

DIAFI-2/248/19

Curitiba, 01 de abril de 2019.

À

MACIEL AUDITORES S/S

Ref.: LICITAÇÃO/RPP/FOMENTOPARANÁ/Nº01-19

Prezados,

Servimo-nos da presente, para inicialmente informá-los que foi recebida, via correio eletrônico, sua impugnação ao edital referenciado, cujos questionamentos respondemos abaixo.

No documento apresentado, Maciel Auditores insurge-se, em síntese, sobre alegada impossibilidade de somatório dos atestados de capacidade técnica, configurando restrição à participação, aludindo que:

- O TCU possui farta jurisprudência sobre o tema, havendo alinhamento uníssono sobre a impossibilidade dos atestados de capacidade técnica exigirem mais de 50% da comprovação nos atestados de capacidade técnica dos serviços que serão executados.
- Os valores indicados pelos editais, para fins de qualificação técnica, somente serão atingidos por uma ou duas empresas no país;
- que somente as empresas que auditaram 2 das agências de fomento (Fomento Paraná OU Desenvolve/SP), além de grandes bancos (comerciais, múltiplos com carteira comercial, e de desenvolvimento), terão possibilidade de participar do presente processo licitatório;
- Se mantido o certame com esta condição, estarão sendo abnegadas todas as empresas de auditoria que já prestaram serviços em agências de fomento do Brasil;
- não contestam os valores mínimos, mas sim, a impossibilidade de somatório dos atestados, especialmente porque o TCU veda esta situação, mas principalmente porque o certame está sendo direcionado somente para aquelas empresas que prestaram serviços para licitadora



ou para Desenvolve/SP, preterindo todo o mercado de auditoria, inclusive daquelas empresas que já prestaram serviços para agências de fomento.

Solicita, por fim, seja excluída do edital, a parte do item combatida, concernente à impossibilidade de somatório dos atestados de capacidade técnica.

É o resumo.

No mérito passo a analisar e decidir.

No Anexo V, o item nº 4 do Edital da LICITAÇÃO/RPP/FOMENTOPARANÁ/Nº01-19 é o título que trata da Qualificação Técnica-Operacional das licitantes. O subitem nº 4.2 estabelece a apresentação de:

4.2. Atestado(s) fornecido(s) por instituições financeiras, públicas ou privadas, autorizadas a funcionar pelo BACEN, que comprovem a realização da prestação de serviços compatíveis em características, quantidade e prazos com o objeto desta licitação:

I – emitidos por instituições financeiras com patrimônio líquido igual ou superior a R\$ 821.653.000,00 (oitocentos e vinte e um milhões, seiscentos e cinquenta e três mil reais) no período auditado, E;

II – emitidos por instituições financeiras com carteira de crédito própria com montante igual ou superior a R\$ 566.399.000,00 (quinhentos e sessenta e seis milhões, trezentos e noventa e nove mil reais) no período auditado.

Tratemos, inicialmente, da pertinência sobre a exigência da qualificação técnica-operacional das licitantes.

Conforme jurisprudência do Tribunal de Contas da União, é possível a exigência de comprovação da capacidade técnico-operacional mediante atestados, sendo admitida a possibilidade de exigência de quantitativos mínimos e prazos máximos para essa comprovação.

Dessarte, a simples inclusão de exigência editalícia de comprovação de capacitação técnico-operacional não fere o caráter de competição do procedimento licitatório, nem causa afronta ao disposto no art. 30, inciso II e § 1º, inciso I, da Lei 8.666/1993. Extrai-se do citado acórdão que é cabível a exigência de comprovação da capacidade técnico-operacional mediante atestados, sendo admitida, inclusive, a possibilidade de exigência de quantitativos mínimos e prazos máximos para essa comprovação, desde que demonstrada sua adequação e pertinência em relação ao objeto licitado.



Com efeito, a exigência de qualificação técnica, como requisito de habilitação das empresas licitantes, desde que tecnicamente justificada, pressupõe medida acautelatória adotada pela Administração com vistas a garantia mínima de que os contratantes cumprirão suas obrigações a contento, não constituindo, por si só, restrição indevida ao caráter competitivo das licitações. Entretanto, não podem ser tais exigências desarrazoadas, a ponto de cercear a participação de possíveis interessados, nem deixar de guardar relação com as necessidades estritamente ligadas ao objeto da licitação. Portanto, tais imposições são admitidas, mas devem ser pertinentes e compatíveis com o objeto da licitação, devendo a Administração demonstrar de forma inequívoca, expressa e pública, que foram fixadas segundo razões técnicas. E, quando estabelecidas como requisito de habilitação, devem guardar relação com as garantias indispensáveis ao cumprimento do objeto (...).”
Acórdão 2104/2009 Segunda Câmara (Voto do Ministro Relator)

A Fomento Paraná é uma instituição financeira autorizada a funcionar pelo Banco Central do Brasil, e possuía Patrimônio Líquido de R\$ 1.643,3 milhões e carteira de crédito própria de R\$ 1.132,7 milhões, na data-base tomada como referência – 30.06.2018.

