



Caminhões  
Ônibus

MENEZES  
NIEBUHR

SOCIEDADE DE  
ADVOGADOS

## ILUSTRÍSSIMO(A) SENHOR(A) PREGOEIRO(A) DA COMPANHIA DE DESENVOLVIMENTO DOS VALES DO SÃO FRANCISCO E DO PARNAÍBA (“CODEVASF”)

Pregão Eletrônico nº 90005/2025

**VOLKSWAGEN TRUCK & BUS INDÚSTRIA E COMÉRCIO DE VEÍCULOS LTDA.** (adiante denominada “**VW Truck & Bus**”), pessoa jurídica de direito privado inscrita no C.N.P.J. sob nº 06.020.318/0001-10, com sede na Rua Volkswagen, nº 291, Jabaquara, São Paulo/SP, CEP 04344-901, vem à presença de Vossa Senhoria apresentar **IMPUGNAÇÃO AO EDITAL** da licitação em referência, na forma estabelecida no item 5.2 do edital, conforme passa a expor:

### I. PREÂMBULO E OBJETO DA IMPUGNAÇÃO

---

1. A CODEVASF deflagrou o presente pregão eletrônico para registro de preços destinado à aquisição de “*caminhão de sucção a vácuo (limpa fossa) com tanque de 8.000 l, para a área de atuação na 9ª Superintendência Regional da Codevasf, localizada no estado Goiás*”.
2. A **VW Truck & Bus** é uma das maiores fornecedoras mundiais de veículos pesados, inclusive caminhões, e tem interesse em participar do pregão. No entanto, verificou-se que as exigências de qualificação econômico-financeira são excessivamente restritivas à competição, apresentam contradições entre o que consta no edital e no termo de referência e carecem de justificativa adequada no processo licitatório – vícios que precisam ser sanados para garantir a regularidade do certame.
3. Considerando a vasta experiência e conhecimento da **VW Truck & Bus** no mercado, que a capacitam a antever que tais especificações comprometerão o certame, busca com a presente impugnação cooperar com a CODEVASF.



4. Desde logo, ressaltamos que a motivação da Impugnante não é de confrontação, mas de contribuição com a licitação, atentando para fatores atuais do mercado capazes de ensejar a revisão do edital.

## **II. RAZÕES DE IMPUGNAÇÃO. Qualificação econômico-financeira. Contradição entre critérios e ausência de motivação para a exigência de índices econômicos.**

5. O edital do certame prescreveu, dentre outros critérios obrigatórios, a comprovação da capacidade econômico-financeira por meio da apresentação de capital social mínimo e por índices financeiros superiores a 1, conforme especificado pelos itens 10.5.b) e 10.5.c3) do instrumento convocatório:

b) Registro de capital social mínimo de 10% (dez por cento) do valor orçado pela Codevasf para cada item, de forma independente e não acumulativa conforme **subitem 9.3** do Termo de Referência.

c3) Comprovação da situação financeira da empresa será constatada mediante a apresentação dos índices de Liquidez Geral (LG), Solvência Geral (SG) e Liquidez Corrente (LC), igual ou superior a 1 (um), obtidos pela aplicação das seguintes fórmulas:

$$LG = \frac{\text{Ativo Circulante} + \text{Realizável a Longo Prazo}}{\text{Passivo Circulante} + \text{Passivo Não Circulante}}$$

$$SG = \frac{\text{Ativo Total}}{\text{Passivo Circulante} + \text{Passivo Não Circulante}}$$

$$LC = \frac{\text{Ativo Circulante}}{\text{Passivo Circulante}}$$

Onde:

LG - Liquidez Geral

SG - Solvência Geral

LC - Liquidez Corrente

6. Contraditoriamente à previsão do edital, o item 9.3.1 do termo de referência prevê apenas a comprovação de capital social mínimo para a qualificação econômico-financeira:



### 9.3. QUALIFICAÇÃO ECONÔMICO-FINANCEIRA

9.3.1. As licitantes deverão apresentar, na fase de habilitação, capital social mínimo de 10% (dez por cento) do valor orçado pela Codevasf, por item que concorrer na licitação, não sendo de forma acumulativa.

