



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DO MARANHÃO

PROCESSO ADMINISTRATIVO N.º 0004517-11.2024.6.27.8000
PREGÃO ELETRÔNICO N. 90018/2024
ASSUNTO: IMPUGNAÇÃO AO EDITAL
IMPUGNANTE: XXXXXXXXXXXXX

Trata-se de IMPUGNAÇÃO AO EDITAL, encaminhada pela empresa XXXXXXXXXXXXX., por intermédio de seu representante legal, tempestivamente, contra os termos do edital do Pregão Eletrônico n.º 90018/2024, cujo objeto é a Registro de preços para serviços de vigilância armada (diurna e noturna), vigilância desarmada, supervisão de vigilância, agente de portaria e operador(a) de monitoramento de CFTV.

Em resumo, a presente impugnação apresenta questões pontuais acerca das exigências mínimas presentes no rol de documentos inerentes à fase de habilitação para o certame em tela. Resta destacar que o precitado edital fere o princípio da Legalidade, por deixar de exigir comprovação de condição de regularidade intrínsecas à regularidade fiscal e trabalhista, qualificação técnica e econômico-financeira, prevista em normativo legal, condição essencial para a legitimidade da contratação que se pretende no presente certame, dentre outras, que fundamentamos nesta exordial.

A impugnante alega que o item 10.8.3.1 alínea “b” do edital carece de retificação para fazer constar que a empresa deve possuir ato de registro ou AUTORIZAÇÃO PARA FUNCIONAMENTO NO ESTADO DO MARANHÃO, devidamente expedido pela Polícia Federal. Caso este possua mais de 1 (um) ano de funcionamento, deve apresentar Revisão da Autorização de Funcionamento também no Estado do Maranhão.

A impugnante alega que a redação presente no edital desrespeita o regramento legal por deixar de citar que as empresas devem possuir Autorização de Funcionamento e/ou Revisão de Autorização emitida pela Polícia Federal para atuar na atividade de vigilância no Estado do Maranhão, pois para exercer a atividade de segurança é imperativo que a empresa deve demonstrar capacidade técnica e operacional, sobretudo, no que concerne à comprovação de que possui recursos humano, financeiros e de instalações físicas na Unidade da Federação na qual prestará os serviços, consoante disposto na alínea “a”, do parágrafo 4º, do art. 32 do Decreto nº 89.056/1983.

Destarte, necessária a retificação dos termos do edital para fazer constar o que aqui se requer.

A norma legal impõe que, os particulares interessados de participar das contratações no âmbito da Administração Pública, devem reunir condições suficientes para o fornecimento/execução do objeto a que se propõe. Os diversos julgados convertem para uma jurisprudência assentada nesse sentido, onde não pode o órgão promotor dos processos licitatórios, tão pouco os agentes responsáveis pela condução destes, ser negligentes no sentido de se admitir contratar com empresas que não atendam às regras previstas no ordenamento.

Necessário atentar para o caráter essencial do objeto ora contratado, cujos riscos emergem da própria atividade, devidamente regulamentada por Lei especial, cujos critérios que permitem o seu exercício decorrem de todos os cuidados necessários, considerando as nuances que permeiam a execução dos serviços de vigilância e segurança patrimonial.

Nesse prisma é que apontamos para a qualificação econômico-financeira delineada no bojo do edital, como condição de habilitação, a qual carece de maiores garantias a fim de privilegiar a melhor análise das condições mínimas neste tópico.

Destarte, considerando o previsto no Acórdão nº 628/2014-TCU – Plenário e Informativo de Licitação e Contratos nº 189 das sessões 18 e 19 de março de 2014 da referida corte, necessário fazer incluir no edital a exigência, para fins de qualificação econômico-financeira, a comprovação do Grau de Endividamento cujo índice não pode ser superior a 0,60 (sessenta centésimos).

