

**AO SENHOR PREGOEIRO DA CÂMARA MUNICIPAL DE VEREADORES
DE TRIUNFO – RS**

Processo de Contratação nº 054/2024

Edital de Pregão Eletrônico nº 001/2024

ORBENK SERVIÇOS DE SEGURANÇA LTDA, pessoa jurídica de direito privado, inscrita no CNPJ sob o nº 14.567.552/0001-57, com sede na Rua Dona Leopoldina, 38, Centro, Joinville – SC, CEP 89.201-095, neste ato representada por seu representante legal infra-assinado, vem respeitosamente à presença de Vossa Senhoria, com fundamento no artigo 63 da Lei Federal nº.14.133/2021, apresentar **IMPUGNAÇÃO AO EDITAL** em face do Edital de Pregão Eletrônico nº 001/2024, processo licitatório para a “contratação de empresa especializada para a prestação de serviços de vigilância patrimonial desarmada nas dependências internas (prédio) e externas (pátio) da Câmara Municipal de Vereadores”, pelos fundamentos que passa a expor:

1. DO CABIMENTO E DA TEMPESTIVIDADE

A presente impugnação é tempestiva, sendo protocolada dentro do prazo legal estabelecido pela Lei Federal nº 14.133/2021, que em seu artigo 164, § 2º, que assegura o direito de impugnar o edital em até três dias úteis antes da data marcada para a sessão pública do pregão. A sessão pública está agendada para o dia 21 de novembro de 2024, de modo que a impugnação apresentada nesta data atende plenamente o prazo estabelecido em lei.

Portanto, a empresa, ora licitante, apresenta a presente impugnação tempestivamente, contra o edital publicado pelo(a) pregoeiro(a), considerando que identificou inconsistências no citado edital.

2. DAS RAZÕES DE FATO E DE DIREITO

2.1. NOTAS INTRODUTÓRIAS

De início, cabe esclarecer que a presente impugnação é apresentada com o máximo respeito e consideração ao(a) pregoeiro(a) e à sua equipe de apoio. Não há aqui qualquer intenção de desmerecer os profissionais envolvidos no processo. Contudo, alguns aspectos do edital, caso

mantidos, podem gerar impactos negativos para a Administração Pública, podendo até resultar na anulação do procedimento licitatório.

Neste sentido, é fundamental que os requisitos de habilitação sejam condizentes com o objeto da licitação e proporcionais aos riscos envolvidos, assegurando ampla competitividade e a participação de empresas qualificadas. Exigências excessivas ou não essenciais, como índices financeiros pouco usuais, podem limitar a participação de fornecedores capacitados e contrariar os princípios da nova lei, que valoriza a eficiência e a concorrência justa.

No caso em questão, que trata da contratação de serviços de vigilância desarmada, alguns requisitos estabelecidos no edital mostram-se desproporcionais e sem fundamentação adequada, não atendendo aos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade. Em contrapartida, requisitos fundamentais para a análise da capacidade econômico-financeira dos licitantes, como a apresentação dos balanços dos dois últimos exercícios e a relação de compromissos assumidos, foram desconsiderados, o que pode comprometer a segurança e a continuidade da prestação de serviços.

Assim, com o devido respeito, a impugnante apresenta esta análise ao(à) pregoeiro(a), solicitando ajustes no ato convocatório para corrigir as irregularidades e garantir que o processo licitatório atenda plenamente ao interesse público.

2.2 ARGUMENTAÇÃO E FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICA

A) Da Necessidade de Exclusão da Exigência do Índice de Liquidez Instantânea (ILI)

A Lei nº 14.133/2021 veda expressamente a exigência de índices econômico-financeiros que não sejam usualmente adotados ou que extrapolem o necessário para atestar a capacidade econômica dos licitantes (art. 69, §§ 2º e 5º). A inclusão do Índice de Liquidez Instantânea (ILI) no edital para este pregão é uma exigência desproporcional e desnecessária, sendo assim indevida e inadequada aos objetivos da Administração.