7. Na própria capa do edital, onde são expostas as principais informações do certame, consta apenas o capital social mínimo:

#### Qualificação Econômico-Financeira

Registro de capital social mínimo de 10% (dez por cento) do valor orçado pela Codevasf para cada item, de forma independente e não de forma acumulativa, conforme subitem 9.3 do Termo de Referência.

8. A situação representa dois problemas. O primeiro é que há uma **contradição** entre edital e termo de referência. O segundo, e mais grave, é que **inexiste motivação** para a adoção dos índices contábeis como critérios de qualificação econômica.

9. Muito embora a legislação e a jurisprudência permitam a exigência de índices contábeis como meio de comprovação da saúde financeira dos licitantes, ponto essencial é que ela deve ser **motivada**. É exatamente o que se extrai do próprio **Anexo I – Justificativas**, tanto a exigência dos índices como a do capital social mínimo exigem fundamentação expressa:

#### Da exigência de apresentação de capital social mínimo:

A exigência de capital social compatível com o percentual dos itens vencidos, conforme regulamentado no Termo de Referência, tem como objetivo assegurar à Administração Pública que a empresa contratada possui condições financeiras adequadas para a execução contratual.

Esse critério encontra respaldo na Súmula nº 275 do TCU, que trata da legalidade da exigência de índices contábeis e de capacidade financeira, desde que devidamente justificados no processo licitatório. Além disso, o Relatório de Avaliação nº 906016 da CGU, em seu item 140, alerta para os riscos decorrentes da contratação de empresas com capital social reduzido, o que pode comprometer a execução do objeto licitado.

Cabe destacar ainda que, por força da Resolução DEX nº 687/2025, e suas alterações, em licitações voltadas à aquisição de máquinas pesadas, caminhões, caminhonetes, tratores e implementos agrícolas, a exigência de capital social mínimo, por item, torna-se obrigatória.



10. Além disso, a mencionada Resolução DEX nº 687/2025 e o Relatório de Avaliação nº 906016 da CGU nada tratam acerca da exigência dos índices econômicos para a qualificação econômico-financeira, tão somente do capital social mínimo.

11. Ao fim e ao cabo, não há qualquer justificativa para a adoção dos índices econômicos como critério de qualificação econômico-financeira. A exigência desacompanhada de justificativa viola o dever de motivação dos atos administrativos e contraria o disposto no próprio Anexo I do termo de referência, que limita a comprovação da capacidade econômico-financeira ao capital social mínimo.

12. O dever de motivação é pressuposto essencial de validade do ato administrativo. Conforme leciona CELSO ANTÔNIO BANDEIRA DE MELLO, *“A motivação integra a ‘formalização do ato’ [...]. É a exposição dos motivos, a fundamentação na qual são enunciados (a) a regra de Direito habilitante, (b) os fatos em que o agente se estribou para decidir e, muitas vezes, obrigatoriamente, (c) a enunciação da relação de pertinência lógica entre os fatos ocorridos e o ato praticado.”*<sup>1</sup>

13. No mesmo sentido, MARÇAL JUSTEN FILHO esclarece que a discricionariedade administrativa não autoriza escolhas subjetivas: a validade da decisão exige motivação satisfatória e suficiente, capaz de demonstrar a necessidade da exigência em face das peculiaridades da contratação. O autor ensina que:

Ao elaborar o ato convocatório, a Administração deverá avaliar a complexidade da futura contratação e estabelecer, como derivação, os requisitos de habilitação (e as condições de participação em sentido restrito).

Essa margem de discricionariedade está delimitada não apenas pela Lei 14.133/2021 como também pela própria Constituição. Existe um mandamento constitucional, no já referido art. 37, inc. XXI, da CF/1988. A Constituição não admite exigências que superem ao mínimo necessário para assegurar a obtenção pela Administração de uma prestação de qualidade adequada.

A configuração de uma competência discricionária não significa validar escolhas puramente subjetivas nem exclui o dever de motivação. **A validade da decisão administrativa quanto aos requisitos de habilitação dependerá da existência de motivação satisfatória e suficiente.**<sup>2</sup>

<sup>1</sup> **Curso de direito administrativo.** São Paulo: Malheiros, 2015. p. 408.

<sup>2</sup> **Comentários à lei de licitações e contratações administrativas [livro eletrônico].** 1. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021, RL-1.18.



