



Governo do Estado de Mato Grosso
SEPLAG - Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão

ANULAÇÃO DO PREGÃO ELETRÔNICO 007/2020/SEPLAG-MT
PROCESSO Nº 290.141/2018

OBJETO: REGISTRO DE PREÇOS PARA FUTURA E EVENTUAL CONTRATAÇÃO DE EMPRESA ESPECIALIZADA NA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE VIGILÂNCIA ARMADA E DESARMADA PARA ATENDER A DEMANDA DOS ÓRGÃOS/ENTIDADES DO PODER EXECUTIVO ESTADUAL

A Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão, por força do Decreto Estadual nº 840/2017, deve realizar as licitações para registro de preços de produtos e serviços corporativos, assim considerados aqueles cujos objetos sejam demandados por todos ou a maioria dos órgãos ou entidades do Poder Executivo Estadual, dentre os quais o de vigilância patrimonial.

Nesse sentido, foi realizado o Pregão Eletrônico n. 007/2020, tendo por objeto o Registro de Preços para futura e eventual contratação de empresa especializada na prestação de serviços de vigilância armada e desarmada para atender a demanda dos Órgãos/Entidades do Poder Executivo, conforme especificações e condições técnicas constantes no edital e em seus anexos, contendo 24 lotes ao total.

Concluída a fase de lances e aberta a fase de habilitação, o Pregoeiro Oficial, ao analisar a documentação enviada pelos licitantes vencedores dos lotes, constatou situação de potencial inabilitação de alguns licitantes, por descumprimento de qualificação econômico-financeira, especificamente no tocante aos itens 13.3.3 “c” e “d” do Edital.

Ato seguinte, o Pregoeiro elaborou Informação Técnica relatando o ocorrido e solicitando a manifestação da Procuradoria-Geral do Estado – PGE/MT acerca da legalidade em dar prosseguimento ao certame. Isso porque, entendeu que o edital não trouxe regramento para que fosse realizado um julgamento objetivo da habilitação, orientando, neste caso, de como deveria ser realizado o julgamento por aquele Pregoeiro; ou se tal



Governo do Estado de Mato Grosso
SEPLAG - Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão

situação ensejaria a revogação do Pregão Eletrônico nº 007/2020/SEPLAG, no intuito de realizar as adequações necessárias no Edital.

Por sua vez, a PGE/MT manifestou pela anulação do procedimento e remodelagem do edital, para que este passe a prever critérios objetivos de escolha do licitante vencedor nas hipóteses de habilitação econômico-financeira insuficiente para a assunção de mais de um lote para o qual tenha sido apresentada a melhor proposta, o que foi acatado por este Secretário.

Visando assegurar o contraditório e a ampla defesa, garantido pelo art. 43, §3º, da Lei 8.666/93, os licitantes foram notificados para, se quisessem, apresentar manifestação no prazo de até 03 (três) dias úteis, ocasião em que foram apresentados dois recursos administrativos pelas empresas TOTAL VIGILÂNCIA E SEGURANÇA LTDA e MULTIFORTE VIGILÂNCIA E SEGURANÇA PRIVADA LTDA.

É o que merecia relatar.

Pois bem, para participar dos processos de contratação pública, os interessados devem reunir os elementos mínimos necessários para tal fim. Esses elementos referem-se ao preenchimento de aptidões pessoais consideradas fundamentais para demonstrar tanto a capacidade de executar o objeto quanto sua idoneidade, bem como relativamente ao cumprimento dos encargos impostos à elaboração da proposta.

A ordem jurídica se ocupou de criar um procedimento próprio para a aferição de cada uma dessas situações. Quanto às aptidões pessoais fundamentais para demonstrar a capacidade e idoneidade do proponente, tal análise será feita durante a fase de habilitação, para o que cumpre ao órgão ou à entidade exigir os elementos constantes nos arts. 27 a 31 da Lei nº 8.666/1993, que buscam avaliar o preenchimento dos requisitos de habilitação jurídica, qualificação econômico-financeira, qualificação técnica, regularidades fiscal e trabalhista.



