

À COMISSÃO DE LICITAÇÕES E PREGOEIRO DA PREFEITURA MUNICIPAL DE HORTOLÂNDIA

CONCORRÊNCIA ELETRÔNICA Nº 03/2025 Edital Nº 23/2025

RUSSELL BEDFORD GM **AUDITORES** INDEPENDENTES S/S, pessoa jurídica de direito privado, inscrita no Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas do Ministério da Fazenda sob o nº **13.098.174/0001-80**, com sede na Al. Rio Negro, n° 1030, Cond. Stadium, Escrit. 206, CEP 06.454-000, Bairro/Distrito Alphaville Centro, Barueri/SP, vem, respeitosamente, apresentar **IMPUGNAÇÃO** EDITAL, n. 23/2025 conforme estabelece o item 11.1, do Instrumento Convocatório, pelas razões de fato e de direito a que passa a expor:

Do Contexto Fático do Certame

Trata-se de Edital de Licitação regido pela Lei 14.133/2021, que "contratação de Auditoria do objeto Programa de tem com Desenvolvimento Urbano Sustentável, Preservação Ambiental Modernização do Município De Hortolândia – PDUSPAM, Financiado Pelo Empréstimo com o Banco FONPLATA Nº. BRA-34/2022".

Prevê em seu rol de documentos para a fase de habilitação as seguintes exigências:

> 7.12. QUALIFICAÇÃO ECONÔMICO-FINANCEIRA; 7.12.1. Certidão Negativa de Pedido de Falência, emitida pelo foro do domicílio da licitante, expedida em data não anterior a cento e oitenta dias da abertura da sessão pública, se outro prazo não constar do documento; 7.12.2. Na hipótese da proponente estar em recuperação judicial, possibilitasse a apresentação de certidão positiva, com o Plano de Recuperação homologado pelo juízo competente e em pleno vigor, apto a comprovar sua viabilidade econômico-financeira, inclusive, pelo atendimento de todos os requisitos de habilitação econômico-financeira



estabelecidos no edital. 7.12.3. Balanço patrimonial e demonstrações contábeis dos últimos 02 (dois) exercícios sociais, 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 encerrados há mais de 03 (três) meses da data de apresentação da proposta; 7.12.4. Em se tratando de sociedade constituída há menos de 12 (doze) meses, no exercício social em curso, a empresa deverá apresentar o Balanço de Abertura; 7.12.5. A comprovação da boa situação financeira da empresa, que será calculada a partir das demonstrações financeiras do último exercício social, já exigível e apresentada na forma da Lei, adotando duas casas decimais, deverá seguir o seguinte: a) Índice de Liquidez Corrente (ILC) igual ou maior que 1,0 (um), obtido pela fórmula: ILC = AC/PC; b) Índice de Liquidez Geral (ILG) igual ou maior que 1,0 (um), obtido pela fórmula: ILG = (AC+RLP)/(PC+PNC); c) Grau de Endividamento (GE) no máximo igual a 0,50 (zero vírgula cinquenta), obtido pela fórmula: GE = (PC+PNC)/AT;

Destaca-se que o órgão promotor do certame não possui histórico de exigências elevadas quanto à qualificação econômico-financeira em seus processos licitatórios. Tal fato pode ser verificado a partir da análise de editais anteriormente publicados, os quais não apresentam exigências semelhantes à ora estabelecida e serão apresentados no decorrer da presente impugnação. Assim, a introdução de critérios rigorosos, sem precedentes e sem justificativa técnica adequada, revela-se uma alteração significativa no padrão de exigência, destoando da prática administrativa consolidada.

Em especial, chama atenção a exigência de apresentação de determinados índices contábeis, o que não é usualmente adotado em licitações promovidas por este órgão. Essa imposição não apenas carece de motivação específica no edital, como também contraria diretamente o que estabelece a Lei nº 14.133/2021, que, em seu artigo 69, § 5º, dispõe:



Art. 69 § 5º É vedada a exigência de índices e valores não usualmente adotados para a avaliação de situação econômico-financeira suficiente para o cumprimento das obrigações decorrentes da licitação.

