

ILMA. SRA. ANA PAULA RAGAZINI TEIXEIRA – AGENTE DE CONTRATAÇÃO E EQUIPE DE APOIO DA CÂMARA MUNICIPAL DE VOLTA REDONDA – RJ

EDITAL Nº 09/2025  
PREGÃO ELETRÔNICO Nº 05/2025

MAPFRE SEGUROS GERAIS S/A., com sede na Avenida das Nações Unidas, 14.261, 17º andar, São Paulo/SP, inscrita sob o CNPJ/MF nº 61.074.175/0001-38, e-mail: [esclarecelicita@mapfre.com.br](mailto:esclarecelicita@mapfre.com.br), vem, com fulcro no art. 164 da Lei nº 14.133/2021 (Lei de Licitações) e nos princípios constitucionais que regem o procedimento licitatório, IMPUGNAR o instrumento convocatório em epígrafe.

### I – FATOS

Trata-se de Licitação, na modalidade Pregão Eletrônico, com o objetivo de contratação de empresa especializada na emissão de Apólice de Seguros, visando a cobertura de 11 (onze) veículos do tipo Sedan, pertencentes a frota própria da UNESPAR, conforme especificações estabelecidas neste instrumento e seus anexos.

Ao analisar o edital supracitado, verificou-se que, no item “7.2.4.3.4.”, foi exigido das licitantes a apresentação de determinados índices contábeis, como critério de habilitação econômico-financeira, cumulado com comprovação do Patrimônio Líquido. Entretanto, tais exigências demonstram-se incompatíveis com a realidade das companhias seguradoras, em razão de sua estrutura regulatória e contábil específica.

As seguradoras, ao contrário de outras empresas, têm suas demonstrações financeiras constituídas com foco na proteção aos segurados e na garantia de operações de longo prazo, em conformidade com normas específicas estabelecidas pelas autoridades reguladoras competentes, especialmente a Superintendência de Seguros

Privados (SUSEP) e o Conselho Monetário Nacional (CMN).

Especificamente, a Resolução CMN nº 4.993, de 24 de março de 2022, prevê normas contábeis diferenciadas que tornam inadequada e inexata a aplicação dos índices tradicionais, como liquidez, endividamento ou rentabilidade, em relação à saúde econômico-financeira de seguradoras.

## II – INCOMPATIBILIDADE DOS ÍNDICES CONTÁBEIS EXIGIDOS

Para verificar a situação financeira de uma empresa, é imprescindível conhecer o tipo de organização, não sendo suficiente analisar, pura e simplesmente, seus índices contábeis, sem considerar os fatores circunstanciais que influenciam sua interpretação.

As disposições da Resolução CMN nº 4.993/2022 reforçam que as seguradoras possuem regramentos contábeis próprios, os quais englobam:

- (i) a constituição de provisões técnicas para cobrir riscos assumidos, conforme art. 4º da Resolução. Essas provisões não estão vinculadas ao lucro ou prejuízo no período e são destinadas à segurança das operações e,
- (ii) a aplicação de recursos em ativos financeiros pré-definidos pelo Banco Central e pela SUSEP, conforme art. 3º da Resolução, com exigências de segurança, liquidez, diversificação e solvência.

Essas especificidades inviabilizam a aplicação de índices generalistas como requisitos para habilitação em licitações, uma vez que tais indicadores não refletem adequadamente a real capacidade econômico-financeira das empresas do setor segurador.

Nesse sentido, os índices de liquidez corrente ou liquidez geral – por exemplo – não capturam a obrigatória segregação de ativos das seguradoras para cobertura de suas provisões técnicas, que não podem ser livremente utilizadas para outras finalidades. Isso pode gerar interpretações equivocadas quanto à saúde financeira das licitantes do setor segurador.

De acordo com o Conselho Nacional de Seguros Privados (CNSP), essas provisões são constituídas e revertidas mensalmente, vinculadas obrigatoriamente à SUSEP, não podendo ser alienadas ou gravadas sem a prévia autorização desta, de modo a preservar segurança, rentabilidade e liquidez, devendo observar os desdobramentos de cada ramo de seguro, com base nos prêmios retidos pela seguradora e nos sinistros avisados e não avisados.