Governo do Estado de Mato Grosso

SEPLAG - Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão

O objetivo, portanto, é prevenir a Administração Pública para que empresas aventureiras e sem quaisquer responsabilidades ou respaldo financeiro, possam vir a participar e vencer o certame e, durante a execução da obrigação contratada, não apresentem capacidade para concluir o objeto da obrigação.

Por conseguinte, a empresa deverá dotar-se de capacidade financeira para, além de cumprir com toda a obrigação contratual, contar com possíveis atrasos no pagamento. Nesse sentido, não é demais lembrar que os prazos de pagamento e as cláusulas contratuais estabelecem condições mais favoráveis à Administração (contratante) do que à empresa vencedora da licitação (contratada). Por exemplo, pode citar que, sem direito a reclamação, a empresa contratada deverá aguardar o prazo de pagamento, geralmente de 30 dias após a apresentação dos documentos de cobrança, bem como um possível atraso de 90 dias (art. 78, XV da Lei 8.666/93), para só então ter o direito de pleitear a suspensão da execução do contrato.

Ao contrário das empresas de fornecimento de bens, as de terceirização de serviços são altamente demandantes de recursos financeiros de curto prazo e de alta liquidez, como moeda corrente, pois se faz necessário que disponham de recursos suficientes no ativo circulante para suportar despesa com a folha de pagamento e outros encargos a cada mês, independentemente do recebimento do pagamento do órgão para o qual presta os serviços.

A título de exemplificação, em tese, na avaliação da liquidez corrente, uma empresa com R\$ 1,50 (um real e cinquenta centavos) no ativo circulante e R\$ 1,00 (um real) no passivo circulante terá o mesmo índice de liquidez de outra empresa com R\$ 1.500.000.000,00 (um bilhão e quinhentos mil reais) no ativo circulante e R\$ 1.000.000.000,00 (um bilhão) no passivo circulante, qual seja, liquidez corrente igual a 1,5.

Observa-se que, embora tenham o mesmo índice, são empresas com capacidades econômico-financeiras totalmente distintas. Todavia, se não fosse conhecido o



Governo do Estado de Mato Grosso

SEPLAG - Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão

ativo e o passivo circulante em termos de valor monetário, seriam elas, equivocadamente, consideradas como equivalentes do ponto de vista econômico-financeiro.

Em contratos de fornecimento de bens permanentes e de consumo, a diferença entre os capitais circulantes líquidos – CCL's das duas empresas hipotéticas citadas acima não seria tão relevante, pois o licitante tem espaço para negociar preços e prazos de pagamento com seu fornecedor e não carece, por exemplo, de liquidez ou patrimônio, eis que figura como espécie de intermediário e sua situação financeira não é determinante para o contratante, mas sim a efetiva entrega do bem. Além disso, não há encargos previdenciários e/ou trabalhistas vinculados diretamente ao objeto.

Além da avaliação da capacidade econômico-financeira da licitante por meio do patrimônio líquido e do capital circulante líquido, há que se verificar ainda se a mesma tem patrimônio suficiente para suportar compromissos já assumidos com outros contratos sem comprometer a nova contratação.

Essa condição pode ser aferida por meio da avaliação da relação de compromissos assumidos, contendo os valores mensais e anuais (contratos em vigor celebrados com a administração pública em geral e iniciativa privada) que importem na diminuição da capacidade operativa ou na absorção de disponibilidade financeira em face dos pagamentos regulares e/ou mensais a serem efetuados.

Considerando que a relação é apresentada pela contratada, é importante que a administração assegure-se que as informações prestadas estejam corretas. Desse modo, também é exigido o Demonstrativo de Resultado do Exercício – DRE pela licitante vencedora.

Como, em tese, grande parte das receitas das empresas de terceirização é proveniente de contratos, é possível inferir a veracidade das informações apresentadas na relação de compromisso quando comparada com a receita bruta discriminada na DRE. Assim, a contratada deverá apresentar as devidas justificativas quando houver diferença



Governo do Estado de Mato Grosso

SEPLAG - Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão

maior que 10% entre a receita bruta discriminada na DRE e o total dos compromissos assumidos.