Além da violação legal, é preciso destacar que a imposição de tais índices, sem fundamentação clara e objetiva, também contraria o entendimento consolidado dos tribunais de contas e da jurisprudência administrativa, conforme será demonstrado, que repelem exigências desproporcionais, desnecessárias ou que não estejam alinhadas à realidade do setor e ao porte dos possíveis licitantes.

Diante do exposto, entende-se que a exigência de índices contábeis específicos e não usualmente adotados, além de carecer de motivação técnica, viola a Lei nº 14.133/2021, restringe indevidamente a competitividade do certame e se revela desproporcional. Entretanto poderá ser atribuído alternativas caso o licitante não atenda a tal índice. Assim, sugere-se a exclusão ou revisão dessa exigência atribuindo alternativas caso o licitante não atenda a tal índice, possibilitando que o certame se desenvolva em conformidade com os princípios que regem a Administração Pública, preservando a legalidade, a ampla competitividade e o interesse público.

II. DA TEMPESTIVIDADE

O Edital no item 11.1 estabelece que as impugnações ao instrumento convocatório deverão ser protocoladas em até 03 dias úteis antes da data prevista para abertura da sessão pública.

Deste modo, considerando que a data da sessão pública está prevista para o dia 20/05/2025, tem-se que o prazo para interposição de

impugnação, finda-se em 15/05/2025, razão pela qual, tem-se por tempestiva a presente peça.

III. DAS RAZÕES DA REFORMA DO EDITAL

A presente insurgência tem por finalidade impugnar cláusula 7.12.5. do Edital que, ao impor exigências desproporcionais e sem amparo técnico adequado, comprometem a legalidade, a isonomia entre os licitantes e a ampla competitividade do certame. Conforme segue:

> 7.12.5. A comprovação da boa situação financeira da empresa, que será calculada a partir das demonstrações financeiras do último exercício social, já exigível e apresentada na forma da Lei, adotando duas casas decimais, deverá seguir o seguinte: a) Índice de Liquidez Corrente (ILC) igual ou maior que 1,0 (um), obtido pela fórmula: ILC = AC/PC; b) Índice de Liquidez Geral (ILG) igual ou maior que 1,0 (um), obtido pela fórmula: ILG = (AC+RLP)/(PC+PNC); c) Grau de Endividamento (GE) no máximo igual a 0,50 (zero vírgula cinquenta), obtido pela fórmula: GE = (PC+PNC)/AT;

As disposições questionadas, especialmente ora aquelas relacionadas à qualificação econômico-financeira, não apenas destoam da prática administrativa anteriormente consolidada no âmbito do órgão licitante, como também afrontam dispositivos expressos da Lei nº 14.133/2021 e entendimento jurisprudencial pacificado.

Assim, passa-se à exposição dos fundamentos de fato e de direito que embasam esta impugnação.

Conforme expressamente disposto, o edital impõe a obrigatoriedade de apresentação de índices financeiros específicos, Índice de Liquidez Corrente (ILC), Índice de Liquidez Geral (ILG) e Grau de Endividamento (EN), com valores mínimos e máximos predeterminados.



Contudo, essa imposição não apenas não encontra respaldo na prática administrativa anterior deste mesmo órgão, como também contraria frontalmente o disposto no §5º do art. 69 da Lei nº 14.133/2021, ao estabelecer critérios de avaliação que não são usualmente adotados para fins de habilitação econômico-financeira em certames similares. Conforme segue:

> 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:

> § 5º É vedada a exigência de índices e valores não usualmente adotados para a avaliação de situação econômico-financeira suficiente para o cumprimento das obrigações decorrentes da licitação.

Embora a Lei nº 14.133/2021 reconheça a importância da demonstração da capacidade econômico-financeira como critério de habilitação, ela também estabelece limites claros à atuação da Administração.

Dessa forma, conforme destacado no dispositivo legal acima transcrito, a discricionariedade da Administração na exigência de índices econômico-financeiros encontra dois limites objetivos:

- (i) A necessidade de justificativa técnica para a adoção dos referidos índices no contexto específico do certame; e
- A obrigatoriedade de que tais índices sejam aqueles (ii)usualmente adotados para avaliação da capacidade financeira compatível com a execução contratual.

