

## AO GOVERNO DO ESTADO DO AMAZONAS

Ref.: Pregão Presencial N° 007/2019  
Processo nº: 01.01.018502.00002028.2019

SPROWEB	
PROTOCOLO ADS	
N° PROCESSO:	—
N° PROTOCOLO:	—
RECEBIDO EM:	27 / 11 / 19
AS	14 : 30 HS.
<i>[Assinatura]</i>	

A **LOCALIZA RENT A CAR S/A**, inscrita no CNPJ sob o n.º 16.670.085/0001-55, com sede em Belo Horizonte/MG, Avenida Bernardo de Vasconcelos, nº 377 – Cachoeirinha. CEP: 31.150-000, por seus representantes legais, vem, respeitosamente, com fulcro no **item 12.1 do Ato Convocatório** apresentar

### IMPUGNAÇÃO

pelas inclusas razões de fato e de direito a seguir expostas, as quais requer sejam recebidas e, depois de cumpridas as formalidades cabíveis, seja a presente conhecida e provida.

#### I. SÍNTESE DOS FATOS E CONTEXTUALIZAÇÃO

O Governo do Estado do Amazonas publicou o Edital nº 007/2019 para Registro de Preços, na modalidade Pregão Presencial, tipo menor preço global por item, para futura contratação de empresa especializada na prestação de serviço de locação de veículos automotivos, sem fornecimento de motoristas e combustível, com vistas ao atendimento às necessidades da Agência de Desenvolvimento Sustentável do Amazonas – ADS.

Ocorre que, o Edital apresenta condições que restringem a ampla competitividade ao exigir veículos com emplacamento local, zero quilômetros, e entregues em prazo inexecuível.

Mais um ponto a ser destacado são as condições omissas no edital, que configuram condições indispensáveis para a correta precificação do serviço, ao não constar: (i) limite das coberturas de seguro para danos a terceiros; (ii) condições de reembolso pelas infrações de trânsito, ; em desacordo com o art. 40 da Lei 8666/93.

Por fim, ao definir as condições necessárias para autorizar a participação no certame das partes interessadas, por equívoco, para demonstração da Qualificação Econômico-Financeira exigiu-se a apresentação de Índices de Liquidez Geral (LG), Liquidez Corrente (LC) e índice de Solvência Geral (ISG) maiores ou iguais a 01 (um) cumulado com a comprovação de capital social equivalente a 10% da licitação. **A não**

*[Assinatura]*

apresentação destes Índices conduziria, nos termos do Edital, à inabilitação do licitante neste processo licitatório.

Ocorre que a exclusão do licitante do processo licitatório pela **condição única** de possuir Índice de Liquidez Geral e Liquidez Corrente inferior a 01 (um) contraria a Instrução Normativa nº 10/2012 do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão.

É, pois, o que se passará a expor de forma pormenorizada.

## II. DO EMPLACAMENTO NO ESTADO DO AMAZONAS. *Da restrição ao caráter competitivo do certame. Da onerosidade excessiva.*

Consta no Edital, a indicação de que os veículos da frota devem ser emplacados no estado do Amazonas, ocorre que, ao determinar que os veículos, sejam emplacados e licenciados no estado do Amazonas, claramente estabelece-se distinção entre locadoras de veículos que possuem sede no estado do Amazonas e as que não possuem, **restringindo a participação somente aos licitantes do estado.**

**É inegável que as licitantes que possuem capacidade de fornecer veículos automotores para locação**, mas que não possuem matriz no estado do Amazonas, **estão aptas a atender ao objeto do certame, podendo inclusive oferecer preços mais vantajosos, atendendo ao tipo licitado que é o de menor preço.**

Vale registrar, desde logo, que a obrigatoriedade de ter os carros emplacados em local determinado constitui verdadeira **"sanção política"** que tem por objetivo compelir as empresas locadoras de veículos, como a Impugnante, ao recolhimento do IPVA para o estado do Amazonas, relativamente aos automóveis de que são proprietárias – posto que o registro e o licenciamento veicular pressupõem o prévio recolhimento deste imposto no Estado (art. 131, CTB) –, sob pena de inviabilizar sua participação em processos licitatórios.

Nesse cenário, percebe-se claramente que a Impugnante está sujeita ao injusto cerceamento de participar de licitações do estado do Amazonas, pela exigência do IPVA sobre veículos já tributados no Estado de Minas Gerais, uma vez que o edital:

1. Desconsidera a hipótese de incidência do IPVA definida constitucionalmente, criando novos fatos geradores específicos para empresas locadoras, **desvinculados do conceito de propriedade**, afrontando os arts. 155, III, da CF/88, 110 do CTN e 1.228 do Código Civil;
2. Viola os arts. 158, III e 22, XI, da CF/88 cc art. 120 do CTB, que determinam que o local de incidência do IPVA é o Estado em que o veículo encontra-se legitimamente licenciado, que deve coincidir com o local de domicílio de seu proprietário (**e não o local de locação do veículo, que ocorre em diversos estados em um mesmo exercício**);

3. Desconsidera o local de domicílio da Autora, nos termos do art. 75, IV do Código Civil e 127 do CTN, além de criar novos conceitos de domicílio, violando o art. 22, I, da CF/88;

Ocorre, porém, que é **flagrantemente inconstitucional a adoção de medidas que impedem ou restringem a participação da impugnantes na licitação como meio coercitivo para a cobrança de tributos.**

Se não bastasse, as condições impostas no edital denotam **incompatibilidade com o disposto no artigo 120<sup>1</sup> da Lei nº. 9.503/97 (Código de Trânsito Brasileiro)**, além de **violar frontalmente a competência legislativa (privativa) outorgada à União Federal, pelo artigo 22, inciso XI<sup>2</sup>, da Constituição da República**, para legislar sobre matérias relativas a trânsito e transporte, como é a determinação de registro veicular. Mesmo não legislando sobre o tema, o edital claramente impõe restrições que caberiam exclusivamente à União.