Por fim, comprovada a correlação entre o valor total dos contratos elencados na relação de compromissos e o montante da receita bruta discriminada na DRE, o valor do patrimônio líquido da contratada não poderá ser inferior a 1/12 do valor total constante da relação de compromissos.

Tal entendimento é esboçado pelo Tribunal de Contas da União¹, normatizada pelo Governo Federal por meio da Instrução Normativa nº 005/2017, da Secretaria de Gestão do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, e, no âmbito estadual, pela Instrução Normativa nº 001/2020, de 17 de janeiro de 2020, desta Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão, com aplicabilidade no âmbito da Administração Pública estadual direta, autárquica e fundacional.

In casu, o Pregão Eletrônico nº 007/2020/SEPLAG tem como objeto o Registro de Preços para futura e eventual contratação de empresa especializada na prestação de serviços de vigilância armada e desarmada para atender a demanda dos Órgãos/Entidades do Poder Executivo, conforme especificações e condições técnicas constantes no edital e em seus anexos, contendo 24 lotes ao total.

Desse modo, por se tratar de prestação de serviços com regime de dedicação exclusiva de mão de obra, todas as exigências de qualificação econômica previstas na Instrução Normativa nº 001/2020/SEPLAG foram previstas no Edital do Pregão Eletrônico nº 007/2020/SEPLAG, senão vejamos:

13.3.3. Relativos à Qualificação Econômico-Financeira:

- a) Balanço patrimonial e demonstrações contábeis do último exercício social, já exigíveis e apresentados na forma da lei, que comprovem a boa situação financeira da empresa, vedada a sua substituição por balancetes ou balanços provisórios, conforme segue:

¹ TCU, Acórdão nº 1214/2013, Plenário, Rel. Min. Aroldo Cedraz, j. em 22.05.2013.



Governo do Estado de Mato Grosso

SEPLAG - Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão

- a1)** Empresas regidas pela Lei nº 6.404/76 (sociedade anônima):
- publicados em Diário Oficial; ou
 - publicados em jornal de grande circulação; ou
 - por fotocópia registrada ou autenticada na Junta Comercial da sede ou domicílio da Licitante.
- a2)** Empresas por cota de responsabilidade limitada (LTDA), Empresa Individual, Eireli, Sociedades Simples:
- Cópia do Balanço Patrimonial e Demonstração do Resultado do Exercício, extraído do Livro Diário com o Termo de abertura e encerramento com o "Termo de Autenticação" da Junta Comercial, ou do Cartório, quando for o caso, da sede ou domicílio da Licitante; ou
 - Cópia do Balanço Patrimonial, Demonstração de Resultado do Exercício – DRE registrado na Junta Comercial, ou do Cartório, quando for o caso, da sede ou domicílio da Licitante.
- a3)** Empresas sujeitas ao regime estabelecido na Lei Complementar nº 123/06 – Estatuto da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte:
- apresentar o Balanço Patrimonial conforme o **item a2**.
 - Poderá ser apresentada, no lugar do Balanço Patrimonial, a Declaração Anual de Rendimentos ou Declaração de Imposto de Renda, conforme art. 7º inciso III alínea "b" da Lei Estadual nº 10.442 de 03/10/2016.
- a4)** Empresas criadas no exercício em curso ou com menos de um ano de abertura:
- fotocópia do Balanço de Abertura, devidamente registrado ou autenticado na Junta Comercial da sede ou domicílio das Licitantes.
- a5)** O balanço patrimonial, as demonstrações e o balanço de abertura deverão estar assinados por administrador da empresa e por Contador legalmente habilitado.
- a6)** Os tipos societários obrigados e/ou optantes pela Escrituração Contábil Digital – ECD, consoante disposições contidas no Decreto nº 6.022/07, regulamentado através da IN nº 1774/2017 da RFB e alterações, apresentarão documentos extraídos do Sistema Público de Escrituração Digital – Sped na seguinte forma:
- I) Recibo de Entrega de Livro Digital transmitido através do Sistema Público de Escrituração Digital – Sped, nos termos do Decreto nº 8.683/16, desde que não haja indeferimento ou solicitação de providências;
 - II) Termos de Abertura e Encerramento do Livro Diário Digital extraídos do Sistema Público de Escrituração Digital – Sped;
 - III) Balanço e Demonstração do Resultado do Exercício extraídos do Sistema Público de Escrituração Digital – Sped.
- b)** A comprovação da boa situação financeira da empresa será baseada na obtenção de índices de Liquidez Geral (LG), Solvência Geral (SG) e Liquidez Corrente (LC), obtidos a partir dos dados resultantes da aplicação das fórmulas abaixo, cujos dados serão extraídos das informações do **Balanço Patrimonial**, relativo ao último exercício, já exigíveis na forma da lei, sendo admitido para qualificação apenas resultados **superiores** a 1,0 (um):