Portanto, como se vê, as provisões técnicas impactam diretamente o passivo das seguradoras, afetando consequentemente seus índices contábeis.

Por este motivo, grande parte das companhias seguradoras possuem índices contábeis fora das margens definidas nos editais de licitação. Daí porque essa exigência da forma como consta no instrumento convocatório configura-se exceção de contratação, restringindo a disputa.

Como determina o Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, é imperioso que a Administração justifique a escolha dos coeficientes e índices exigidos, atentando para que se estabeleça uma relação e pertinência com o objeto licitado, as condições e o prazo de execução, como determina o Princípio da Motivação, evitando-se exigências desarrazoadas e impertinentes.<sup>1</sup>

Dessa forma, considerando as peculiaridades do objeto licitado e das empresas licitantes, os índices contábeis merecem ser revistos ou excluídos do edital, já que referem-se a dados e informações correlacionadas com a natureza e especificidade do objeto.

Ademais, o art. 5º da Lei nº 14.133/2021 consagra os princípios da isonomia e da competitividade, impondo ao edital o dever de não restringir a participação de empresas qualificadas, salvo quando necessário e fundamentado, de modo que, a exigência de índices incompatíveis com a contabilidade das seguradoras impõe restrição indevida à competição, inviabilizando a ampla participação de entidades do setor.

---

<sup>1</sup> <https://www.tce.sp.gov.br/legislacao-comentada/lei-14133-1o-abril-2021/69>

### III - EXIGÊNCIA CUMULATIVA DE ÍNDICES CONTÁBEIS E PATRIMÔNIO LÍQUIDO MÍNIMO

A Lei de Licitações (Lei nº 14.133/2021) trata da qualificação econômico-financeira em seu art. 69 estabelecendo as condições e limites para as exigências relacionadas à capacidade financeira dos licitantes:

"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:" (Grifamos)

Perceba que o art. 69 determina que, quaisquer "coeficientes e índices econômicos" sejam "**devidamente justificados no processo licitatório**." Portanto, não basta simplesmente prever tais exigências; é imperativo que a Administração demonstre a necessidade e pertinência de cada critério para o objeto específico da contratação. Nesse sentido, o parágrafo 4º do mesmo dispositivo prevê:

"A Administração, nas compras para entrega futura e na execução de obras e serviços, poderá estabelecer no edital a exigência de capital mínimo ou de patrimônio líquido mínimo equivalente a até 10% (dez por cento) do valor estimado da contratação."

Este parágrafo concede à Administração a **faculdade** de exigir capital mínimo ou patrimônio líquido mínimo (PLM), mas não a obrigatoriedade de fazê-lo cumulativamente com outros índices. A expressão "poderá estabelecer" indica uma **discricionariedade que deve ser usada com razoabilidade e fundamentação**.

O parágrafo 5º por sua vez reforça a proibição de exigências excessivas ou incomuns, que não encontrem respaldo na prática do mercado ou que não sejam estritamente necessárias para avaliar a capacidade do licitante:

"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."

Portanto, como se vê, a exigência cumulativa de índices contábeis e patrimônio líquido mínimo (PLM), sem uma demonstração inequívoca de sua necessidade e proporcionalidade, pode ser contestada pelos seguintes motivos, à luz da Lei nº 14.133/2021:

### III.a. – Ausência de Justificativa Adequada para a Cumulação (Art. 69, caput)

A Lei nº 14.133/2021 impõe que os critérios de qualificação econômico-financeira sejam "devidamente justificados no processo licitatório".

Em não havendo uma fundamentação clara e exaustiva sobre por que a exigência de índices contábeis e PLM é indispensável e mais eficaz do que a exigência de apenas um desses critérios, **a cumulação será considerada desarrazoada.**

Assim, Administração deve demonstrar a insuficiência de um único critério para garantir a aptidão econômica do licitante – o que não ocorreu no edital impugnado – caso contrário, a exigência cumulativa desses dois critérios mostra-se excessiva e restritiva à competitividade do certame.