E, ainda, tem-se que os preceitos insertos no edital **violam as garantias da liberdade de trabalho e da liberdade de iniciativa**, que são pilares sobre os quais está erigida a ordem econômica, e que se fundamenta a República, nos termos do artigo 1º, inciso IV<sup>3</sup>, e dos artigos 5º, inciso XIII<sup>4</sup> c/c 170<sup>5</sup> da Constituição Federal.

Reforça-se aqui que a exigência de emplacamento em estado determinado afasta a ampla competitividade e é desarrazoada, uma vez que **o local de emplacamento não afeta o atendimento ao objeto licitado**. Confrontando entendimento sólido do Tribunal de Contas da União e dos Estados conforme já demonstrado acima e baixo:

TJ-MA - Apelação APL 0239922011 MA 0019464-08.2010.8.10.0001 (TJ-MA)  
Data de publicação: 09/11/2015  
Ementa: Ementa. LICITAÇÃO. DISPOSIÇÕES DO EDITAL. ABUSIVIDADE DE EXIGÊNCIAS. MÁCULA DO PROCESSO LICITATÓRIO. INVALIDAÇÃO. **1. AS EXIGÊNCIAS CONSTANTES DO EDITAL DE LICITAÇÃO NÃO DEVEM CERCEAR DIREITO OU CRIAR DIFICULDADES À PARTICIPAÇÃO DE EMPRESAS INTERESSADAS.** 2. As exigências devem estar em consonância com as disposições da Lei nº 8.666 /93. 3. Recurso conhecido e improvido.

<sup>1</sup> Art. 120. Todo veículo automotor, elétrico, articulado, reboque ou semi-reboque (sic), deve ser registrado perante o órgão executivo de trânsito do Estado ou do Distrito Federal, no Município de domicílio ou residência de seu proprietário, na forma da lei.

<sup>2</sup> Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre: XI - trânsito e transporte;

<sup>3</sup> Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos: IV - os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa;

<sup>4</sup> Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: XXIII - a propriedade atenderá a sua função social;

<sup>5</sup> Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios: II - propriedade privada; III - função social da propriedade; IV - livre concorrência;

Também por pertinente, ainda acerca do princípio da legalidade e da manutenção do caráter competitivo do certame, menciona-se que o jurista **Luis Carlos Alcoforado** sustenta, *in verbis*:

Frauda-se, ainda, o princípio da competitividade quando a Administração admite, prevê, inclui ou tolera, no ato convocatório, cláusulas ou condições que comprometam, restrinjam, ou frustrem o caráter competitivo e **estabeleçam preferências ou distinção em razão da naturalidade, da sede ou domicílio dos licitantes** ou de qualquer outra circunstância impertinente ou irrelevante para o específico objeto do contrato. Exigências editalícias intolerantes são aquelas que visam a abater um ou vários licitantes, determinados ou incertos, afastando-os da disputa em decorrência de uma cláusula ou condição iníqua, particular e exótica, capaz de restringir e frustrar o caráter competitivo do certame.

Ainda que fosse mantido entendimento da obrigatoriedade de emplacamento dos veículos definitivos, cumpre observar que, a exigência de emplacamento local para os veículos substitutos é excessiva e IMPOSSÍVEL, já **que os veículos automotores, por sua natureza móvel, podem deslocar-se por todo o território nacional**. E diante da realidade que se apresentaria se cada Estado da Federação exigisse emplacamento local dos veículos que por lá circulam, a CR/88 adotou critério objetivo para a definição da competência tributária, no intuito de evitar divergência e a nefasta consequência advinda da guerra fiscal que se instauraria. E este critério se materializa por meio do local de licenciamento do veículo.

As locadoras com matriz em outro estado e com diversas agências, como a ora impugnante, possibilitam a retirada e devolução de veículos em agências diferentes, sendo impossível garantir que, para situações eventuais, terão carros emplacados no estado para substituição.

Aliás, esse remanejamento constante da frota, tanto entre localidades situadas em um mesmo Estado, quanto entre Estados distintos, é o traço característico e essencial do negócio de aluguel de carros. Do contrário, chegar-se-ia ao absurdo de o locatário/cliente – detentor da posse direta do bem – ser impedido de transitar livremente com o automóvel locado em todo o território nacional, a inviabilizar a própria atividade das locadoras, em clara ofensa ao princípio Constitucional da Livre Iniciativa.

Repita-se, por ser demais relevante: o veículo automotor é um bem móvel e, como tal, possui livre mobilidade no território nacional, o que não altera a situação de domicílio do proprietário e registro do bem, critérios estes eleitos pelo legislador para definição do local de pagamento do IPVA. Nesse sentido, como bem móvel por natureza, o local de situação do veículo se revela imprestável para esses fins.

A Constituição fixou um critério de conexão único para viabilizar a cobrança do IPVA pelos Estados e pelo Distrito Federal: o local de licenciamento do veículo, o que

deve ser observado por todos os Estados, sob pena de invasão de competência alheia e bitributação, terminantemente vedada pelo Sistema Constitucional brasileiro, especialmente considerando o Princípio Federativo encartado no artigo 1º da CR/88.

Exercendo sua competência legislativa, a União editou a Lei nº 9.503/97, que estabelece o Código de Trânsito Brasileiro (CTB). O artigo 120 do referido diploma dispõe sobre o licenciamento de veículos automotores, como se verifica abaixo:

Art. 120. Todo veículo automotor, elétrico, articulado, reboque ou semi-reboque, deve ser registrado perante o órgão executivo de trânsito do Estado ou do Distrito Federal, no Município de domicílio ou residência de seu proprietário, na forma da lei.

