/523989), colho:

O jurista Joel de Menezes Niebuhr afirma:

De plano, o ponto nuclear em relação aos índices contábeis diz respeito ao princípio da proporcionalidade. Quer dizer que os índices contábeis devem ser proporcionais aos valores que devem dispor os licitantes para dar cumprimento ao futuro contrato.

(...)

Índices contábeis excessivos, que exigem situação econômico-financeira superior à necessária para a execução do contrato, desenham violação ao princípio da proporcionalidade, além de desvio de finalidade.

(...)

Os profissionais de contabilidade e economistas são quem devem tecer esclarecimentos mais substanciais em torno dos índices contábeis em espécie, a respeito dos mais usuais, de como apurá-los e mesmo da utilidade deles.

Registra-se que, na literatura sobre licitação pública, há pouquíssimas linhas sobre os índices contábeis. Da mesma forma, a jurisprudência é bastante tímida.

(...)

Os requisitos de habilitação devem ser sempre apreendidos sob as luzes do princípio da competitividade e da parte final do inciso XXI do artigo 37 da Lei nº 8.666/93, cujo texto autoriza a Administração a exigir apenas o indispensável. Sob essa perspectiva, a Administração deve ser parcimoniosa com os índices contábeis, exigindo efetivamente o mínimo e necessário.

Ao autor deste livro, por exemplo, parece excessivo, em qualquer licitação, exigir índice de liquidez corrente superior a 1,0 (um). *Ora, a liquidez corrente é obtida pela divisão do passivo pelo ativo. Desse modo, índice de liquidez corrente igual a 1,0 (um) demonstra que o licitante está em situação de solvência e que, portanto, pode participar da licitação.*

Na corrente interpretativa oposta, Marçal Justen Filho, por sua vez, colaciona Decisão do Tribunal de Contas da União que admite índices superiores a 1,0 como reveladores da boa saúde financeira da empresa:

(...)

o §5º estabelece que a comprovação da situação econômico-financeira será feita segundo critérios objetivos estabelecidos no instrumento convocatório, cuja adoção deverá ter sido justificada na fase interna da licitação. Esses critérios são aqueles fornecidos pela Ciência da Contabilidade. Exteriorizam-se em fórmulas que, a partir dos dados constantes das demonstrações financeiras, fornecem conclusões acerca de sua situação de endividamento, disponibilidade financeira etc.

(...)

O TCU vem manifestando orientação no sentido de evitar a consagração de exigências amplas, no tocante à qualificação econômico-financeira. Assim, há decisão no sentido de que apenas quando os índices do balanço patrimonial não forem iguais ou inferiores a 1, é que a licitante deverá comprovar que possui capital mínimo ou patrimônio líquido mínimo igual ou superior a 10% do valor estimado da contratação.

“São a Liquidez Geral (LG) e a Liquidez Corrente (LC) os índices utilizados pelo subitem 6.3 do edital (fl. 22) para a comprovação da boa situação financeira da proponente. Quanto maiores esses índices, melhor. Um índice de LG menor do que 1 demonstra que a empresa não tem recursos suficientes para pagar as suas dívidas, devendo gerá-los. Já um índice de LC menor do que 1 demonstra que a empresa não possui folga financeira a curto prazo. Se os dois índices forem maiores do que 1, a empresa estará financeiramente saudável... Nesse sentido, qualquer empresa de pequeno ou grande porte poderia participar da concorrência, independentemente de capital ou de patrimônio líquido mínimo, desde que tivesse os seus índices contábeis nos valores normalmente adotados para comprovar uma boa situação financeira.” (Acórdão nº 247/2003 – Plenário – rel. Min. MARCOS VILAÇA). (grifou-se).

Carlos Pinto Coelho Motta, leciona:

A exigência de índices de liquidez elevados é ilegal, por contrariar o art. 3º, § 1º, I, e contribuir para a constituição do universo de licitantes.

Em decisão específica do TCU, foi reproduzido levantamento doutrinário sobre quociente de liquidez:

Sobre o assunto em comento,

I – O Professor Hilário Franco entende que:

a) o quociente de liquidez corrente ou comum é considerado normal quando atinge cerca de 200% (2,0), podendo, entretanto, variar de acordo com o tipo de empresa, o ramo de atividade e a política de vendas (Estrutura, análise e interpretação de balanços, 1989, p. 149);

b) ‘para análise precisa e interpretação correta da situação financeira de uma empresa, é preciso conhecer também seu tipo de organização e orientação de vendas. Eis por que não é suficiente a análise pura e simples dos elementos constantes do balanço, sem considerar os fatores circunstanciais que podem influir nessa análise’;

II – O Professor Sérgio de Iudicibus, ao discorrer, afirma:

a) ‘conquanto de importância, como todos os quocientes ou grupos de quocientes, perdem em significação se não forem analisados em conjunto com outros grupos’ (Análise de balanços, 1982);

b) sustenta, ainda, que ‘em geral, considera-se como bom o quociente de 1,5 para cima’ (Contabilidade introdutória, 1986).