Portanto, trazemos algumas considerações:

- a) Afronta aos Princípios da Isonomia e Competitividade: A exigência do ILI restringe a competitividade e limita a participação de empresas capacitadas. O índice de liquidez instantânea é sensível a variações de curto prazo e nem sempre representa a real capacidade financeira de um licitante para manter contratos contínuos, como o de vigilância desarmada.

- b) Natureza e Inadequação do Índice de Liquidez Instantânea: O ILI não é amplamente adotado como critério para licitações de serviços contínuos e, ao ser exigido para este tipo de serviço, fere a proporcionalidade e restringe a participação de empresas que têm capacidade de executar o contrato, mas que podem operar com práticas financeiras que não priorizam a liquidez instantânea.

O Plenário do Tribunal de Contas da União aprovou o enunciado da Súmula nº 289 que consolida entendimento diversas vezes adotado em sua jurisprudência sobre a demonstração da capacidade financeira dos licitantes:

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. (grifo nosso)

O fato de a lei não fixar o limite do índice a ser adotado não afasta a responsabilidade do gestor por sua definição, que não pode ser aleatória, nem depender de simples ‘palpite’ do administrador público. (TCU. Acórdão nº 932/2013 – Plenário).

Além das necessárias justificativas, informa o enunciado que a opção deve se pautar em parâmetros utilizados no mercado e, como dito, atender às características do objeto licitado.

Por outro lado, a escolha administrativa não pode comprometer a competitividade do certame. Deve o órgão licitante adotar índice que possa ser considerado confiável e que, ao mesmo tempo, possibilite a participação de um número razoável de empresas integrantes do mercado, no intuito de atingir um grau máximo de certeza junto a um risco mínimo à contratação.

Observa-se, por fim, que a Súmula-TCU nº 289 proíbe a exigência de índice cuja fórmula inclua rentabilidade ou lucratividade, não havendo “óbices ao uso de indicadores de endividamento, por exemplo, desde que tal exigência seja pertinente à garantia do cumprimento das obrigações resultantes da licitação”. (TCU. Acórdão 2.495/2010 – Plenário)

Diante do exposto, requer-se a exclusão do Índice de Liquidez Instantânea (ILI) como critério de qualificação econômico-financeira no edital, promovendo uma maior competitividade e adequação à realidade dos licitantes.

B) Da Inclusão da Exigência do Balanço dos Dois Últimos Exercícios Financeiros

A Lei nº 14.133/2021 autoriza a Administração a exigir documentos que atestem a capacidade econômico-financeira dos licitantes, como os balanços patrimoniais dos últimos exercícios. A apresentação de balanços dos dois últimos exercícios é necessária para que a Administração avalie de forma robusta e confiável a condição financeira e a estabilidade das empresas participantes.

Uma das inovações pontuais que pode ser extraída do art. 69, da Lei nº 14.133/2021, envolve a exigência do balanço patrimonial relativo aos dois últimos exercícios sociais:

*Art. 69. A habilitação econômico-financeira visa a demonstrar a aptidão econômica do licitante para cumprir as obrigações decorrentes do futuro contrato, devendo ser comprovada de forma objetiva, por coeficientes e índices econômicos previstos no edital, devidamente justificados no processo licitatório, e **será restrita à apresentação da seguinte documentação:***

I – balanço patrimonial, demonstração de resultado de exercício e demais demonstrações contábeis dos 2 (dois) últimos exercícios sociais; (grifo nosso)

A exigência de balanços dos dois últimos exercícios é imprescindível para fornecer uma visão clara e realista da saúde financeira do licitante. Isso permite verificar a solidez e continuidade financeira, garantindo que a empresa tenha condições de honrar compromissos assumidos ao longo do contrato, conforme os princípios de eficiência e jurídica na contratação (art. 5º da Lei 14.133/2021).