Exigir que as locadoras tenham carros substitutos emplacados no estado, para atendimentos esporádicos é flagrante desrespeito, afastando completamente locadoras que não possuem veículos emplacados no estado, mas poderiam providenciar o emplacamento somente dos carros definitivos.

**Uma licitante não poderá sofrer tratamento desigual e prejudicial em relação às demais empresas locadoras, haja vista que isto seria uma ofensa ao princípio da isonomia, garantido constitucionalmente, tanto no artigo 5º, quanto no artigo 150 da Carta Magna.**

Além de todo o exposto, tendo em vista o objeto licitado, a manutenção desta cláusula, onera excessivamente o certame, porquanto locadoras de outros Estados poderão ter propostas mais vantajosas à Administração, em face daquelas que estão licitando no Estado, sendo certo que esta exigência não traz qualquer benefício a Administração pública que a motive a manter essa disposição.

Diante todo o exposto, a exigência do emplacamento local constitui afronta ao princípio da ampla competitividade<sup>6</sup>, da legalidade e da vantajosidade à administração pública, devendo a mesma ser excluída.

### **III. DAS OMISSÕES QUE IMPACTAM A PROPOSTA COMERCIAL A SER APRESENTADA PELAS LICITANTES. Onerosidade excessiva**

Conforme já disposto no item contextualização da presente impugnação Edital do certame encontra-se omissa por não constar limites para cobertura de seguro, tampouco as condições para reembolso das infrações de trânsito, em desacordo com o art. 40 da Lei 8666/93.

<sup>6</sup> § 1º É vedado aos agentes públicos:

I - admitir, prever, incluir ou tolerar, nos atos de convocação, cláusulas ou condições que comprometam, restrinjam ou frustrem o seu caráter competitivo, inclusive nos casos de sociedades cooperativas, e estabeleçam preferências ou distinções em razão da naturalidade, da sede ou domicílio dos licitantes ou de qualquer outra circunstância impertinente ou irrelevante para o específico objeto do contrato, ressalvado o disposto nos §§ 5º a 12 deste artigo e no art. 3º da Lei no 8.248, de 23 de outubro de 1991.

A Lei 8666/93 que regulamenta os processos licitatórios determina quais cláusulas devem contar obrigatoriamente em todo Edital:

Art. 40. O edital conterà no preâmbulo o número de ordem em série anual, o nome da repartição interessada e de seu setor, a modalidade, o regime de execução e o tipo da licitação, a menção de que será regida por esta Lei, o local, dia e hora para recebimento da documentação e proposta, bem como para início da abertura dos envelopes, e indicará, obrigatoriamente, o seguinte:

**I - objeto da licitação, em descrição sucinta e clara;**

XIII - limites para pagamento de instalação e mobilização para execução de obras ou serviços que serão obrigatoriamente previstos em separado das demais parcelas, etapas ou tarefas;

XIV - condições de pagamento, prevendo:

- a) prazo de pagamento não superior a trinta dias, contado a partir da data final do período de adimplemento de cada parcela;
- c) critério de atualização financeira dos valores a serem pagos, desde a data final do período de adimplemento de cada parcela até a data do efetivo pagamento;
- d) compensações financeiras e penalizações, por eventuais atrasos, e descontos, por eventuais antecipações de pagamentos;

Assim sendo, o Edital encontra-se omissso ao não estabelecer limite para a cobertura de seguros.

Isto porque, em relação a ausência de limite na cobertura de seguros, a Superintendência de Seguros Privados/SUSEP, responsável por regularizar a oferta de seguros no Brasil, define as seguintes regras:

CIRCULAR SUSEP No 269, de 30 de setembro de 2004:

Art. 2o **Deverão constar, das condições contratuais**, glossário com as definições dos termos técnicos utilizados no contrato, observando-se em função da estrutura de cada produto, **NO MÍNIMO, as seguintes definições:** valor de mercado referenciado ou valor determinado, apólice, avaria, aviso de sinistro, beneficiário, bônus, endosso, franquia, prêmio, proposta, salvados, segurado, seguradora, sinistro, vistoria prévia, regulação de sinistro, indenização integral e **limite máximo de garantia ou limite máximo de indenização (LMI)**, além do questionário de avaliação de risco.

Art. 4o As sociedades seguradoras, que comercializarem apólices de seguro de automóveis, podem oferecer ao segurado, quando da apresentação da proposta, a **cobertura de "valor de mercado referenciado" e/ou de "valor determinado"**.

Art. 15. Além das informações previstas em normativos específicos, a proposta e a apólice do seguro de que trata a presente Circular deverão conter, ainda, os seguintes dados:



- I – identificação do bem segurado;
- II – o valor atribuído ao bem, na modalidade de seguro “valor determinado”;
- III – indicação da tabela de referência e da tabela substituta, bem como seus respectivos veículos de publicação;
- IV – indicação do fator de ajuste, em percentual, a ser utilizado;
- V – prêmios discriminados por cobertura;
- VI – **limites de indenização por cobertura;**
- VII – franquias aplicáveis;
- VIII – bônus, quando houver; e
- IX – respostas ao questionário de avaliação de risco, quando houver.

Portanto, a ausência quanto as coberturas de seguro além de contrariar as normas estabelecidas pela SUSEP, impactam diretamente no custo mensal para contratação de uma apólice, porquanto as Locadoras deverão contratar as mais completas na tentativa de prever todos os possíveis riscos e prejuízos aos bens, onerando, assim, o serviço.