14. O autor encerra afirmando categoricamente que “**a ausência de motivação para escolha dos requisitos de habilitação conduz à invalidade do ato convocatório**”.<sup>3</sup>

15. A jurisprudência do TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO consolida esse entendimento. A Súmula 289 estabelece que a exigência de índices contábeis de capacidade financeira deve estar justificada no processo licitatório:

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.

16. Some-se a isso a Súmula 275 do TCU, segundo a qual os critérios de qualificação econômico-financeira devem ser exigidos de forma alternativa, e não cumulativa:

SÚMULA TCU 275: Para fins de qualificação econômico-financeira, a Administração pode exigir das licitantes, **de forma não cumulativa**, capital social mínimo, patrimônio líquido mínimo ou garantias que assegurem o adimplemento do contrato a ser celebrado, no caso de compras para entrega futura e de execução de obras e serviços.

17. Dessa forma, a interpretação conjunta das Súmulas 275 e 289 conduz a duas conclusões: (i) a exigência de índices contábeis somente é lícita quando **expressamente justificada** nos autos do processo e no edital; (ii) os índices não podem ser exigidos cumulativamente com capital social mínimo. A jurisprudência é pacífica nesse sentido:

### **TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO**

**A adoção de critério único para comprovação de capacidade econômico-financeira da empresa, por meio de índices de liquidez, pode levar, na fase de execução do contrato, à frustração do objetivo para o qual a licitação foi realizada.**

É certo que a exigência de capital mínimo muito elevado em relação ao valor da contratação pode levar à frustração do caráter competitivo da licitação. Entretanto, é claro que ignorar medidas de porte das empresas pode levar a administração a assumir riscos excessivos, como o exemplo acima demonstra.

<sup>3</sup> **Comentários à lei de licitações e contratações administrativas [livro eletrônico]**. 1. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021, RL-1.18.



**Não é por outra razão que a Súmula TCU 275/2012 oferece três opções visando à asseguaração de adimplemento do contrato a ser celebrado: capital mínimo, patrimônio líquido mínimo ou garantias [...] (TCU, Acórdão 647/2014 – Plenário).**

1.5.2.5. previsão de inabilitação sumária de licitante que apresentar índices de capacidade financeira (ILG, ISG e ILC) inferiores a 1,0 (um), **inexistindo previsão da possibilidade de os licitantes que se encontrarem nessa situação comprovarem, por outros meios, como o capital mínimo ou patrimônio líquido ou, ainda, prestação de garantia, que detém condições de adimplir com o futuro contrato**, conforme franqueado no subitem 7.2 da Instrução Normativa/MARE nº 5/95, e em dissonância com os Acórdãos nos. 948/2007 e 1291/2007-Plenário e 6613/2009-1ª Câmara (TCU, Acórdão 3197/2010 – Plenário).

## **PODER JUDICIÁRIO**

AGRAVO DE INSTRUMENTO. MANDADO DE SEGURANÇA. ADMINISTRATIVO. PREGÃO ELETRÔNICO N. 21/00287 DEFLAGRADO POR CELESC DISTRIBUIÇÃO S/A SOCIEDADE IMPEDIDA DE PARTICIPAR DO CERTAME POR NÃO TER ALCANÇADO OS ÍNDICES MÍNIMOS DE LIQUIDEZ. PRETENSÃO DE OFERECER SEGURO-GARANTIA NO PERCENTUAL EQUIVALENTE A 10% DA SUA PROPOSTA. POSSIBILIDADE QUE ENCONTRA GUARIDA TANTO NA LEI N. 8.666/1993 QUANTO NO REGULAMENTO DE LICITAÇÕES E CONTRATOS DA PRÓPRIA CELESC. APLICAÇÃO DOS PRINCÍPIOS DA RAZOABILIDADE E DA PROPORCIONALIDADE. PRESENÇA DOS REQUISITOS FUMUS BONI JURIS E PERICULUM IN MORA. DECISÃO REFORMADA. RECURSO PROVIDO.

1. "No processo licitatório, é dever da administração pública primar pela supremacia do interesse público e pelos princípios da proporcionalidade e da razoabilidade, e não se ater a rigorismos exagerados, que em nada contribuem para o desfecho da escolha da proposta mais vantajosa e menos onerosa aos cofres públicos" (TJSC, Remessa Necessária n. 0313828-48.2018.8.24.0023, da Capital, rel. Des. Sérgio Roberto Baasch Luz, Segunda Câmara de Direito Público, j. 20.08.19).