No entanto, a Administração não observou nenhum desses requisitos, ao estabelecer critérios sem justificativa técnica





adequada e adotar índices que não são usualmente utilizados, comprometendo a legalidade e a competitividade do processo licitatório.

A intenção do legislador foi justamente evitar que critérios excessivamente técnicos, arbitrários ou desnecessários funcionem como barreiras à ampla participação de interessados, sobretudo quando tais critérios não encontram respaldo na prática administrativa ordinária nem se mostram indispensáveis para assegurar a boa execução do contrato.

A observância dos parâmetros do segmento de mercado é inclusive objeto de súmula do Tribunal de Contas da União. A súmula 289, originária do Acórdão nº 354/2016-Plenário, afirma o seguinte:

> **SÚMULA TCU 289**: 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.

A jurisprudência do TCU é pacífica ao reconhecer irregularidade nos certames licitatórios em que não foi observado o dever de justificar a adoção de índices de endividamento, inclusive quanto a índices menos restritivos:

> É obrigatório justificar, no processo licitatório, os índices contábeis e valores utilizados na avaliação da qualificação econômico-financeira dos proponentes. Acórdão 6130/2012-Segunda Câmara

É irregular a exigência de índices contábeis diversos dos usuais sem justificativas específicas e plausíveis no processo da licitação que demonstrem sua necessidade e adequação com relação ao objeto do certame (art. 31, § 5°, da Lei 8.666/1993 e Súmula TCU 289). Acórdão 2227/2023-Plenário | Relator: AROLDO CEDRAZ





Em breve pesquisa realizada nos editais anteriormente publicados por esta Administração, não se observa a adoção de critérios semelhantes de exigência quanto à qualificação econômico-financeira, o que evidencia a ausência de uniformidade administrativa e reforça a natureza excepcional e desproporcional dos requisitos ora questionados. Conforme segue: https://jornaldolicitante.com.br/?take=9&skip=0#

CONCORRÊNCIA ELETRÔNICA 02/2025

OBJETO Contratação de empresa para execução de serviços de Engenharia de Segurança e Medicina do Trabalho, a fim de elaborar o Programa de Gerenciamento de Riscos (PGR), Programas de Controle Médico de Saúde Ocupacional (PCMSO), Laudo de Insalubridade Periculosidade (LIP) e Laudo Técnico das Condições do Ambiente de Trabalho (LTCAT), de acordo com as especificações contidas no ANEXO I - Termo de referência. 1.2. O valor total do certame não poderá ultrapassar R\$ 569.259,37 (quinhentos e sessenta e nove mil duzentos e cinquenta e nove reais e trinta e sete centavos).

7.11. QUALIFICAÇÃO **ECONÔMICO-FINANCEIRA**; 7.11.1. Certidão Negativa de Pedido de Falência, Recuperação Judicial ou Extrajudicial, emitida pelo foro do domicílio da licitante, expedida em data não anterior a cento e oitenta dias da abertura da sessão pública, se outro prazo não constar do documento;

7.11.2. Na hipótese de a proponente estar em recuperação judicial, possibilita-se a apresentação de certidão positiva, com o Plano de Recuperação homologado pelo juízo competente e em pleno vigor, apto a comprovar sua viabilidade econômico-financeira, inclusive, atendimento de todos os requisitos de habilitação econômico-financeira estabelecidos no edital

Dessa forma, resta evidenciado que, mesmo em contratações de valor substancialmente mais elevado, a Administração Pública tem optado por exigências mais equilibradas e compatíveis com os princípios da razoabilidade, proporcionalidade e da competitividade, os quais regem o processo licitatório conforme previsto na Lei nº 14.133/2021, especialmente em seus artigos 5°.



Ademais, a exigência de documentos que ultrapassam o necessário para aferição da capacidade econômico-financeira dos licitantes pode configurar barreira indevida à ampla participação, reduzindo o universo de concorrentes habilitados e, por conseguinte, comprometendo o interesse público vinculado à obtenção da proposta mais vantajosa ou restringir a competitividade.