Ademais, em relação às multas por infração de trânsito, inexistem dúvidas de que as mesmas são de responsabilidade do usuário do carro, uma vez que constitui fator atinente exclusivamente ao condutor do veículo que agiu em desconformidade com as leis de trânsito brasileira, não podendo as mesmas ser suportadas pela locadora.

É inquestionável que as multas por infração de trânsito constituem ônus aos licitantes, ônus estes que precisam ser reembolsados pelo órgão, por ser de responsabilidade exclusiva do condutor e não da contratada.

Sem a indicação de responsabilidade do órgão, as licitantes ficam impossibilitadas de apresentar seus preços de forma coerente e mais do que isso, obriga que as licitantes elevem seus preços para tentar cobrir o valor de possíveis infrações de trânsito que venham a ocorrer, onerando excessivamente o certame.

Cumprido esclarecer, ainda, que, caso a Licitante opte por realizar o pagamento das infrações, o Edital deverá constar, de forma clara e concisa, o prazo para envio do comprovante de quitação da multa para eventual demonstração ao órgão de trânsito e, ainda, para arquivamento e controle das Locadoras.

Não garantir que o edital esteja claro e completo contraria substancialmente o princípio da legalidade<sup>7</sup>.

Válido ressaltar que omissões podem ensejar prorrogação ao prazo para início de etapas de execução, conclusão e entrega:

<sup>7</sup> Lei 9.784/99

Art. 2º **A Administração Pública obedecerá**, dentre outros, **aos princípios da legalidade**, finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, interesse público e eficiência.

Parágrafo único. Nos processos administrativos serão observados, entre outros, os critérios de:

**I - Atuação conforme a lei e o direito;** (grifos nossos)

Art. 57. A duração dos contratos regidos por esta Lei ficará adstrita à vigência dos respectivos créditos orçamentários, exceto quanto aos relativos:

§ 1º **Os prazos de início de etapas de execução, de conclusão e de entrega admitem prorrogação**, mantidas as demais cláusulas do contrato e assegurada a manutenção de seu equilíbrio econômico-financeiro, desde que ocorra algum dos seguintes motivos, devidamente autuados em processo:

**VI - omissão ou atraso de providências a cargo da Administração, inclusive quanto aos pagamentos previstos de que resulte, diretamente, impedimento ou retardamento na execução do contrato, sem prejuízo das sanções legais aplicáveis aos responsáveis.**

Diante do exposto, constata-se vício na fase interna do procedimento licitatório, pois foi falha a elaboração da especificação do objeto, considerando que não foi elaborado de forma precisa e clara.

**Exaustivamente comprovado os possíveis riscos decorrentes de omissões no ato convocatório, a não completude do Edital configura flagrante desrespeito ao princípio da legalidade e da seleção da proposta mais vantajosa à Administração.**

#### **IV. DA OBRIGATORIEDADE DE COMPROVAR A IMPRESCINDIBILIDADE DE CARRO ZERO QUILOMETRO. Desconsideração do princípio da ampla concorrência.**

É entendimento cediço do Tribunal de Contas que a solicitação de veículo zero quilômetro somente é possível se comprovado pela Administração Pública que veículos com baixa quilometragem não atendem às necessidades do Órgão, caso contrário, a exigência constitui exclusivamente mecanismos de restrição a competitividade do certame:

TCE/SP - TRIBUNAL PLENO – SESSÃO DE 11/12/2013 – SECÇÃO MUNICIPAL.  
Processo:2928.989.13-6

[...]A propósito, como bem observou o Ministério Público de Contas, a manutenção dos veículos incumbe à contratada e não à contratante. É o que se depreende das disposições editalícias constantes dos Itens 7.2 do Edital e 22.10 da Minuta do Contrato, e das regras estabelecidas no Anexo I – Termo de Referência. Dessa forma, sequer sob esse ponto de vista a imposição se sustentaria.

A previsão contraria, ainda, a jurisprudência deste Tribunal, a exemplo do julgamento dos processos 41974/026/08, 42114/026/08 e 42341/026/08, mencionado pelo senhor Secretário-Diretor Geral e da decisão recentemente proferida no processo nº. 2080.989.13-0, sob relatoria do eminente Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo, em Sessão Plenária de 02/10/2013.

Diante do exposto, na esteira da jurisprudência deste Tribunal, considero parcialmente procedente a Representação, devendo a Prefeitura Municipal de Salto excluir dos lotes em disputa os veículos que necessitem de adaptações, os quais deverão compor lotes ou certames distintos, e, de igual modo, afastar a exigência de que os veículos sejam "0 km".

TCE/SP - TRIBUNAL PLENO – SESSÃO DE 20/08/2014 – SEÇÃO MUNICIPAL EXAME PRÉVIO DE EDITAL. Processo: 2806.989.14-1.

Desse modo, considerando a inexistência de justificativa técnica para a exigência imposta no Edital de que os veículos tenham sido fabricados no ano de 2013, que seja suficiente para demonstrar sua pertinência a uma finalidade pública, necessário que se fixe a idade máxima da frota em patamares mais razoáveis.

Diante do exposto, meu voto acompanha as manifestações exaradas pelo Ministério Público de Contas e pela Secretaria-Diretoria Geral e considera procedente a representação, devendo a Representada promover a adequação do ato convocatório e anexos, passando a admitir a comprovação de propriedade ou de posse das máquinas, equipamentos e veículos, por qualquer instrumento jurídico idôneo, além de modificar a idade máxima da frota, adotando patamares mais razoáveis, e, por fim, suprir a omissão relativa à quilometragem diária estimada para cada veículo.

Além da restrição a ampla competitividade a exigência constitui ofensa também, ao princípio da razoabilidade. Diogo de Figueiredo Moreira Neto, quanto à necessária razoabilidade nas licitações, HELY L. MEIRELLES menciona que<sup>8</sup>:

"(...) a razoabilidade atua como critério, finalisticamente vinculado, quando se trata de valoração dos motivos e da escolha do objeto para a prática do ato discricionário. Deve haver, pois uma relação de pertinência entre a finalidade e os padrões de oportunidade e de conveniência".