Essa exigência minimiza o risco de contratação de empresas que possam apresentar fragilidades financeiras, o que poderia acarretar problemas na execução dos serviços. A análise de dois exercícios permite à Administração avaliar o desempenho e a capacidade de manter operações de forma contínua, reduzindo a chance de inadimplência ou de interrupções no contrato.

Além disso com análise comparativa dos dois exercícios financeiros, é possível observar o histórico e as tendências financeiras da empresa, possibilitando uma análise mais completa. Além disso, essa medida fortalece a transparência no processo licitatório, pois permite que a Administração tome decisões embasadas e objetivas.

A Lei 14.133/2021 trouxe essa diretriz com a intenção, muito provavelmente, de reduzir riscos de fraude, por meio da análise comparativa dos elementos contábeis de um ano para o outro. Em ensinamentos de Marçal Justen Filho (2021) sobre o tema, ele nos traz que os dados dos últimos dois anos fiscais de uma empresa servem de subsídio para avaliar a evolução de sua situação

financeira e detectar possíveis práticas enganosas, conhecidas como “maquiagem de balanços”. Comparando os registros contábeis dos dois períodos, pode se verificar a consistência das demonstrações mais recentes em relação às anteriores, ajudando a garantir a fidedignidade dos dados apresentados, mitigando, em parte, os riscos de adulteração de informações relevantes para o cálculo de indicadores e coeficientes.”¹

Portanto, solicita-se a inclusão da exigência de apresentação dos balanços dos dois últimos exercícios financeiros como requisito de qualificação econômico-financeira para participação no certame, promovendo maior segurança e transparência.

C) Inclusão da Exigência de Relação de Compromissos Assumidos

A Lei nº 14.133/2021 reforça a importância da transparência, da moralidade e da segurança jurídica nos processos licitatórios, permitindo à Administração exigir documentos que atestem a regularidade e os compromissos assumidos pelo licitante, conforme o artigo 63. Neste sentido, importante destacar a importância:

- a) Da Garantia de Execução e Interesse Público: A inclusão da relação de compromissos assumidos ajuda a Administração a verificar o impacto dos contratos já firmados na capacidade do licitante de executar o objeto do contrato. A listagem de compromissos serve para garantir que os fornecedores terão condições operacionais para cumprir com o contrato, assegurando que o interesse público será adequadamente atendido.
- b) Do Controle e Fiscalização: Exigir a relação de compromissos assumidos facilita a fiscalização da capacidade financeira e operacional do licitante, assegurando que ele não está sobrecarregado por outros contratos ou obrigações que poderiam comprometer a execução do objeto licitado. Isso está em conformidade com o princípio de transparência previsto no artigo 5º e artigo 67, §8º, da Lei nº 14.133/2021.

Neste ponto, importante trazer manifestação de Marçal² sobre a Relação de

¹ (BRASIL SANTOS. Franklin, SOUZA. Kleberon Roberto de. Como Combater A Corrupção Em Licitações.. 3ª Edição. 2020)

² (JUSTEN FILHO. Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos, 9ª edição, São Paulo: Ed. Dialética, 2002, p. 340/341)

compromissos:

6.5) Relação de compromissos

*Apenas para as hipóteses em que houver exigência de patrimônio líquido mínimo, a Administração poderá prever a apresentação de relação de compromissos assumidos pelo licitante. Também aqui, a Lei nº 8.666 eliminou distorções da lei antiga. A exigência de relação de compromissos apenas adquire utilidade quando tenha sido previsto patrimônio líquido mínimo. **Objetiva verificar se os dados contábeis não estão prejudicados em função de fatos supervenientes. Se o sujeito estiver obrigado a saldar dívidas ou inverter seus recursos para cumprir determinadas obrigações, haverá um comprometimento de suas disponibilidades.** Eventualmente, o balanço não retratará essas contingências e o patrimônio líquido previsto no balanço não corresponderá ao montante de disponibilidade do sujeito. (grifo nosso)*

Portanto, requer-se a inclusão no edital da exigência de apresentação da relação de compromissos assumidos pelos licitantes como requisito de qualificação econômico-financeira, de modo a garantir a capacidade operacional dos participantes.