Com capital autorizado de R\$ 2 bilhões de reais, atua em todas as regiões do estado do Paraná por meio de convênios e parcerias com secretarias de Estado, prefeituras municipais, órgãos de classe e entidades representativas do setor empresarial.

Os financiamentos para empreendimentos de micro, pequeno e médio porte, são feitos em parte com recursos próprios e também por meio de repasses de recursos de instituições como o BNDES - Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, FINEP - Financiadora de Estudos e Projetos, ou do FGTS - Fundo de Garantia do Tempo de Serviço. O financiamento aos municípios responde por 74% da carteira de crédito da Fomento Paraná, com recursos próprios, integralizados ao capital da instituição. Como agente financeiro, a Fomento Paraná está autorizada a operacionalizar repasses de recursos de programas como o Pró-Transporte e o Avançar Cidades, do Ministério das Cidades, que tem como fonte o FGTS, e do Programa de Modernização da Administração Tributária e da Gestão dos Setores Sociais Básicos (BNDES PMAT).

Dado o universo de operações, com tratamentos contábeis diferenciados, e ao amplo universo de normativas dos órgão reguladores - Banco Central do Brasil, Tribunais de Contas, etc - bem como, toda a gama da legislação a que a Fomento Paraná está sujeita, necessita que a prestação de serviços objeto da LICITAÇÃO/RPP/FOMENTOPARANÁ/Nº01-19 seja executada por empresa que possua condições técnicas para tal, como bem decidido pelo Tribunal de Contas da União:



Podem ser estabelecidos quantitativos mínimos nos atestados de capacidade técnico-operacional, entretanto, em cada caso concreto, devera ser verificado se as exigências estabelecidas são pertinentes e necessárias para que a Administração tenha as garantias necessárias que aquela empresa possui as condições técnicas para a boa execução dos serviços.

Decisão 1618/2002 Plenário (Voto do Ministro Relator)

Desta forma, definiu-se como parâmetros para análise das concorrentes ao certame, a prestação de serviços já realizada em instituições financeiras com mesmo tipo e porte da Fomento Paraná, conforme item 4.2.7 do Anexo V do Edital:

4.2.7. A exigência de apresentação dos atestados, com estabelecimento de valores mínimos de patrimônio líquido e carteira de crédito própria, busca evidenciar que a licitante possui experiência na realização de auditoria em Instituições Financeiras (bancos comerciais, múltiplos, de desenvolvimento, agências de fomento), que sejam do mesmo tipo e porte, e que desenvolvam atividades correlatas àquelas desenvolvidas pela FOMENTO PARANÁ

A fim de não se exigir valores demasiados para a comprovação da experiência das licitantes na prestação de serviços em instituições financeiras de mesmo porte da Fomento Paraná, definiu-se que estas deveriam comprovar a expertise em empresas que apresentassem 50% (cinquenta por cento) do patrimônio líquido e da carteira de crédito própria da Fomento Paraná, na data-base de 30.06.2018. Esta exigência afigura-se pertinente e compatível, como também, em quantitativo razoável.

O próprio item 4.2.6, do Anexo V do Edital explicita o critério adotado:

4.2.6. Os valores mínimos de patrimônio líquido e carteira de crédito própria indicados nos incisos I e II foram estabelecidos à base de 50% (cinquenta por cento) dos valores apresentados nas demonstrações financeiras da FOMENTO PARANÁ em 30.06.2018. Por essa razão, não será permitida a soma de atestados para atingimento dos requisitos (patrimônio líquido e carteira de crédito própria).

Ora, a própria impugnante não contesta os valores mínimos estabelecidos, conforme se vê às fls. 7 do texto apresentado:

“Derradeiramente, gize-se que não estamos a objurgar os valores mínimos...”

Esclarecida a necessidade da definição dos critérios mínimos de patrimônio líquido e carteira de crédito própria com base em 50% dos valores da Fomento Paraná em 30.06.18,



como forma de comprovação da experiência das licitantes em empresas de mesmo porte, adentramos na alegada “impossibilidade de somatório dos atestados”.