Também por pertinente, ainda acerca do princípio da legalidade e da manutenção do caráter competitivo do certame, menciona-se que o jurista **Luis Carlos Alcoforado** sustenta, *in verbis*:

Frauda-se, ainda, o princípio da competitividade quando a Administração admite, prevê, inclui ou tolera, no ato convocatório, cláusulas ou condições que comprometam, restrinjam, ou frustrem o caráter competitivo e estabeleçam preferências ou distinção em razão da naturalidade, da sede ou domicílio dos licitantes ou de qualquer outra circunstância impertinente ou irrelevante para o específico objeto do contrato. Exigências editalícias intolerantes são aquelas que visam a abater um ou vários licitantes, determinados ou incertos, afastando-os da disputa em decorrência de uma cláusula ou condição iníqua, particular e exótica, capaz de restringir e frustrar o caráter competitivo do certame.

<sup>8</sup> Meireles, Helly Lopes; Direito Administrativo.

Diante todo o exposto, resta evidente que este duto Órgão se equivocou ao limitar a ampla concorrência no processo licitatório aqui referido com a exigência de que os carros a serem disponibilizados sejam zero km.

#### **V. DAS EXIGÊNCIAS MANIFESTADAMENTE IMPOSSÍVEIS. Do prazo para entrega dos carros.**

O Edital estabelece que os carros zero quilômetros sejam entregues no prazo de 15 (quinze) para recebimento dos veículos, ocorre que tal prazo é de cumprimento inexecutável uma vez que carro zero quilômetro depende da compra em montadoras ou concessionárias e regularização no órgão de trânsito.

Válido ressaltar que em média o prazo despendido pelas montadoras e concessionárias para entrega de carros é de 60 a 90 dias. A própria dinâmica de comprar um veículo na montadora, fabricar o veículo, entregar o veículo para a locadora, emplacamento, e entrega ao cliente, por si só demonstra tratar de procedimento que depende de tempo.

Uma vez que as locadoras não conseguirão cumprir com o prazo para disponibilizada de carro 0km, frente a impossibilidade do pedido, resta claro que tal solicitação deve ser afastada.

Ainda que alguma locadora declarasse ser possível atender no prazo estabelecido em edital, ficaria claro que ela já possui em sua frota veículo 0km parado para atendimento ao órgão, denotando tratamento privilegiado a eventual locadora que está em fase de renovação de frota ou de abertura de agência, restringindo a concorrência exclusivamente a tal licitante, esse é o entendimento do Tribunal de Contas da União:

#### **TCU – Acórdão nº 186/2010-Plenário**

Exigência restritiva ao caráter competitivo da licitação. Representação formulada ao TCU levantou supostas irregularidades em licitação promovida pela Eletronorte, cujo objeto era a locação de unidades geradoras em Rio Branco/AC. Entendeu o relator não ter sido apresentada justificativa razoável para a fixação do prazo de 60 dias, após a assinatura do contrato, para início da operação comercial da Etapa I, prazo considerado exíguo para as providências pertinentes à importação dos equipamentos necessários à execução do contrato. **Na prática, enfatizou o relator, a exigência implicara privilégio àquelas empresas que dispunham dos equipamentos previamente, em prejuízo à ampla competição do certame, violando assim o disposto no art. 3º, I, da Lei n.º 8.666/93.** A corroborar sua assertiva, ressaltou que 21 empresas interessadas retiraram o edital da licitação, mas apenas 3 participaram do certame, “sendo que somente duas foram habilitadas à fase de proposta de preço”. Acompanhando a manifestação do

relator, deliberou o Plenário no sentido de aplicar multa ao ex-Diretor de Gestão Corporativa da Eletronorte, responsável pela irregularidade.

Ante o exposto, é razoável e necessário, que o órgão estabeleça prazo não inferior a 90 dias para entrega dos carros e aumentando o prazo de entrega. Para que o órgão não fique por período extenso sem veículo, é possível estabelecer em edital a hipótese de entrega de temporária de veículos disponíveis na frota da locadora.

#### **VI. DA LIMITAÇÃO RELATIVA A QUALIFICAÇÃO ECONÔMICO-FINANCEIRA. Desconsideração do princípio da ampla concorrência.**

A exigência de comprovação da Qualificação Econômico-Financeira é feita aos licitantes para cumprir com a finalidade e a segurança da contratação, resguardados os interesses da Administração. **A demonstração de Índice de Liquidez inferior a 01 (um), não representa automaticamente a incapacidade de o licitante participar do certame.**

O Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, na **Instrução Normativa nº 02/2010**, expressamente definiu que, caso o licitante apresente Índice de Liquidez inferior a 01 (um), lhe é facultada, para comprovação da qualificação financeira, a apresentação do capital mínimo ou do patrimônio líquido mínimo ao atendimento do certame:

Art. 43. Os atos convocatórios devem conter cláusulas que assegurem o cumprimento das disposições contidas nesta norma, bem como as descritas nos incisos seguintes, de modo a explicitar que: V – a comprovação da situação financeira da empresa será constatada mediante obtenção de índices de Liquidez Geral (LG), Solvência Geral (SG) e Liquidez Corrente (LC), resultantes da aplicação das fórmulas (...).

V – a comprovação da situação financeira da empresa será constatada mediante obtenção de índices de Liquidez Geral (LG), Solvência Geral (SG) e Liquidez Corrente (LC), resultantes da aplicação das fórmulas (...).