Portanto, faz-se necessário Complementar no Edital ao Subitem 12.11.1 do passando a exigir Índices de Liquidez Corrente (LC), de Liquidez Geral (LG) e de Solvência Geral (SG) superiores a 1 (um), assim como, a necessidade de comprovar índice de Endividamento Total - ET, que deverá ser inferior ou igual a 0,60 (sessenta centésimos), obtido a partir da fórmula abaixo, consoante previsto no Acórdão 628/2014- TCU – Plenário, conforme fórmula abaixo:

Endividamento Total (ET) não superior a 0,60 (sessenta centésimos), obtido pela fórmula: $PC + ELP \div ET = \text{-----} \leq 0,60 \div AT$

Legenda:

PC–Passivo Circulante	AC–Ativo Circulante / RLP–Realizável a Longo Prazo /
	PNC–Passivo Não Circulante / ELP–Exigível a Longo Prazo /
AT– Ativo Total	

Noutra condição essencial, temos que o edital exige, tão somente, a CNDT como documento para fins de comprovação de regularidade trabalhista, conforme disposto no item 10.8.2 alínea “d”. Contudo, necessário Incluir como condição de regularidade trabalhista a CERTIDAO NEGATIVA DE DÉBITO TRABALHISTA, onde constam registros no sistema de Controle de Processos de Multas e Recursos junto a Coordenação-Geral de Recursos da Secretaria do Trabalho, conforme artigo 103, § 2o da Portaria MPT nº 667/2021, devidamente emitido no site <https://eprocesso.sit.trabalho.gov.br/Certidao/Emitir>;

Considerando ainda que a contratação prevê o fornecimento de produtos de uso controlado e fiscalizados por órgãos especiais, no caso em tela, fornecimento de material bélico e coletes à prova de balas, os quais dependem de autorização emitida pela Polícia Federal e o Exército Brasileiro, imperioso que o edital passe a exigir como condição máxima de habilitação que a licitante possua CERTIFICADO DE REGISTRO EMITIDO PELO EXÉRCITO BRASILEIRO PARA UTILIZAÇÃO DE PCE – PRODUTO CONTROLADO PELO COMANDO DO EXÉRCITO, conforme determina a Portaria nº 56 – COLOG, de 05 de junho de 2017.

Por fim, temos que o item 10.8.3.1 alínea “c” carece do pedido de comprovação de “porte”, além da aquisição de armas e munições. Portanto, faz necessária a retificação do edital para fazer incluir no referido item, cuja nova redação se dará da seguinte forma:

“c) Autorização para a aquisição de armas e munições, e porte para uso, conforme estabelece o art. 20 da Lei nº 7.102, de 20.06.83, regulamentada pelo Decreto nº 89.056, de 24.11.83;”

Desta forma, requer que seja feita a alteração do Item 10.8.3.1 alínea “a”, incluindo o que se estipula os documentos listados no Art. 67 da Lei nº 14.133/2021, em acordo ao estabelecido por legislação vigente.

Ante o exposto, a impugnante requer que conheça da presente peça para no mérito DECIDIR PELO PROVIMENTO INTEGRAL, culminando na devida correção/alteração das exigências e inclusão de outras junto ao edital e termo de referência, conforme já exposto, referentes aos requisitos de habilitação, por incongruências com a norma legal em vigor, considerando que houve flagrante lesão aos Princípios da Legalidade e Isonomia, caso em que, se a decisão por parte do Ilmo. Pregoeiro for contrária, o que se espera em face dos ditames erigidos pelos princípios licitatórios, então, dirigir a presente peça devidamente instruída à AUTORIDADE SUPERIOR. Tudo conforme esposado fartamente nesta peça, e por serem estes atos expressão da mais sábia e boa justiça.

Em síntese, é o que tínhamos a relatar.

Passemos à análise dos argumentos apresentados pela impugnante.

No que diz respeito à exigência do subitem **10.8.3.1**” alíneas “b” prevista no edital do Pregão eletrônico nº 18/2024, que trata da autorização de funcionamento concedida pelo órgão competente, após a análise realizada pela ASIPO – Assistência de Segurança Institucional e Polícia Judicial quanto às alegações da impugnante, informou o que segue:

O Art. 32 do Decreto n.º 89.056/1983, estabelece:

Art. 32. Cabe ao Ministério da Justiça, por intermédio do Departamento de Polícia Federal, autorizar, controlar e fiscalizar o funcionamento das empresas especializadas, dos cursos de formação de vigilantes e das empresas que exercem serviços orgânicos de segurança.