A impugnante traz à discussão, unicamente, o item 4.2.6 do Anexo VI, parte final, o qual repetimos:

4.2.6. Os valores mínimos de patrimônio líquido e carteira de crédito própria indicados nos incisos I e II foram estabelecidos à base de 50% (cinquenta por cento) dos valores apresentados nas demonstrações financeiras da FOMENTO PARANÁ em 30.06.2018. Por essa razão, não será permitida a soma de atestados para atingimento dos requisitos (patrimônio líquido e carteira de crédito própria).

Equivoca-se a impugnante, pois o impedimento da soma de atestados refere-se, tão somente, para atingimento dos requisitos mínimos estabelecidos de patrimônio líquido e carteira de crédito.

Conforme pode se ver em outro item daquele Anexo, é permitida a apresentação de mais de um atestado para o atendimento aos itens de qualificação técnica:

4.2.5. Para atendimento dos itens I e II poderão ser apresentados atestados distintos, ou um único atestado emitido por instituição financeira que contemple os dois requisitos (patrimônio líquido e carteira de crédito própria).

Assim, as proponentes poderão somar atestados que comprovem os requisitos mínimos – patrimônio líquido ou carteira de crédito – distintamente, não sendo obrigatório o atendimento dos requisitos em um único atestado.

Como exemplo, podemos citar uma licitante que prestou serviços de auditoria independente para uma instituição financeira que possuía, no período auditado, patrimônio líquido de R\$ 1 bilhão de reais (superior ao mínimo estabelecido no item 4.2.I), mas não possuía carteira de crédito própria). Ora, a licitante poderia “somar” outro atestado emitido por outra instituição financeira que tivesse patrimônio líquido de 600 milhões (inferior ao mínimo estabelecido), mas com carteira de crédito própria de R\$ 570 milhões (atendendo ao item 4.2.II).

O que se definiu no Edital, não é o impedimento de somatório de atestados para atendimento dos dois itens I e II do item 4.2, mas, sim, o somatório de vários atestados para comprovação de valores mínimos de patrimônio líquido e carteira de crédito.



Se permitida a somatória de atestados para comprovação dos valores mínimos estabelecidos, conforme alentado pela impugnante, poderíamos dizer que uma licitante poderia, então, apresentar diversos atestados de serviços de auditoria prestados em várias empresas, de porte muito inferior que a Fomento Paraná. Por amor ao debate, apenas como exercício, poderiam ser apresentados atestados como no exemplo a seguir:

Empresa	Patrimônio Líquido (R\$ mil)	Carteira de Crédito (R\$ mil)
A	100.000	100.000
B	100.000	-
C	100.000	100.000
D	100.000	100.000
E	100.000	50.000
F	100.000	100.000
G	100.000	50.000
H	100.000	100.000
I	100.000	100.000
Total	900.000	700.000

Esta seria apenas uma das possibilidades possíveis de somatória de atestados para atingimento dos itens patrimônio líquido e carteira de crédito. Mas, se permitida a soma, aquela exigência poderia ser atendida com a apresentação de dezenas e dezenas de atestados emitidos por instituições financeiras de porte muito aquém da Fomento Paraná.

Nessa análise, se poderia indagar que uma licitante que auditou diversas empresas com, no máximo R\$ 100 milhões de patrimônio líquido possui a expertise necessária para auditar uma empresa com patrimônio líquido de mais de R\$ 1,6 bilhão como é a Fomento Paraná? Mesma análise pode ser feita em relação a carteiras de crédito que, mesmo somando-se os mais diversos atestados emitidos por várias instituições, não atingiriam a diversidade e volume de operações de crédito da Fomento Paraná.

Repise-se que os valores dos itens já foram estabelecidos em, tão somente, 50% (cinquenta por cento) dos valores referenciais desta Fomento Paraná. São exigências pertinentes e necessárias objetivando que a empresa vencedora da licitação possua as condições técnicas para a boa execução dos serviços, conforme já explicitado anteriormente.



Em outro ponto, alega a impugnante que os valores de patrimônio líquido exigidos somente seriam atendidos por uma ou duas empresas no país; que somente as empresas que auditaram duas das agências de fomento (Fomento Paraná ou Desenvolve SP) além de grandes bancos (comerciais, múltiplos com carteira comercial, e de desenvolvimento), terão possibilidade de participar do presente processo licitatório; e ainda, que estarão sendo excluídas todas as empresas de auditoria que já prestaram serviços em agência de fomento. Por fim, afirma que o certame está sendo direcionado somente para aquelas empresas que prestaram serviços para a licitadora ou para Desenvolve/SP, preterindo todo o mercado de auditoria, inclusive daquelas empresas que já prestaram serviços para agências de fomento.