Não obstante, a presente lei (14.133/2021) estabelece que é vedado ao agente público restringir e frustrar o caráter competitivo, conforme segue:

- Art. 9° É vedado ao agente público designado para atuar na área de licitações e contratos, ressalvados os casos previstos em lei:
- I Admitir, prever, incluir ou tolerar, nos atos que praticar, situações que:
- a) comprometam, restrinjam ou frustrem o caráter competitivo do processo licitatório, inclusive nos casos de participação de sociedades cooperativas;

Em razão disso, solicitamos a reavaliação da exigência imposta, de forma a garantir a adequada interpretação do edital e assegurar condições isonômicas de participação.

Como alternativa, recomenda-se a adoção de critérios mais amplos e tecnicamente fundamentados para a aferição da capacidade econômico-financeira dos licitantes, tais como a apresentação de outros documentos contábeis, garantias alternativas ou elevação do índice do grau de endividamento para 0,8. Essa abordagem contribui para a ampliação da competitividade do certame e a mitigação de riscos jurídicos decorrentes de possíveis impugnações judicializações.



Destaca-se que a presente impugnação não se trata de uma tentativa de adequar as exigências às condições particulares da licitante, mas sim de um esforço legítimo no sentido de evitar que a Administração adote disposições que possam restringir indevidamente a competitividade do certame e comprometer a obtenção da proposta mais vantajosa para o interesse público.

Diante da análise apresentada, conclui-se que a imposição de índices contábeis não usuais, sem a devida justificativa técnica, compromete a legalidade e a isonomia do processo licitatório, em desacordo com os princípios estabelecidos pela Lei nº 14.133/2021. Para assegurar a ampla competitividade e o atendimento ao interesse público, recomenda-se a exclusão ou a revisão da exigência, com a previsão de alternativas razoáveis para os licitantes que eventualmente não atendam aos referidos índices, resguardando, assim, a regularidade, a transparência e a efetividade do certame.

IV. **Dos Pedidos**

Ante o exposto, requer-se o recebimento da presente impugnação, por ser tempestiva, fundamentada e em consonância com o entendimento consolidado no âmbito do Tribunal de Contas da União, no sentido de que eventuais ilegalidades ou inconsistências constantes no edital, quando não sanadas em momento oportuno, acabam por ser inevitavelmente revistas em fase posterior, acarretando prejuízos significativos não apenas às licitantes, mas também à própria Administração Pública e à sociedade como um todo, em razão de possíveis atrasos, retrabalhos ou até anulação do certame.

Diante disso, requer-se:

a) Que o Edital do processo licitatório em referência seja retificado e republicado, com a exclusão da



- b) Subsidiariamente, na hipótese de manutenção dos índices contábeis, que sejam adotados parâmetros mais equilibrados e compatíveis com a realidade econômico-financeira das empresas do setor, nos seguintes termos: Índice de Liquidez Geral (ILG): igual ou superior a 1,00 (um); Índice de Liquidez Corrente (ILC): igual ou superior a 1,00 (um); Grau de Endividamento: igual ou inferior a 0,8 (oito décimos);
- c) Alternativamente, sugerimos a inclusão de cláusula que possibilite, nos casos em que a licitante não atenda a um ou mais dos índices exigidos, contábeis facultatividade а Apresentação de seguro-garantia contratual nos termos do Art. 96, § 1°, inciso II da Lei 14.133/21, limites do Art. da mesma Lei; ou 98 Comprovação de patrimônio líquido mínimo equivalente a até 10% do valor estimado da contratação nos termos do Art. 69, § 4º, da Lei 14.133/2021). como forma de compensar eventuais insuficiências demonstrativos nos contábeis. Tal medida visa garantir a segurança da contratação e mitigar os riscos assumidos pela Administração Pública, sem restringir indevidamente a competitividade do certame.

Nestes Termos, Pede e Espera Deferimento. Barueri/SP, 12 de maio de 2025.