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

$$SG = \frac{\text{Ativo Total}}{\text{Passivo Circulante} + \text{Exigível a Longo Prazo}}$$

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



Governo do Estado de Mato Grosso

SEPLAG - Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão

- b1)** Junto com o balanço patrimonial poderá ser apresentado o demonstrativo de cálculo dos índices acima, assinados pelo profissional contábil responsável pela empresa.
- b2)** No caso de empresas cadastradas no **Cadastro Geral de Fornecedores do Estado de Mato Grosso**, a **Licitante** poderá anexar a **Certidão de Índices**, atualizada, emitida pelo site do portal de aquisições da SEPLAG por meio da página eletrônica: aquisicoes.gestao.mt.gov.br.
- c)** Capital Circulante Líquido (CCL) ou Capital de Giro (Ativo Circulante – Passivo Circulante) de, no mínimo, 16,66% (dezesseis inteiros e sessenta e seis centésimos por cento) do valor estimativo da contratação, tendo por base o Balanço Patrimonial e as demonstrações contábeis do último exercício social;
- d)** Comprovação de Patrimônio Líquido (PL) de 10% (dez por cento) do valor estimativo da contratação, por meio da apresentação do Balanço Patrimonial e demonstrações contábeis do último exercício social, apresentados na forma da lei, vedada substituição por balancetes ou balanços provisórios, podendo ser atualizados por índices oficiais, quando encerrados há mais de 3 (três) meses da data da apresentação da proposta;
- e)** Declaração da Licitante, acompanhada da relação de compromissos assumidos, conforme modelo constante no Anexo XI de que 1/12 (um doze avos) dos Contratos firmados com a Administração Pública e/ou com a iniciativa privada vigentes na data da apresentação da proposta não é superior ao patrimônio líquido da Licitante que poderá ser atualizado na forma descrita na alínea "d" acima, observados os seguintes requisitos:
- e.1.)** a declaração deve ser acompanhada da Demonstração do Resultado do Exercício (DRE), relativa ao último exercício social; e
- e.2.)** Caso a diferença entre a declaração e a receita bruta discriminada na Demonstração do Resultado do Exercício (DRE) apresentada seja superior a 10% (dez por cento), para mais ou para menos, a Licitante deverá apresentar justificativas.
- f)** Todas as formas societárias deverão apresentar Certidão Negativa de Falência e Recuperação Judicial ou extrajudicial, no CNPJ da matriz, expedida pelo distribuidor da sede da mesma.
- f1)** Caso a certidão acima mencionada seja emitida na forma POSITIVA, deverá a Licitante comprovar por meio de certidão emitida pela instância judicial competente, que o plano de recuperação foi acolhido na esfera judicial na forma do art. 58 da Lei nº 11.101/05, e que está cumprido regularmente o plano de recuperação, estando apta econômica e financeiramente a participar de procedimento licitatório nos termos da Lei nº 8.666/93.

Embora regularmente previstos, nem o Edital nem a Instrução Normativa nº 001/2020/SEPLAG dispõe de como será realizado o julgamento objetivo pelo Pregoeiro na hipótese de um licitante apresentar a melhor proposta de preços para mais de um lote que, somados, extrapolam a capacidade econômico-financeira.

Marçal Justen Filho², em sua conceituada obra Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos, ensina acerca dessa problemática:

² JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à lei de licitações e contratos administrativos. 14. ed. São Paulo: Dialética, 2010, p.48.