Para tanto, apresentou quadro demonstrativo com a relação de 19 instituições financeiras públicas com natureza jurídica e atividade correlata da Fomento Paraná, como forma de expressar que as exigências editalícias estariam restringindo a participação no certame. Alega ainda que “entre as 13 instituições financeiras que cumpririam a exigência de PL de R\$ 821 milhões, somente a Agência de Fomento de São Paulo está acima da Fomento Paraná, quando falamos em Agências de Fomento.

Entretanto, é equivocada a interpretação do edital pela impugnante.

Observe-se, novamente, os itens contendo os requisitos para apresentação dos atestados:

4.2. Atestado(s) fornecido(s) por instituições financeiras, públicas ou privadas, autorizadas a funcionar pelo BACEN, que comprovem a realização da prestação de serviços compatíveis em características, quantidade e prazos com o objeto desta licitação:

I – emitidos por instituições financeiras com patrimônio líquido igual ou superior a R\$ 821.653.000,00 (oitocentos e vinte e um milhões, seiscentos e cinquenta e três mil reais) no período auditado, E;

II – emitidos por instituições financeiras com carteira de crédito própria com montante igual ou superior a R\$ 566.399.000,00 (quinhentos e sessenta e seis milhões, trezentos e noventa e nove mil reais) no período auditado.

Bem se vê, que o Edital **NÃO** restringe a apresentação de atestados emitidos somente por instituições financeiras públicas e, muito menos, emitidos somente por agências de fomento.

Em pesquisa na mesma fonte informada pela impetrante (Anexo I), verificamos que existem 99 instituições financeiras, públicas ou privadas, autorizadas a funcionar pelo BACEN, com o patrimônio líquido mínimo exigido no edital, e 157 com carteira de crédito mínima, entre elas, bancos comerciais públicos e privados, agências de fomento, sociedades de crédito,



financiamento e investimento, cooperativas, cooperativas de crédito, associações de poupança, etc.

Novamente, por amor ao debate, deve ser observado que não há restrição de temporalidade no edital.

4.2.1. Os atestados deverão ser apresentados em papel timbrado da empresa emitente, assinados e datados, e devem comprovar que a entidade realizou prestação de serviços de auditoria independente de instituições financeiras autorizadas a funcionar pelo BACEN, elaboradas de acordo com as práticas contábeis adotadas no Brasil, contemplando o período de, pelo menos, um exercício social (01 de janeiro a 31 de dezembro);

Os valores mínimos foram determinados com base nos dados da Fomento Paraná na data de 30.06.2018, porém o Edital não restringiu temporalidade da execução dos serviços contemplados nos atestados. Podem ser apresentados, portanto, atestados de qualquer exercício social anterior – desde que completos.

Imaginando-se todo o universo das instituições financeiras relacionadas anteriormente, e se várias delas, podem ter sido auditadas por mais de uma empresa de auditoria em diferentes exercícios, então o universo de possíveis atestados que poderiam ser apresentados cresce exponencialmente.

Ora, não há, portanto, que se falar em caráter restritivo (muito menos que o certame está sendo direcionado somente para aquelas empresas que prestaram serviços para licitadora ou para Desenvolve/SP), uma vez que todas as empresas de auditoria que tenham prestado serviços às diversas instituições financeiras relacionadas (Anexo I), estariam aptas a participar do certame.

Diante de todo o exposto e, considerando-se os Acórdãos 697/2006 e 22997/2007 – TCU – Plenário:

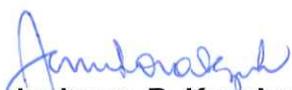
Os critérios estabelecidos em procedimentos licitatórios para a qualificação técnico-operacional devem ater-se, única e exclusivamente, ao objetivo de selecionar uma empresa que tenha as condições técnicas e operacionais necessárias para realizar o empreendimento licitado. Acórdão 2299/2007 Plenário (Sumário)



julgo improcedente a impugnação ao edital, por estar em consonância com a legislação e jurisprudência pertinente.

Deve, entretanto, a empresa impugnante, observar que a sessão pública da LICITAÇÃO/RPP/FOMENTOPARANÁ/Nº01-19 programada para o dia 02.04.2019 foi suspensa.

Cordialmente,



Jucimara R. Kovalczuk

Agente de Licitação

Agência de Fomento do Paraná S.A.