D) Inclusão da Exigência de Capital Circulante Líquido (CCL) de 16,66% do Valor Estimado da Contratação

O capital circulante líquido (CCL) de 16,66% é um índice recomendado pelo Tribunal de Contas da União (Acórdão nº 592/2016) para contratos de serviços contínuos com cessão de mão de obra, como vigilância desarmada.

Conforme colacionamos:

*Acórdão 592/2016-Plenário; Data da sessão: 16/03/2016; Relator: BENJAMIN ZYMLER. Área: Licitação; Tema: Qualificação econômico-financeira; Subtema: Índice contábil - Contrato de escopo, Capital circulante líquido, Cessão de mão de obra, Serviços contínuos; Tipo do processo; Enunciado: **A exigência de capital circulante líquido (CCL) mínimo de 16,66% do valor estimado da contratação, prevista no art. 19, inciso XXIV, alínea b, da IN SLTI 2/2008, é adequada apenas nas licitações destinadas a serviços continuados com cessão de mão de obra em regime de dedicação exclusiva.** (grifo nosso)*

Este critério tem amparo nos princípios de eficiência, transparência e responsabilidade

fiscal, conforme o artigo 5º e artigo 5º, V, “c”, da Lei nº 14.133/2021:

a) Eficiência e Controle Fiscal: A exigência de um CCL mínimo de 16,66% assegura que o licitante possua capacidade financeira para manter o contrato de maneira contínua, evitando problemas de execução por falta de recursos. Esse índice permite que a Administração se previna contra problemas de inadimplência.

b) Planejamento Orçamentário e Responsabilidade: Exigir o CCL de 16,66% assegura que o licitante possui o controle financeiro necessário para sustentar o contrato sem comprometer seu orçamento e sua operação, garantindo assim que a Administração Pública mantenha a previsibilidade e a estabilidade no fornecimento do serviço.

c) Normas Complementares e Boa Prática: O percentual de 16,66% para o CCL é frequentemente aplicado em contratações de serviços contínuos e representa uma prática recomendada, especialmente para licitações com cessão de mão de obra. A sua aplicação no edital também promove alinhamento com normas como a IN SLTI 2/2008, que orienta sobre a necessidade de o licitante ter uma reserva financeira mínima que assegure a prestação de serviços continuados.

Por tais razões, requer-se a inclusão do CCL mínimo de 16,66% do valor estimado como critério de qualificação econômico-financeira no edital, promovendo maior eficiência e responsabilidade fiscal nas contratações.

E) Inclusão da Exigência de Registro da Empresa no Conselho Regional de Administração (CRA)

A exigência de registro no Conselho Regional de Administração (CRA) para empresas que prestam serviços de vigilância patrimonial desarmada atende à necessidade de garantir a conformidade legal e a capacidade técnica dos licitantes. Embora a Lei nº 14.133/2021 não mencione especificamente o registro em conselhos profissionais, sua aplicação em licitações de serviços de segurança, o que inclui o CRA, assegura que a empresa opere em conformidade com os requisitos legais e éticos do setor.

A exigência do registro no CRA atesta que a empresa dispõe de profissionais capacitados para executar atividades de vigilância com segurança e eficiência. Oferece assim, uma camada adicional de transparência e isenção, uma vez que confirma que a empresa foi formalmente avaliada para atuar no setor, alinhando-se ao princípio de transparência previsto no artigo 5º da Lei nº 14.133/2021.