§ 4º O pedido de autorização para o funcionamento das empresas que executam serviços orgânicos de segurança será dirigido ao Ministério da Justiça e será instruído com: [Incluído pelo Decreto nº 1.592, de 1995](#)

a) comprovante de que a empresa possui instalações adequadas para operacionalizar os serviços orgânicos de segurança;

Enquanto o art. 20 da Lei n.º 7.102/1983, estabelece:

Art. 20. Cabe ao Ministério da Justiça, por intermédio do seu órgão competente ou mediante convênio com as Secretarias de Segurança Pública dos Estados e Distrito Federal:

I - conceder autorização para o funcionamento:

Neste sentido, a autorização não precisa ser específica para atuação no Estado do Maranhão e nem tão pouco, necessariamente concedida por órgão Estadual. Não foi acatada a necessidade de documento específico para definição de área de atuação da empresa de vigilância para o estado do Maranhão. Outros documentos já solicitados suprem tal exigência.

No que diz respeito à exigência do índice de endividamento total, consoante previsto no Acórdão n.º 628/2024 - TCU - Plenário, dispõe que segue:

“A representante argumenta que, muito embora o Acórdão 8.681/2011-2C do TCU tenha sido utilizado pelo órgão para embasar a exigência do ET igual ou inferior a 0,6, o julgado circunscreve-se à determinada situação em específico, não podendo ser o índice utilizado como parâmetro para todos os outros certames da Administração Pública Federal.

Conforme se explana, o valor exigido para o índice é incompatível com o mercado de terceirização de mão-de-obra e desestimula o investimento de empresários no segmento, porque os impele a aumentar anualmente o capital social, na proporção em que adquirirem novos contratos, o que geraria falta de retorno. Aponta-se que seria razoável exigir-se índice inferior a uma unidade.

*A comprovação da boa situação financeira da empresa é feita de forma objetiva, através do cálculo de índices contábeis previstos no edital e **devidamente justificados no processo administrativo da licitação** que tenha dado início ao certame licitatório, vedada a exigência de índices e valores não usualmente adotados para a correta avaliação de situação financeira suficiente ao cumprimento das obrigações decorrentes da licitação.*

Como resultado do processo, por meio do Acórdão 1.214/2013-P, foram expedidas recomendações à Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento (SLTI/MP), para que incorporasse à Instrução Normativa/SLTI/MP 2/2008, no que tange aos requisitos de qualificação econômico-financeira, exigências com o condão de minorar os riscos de inadimplemento das obrigações contratuais pela empresa contratada, relacionadas aos índices de liquidez, solvência geral e de patrimônio líquido. Com a edição da IN/SLTI/MP 6/2013, foram efetuadas alterações na IN/SLTI/MP 2/2008, que, com relação aos índices contábeis, estabeleceram que os editais deverão conter as seguintes condições:

a) balanço patrimonial e demonstrações contábeis referentes ao último exercício social, comprovando índices de Liquidez Geral - LG, Liquidez Corrente - LC, e Solvência Geral - SG superiores a 1 (um);

b) Capital Circulante Líquido ou Capital de Giro (Ativo Circulante - Passivo Circulante) de, no mínimo, 16,66% (dezesseis inteiros e sessenta e seis centésimos por cento) do valor estimado da contratação, tendo por base o balanço patrimonial e as demonstrações contábeis do último exercício social;

Já o edital do Senado, referiu-se ao pregão eletrônico 157/2010, cujo objeto foi a contratação de empresa para a prestação de serviços de execução indireta de condução, de manutenção de veículos e de serviços auxiliares. Ao analisar a questão, esta Corte, por meio do Acórdão 8.681/2011-2C, não se manifestou contrariamente à exigência do valor 0,6 para o índice de endividamento total. Ressaltou, todavia, a necessidade de que o índice fosse justificado no processo, o que não ocorrerá. Deixou-se, todavia, de adotar medidas quanto à constatação, uma vez que o responsável se comprometerá a incorporar tal

justificativa ao termo de referência concernente ao edital, antes da sua republicação, uma vez que a licitação fora revogada pelo órgão.