### III.b. – Exigência Excessiva e Não Usualmente Adotada (Art. 69, § 5º)

A cumulação automática de diferentes requisitos de qualificação econômico-financeira, sem uma correlação direta com a complexidade ou o risco do objeto, pode configurar uma "exigência de índices e valores não usualmente adotados", que o § 5º do Art. 69 proíbe expressamente.

Tais exigências podem ser consideradas redundantes e, em muitos casos, demonstram um excesso de cautela da Administração que, na prática, restringe o número de potenciais licitantes.

### III.c. – Violação dos Princípios da Competitividade, Razoabilidade e Proporcionalidade

(Art. 5º)

A Lei nº 14.133/2021 busca ampliar a competitividade nos certames. Exigências financeiras cumulativas e injustificadas criam barreiras de entrada desnecessárias, afastando empresas que possuiriam plena capacidade de executar o objeto, mas não atenderiam a uma somatória de critérios sem propósito técnico-econômico, comprometendo a busca pela proposta mais vantajosa para a Administração Pública, ferindo os princípios basilares da nova Lei.

Sabe-se que o objetivo da qualificação econômico-financeira é assegurar a capacidade de execução do contrato, e não criar obstáculos injustificáveis.

III.d. – O Patrimônio Líquido Mínimo como Critério Facultativo e Complementar

(Art. 69, § 4º)

O art. 69, §4º estabelece o PLM como uma possibilidade para a Administração, e não como uma imposição cumulativa aos índices contábeis.

A escolha por exigir tanto os índices quanto o PLM deve ser uma decisão devidamente fundamentada no processo licitatório, evidenciando que os índices por si só não seriam suficientes para cobrir os riscos e garantir a solidez da contratação.

Caso contrário, se a avaliação por índices já for robusta, a adição do PLM torna-se redundante e restritiva.

IV – JURISPRUDÊNCIAS DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU)

Muito embora as citações diretas a artigos da Lei nº 8.666/93 estejam superadas, o Tribunal de Contas da União (TCU) tem mantido uma linha de entendimento consolidada que se alinha perfeitamente com os princípios e vedações da Lei nº 14.133/2021.

O entendimento do TCU sempre foi no sentido de coibir exigências excessivas e injustificadas nos editais, e essa orientação é plenamente aplicável e

reforçada pela nova Lei.

Mesmo sob a égide da Lei nº 14.133/2021, o TCU tem reiterado que a exigência cumulativa de requisitos de qualificação econômico-financeira só é legítima se for devidamente justificada no processo licitatório e for proporcional à complexidade e aos riscos da contratação. A ausência dessa justificativa explícita e robusta levará à sua anulação.

Decisões como o Acórdão 10.546/2023 – TCU – 1ª Câmara (mesmo que em contexto de transição legislativa) fundamentam-se na necessidade de justificativa detalhada para requisitos cumulativos que possam restringir a competitividade. Este é um princípio que transcende e se encaixa perfeitamente na redação do art. 69, caput e §5º da Lei 14.133/2021.

O Tribunal busca evitar a sobreposição de garantias ou a criação de barreiras artificiais à participação, garantindo que a licitação seja um processo equitativo e que conduza à seleção da proposta mais vantajosa, conforme os art. 5º e 11º da Lei nº 14.133/2021.

Portanto, mesmo que os acórdãos citados tenham sido proferidos em um período de transição ou ainda que não cite expressamente o "parágrafo único" do art. 69 que permitia a cumulação, **o princípio fundamental de necessidade de justificação expressa para cada exigência e para a sua cumulação, a fim de evitar restrição à competitividade, permanece inabalável** e é intrínseco à Lei nº 14.133/2021.

Além disso, a ausência de tal justificativa pode levar a uma "exigência de índices e valores não usualmente adotados", vedada pelo art. 69, § 5º, e ferir os princípios de competitividade, razoabilidade e proporcionalidade, dentre outros elencados no art. 5º da mesma Lei.