Neste sentido, o artigo 62 da Lei nº 14.133/2021 permite a exigência de comprovação de capacidade técnica, essencial para assegurar a qualidade dos serviços:

a) Promoção de Competitividade e Qualidade: Ao exigir que as empresas possuam registro no CRA, a Administração Pública fomenta a competitividade entre empresas que estão em conformidade com as melhores práticas e obrigações legais do setor de vigilância privada.

b) Segurança e Responsabilidade: Os serviços de vigilância patrimonial requerem um compromisso sério com a segurança. O registro no CRA assegura que a empresa é legalmente habilitada e cumpre normas de segurança, contribuindo para uma gestão pública responsável e voltada ao interesse público.

c) Integração com Normas de Segurança Pública: A exigência de registro no CRA fortalece a integração entre o setor privado de segurança e as normas públicas, promovendo parcerias seguras entre a Administração Pública e empresas privadas, conforme estabelecido pela legislação.

Na fase de habilitação, entende-se que deve ser feito um rigoroso e amplo exame da qualificação técnica, tendo em vista que tudo aquilo que nela contém vai afetar sensivelmente o futuro contrato. E com este entendimento corrobora o jurista ADILSON DE ABREU DALARI³ ao descrever que *"a Administração Pública não pode meter-se em contratações aventurosas; não é dado ao agente público arriscar a contratação em condições excepcionalmente vantajosas, pois ele tem o dever de zelar pela segurança e pela regularidade das ações administrativas"*.

Importante citar, a IN n. 5/2017 que reconhece o caráter consultivo da entidade de classe para dirimir questões relativas à exequibilidade das propostas apresentadas nas licitações, consoante redação do item 9.4, alínea d):

9.4. Se houver indícios de inexequibilidade da proposta de preço, ou em caso da necessidade de esclarecimentos complementares, poderá ser efetuada diligência, na forma do § 3º do art. 43 da Lei nº 8.666, de 1993, para efeito de comprovação de sua exequibilidade, podendo ser adotado, dentre outros, os seguintes procedimentos: (...) a) consultas a entidades ou conselhos de classe, sindicatos ou similares ;⁴

Percebe-se que a fiscalização exercida pelo Conselho de classe tem o condão de auxiliar a administração pública na seleção de empresas capacitadas para assumir de maneira eficaz os contratos de prestação de serviços.

³ Aspectos Jurídicos da Licitação. 4 ed. Saraiva, 1997, p. 131.

⁴ <https://www.gov.br/compras/pt-br/acao-a-informacao/legislacao/instrucoes-normativas/instrucao-normativa-no-5-de-26-de-maio-de-2017-atualizada>

A Resolução Normativa n. 621 de 29 de novembro de 2022 do Conselho Federal de Administração assim trata a respeito do Registro de Comprovação de Aptidão para Desempenho de Atividades de Administração - RCA:

Art. 1º Os acervos técnicos de pessoas físicas e jurídicas registradas nos CRAs observarão ao disposto no presente regulamento .

Art. 2º Os acervos técnicos serão constituídos mediante a emissão do Registro de Comprovação de Aptidão para Desempenho de Atividades de Administração (RCA).

Art. 3º O acervo técnico de pessoa física será constituído mediante: I - a comprovação documental relativa às formações diversas daquela que embasou o registro no CRA;

II - a comprovação de experiência profissional referente ao exercício de atividades nos campos da Administração.

§ 1º A comprovação relativa ao inciso I dar-se-á mediante a apresentação diploma ou certificado válidos.

§ 2º A comprovação relativa ao inciso II dar-se-á mediante a apresentação de atestado ou declaração relativa à prestação dos serviços.

§ 3º Os documentos mencionados no § 2º somente serão registrados, para fins de composição do acervo técnico, no CRA da jurisdição onde estiver estabelecido o respectivo contratante dos serviços.

Art. 4º O acervo técnico de pessoa jurídica será constituído mediante o registro dos atestados ou declarações relativas à prestação de serviços nos campos da Administração.

Art. 5º Os Atestados/Declarações de Capacidade Técnica relativos a serviços prestados por pessoas físicas e jurídicas serão aceitos quando emitidos em data posterior à do registro do requerente e serão registrados no CRA da jurisdição onde estiver estabelecido o respectivo contratante dos serviços.