Entende que a expressão (...) ‘a boa situação financeira da empresa’ mencionada no art. 25, § 3º, I, do Decreto-lei 2.300/86, quando da exigência das ‘demonstrações contábeis do último exercício’, há que ser “interpretada com todo o cuidado para que a administração não incorra em restrição indevida ao caráter competitivo da licitação, sob pena de violação do disposto no art. 3º, § 1º, do Estatuto das Licitações e Contratos’.

***Nesse sentido, ‘os índices de liquidez exigidos numa licitação deveriam ser fixados em níveis apenas o bastante para atestar que a empresa em questão possui as condições suficientes para solver suas obrigações’.* (grifou-se).**

Para o Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul:

APELAÇÃO CÍVEL. LICITAÇÃO E CONTRATOS ADMINISTRATIVOS. MANDADO DE SEGURANÇA. QUALIFICAÇÃO ECONÔMICO-FINANCEIRA. ÍNDICES CONTÁBEIS QUE NÃO FOGEM À USUALIDADE. AUSENTE DESPROPORCIONALIDADE. VINCULAÇÃO AO INSTRUMENTO CONVOCATÓRIO. 1. No caso, primeiramente cumpre registrar que a nova Lei de Licitações, n. 14.133/2021, possibilitou à Administração Pública optar, até 30/12/2023, pela adoção da antiga norma de regência, Lei n. 8.666/93, além das Leis

n. 10.520/2002 e 12.462/2011. In casu, o edital do Pregão Eletrônico nº 01/2021 do Município de Parobé expressamente optou por adotar as Leis n. 10.520/2002 e 8.666/93, razão pela qual a análise do presente caso se dá a luz das referidas normas. 2. Na hipótese contida nos autos, o Município de Parobé, por meio do edital de concorrência nº 01/2021, lançou licitação tendo como objeto a prestação de serviços de portaria diurna e noturna, a serem executados nas dependências dos prédios públicos municipais. 3. Inexistente quebra da igualdade ou da vinculação ao instrumento convocatório. Por meio de edital, a Administração comunica ao público-alvo o interesse em licitar, divulgando as condições para ingresso, permanência e vitória na competição. Daí o porquê de a ofensa à vinculação ao edital implicar também ofensa à proteção da confiança legítima. Indiscutível, portanto, que o edital vincula tanto a Administração Pública quanto os participantes. **4. Para fins de qualificação econômico-financeira, constou exigência no item 9, XII, do ato convocatório de apresentação de balanço patrimonial e demonstrações contábeis nos seguintes moldes: liquidez corrente, em índice mínimo de 1,00, liquidez geral, com índice mínimo de 1,00, gerência de capitais de terceiros, de 1,00, e grau de endividamento com índice máximo de 0,50. Não demonstrada a desproporcionalidade dos índices exigidos no instrumento convocatório ou que os valores adotados frustram o caráter competitivo do certame. Com efeito, a Lei de Licitações não limita a escolha de índices contábeis, tão somente delimitando que sejam eles justificados no procedimento licitatório e comumente adotados para a avaliação da situação econômico-financeira das empresas concorrentes.** 5. Por pertinente, mesmo a Instrução Normativa n. 05/2017, vinculada à Administração Pública Federal, traz como índice exigível a solvência geral superior a 1, o que possui relação direta com a gerência de capitais de terceiros (recursos externos que empresas buscam para financiar suas atividades, a partir de entidades terceiras) e grau de endividamento, na medida em visam a verificar igualmente a boa situação financeira da empresa para execução do objeto licitação. Em outros termos, desatendido a requisito de habilitação na qualificação econômico-financeira, não se há falar em direito líquido e certo em favor da impetrante, porquanto ausente ilegalidade no agir da Administração Pública. NEGARAM PROVIMENTO AO RECURSO. UNÂNIME. (Apelação Cível, Nº 50019342820218210157, Segunda Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Laura Louzada Jaccottet, Julgado em: 26-07-2023).