## **V – PRECEDENTES**

Essa questão, vale dizer, já foi esmiuçada por diversos órgãos, em todas as esferas da administração, conforme precedentes abaixo, extraídos dentre

inúmeros outros.

(a) Prefeitura Municipal de Borborema/SP: Recentemente, o edital publicado pela Prefeitura Municipal de Borborema exigia:

“13.5.C.III. Balanço patrimonial e Demonstrações contábeis dos dois últimos exercícios sociais, já exigíveis e apresentados na forma da Lei, acompanhadas pelas respectivas Notas Explicativas, que comprovem a boa situação financeira da empresa, vedada a sua substituição por balancetes ou por balanços provisórios, podendo ser atualizados por índices oficiais quando encerrados a mais de três meses da data de apresentação da proposta. Serão considerados aceitos como na forma da Lei, o balanço patrimonial e as demonstrações contábeis acompanhadas das notas explicativas. (...) A boa situação financeira será avaliada pela apresentação dos seguintes índices: ILC (Índice de Liquidez Corrente) e ILG (Índice de Liquidez Geral) igual ou superior a 1 (um) e Grau de Endividamento máximo igual ou menor de 0,50 (zero vírgula cinquenta).”

Após analisar a impugnação apresentada por esta seguradora decidiu suprimir aquele item do edital, adequando-o às especificações das empresas licitantes e às premissas legais, doutrinárias e jurisprudenciais.

(b) Ministério da Justiça: Do mesmo modo, o Ministério da Justiça, por meio de errata, também alterou o texto do edital, passando a exigir:

“As empresas que apresentarem resultado igual ou menor do que um 01 (um) em qualquer dos índices referidos acima, deverão comprovar que possui patrimônio líquido mínimo até 10% (dez por cento) do valor estimado para a contratação, ou superior, por meio do Balanço Patrimonial e demonstrações contábeis de último exercício, já exigíveis e apresentados na forma da lei, vedada a sua substituição por balancetes ou balanços provisórios, de acordo com o disposto no art. 31, §3º da Lei nº 8.666/1993”

(c) Secretaria de Estado da Defesa Social (SEDS): O SEDS também aprimorou seu edital:

“13.5.5.1 O licitante que apresentar índices econômicos menores a 01 (um) em qualquer dos índices de Liquidez Geral, Solvência Geral e Liquidez Corrente deverá



comprovar que possui patrimônio líquido equivalente a 10% (dez por cento) do valor total estimado da contratação ou do item pertinente.”

Portanto, a SEDS – assim como os demais órgãos – reconheceu que a exigência dos índices de liquidez da forma como exigida neste edital impugnado caracteriza exigência excessiva já que imprópria às especificações das empresas licitantes e ao objeto licitado, por isso, alterou o edital adequando a exigência às normas estabelecidas pela Lei de Licitações, doutrina e jurisprudência.

#### VI- PEDIDOS

Pelo exposto, confiando no bom senso de V.Sa., REQUER o recebimento, análise e provimento dessa impugnação, possibilitando que as empresas seguradoras, que apresentarem resultado menor que 1,00 em qualquer um dos índices exigidos, comprovem sua regularidade econômico-financeira, por meio do capital mínimo ou patrimônio líquido mínimo de 10% (dez por cento) do valor estimado da contratação, conforme preceitua o § 4º do Art. 69 da Lei 14.133/21.

Esta reforma adequará o ato convocatório aos preceitos legais, doutrinários, jurisprudenciais e às práticas do mercado, tornando este certame isonômico e legal, aumentando a competitividade e, conseqüentemente, alcançando o objetivo principal dos processos: contratar com a proposta mais vantajosa.

Contudo, na remota hipótese de não ser esse o entendimento de V. Sa., o que se cogita por mero argumento, requer o recebimento desta impugnação e sua remessa à d. Autoridade Superior.

São Paulo, 02 de dezembro de 2025



**Denival Diniz Spósito**  
CPF. 431.013.000-80

**MAPFRE SEGUROS GERAIS S/A**