Governo do Estado de Mato Grosso

SEPLAG - Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão

A difusão da prática das licitações por itens, especialmente por meio de pregão, pode gerar problemas peculiares quanto à questão do patrimônio líquido mínimo. Um licitante pode preencher os requisitos relativamente a um item isolado, mas não os preencher caso todos fossem considerados em conjunto. **Se a Administração considerar cada item de modo dissociado, o licitante poderá participar e, até mesmo, vencer todos os itens licitados. Mas o somatório do valor dos diversos itens pode superar ao limite da capacitação econômico-financeira do licitante.** Afigura-se evidente que não caberá ignorar essa circunstância. **Caberá à Administração verificar se o sujeito dispõe de condições econômico-financeiras para executar não apenas o objeto de cada item licitado, mas também os diversos itens tomados em seu conjunto.**

Ocorre que o presente edital não especifica de modo objetivo as providências que devem ser tomadas pelo Pregoeiro, não cabendo a este, por seu alvitre, decidir de forma subjetiva.

Esse é também o entendimento do Tribunal de Contas da União, conforme se observa de alguns precedentes, como o Acórdão nº 1.801/2008 – Plenário:

9.1. determinar à (...) que:

9.1.1. nas próximas licitações promovidas em que o objeto for dividido em lotes, **os requisitos de habilitação econômico-financeira sejam estabelecidos individualmente e não em relação a todos os lotes e, ainda, que ESTABELEÇA, NO INSTRUMENTO CONVOCATÓRIO, CRITÉRIOS OBJETIVOS A SEREM OBSERVADOS, visando a assegurar que somente sejam adjudicados a uma mesma empresa os lotes para os quais apresente os requisitos necessários para garantir o cumprimento das obrigações contratuais assumidas.** (grifo nosso)

Assim, devendo o edital constar critérios objetivos a serem observados, decisão



Governo do Estado de Mato Grosso SEPLAG - Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão

subjativa do Pregoeiro diante da ausência de previsão não deve ser tomada. Este também é o posicionamento do Tribunal de Contas da União³:

Em sede de representação contra possíveis irregularidades no âmbito de pregão eletrônico, o TCU afastou a responsabilização do pregoeiro no que tange à ausência de previsão no edital de critérios objetivos de julgamento das propostas. Segundo o Ministro Relator, nos termos da normatização vigente, “a elaboração do edital e do termo de referência não era sua responsabilidade”. Contudo, não restou afastada a responsabilidade em razão da adoção de critérios de julgamento distintos daqueles objetivamente previstos em edital, conforme apontado pelo Ministro Relator: **“NA CONDIÇÃO DE PREGOEIRO, CABERIA A ELE ASSEGURAR-SE DE QUE SEUS ATOS SE PAUTAVAM NO EDITAL DO PREGÃO E NA LEGISLAÇÃO VIGENTE. E, apesar das alegações nesse sentido, não logrou indicar, objetivamente, os itens do edital nos quais se teria baseado para desclassificar as duas melhores colocadas no certame. E, CONSIDERANDO QUE O INSTRUMENTO CONVOCATÓRIO NÃO CONTINHA CRITÉRIOS QUE VIABILIZASSEM O EXAME EM QUESTÃO, NÃO PODERIA O PREGOEIRO, POR INICIATIVA PRÓPRIA, ADOTAR OS CRITÉRIOS QUE ENTENDESSE MAIS CONVENIENTES, AINDA QUE, HIPOTETICAMENTE, FOSSEM CONSIDERADOS RAZOÁVEIS – JUÍZO QUE NÃO É CABÍVEL NESTA OPORTUNIDADE”**. Em vista disso, o Ministro Relator julgou inviável “acolher os argumentos apresentados pelo pregoeiro quanto às irregularidades de: i) desclassificação de propostas com base em critérios não previstos no instrumento convocatório e/ou sem a realização de diligências para comprovação da exequibilidade dos preços apresentados; ii) rejeição indevida de intenção de recurso; e iii) tratamento não isonômico de licitantes”, razão pela qual imputou multa ao agente. **(grifo nosso)**

³ TCU, Acórdão nº 2.692/2019, 1ª Câmara, Rel. Min. Bruno Dantas, j. em 26.03.2019



Governo do Estado de Mato Grosso
SEPLAG - Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão

Portanto, é vedado ao Pregoeiro decidir de forma subjetiva diante da ausência de previsão em edital, cuja ocorrência se verificou no presente certame e motivou a consulta, pelo Pregoeiro, à Procuradoria-Geral do Estado.