§ 1º Os documentos mencionados no caput somente serão aceitos quando estiverem em conformidade com o respectivo contrato de prestação de serviços.

§ 2º Incumbe ao CRA diligenciar no sentido de verificar a autenticidade dos documentos apresentados para fins de obtenção do RCA.

Constata-se pela leitura da Resolução, diversos são os requisitos exigidos para emissão de acervo técnico profissional de pessoas físicas ou jurídicas, razão pela qual existe uma maior segurança destes quando registrados pelo órgão competente.

Quanto a importância do registro em conselho de classe, o entendimento é forte na jurisprudência. O Tribunal Regional Federal da 1a Região já decidiu especificamente em relação as atividades terceirizadas de vigia:

ADMINISTRATIVO. CONSELHO PROFISSIONAL. REGISTRO NO CONSELHO REGIONAL DE ADMINISTRAÇÃO. ATIVIDADE BÁSICA. TERCEIRIZAÇÃO DE SERVIÇOS DE SEGURANÇA, VIGILÂNCIA E TRANSPORTE DE VALORES, BEM COMO DE ASSEIO E CONSERVAÇÃO. ATIVIDADE RELACIONADA À ADMINISTRAÇÃO DE PESSOAL. NECESSIDADE DE REGISTRO E POSSIBILIDADE DE FISCALIZAÇÃO.

1. A exigência de inscrição da empresa em conselho profissional só pode ser feita em relação à sua atividade básica, nos termos do art. [1o](#) da Lei [6.839/1980](#).

2. A empresa que tem como atividade básica a segurança, - vigilância ou transporte de valores não está obrigada a registrar se no Conselho Regional de Administração, por inexistência de dispositivo de lei que a obrigue. 3. **Porém, a empresa que terceiriza serviços de mão de obra, ainda que seja no ramo de segurança, vigilância, transporte de valores, asseio e conservação, está - obrigada a registrar se no Conselho Regional de Administração, uma vez que sua atividade básica é a administração e seleção de pessoal, atividades típicas e privativas do técnico de administração, na forma do art. [2o](#), b, da Lei [4.769/1965](#) .**

4. Apelação do Conselho e remessa oficial a que se dá parcial - provimento. (TRF1 - AC 66.1999.4.01.0000/ PA, Rel. JUIZ FEDERAL CARLOS EDUARDO CASTRO MARTINS, Data de julgamento: 08/10/2012). (grifo nosso)

Assim, solicita-se a inclusão do registro no Conselho Regional de Administração (CRA) como requisito de qualificação técnica para empresas participantes, assegurando que a Administração Pública contrate prestadores qualificados e em conformidade com as normas de segurança vigentes.

Por fim, cabe destacar que as alterações requeridas são necessárias para assegurar que o processo licitatório observe os princípios da Lei nº 14.133/2021, como a transparência, a eficiência e a segurança jurídica nas contratações públicas, promovendo um processo justo e adequado aos interesses públicos.

3) **CONCLUSÃO**

Ante o exposto, REQUER-SE o total acolhimento da presente impugnação pelas razões acima arguidas, no sentido de determinar a republicação do edital, procedendo as retificações necessária quanto:

- a) A EXCLUSÃO do Índice de Liquidez Instantânea (ILI) como critério de qualificação econômico-financeira.

- b) A INCLUSÃO da exigência de apresentação dos balanços dos dois últimos exercícios financeiros.
- c) A INCLUSÃO da exigência de apresentação da relação de compromissos assumidos pelos licitantes.
- d) A INCLUSÃO do Capital Circulante Líquido (CCL) mínimo de 16,66% do valor estimado da contratação.
- e) A INCLUSÃO da Exigência de Registro da Empresa no Conselho Regional de Administração (CRA)

Nestes termos, pede-se deferimento.

Joinville/SC, 14 de novembro de 2024

Aline Noronha
OAB/SC 28.268