Art. 44. O instrumento convocatório deverá prever, também, que **as empresas que apresentarem resultado igual ou menor que 01 (um), em qualquer dos índices referidos no inciso V do art. 43 desta norma, 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 do referido diploma legal, para fins de contratação.

A previsão busca garantir justamente a ampliação da disputa entre todos os licitantes capazes de garantir o cumprimento da obrigação e, por consequência, a

seleção da proposta mais vantajosa à Administração, princípio que deve nortear as licitações.

A Lei Federal nº 8.666/1993 prevê que, para a habilitação na licitação, exigirá-se dos interessados documentação relativa à qualificação econômico-financeira<sup>9</sup>, com o objetivo de aferir a capacidade do licitante de executar os compromissos que por ventura lhe serão adjudicados, na hipótese de vencimento do certame.

No art. 31, detalha-se a documentação exigível para fins de qualificação econômico-financeira. Destaca-se:

Art. 31. A documentação relativa à qualificação econômico-financeira limitar-se-á a:

§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.

Veja que **o que a Lei pretende garantir é a capacidade financeira suficiente do licitante para cumprir com os compromissos que serão assumidos caso seja vencedor da licitação.**

A Instrução Normativa nº 02/2010, em interpretação da Lei, expressamente declara que **a apresentação do Índice de Liquidez não deve ser entendida isoladamente, como único parâmetro garantidor da capacidade financeira de potenciais fornecedores da Administração.** Define-se que, se o licitante apresenta Índice inferior a 01(um), passa-se necessariamente à análise do capital mínimo ou patrimônio líquido mínimo exigível, nos termos do art. 31, §§ 2º e 3º da Lei nº 8.666/1993.

A avaliação da capacidade de uma empresa deve permear outros fatores que, impactam diretamente na capacidade de adimplir suas obrigações (econômico-financeira e técnica): sua estrutura; pessoal; contratos anteriores (atestados de capacidade técnica); demonstração de resultados; capital social, patrimônio líquido;

<sup>9</sup> Lei Federal nº 8.666/1993, art. 27. Para a habilitação nas licitações, exigirá-se dos interessados, exclusivamente, documentação relativa a: III – qualificação econômico-financeira.

O Tribunal de Contas da União manifestou-se sobre o tema:

**Decisão 269/2001 – Plenário**

Trata-se de processo de acompanhamento da concessão do Aproveitamento Hidrelétrico de Campos Novos, localizado no Estado de Santa Catarina.

5. Em seguida, a ANEEL apresenta os índices de liquidez corrente e geral de dez empresas geradoras que estão em funcionamento normal e demonstra que, em quase todos os casos, os índices de liquidez são inferiores a 0,4 (zero vírgula quatro). Com base nesses dados ressalta que, se fossem observados os critérios tradicionais de análise e não fossem consideradas as peculiaridades setoriais, avaliar-se-ia que a maior parte das empresas estaria em situação crítica. **Com fulcro nessa contestação dos critérios contábeis usualmente utilizados, os quais sustentam que os índices de liquidez devem ser superiores a 1 (hum), conclui afirmando que um índice de liquidez equivalente a 0,1 (zero vírgula um) é satisfatório**, em se tratando de licitação de aproveitamento de recursos hídricos, consideradas as peculiaridades setoriais.

8. Para possibilitar a realização de análises válidas da situação financeira de uma empresa, deve-se comparar os seus índices com os de outras empresas do mesmo setor. Nesse sentido, Matarazzo (Op. Cit., p. 190) afirmou que: 'A avaliação de um índice e a sua conceituação como ótimo, bom, satisfatório, razoável ou deficiente só pode ser feita através da comparação com padrões. Não existe o bom ou o deficiente em sentido absoluto... **Assim, é preciso definir um conjunto (universo) e, em seguida, comparar um elemento com os demais do conjunto para atribuir-lhe determinada qualificação[...]**

A grande questão reside no fato de analisar três aspectos: em que situações é aceitável a fixação de índices, quais seriam esses indicadores e qual seria o valor admissível para cada um deles.

Com relação ao primeiro, conforme disposição da norma, o objetivo da fixação de índices contábeis deve limitar-se à demonstração da capacidade financeira do licitante com vistas aos compromissos que terá que assumir caso lhe seja adjudicado o contrato, em que se pode deprender, portanto, que tal exigência deve ser proporcional ao objeto a ser contratado.

Já quanto ao segundo e terceiro aspectos, como a norma não identifica que índices poderão ser exigidos e quais os valores de referência – proibindo, somente a utilização de fatores de rentabilidade e lucratividade daqueles não usualmente adotados para correta avaliação da situação financeira suficiente ao cumprimento das obrigações decorrentes da licitação – floresceram entendimentos dos mais variados quanto a sua aplicação, porém todos eles são unificados quanto da pertinência da exigência ao objeto licitado e á garantia da ampla competitividade.

Por oportuno destacar, transcreve-se o entendimento do conceituado doutrinador Felipe Boselli:



Em uma segunda perspectiva, trazendo o exemplo de uma grande multinacional, que opte pelo regime de tributação de lucro real, é possível constatar uma prática consolidada de mercado.

As empresas optantes pelo lucro real adotam estratégia tributária diametralmente contrária à forma de aplicação de recursos de uma licitante que utilize o lucro presumido.