[...]

O Tribunal de Contas da União, por meio da Súmula n. 275, estipulou que, "para fins de qualificação econômico-financeira, a Administração pode exigir das licitantes, de forma não cumulativa, capital social mínimo, patrimônio líquido mínimo ou garantias que assegurem o adimplemento do contrato a ser celebrado, no caso de compras para entrega futura e de execução de obras e serviços".

O notável professor de direito administrativo Marçal Justen Filho, ao comentar a respeito da alternatividade da exigência do § 2º do artigo 31 da Lei de Licitações, pondera que: "A redação do § 2º comporta interpretação bastante razoável, em que as três alternativas ali indicadas seriam consideradas como equivalentes.

**Isso significará que o particular poderia comprovar sua capacitação econômico-financeira por uma de três vias. Essa alternativa afigura-se muito**



**mais interessante para os fins buscados pelo Estado, especialmente porque permite a ampliação da utilização do seguro-garantia”.**

(TJSC, Agravo de Instrumento 50299465420218240000 – Segunda Câmara de Direito Público, julgado em 14/12/2021).

18. O norte do ordenamento jurídico é que a Administração Pública se preocupe em aferir a aptidão dos licitantes, sem formular exigências excessivas ou impertinentes à vista do prescrito na parte final do inciso XXI do artigo 37 da Constituição Federal:

Art. 37 [...] XXI – ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, **o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.**

19. A Constituição Federal veda a exigência de critérios de habilitação que ultrapassem o indispensável à garantia de cumprimento das obrigações. Em outras palavras, a Administração não está autorizada a impor excessos. Essa limitação não se restringe à elaboração do edital, mas também se projeta sobre a interpretação e aplicação de suas cláusulas, de modo a assegurar a competitividade e a isonomia entre os licitantes.

20. À vista do exposto. Verifica-se que há fundamento no processo de licitação para a exigência de capital social mínimo, contudo **inexiste qualquer motivação para a adoção dos índices econômicos**, de modo que é necessária a revisão do edital para **afastar** a exigência de índices como critério de qualificação econômica.

### **Desnecessidade de exigência de índices econômicos para garantia do contrato.**

21. Os índices econômicos, embora tenham a pretensão de refletir a saúde financeira do licitante, não oferecem uma visão completa da sua real qualificação. Sua aplicação “*como forma isolada de verificação da sustentabilidade de uma empresa não é uma ferramenta eficaz*”<sup>4</sup>.

<sup>4</sup> BOSELLI, Felipe. *A utilização indiscriminada dos índices contábeis*. Disponível em: <https://boselli.com.br/a-utilizacao-indiscriminada-dos-indices-contabeis-2/>



22. Mesmo que previstos, o não atendimento de determinado índice não deve resultar, de imediato, na inabilitação da licitante. É necessário que o edital permita meios alternativos de comprovação da capacidade econômico-financeira:

Considerando a interpretação conjugada das disposições constantes dos §§ 1º e 2º do art. 31 da Lei de Licitações e em vista do próprio escopo dessas exigências, **a aferição da capacidade financeira do licitante pode ocorrer de forma alternativa**. Esse raciocínio se ampara na finalidade da exigência de habilitação em questão, cujo objetivo deve limitar-se a aferir se o licitante possui qualificação econômico-financeira suficiente para garantir o adimplemento do futuro contrato.

Assim, cabe ao edital eleger os índices para efeito de exame da qualificação econômico-financeira, **mas também deve indicar que, se não atendidos esses índices, a habilitação do licitante ainda será possível, desde que aferida a capacidade econômico-financeira com base em outros requisitos, tais como o capital mínimo, o patrimônio líquido mínimo ou mesmo por meio da prestação de garantias previstas no § 1º do art. 56 da Lei nº 8.666/93. (...)**<sup>5</sup>

23. Essa é, inclusive, a orientação consolidada pelo TCU nas Súmulas nº 275 e nº 289, que determinam que os critérios de habilitação econômico-financeira devem ser exigidos de forma alternativa, jamais cumulativa, e somente quando devidamente motivados.

24. No caso da presente licitação, há justificativa expressa para a exigência do capital social mínimo, conforme a Resolução DEX nº 687/2025 e o Relatório de Avaliação nº 906016 da CGU. Contudo, inexistente qualquer motivação quanto à imposição dos índices contábeis, o que torna a exigência desprovida de fundamento jurídico e administrativo.