Igualmente:

AGRAVO DE INSTRUMENTO. MANDADO DE SEGURANÇA. LICITAÇÃO. PREGÃO ELETRÔNICO. CONTRATAÇÃO DOS SERVIÇOS DE PORTARIA. LIMINAR. AUSÊNCIA DOS REQUISITOS. NO CASO, O ATO CONVOCATÓRIO DO PREGÃO ELETRÔNICO PREVÊ A EXIBIÇÃO DE BALANÇO PATRIMONIAL E DEMONSTRAÇÕES CONTÁBEIS, COM LIQUIDEZ CORRENTE, NUM ÍNDICE MÍNIMO DE 1,00, LIQUIDEZ GERAL, COM ÍNDICE DE 1,00 E GRAU DE ENVIDAMENTO COM ÍNDICE MÍNIMO DE 0,50, FIXAÇÃO DE ELEMENTOS QUE REVELEM A BOA SITUAÇÃO FINANCEIRA DOS PRETENDENTES EM EXECUTAR O SERVIÇO LICITADO, ATENDENDO AO DISPOSTO NO ART. 31, §º, DA LEI N. 8.666/93. INEXISTÊNCIA DE QUALQUER NULIDADE NA EXIGÊNCIA, BEM COMO DE VEROSSIMILHANÇA NO DIREITO INVOCADO PELA RECORRENTE DE SUSPENDER O COMPETITÓRIO. AGRAVO DESPROVIDO. (Agravo de Instrumento, Nº 50593967520218217000, Vigésima Primeira Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Marco Aurélio Heinz, Julgado em: 23-06-2021).

Assim, o ente público parece ter sido parcimonioso nos valores adotados, de modo que, ao menos à primeira vista, não vislumbro ilegalidade ou abuso de poder.

A respeito de itens com quantidades divergentes, constantes no memorial descritivo, mas que não constariam na planilha orçamentária, vejo que o impetrante não os especificou na inicial.

Da impugnação, porém (Evento 1, ANEXO7), verifica-se que menciona "9m² de escritório + 6 m² de refeitório + 2,5 m² banheiro" (mas na planilha 6 m² de escritório + 2,7 m² de banheiro); Poltrona "Adirondaque" (que não consta na planilha); "MG-ELE-778" (poste

sem flores decorativas); esperas para iluminação externa/bocais, e iluminação/elétrica dos quiosques, que constariam no memorial, mas não na planilha.

No ponto, também se verifica que assiste razão ao impetrante, não podendo o Município falar em "margem de erro", mas sim em deficiência que, ao que tudo indica, prejudica o certame e o interesse público.

Aliás, tendo em vista que os itens não constaram no orçamento, fica embaraçada a análise, pelo Juízo, sobre a alegação de que tais itens representam 1,5% do objeto do contrato.

O *periculum in mora* também está presente, uma vez que se aproxima a data designada para a sessão pública (7-8-2023), o que coloca a suspensão da licitação como medida imprescindível para evitar a ineficácia do provimento jurisdicional de mérito. Isso porque, caso se prossiga com a licitação e, ao final, seja concedida a segurança, estar-se-á diante de medida inócua ou, o que pior, da possibilidade de anulação de todo o procedimento e da necessidade de se regular outras situações jurídicas criadas em virtude disso, gerando prejuízos de variadas ordens para todos os envolvidos, em especial, para o ente público municipal.

De mais a mais, não se pode negar que a suspensão temporária da licitação – a teor das informações até então constantes aos autos – não acarretará grandes prejuízos para a municipalidade e tampouco para os licitantes e demais interessados, na medida em que seu objeto, por mais importante que seja, não está em risco de perecer e tampouco se enquadra dentre aqueles detentores de uma urgência tal que não possa aguardar a resolução da controvérsia suscitada, seja na via administrativa, seja na via judicial.

Assim sendo, **defiro o pedido de liminar**, para suspender a licitação encetada pelo Processo Administrativo n. 63/2023 (Tomada de Preços n. 8/2023), até o julgamento do presente writ ou, conforme o caso, a definição da questão na esfera administrativa.

Serve esta decisão como mandado.

Notifique-se a autoridade coatora acerca do conteúdo da inicial e de seus documentos, para, no prazo de 10 (dez) dias, prestar as informações que reputar pertinentes (art. 7º, I, da Lei n. 12.016/2009).

Dê-se ciência do feito ao órgão de representação judicial da pessoa jurídica interessada, para, querendo, ingressar na demanda (art. 7º, II, da Lei n. 12.016/2009).

Findo prazo das informações, apresentadas ou não, encaminhem-se os autos ao Ministério Público para manifestação no prazo de 10 (dez) dias (art. 12 da Lei n.12.016/2009).

Cumpra-se com urgência e prioridade (art. 7º, §4º, da Lei n. 12.016/2009).

Documento eletrônico assinado por **MARIA DE LOURDES SIMAS PORTO, Juíza de Direito**, na forma do artigo 1º, inciso III, da Lei 11.419, de 19 de dezembro de 2006. A conferência da **autenticidade do documento** está disponível no endereço eletrônico https://eproc1g.tjsc.jus.br/eproc/externo_controlador.php?acao=consulta_autenticidade_documentos, mediante o preenchimento do código verificador **310046875634v19** e do código CRC **012f164b**.

Informações adicionais da assinatura:
Signatário (a): MARIA DE LOURDES SIMAS PORTO
Data e Hora: 4/8/2023, às 18:18:35