**As grandes empresas buscam reaplicar seus lucros como forma de investimento interno. Assim, é possível reduzir o lucro real aferido pelo balanço patrimonial e, conseqüentemente, os tributos pagos por esta empresa, visto que o Imposto de Renda incidirá sobre o lucro efetivamente percebido que, no caso das empresas que optem pelo lucro real, deverá ser, para efeito de tributação, o menor possível.**

Uma hipotética companhia, líder de mercado e em condições de absoluta solvência, não raras vezes, percebe resultados contábeis abaixo do padrão, **o que não significa, necessariamente, que a empresa está em dificuldade financeira, rumo à declaração de falência ou em situação similar.**

**Para uma empresa crescer e se desenvolver no mercado é fundamental que esta assuma compromissos que, invariavelmente, refletirão em seu passivo e, por conseguinte, em seus índices contábeis.**

No caso da LOCALIZA, empresa de notório reconhecimento, com quatro décadas de atuação no mercado, ações negociadas na Bolsa de Valores de São Paulo (BM&Fbovespa) desde 2005, 3,5 milhões de clientes e 7.295 colaboradores, maior rede de aluguel de carros da América do Sul: são 533 agências distribuídas em 372 cidades de nove países e uma frota de 111.358 carros e com amplo histórico de contratos firmados com o Poder Público, é incontestável que a apresentação do Índice de Liquidez inferior a 01 (um) não significa, sobremaneira, a incapacidade da empresa em cumprir com os aportes financeiros envolvidos no certame.

A Localiza utiliza de diversos indicadores com o objetivo de avaliar a situação financeira e patrimonial da Companhia, dentre os quais podemos destacar dois: (i) **EBITDA**: utilizado para medir o próprio desempenho, sendo que alguns investidores, agências de *rating* e analistas financeiros utilizam o EBITDA como um indicador do desempenho operacional e do fluxo de caixa da Companhia. O EBITDA é o lucro líquido antes do imposto de renda e contribuição social, despesas financeiras líquidas, despesas de depreciação e amortização; e (ii) **Dívida líquida**: indicador que melhor representa o endividamento real. A dívida líquida corresponde aos endividamentos de curto e longo prazos, deduzidos do caixa e equivalentes de caixa.

Abaixo demonstra-se o EBITDA, a dívida líquida e os índices calculados com base na mesma, dos últimos anos<sup>10</sup>:

<sup>10</sup> Fonte: Resultados Localiza – 1º Semestre de 2016.

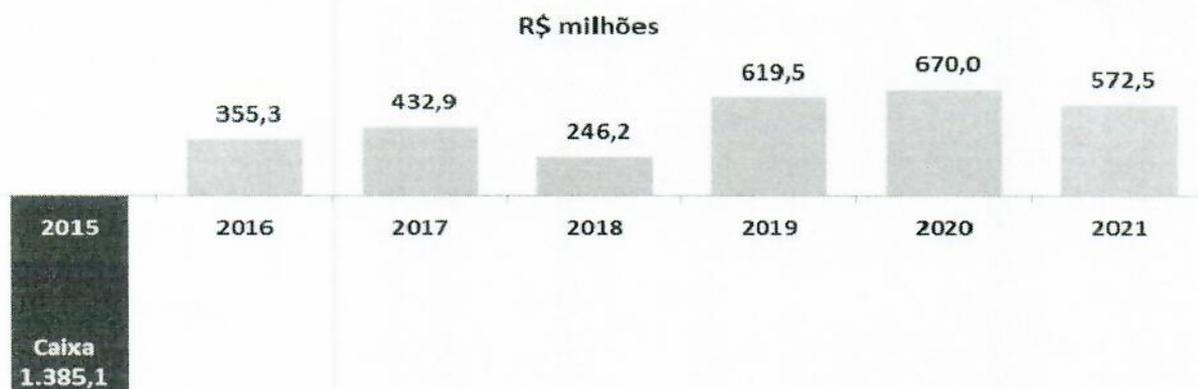
<http://localiza.riweb.com.br/listresultados.aspx?idCanal=itioSHxsne/DVY1QY8axbA==>