25. Mais do que isso: a prática administrativa recente comprova que a exigência rígida de índices é desnecessária. Diversas licitações de maior vulto, envolvendo valores bilionários e quantitativos muito superiores, adotaram sistemática mais flexível, assegurando competitividade sem prejuízo à segurança contratual. Exemplificativamente:

- **Pregão Eletrônico nº 900414/2025**<sup>6</sup> (Ministério da Saúde/UASG 250110): contratação de 3.005 vans e 3.005 micro-ônibus, com valor global superior a R\$ 1,75 bilhão. Nesse edital, previu-se que:

9.22. **Caso a empresa interessada apresente resultado inferior ou igual a 1 (um) em qualquer dos índices** de Liquidez Geral (LG), Solvência Geral (SG) e Liquidez

<sup>5</sup> Revista Zênite ILC, 2011, p. 156.

<sup>6</sup> <https://cnetmobile.estaleiro.serpro.gov.br/comprasnet-web/public/compras/acompanhamento-compra?compra=25011005904142025>



Corrente (LC), **será exigido para fins de habilitação patrimônio líquido mínimo de 10% do valor total estimado da contratação.**

- **Pregão Eletrônico nº 6/2023<sup>7</sup>** (FNDE – Programa Caminho da Escola/ UASG 153173): registro de 16.300 ônibus, em lotes que chegaram a R\$ 2 bilhões. Também ali o edital previu que:

8.24. **Caso a empresa licitante apresente resultado inferior ou igual a 1 (um) em qualquer dos índices** de Liquidez Geral (LG), Solvência Geral (SG) e Liquidez Corrente (LC), **será exigido para fins de habilitação patrimônio líquido mínimo de 5% (cinco por cento) valor total estimado do item pertinente.**

26. No caso do FNDE, o requisito de qualificação econômica é até mais flexível, as atas foram firmadas ainda em 2023, executadas, renovadas e encerradas, sem qualquer notícia de intercorrências decorrentes da ausência de capacidade econômica das contratadas.

27. Portanto, se em certames bilionários a comprovação por índices foi relativizada, não é razoável exigir, de forma impositiva, tais parâmetros em uma contratação de valor estimado em R\$ 86.448.736,85 – valor que embora não seja desprezível, está em patamar muito inferior. Logo, a exigência não apenas carece de motivação, mas também restringe injustificadamente a competição, afastando empresas plenamente aptas a executar o objeto.

28. É preciso que fique claro: não há evidência de risco de comprometimento da execução contratual caso a exigência dos índices seja retirada do edital ou, ao menos, seja relativizada, tornando-se alternativa à comprovação do capital social mínimo ou de patrimônio líquido mínimo, conforme demonstra a experiência de contratações muito mais vultosas.

---

<sup>7</sup> <https://cnetmobile.estaleiro.serpro.gov.br/comprasnet-web/public/compras/acompanhamento-compra?compra=15317305000062023>



Caminhões  
Ônibus

MENEZES  
NIEBUHR

SOCIEDADE DE  
ADVOGADOS

### III. REQUERIMENTOS

---

29. Diante de todo o exposto, e confiante na sensibilidade da CODEVASF em observar os princípios que regem suas licitações, a Impugnante requer a revisão da exigência de índices contábeis como critério de qualificação econômico-financeira, com a consequente:

- a. exclusão integral da exigência do edital, por ausência de motivação específica e por restringir injustificadamente a competição; ou, subsidiariamente,
- b. sua relativização, admitindo-se a comprovação da capacidade econômico-financeira por meio de capital social mínimo, patrimônio líquido mínimo ou garantias **de forma alternativa**, e não cumulativa, em conformidade com as Súmulas nº 275 e nº 289 do TCU.

Pede deferimento.

São Paulo (SP), 6 de novembro de 2025.

---

**VW TRUCK & BUS**  
**Vanessa Carvalho dos Santos**  
Analista de Vendas ao Governo  
vanessa.santos3@volkswagen.com.br

**JOEL DE MENEZES NIEBUHR**

OAB/SC 12.639

**CAUÊ VECCHIA LUZIA**

OAB/SC 20.219

**OTÁVIO SENDTKO FERREIRA**

OAB/SC 61.332