Tendo em vista que o edital do Senado foi revogado, e, ainda, considerando-se que o Tribunal determinou àquele órgão que justificasse a utilização do índice naquele patamar, a motivação do SAMF/DF, quando justificou que o valor do índice teve lastro naquele edital, torna-se esvaziada.

A par dos referidos acórdãos, o que se tem verificado recorrentemente nos julgados do TCU quanto ao tema é o cabimento da exigência do índice de endividamento, desde que pertinente à garantia do interesse público, e devidamente justificado por estudos técnicos o valor que lhe for atribuído, que deve situar-se em patamares dentro da realidade de mercado, não restringindo a competitividade, ou causando elevação dos preços das propostas. Nesse sentido, os Acórdãos 932/2013-P, 498/2013-213/2011-P, 402/2008-P, 8.681/2011-2C, 2.299/2011-P.

Quando questionada em oitiva prévia, limitou-se a indicar que o valor foi utilizado em outros editais da Administração Pública Federal, todavia, indicou apenas os editais do Senado e do STJ. Com relação a um deles, viu-se que o Tribunal considerou insuficiente a motivação para sua utilização no certame avaliado, e que o mesmo foi revogado. Com relação ao segundo, do STJ, embora tenha tratado também de terceirização de serviços, a eventual motivação da exigência aplicou-se àquele caso específico, de contratação de serviços de limpeza, conservação e higienização, não sendo, necessariamente, aplicável à situação presente, de contratação de serviços terceirizados diversos, nas categorias de copa, garçom, ascensorista, carregador, atendente, maître e chefe de cozinha. Não é razoável que um único precedente seja utilizado para respaldar toda e qualquer utilização do índice no valor de 0,6, independente da realização dos estudos técnicos necessários para o estabelecimento de valores.

*Pelo acima exposto, verifica-se que o **fumus boni iuris** encontra-se devidamente delineado, uma vez que, a despeito do disposto no art. 31, § 5o, da Lei 8.666/1993 e na jurisprudência do TCU (Acórdãos 932/2013-P, 498/2013-213/2011-P, 402/2008-P, 8.681/2011-2C, 2.299/2011-P), estipulou-se, para a qualificação econômico-financeira da empresa, comprovação de índice de endividamento total, cujo valor não restou devidamente justificado nos autos, por meio de estudos técnicos.*

Todavia, esse risco decorre de falhas a que deu causa a própria Administração contratante, seja no planejamento do prazo adequado para a licitação, seja ao inserir exigência editalícia não devidamente motivada, o que acarretou a presente discussão.

A inclusão do ET como condição de habilitação nas licitações públicas ganhou importância em face da crescente responsabilização subsidiária da Administração pelos pagamentos de verbas e encargos salariais de funcionários de empresas contratadas que se tornaram insolventes, conforme comumente decidido pela Justiça Trabalhista.

O tema é motivo de preocupação deste Tribunal de Contas, que estudou amplamente formas de se conseguir maior segurança nas contratações do poder público, nos termos do [Acórdão 1214/2013-TCU-Plenário](#). Uma das conclusões, constante do substancial voto do Relator, Ministro Aroldo Cedraz, foi "que as exigências de qualificação

econômico-financeira previstas na maioria dos editais não estão sendo capazes de evitar a contratação de empresas sem a devida capacidade econômico-financeira para honrar os compromissos pertinentes à prestação dos serviços".

Observo, em primeiro lugar, que o teto permitido para o índice de Endividamento Total foi exaustivamente justificado no termo de referência do Pregão Eletrônico 40/2013, de acordo com a transcrição abaixo:

"24.2 - Relativamente a qualificação econômico-financeira, tem-se que a inclusão do Endividamento Total possui o propósito de aprimorar a qualificação a ser exigidas dos licitantes, em face de problemas detectados na execução de contratos de prestação de serviços com dedicação de mão de obra nas dependências do Ministério da Fazenda, cujas falhas tem levado a rescisão desses contratos."