TOTAL DO ALUGUEL DE CARROS								2010	2011	2012	2013	2014	2015	Var.	1S15	1S16	Var.
Receita bruta do aluguel de carros (*)		838,0	1.019,4	1.132,3	1.208,4	1.352,1	1.316,9	-2,6%	634,4	636,8	0,8%						
Receita bruta da venda dos carros p/ renovação da frota (**)		1.104,7	1.244,7	1.250,6	1.486,1	1.671,4	1.679,2	0,5%	865,6	830,0	-4,1%						
Receita bruta total (*)		1.942,7	2.264,1	2.382,9	2.694,5	3.023,5	2.996,1	-0,9%	1.500,0	1.526,8	1,8%						
Impostos sobre receita																	
Aluguel de carros		(35,8)	(38,7)	(38,6)	(44,9)	(67,7)	(58,9)	-13,0%	(28,0)	(29,3)	4,6%						
Venda dos carros para renovação da frota		(3,6)	(3,6)	(3,3)	(3,1)	(3,5)	(2,5)	-28,6%	(1,3)	(1,0)	-23,1%						
Receita líquida do aluguel de carros (**)		802,2	980,7	1.093,7	1.163,5	1.284,4	1.258,0	-2,1%	606,4	667,5	10,1%						
Receita líquida de venda dos carros p/ renovação da frota (**)		1.101,1	1.241,1	1.250,3	1.483,0	1.667,9	1.676,7	0,5%	864,3	829,0	-4,1%						
Receita líquida total (**)		1.903,3	2.221,8	2.344,0	2.646,5	2.952,3	2.934,7	-0,6%	1.470,7	1.496,5	1,8%						
Custos diretos																	
Aluguel de carros		(317,8)	(382,7)	(476,6)	(536,9)	(577,3)	(618,1)	7,1%	(295,2)	(324,6)	10,0%						
Venda dos carros para renovação da frota (book value)		(980,0)	(1.092,0)	(1.058,5)	(1.271,9)	(1.428,4)	(1.396,3)	-2,2%	(715,5)	(707,2)	-1,2%						
Lucro bruto		605,5	747,1	798,9	837,7	946,6	920,3	-2,8%	460,0	464,7	1,0%						
Despesas operacionais (SG&A)																	
Aluguel de carros		(121,1)	(137,7)	(170,2)	(197,9)	(209,7)	(239,9)	14,4%	(114,9)	(122,2)	6,4%						
Venda dos carros para renovação da frota		(89,0)	(119,1)	(125,6)	(138,7)	(160,7)	(178,8)	11,3%	(89,3)	(79,5)	-11,0%						
Depreciação de carros		(65,9)	(86,4)	(212,7)	(85,6)	(78,1)	(38,9)	-50,2%	(18,8)	(29,7)	58,0%						
Depreciação e amortização de outros imobilizados																	
Aluguel de carros		(15,2)	(17,0)	(19,9)	(22,2)	(22,2)	(22,3)	0,5%	(11,1)	(11,9)	7,2%						
Venda dos carros para renovação da frota		(5,1)	(5,1)	(11,5)	(11,7)	(11,3)	(8,8)	-22,1%	(4,3)	(4,4)	2,3%						
Lucro operacional antes dos efeitos financeiros e IR (EBIT)		309,2	380,8	259,0	381,4	464,6	431,6	-7,1%	221,6	217,0	-2,1%						
Despesas financeiras líquidas		(87,1)	(123,8)	(95,3)	(77,9)	(107,8)	(140,4)	30,2%	(68,6)	(83,2)	21,3%						
Imposto de renda		(72,9)	(77,4)	(40,7)	(89,2)	(103,0)	(72,3)	-29,6%	(42,0)	(33,4)	-20,5%						
Lucro líquido do período		149,2	179,6	123,0	214,3	253,8	218,9	-13,8%	111,0	100,4	-9,5%						
Margem líquida		7,8%	8,1%	5,2%	8,1%	8,6%	7,5%	-1,1p.p.	7,5%	6,7%	-0,8p.p.						
EBITDA		395,4	490,3	503,1	501,1	576,2	501,6	-12,9%	255,8	263,0	2,8%						
Margem de EBITDA		20,8%	22,1%	21,5%	18,9%	19,5%	17,1%	-2,4p.p.	17,4%	17,6%	0,2p.p.						

Verifica-se, portanto, que a relação Dívida Líquida pelo Patrimônio Líquido, EBITDA e valor da frota permanecem confortáveis ao longo dos últimos três anos devido à forte geração de caixa.

Destaca-se que a frota da Companhia, a qual representa grande parte do ativo não circulante, é de fácil liquidez, visto que a Companhia possui estrutura própria para venda dos carros desativados, item destacado pelas principais agências de rating. Além disso, a maior parte da dívida tomada é usada para a compra de carros, ativo gerador de caixa para a Companhia.

Em 31 de dezembro de 2015, o perfil da dívida era bastante confortável, o saldo de caixa e equivalentes de caixa em 31 de dezembro de 2015 era mais que suficiente para liquidar as dívidas vencidas em 2016, 2017, 2018 e 50% da dívida vencida em 2019<sup>11</sup>.



<sup>11</sup> Fonte: Demonstrações Financeiras Localiza - <http://localiza.riweb.com.br/list.aspx?idCanal=Gicu6eXXVhu0b0eRjooCeA==>

16

A Companhia gerencia o risco de liquidez mantendo adequados recursos em caixa e equivalentes de caixa, com base no monitoramento contínuo da previsão dos fluxos de caixa e pela combinação dos perfis de vencimento dos ativos e passivos financeiros.

Demonstrada a total capacidade financeira da empresa e, porquanto, a segurança da Administração em ver cumprido o objeto licitado, vedar a participação da Localiza na licitação, além de ferir orientação expressa do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, **ofende o princípio da seleção da proposta mais vantajosa à Administração Pública.**

## VII. CONCLUSÃO E PEDIDOS

Por todo o exposto, ante a ameaça de violação do princípio da legalidade e da seleção da proposta mais vantajosa a LOCALIZA requer que a presente impugnação seja conhecida e provida, para os seguintes ajustes no Edital:

- a. Excluir a previsão de que os carros sejam emplacados no Estado do Amazonas;
- b. Inclusão no ato convocatório de todas as condições que se encontram omissas, incluindo:
  - (i) Disposição acerca do reembolso das infrações de trânsito;
- c. Inclusão no ato convocatório todas as condições que se encontram omissas, incluindo o limite da cobertura de seguro por danos causados a terceiros, sendo prática de mercado hoje pelas locadoras, cobertura de R\$ 50.000,00 para danos materiais e R\$ 100.000,00 para danos corporais;
- d. Inclusão da possibilidade de comprovação da capacidade econômica financeira por meio da comprovação de capital mínimo ou patrimônio líquido mínimo exigível;
- e. Exclusão da previsão de que os carros sejam zero quilômetro e caso seja demonstrada a imprescindibilidade, que seja alterado o prazo para entrega dos carros zero quilômetro para 90 (noventa) dias, enquadrando-se no prazo dispendido pelas montadoras para entrega de carros e regularização no Órgão de Trânsito;
- f. Caso seja mantida a obrigatoriedade de entrega em 15 (quinze) dias corridos que seja incluída a possibilidade de entrega de carros provisórios até a disponibilização dos carros definitivos, majorando o prazo de entrega para no mínimo 60 (sessenta) dias.

17

Caso não seja esse o entendimento desta douta Comissão Permanente de Licitação, requer a remessa dos autos à autoridade superior, para conhecimento e acolhimento do presente apelo, tendo em vista o que acima se expõe.

Pede deferimento.

Belo Horizonte, 27 de novembro de 2019.



LOCALIZA RENT A CAR S/A

(31) 3247 7544

licitacoes@localiza.com

A