Jorge Luiz Menezes Cereja CRC/RS N° 043.679/O-0 Sócio Administrador



Sex, 16 de mai de 2025 15:26

2 anexos

Re: IMPUGNAÇÃO - HORTOLÂNDIA - Edital Nº 23/2025

De: licitacao «licitacao@hortolandia.sp.gov.br»

Assunto : Re: IMPUGNAÇÃO - HORTOLÂNDIA - Edital Nº

23/2025

Para: Kainan dos Santos Almeida

<kainan.almeida@russellbedford.com.br>

Cc: DanielaCarvalho

<danielacarvalho@hortolandia.sp.gov.br>

Boa tarde,

Segue resposta a Impugnação encaminhada.

Atenciosamente,

PREFEITURA DE HORTOLÂNDIA DEPARTAMENTO DE SUPRIMENTOS FONE: (19) 3965-1400 - RAMAL: 6923

De: "Kainan dos Santos Almeida" <kainan.almeida@russellbedford.com.br>

Para: "Licitacao" < licitacao@hortolandia.sp.gov.br>

Cc: "Relacionamento Governamental" <governamental@russellbedford.com.br>

Enviadas: Terça-feira, 13 de maio de 2025 14:17:52

Assunto: IMPUGNAÇÃO - HORTOLÂNDIA - Edital Nº 23/2025

Prezados,

Encaminho a presente impugnação ao Edital N^{o} 23/2025 , considerando o exposto no item 11.1 do supramencionado documento.

Outrossim, solicito a confirmação por e-mail do recebimento da presente impugnação.

Atenciosamente,



AVISO: Este e-mail foi originado de fora da PREFEITURA. Não clique em links ou abra anexos, a menos que reconheça o remetente kainan.almeida@russellbedford.com.br e saiba que o conteúdo é seguro.

Julgamento Impugnação Edital 23-25 CE 03-25.pdf 218 KB



PREFEITURA MUNICIPAL DE HORTOLÂNDIA

Processo Administrativo nº. 88342/2025 – Concorrência Eletrônica nº 03/2025 – Edital Nº 23/2025 – Objeto: contratação de Auditoria do Programa de Desenvolvimento Urbano Sustentável, Preservação Ambiental e Modernização do Município De Hortolândia – PDUSPAM, Financiado Pelo Empréstimo com o Banco FONPLATA Nº. BRA-34/2022, de acordo com as especificações contidas no ANEXO I – Termo de referência.

IMPUGNANTE: RUSSELL BEDFORD GM AUDITORES INDEPENDENTES S/S

IMPUGNADO: EDITAL 23/2025

RESPOSTA À IMPUGNAÇÃO

Cuida o presente, de análise de impugnação apresentada pela empresa **RUSSELL BEDFORD GM AUDITORES INDEPENDENTES S/S**, inscrita sob o número de CNPJ n.º 13.098.174/0001-80, face as disposições contidas no edital supra.

1 - DA TEMPESTIVIDADE DA IMPUGNAÇÃO

Constata-se, em análise preliminar, que a impugnação foi tempestivamente apresentada, em conformidade com o item 11 do Edital nº 23/2025, estando plenamente atendidos os requisitos para sua análise.

2 - DO RELATÓRIO

A impugnante postula a reforma do Edital n.º 23/2025, sob o argumento de que os índices para qualificação econômico financeira restringem a competitividade, que tais índices não são os usualmente adotados pelo município de Hortolândia e que outros editais não apresentam exigências semelhantes, que os critérios são rigorosos, sem precedentes e sem justificativa técnica adequada.

3 – DO MÉRITO

Por tratar de questão técnica, a impugnação em análise foi



PREFEITURA MUNICIPAL DE HORTOLÂNDIA

devidamente encaminhada à área técnica, que se manifestou nos seguintes termos:

"Quanto ao processo nº 88342/2025, referente à contratação de auditoria do Programa de Desenvolvimento Urbano Sustentável, Preservação Ambiental e Modernização do Município De Hortolândia — PDUSPAM, financiado pelo empréstimo com o Banco Fonplata, foi requisitado que se analisasse a pertinência do pedido de impugnação apresentado pela empresa Russell Bedford ao edital n. 23/2025.