Ante o exposto, verifica-se que a comprovação da boa situação financeira da empresa é feita de forma objetiva, através do cálculo de índices contábeis previstos no edital e **devidamente justificados no processo administrativo da licitação** que tenha dado início ao certame licitatório, vedada a exigência de índices e valores não usualmente adotados para a correta avaliação de situação financeira suficiente ao cumprimento das obrigações decorrentes da licitação. Portanto, a exigência do índice de endividamento total não está devidamente justificado no processo administrativo da licitação que deu o início ao certame licitatório, sendo uma discricionariedade da Administração, entendemos não ser necessária essa exigência, motivo pelo qual não será acolhida a alegação da impugnante. Dessa forma, o Edital permanecerá da mesma forma, sem necessidade de alteração.

No que diz respeito à exigência da CNDT informo que já está prevista no subitem **10.8.2** alínea "d" do edital do Pregão eletrônico nº 90018/2024, que trata da CNDT como documento para fins de comprovação de regularidade trabalhista. De toda sorte, a certidão já consta no SICAF, sendo pesquisada no site somente se estiver vencida.

Quanto à exigência do subitem **10.8.3.1** alínea "c" previsto no edital do Pregão eletrônico nº 18/2024, que trata da autorização para a aquisição e a posse de armas e munições, informo o que segue:

O art. 20 da Lei nº 7.102, de 20.06.83, regulamentada pelo Decreto nº 89.056, de 24.11.83, estabelece:

Art. 20. Cabe ao Ministério da Justiça, por intermédio do seu órgão competente ou mediante convênio com as Secretarias de Segurança Pública dos Estados e Distrito Federal:

VIII - autorizar a aquisição e a posse de armas e munições; e

Enquanto o Decreto n.º 89.056, estabelece no art. 20:

Art 20. É assegurado ao vigilante:

II - porte de arma, quando no exercício da atividade de vigilância no local de trabalho;

Por fim, a ASIPO manifestou-se favorável à alteração da redação do edital prevista no Edital do Pregão nº 90018/2024, ora impugnado.

Neste sentido, a redação do item 10.8.3.1 alínea "c" passará a ser: "c) Autorização para a aquisição de armas e munições, conforme estabelece o art. 20 da Lei nº 7.102/1983; e porte para uso, como regulamentado no Decreto nº 89.056/1983."

No que diz respeito à alegação de que a contratação prevê o fornecimento de produtos de uso controlado e fiscalizados por órgãos especiais, no caso em tela, fornecimento de material bélico e coletes à prova de balas, os quais dependem de autorização emitida pela Polícia Federal e o Exército Brasileiro, imperioso que o edital passe a exigir como condição máxima de habilitação que a licitante possua CERTIFICADO DE REGISTRO EMITIDO PELO EXÉRCITO BRASILEIRO PARA UTILIZAÇÃO DE PCE – PRODUTO CONTROLADO PELO COMANDO DO EXÉRCITO, conforme determina a Portaria nº 56 – COLOG, de 05 de junho de 2017.

Compreendemos pertinente essa exigência no edital, pois tal exigência possui amparo legal. Portanto, será incluída a necessidade do Certificado de Registro emitido pelo Exército Brasileiro para a utilização de produtos controlados pelo Comando do Exército, conforme determina a Portaria nº 56 - COLOG, de 05/06/2017.

Nesse sentido, compreendemos parcialmente pertinente as alegações da impugnante.

Ante o exposto, há razões para prosperar o pedido de impugnação interposto. Assim, entendemos pela procedência do pedido de impugnação ao edital do Pregão Eletrônico nº 90018/2024 apresentado pela empresa XXXXXXXXXXXXXXX.

Pelo exposto, DECIDO pelo acolhimento parcial da impugnação apresentada pela empresa XXXXXXXXXXXXX., com fulcro nos arts. 164, parágrafo único da Lei n.º 14.133/2021, bem como o art. 14, inciso III, alínea A do decreto n.º 11.246/2022.

Dessa forma, o pregão eletrônico n.º 90018/2024 será suspenso para as devidas alterações no edital e será republicada nova data de abertura do certame.

São Luís, 24 de maio de 2024.

Fábio Leal Barbosa
Pregoeiro Oficial