Na impugnação, a empresa alega, em síntese, que a exigência de índices contábeis mínimos para fins de habilitação econômico-financeira para participação no certame carece de precedentes históricos e justificativa técnica. Requer, por conseguinte, a exclusão desses critérios no edital ou, alternativamente, a elevação do grau de endividamento máximo exigido de 0,5 para 0,8, ou ainda a adoção de critérios subsidiários para licitantes que não atendam os referidos parâmetros. Aliás, não ficou claro no pedido de impugnação o porquê da necessidade de elevação do índice do grau de endividamento exatamente para 0,8 e não 0,6, 0,7 ou outro número. Não ficou demonstrado, por exemplo, que as empresas do setor, na média, apresentam índice de endividamento próximo a 0,8, ou seja, que esse nível de endividamento é uma característica intrínseca ao setor das empresas de auditoria contábil.

A exigência de demonstração de qualificação econômico-financeira está expressamente prevista no art. 69 da Lei Federal nº 14.133/2021, o qual autoriza a Administração a estabelecer, de forma motivada e proporcional, critérios objetivos que permitam aferir a capacidade das licitantes de cumprir as obrigações contratuais. No caso do Edital nº 23/2025, os indicadores contábeis fixados, inclusive o índice de endividamento máximo de 0,5, foram definidos com base em práticas reiteradas em certames de mesma natureza promovidos por esta Administração, sempre com o devido respaldo técnico do Departamento de Suprimentos e da Controladoria.

Portanto, é inverídico que "o órgão promotor do certame não possui histórico de exigências elevadas quanto à qualificação econômico-financeira em seus processos licitatórios" como alega a empresa em seu pedido de impugnação do edital. Em todas licitações de valores mais elevados a administração exige os mesmos índices com os mesmos parâmetros e isto ocorre há pelo menos uma década. Na verdade, o índice de endividamento em 50% não pode ser considerado elevado, já que é justamente a situação intermediária entre uma situação de baixo endividamento e alto endividamento.

Ademais, quanto ao índice questionado pela empresa, a Administração se apoia em precedentes do Tribunal de Contas do Estado, que tem admitido a exigência de índice de endividamento entre 0,3 e 0,5, desde que justificado tecnicamente e proporcional ao objeto, como é o caso em tela, conforme aponta o TC-028025/026/10.



PREFEITURA MUNICIPAL DE HORTOLÂNDIA

Ressalte-se que a fixação de critérios econômico-financeiros não visa restringir a competição, mas sim proteger o interesse público, assegurando que a contratada tenha condições de cumprir as obrigações assumidas. A Administração zela pela competitividade dos certames, mas também pela segurança da execução contratual, em especial quando envolvem recursos externos e programas estruturantes como o PDUSPAM.

Quanto aos índices de endividamento eles refletem a estrutura de capital da empresa, ou seja, relacionam as fontes de financiamento para retratar a posição de capital próprio em relação ao capital de terceiros. O indicador de endividamento geral é representado pela fórmula abaixo:

EndividamentoGeral=(PassivoCirculante+PassivoNãoCirculante)/Ativo Total

Esta fórmula demonstra qual porcentagem do Ativo Total da empresa é financiada com recurso de terceiros. De maneira geral, quanto maior o percentual desse índice maior o risco financeiro embutido na empresa, o que pode gerar maior despesa com juros e progressivamente afetar a rentabilidade e as condições de liquidez. Assim, ao se prezar por uma margem de segurança, recomenda-se que o índice seja igual ou menor do que zero vírgula cinco (EG \leq 0,5), portanto igual ou menor que 50%.

Sendo assim, após análise técnica da solicitação, entendemos que deve ser mantido o Índice de Endividamento Geral como consta no edital."

4 - DA DECISÃO

Em face do exposto, recebo e conheço a impugnação apresentada pela empresa RUSSELL BEDFORD GM AUDITORES INDEPENDENTES S/S, por sua tempestividade. No mérito, julgo pelo INDEFERIMENTO do pleito, com base nos fundamentos ora aduzidos, mantendo-se, portanto, os termos do edital.

Submeto o presente julgamento à apreciação da autoridade superior.

Hortolândia, 16 de maio de 2025.

Daniela Roberta de Carvalho

Agente de Contratação