Ademais, importante destacar que o Pregoeiro designado NÃO declarou a habilitação de quaisquer dos licitantes, antes, solicitou a manifestação daquela Procuradoria acerca da ausência de previsão editalícia para a celeuma posta.

Nesse sentido caminhou o Parecer nº 1.540/SGAC/PGE/2020, elaborado pelo Procurador do Estado, Dr. Davi Maia Castelo Branco Ferreira, devidamente homologado pelo Subprocurador-Geral de Aquisições e Contratos, Dr. Waldemar Pinheiro dos Santos, que concluiu:

CONCLUSÃO:

Pelo exposto, **opino** pela necessidade de anulação do procedimento e remodelagem do edital, para que este passe a prever critérios objetivos de escolha do licitante vencedor nas hipóteses de habilitação econômico-financeira insuficiente para a assunção de mais de um lote para o qual tenha sido apresentada a melhor proposta.

Destaque-se que, na ausência de habilitação econômico-financeira absoluta, ou seja, ausência de patrimônio para sagrar-se vencedor em qualquer lote, não há que se falar em desempate, sendo hipótese de simples inabilitação do licitante.

É o Parecer. À consideração superior.

Ambientada fática e juridicamente a questão, passamos a analisar especificamente as manifestações apresentadas pelos licitantes.

Preliminarmente, quanto à tempestividade das manifestações, certifica-se que ambas foram apresentadas dentro do prazo de 03 dias úteis, que findava-se em 02.07.2020, considerando que a notificação se deu em 29.06.2020.



Governo do Estado de Mato Grosso
SEPLAG - Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão

Outrossim, embora as manifestações tenham sido denominadas de recursos hierárquicos, em verdade, trata-se de manifestação do contraditório e ampla defesa, com supedâneo no art. 49 da Lei 8.666/93, que dispõe sobre a revogação e anulação de procedimentos licitatórios:

A autoridade competente para a aprovação do procedimento somente poderá revogar a licitação por razões de interesse público decorrente de fato superveniente devidamente comprovado, pertinente e suficiente para justificar tal conduta, **devendo anulá-lo por ilegalidade, de ofício ou por provocação de terceiros, mediante parecer escrito e devidamente fundamentado.**

§1º A anulação do procedimento licitatório por motivo de ilegalidade não gera obrigação de indenizar, ressalvado o disposto no parágrafo único do art. 59 desta Lei.

§2º A nulidade do procedimento licitatório induz à do contrato, ressalvado o disposto no parágrafo único do art. 59 desta Lei.

§3º No caso de desfazimento do processo licitatório, fica assegurado o contraditório e a ampla defesa.

§4º O disposto neste artigo e seus parágrafos aplica-se aos atos do procedimento de dispensa e de inexigibilidade de licitação.

A Administração no exercício do autocontrole de seus atos pode tanto revogá-los por razão de conveniência, ou anulá-los, caso constate alguma ilegalidade. É o que dispõe a Súmula 473 do Supremo Tribunal Federal:

A Administração pode anular seus próprios atos quando eivados de vícios que os tornem ilegais, porque deles não se originam direitos; ou revogá-los, por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitando os direitos adquiridos e ressalvada, em todos os casos, apreciação judicial.



Governo do Estado de Mato Grosso SEPLAG - Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão

Quanto a necessidade de assegurar o contraditório e ampla defesa aos licitantes no caso de anulação da licitação em andamento, o Superior Tribunal de Justiça – STJ tem mitigado essa norma, restringindo seu alcance tão somente às licitações já concluídas e que, com isso, tenham gerado direitos subjetivos ao licitante vencedor.

“ADMINISTRATIVO. LICITAÇÃO. INTERPRETAÇÃO DO ART. 49, § 3º, DA LEI 8.666/93. (...) 5. **Só há aplicabilidade do § 3º, do art. 49, da Lei 8.666/93, quando o procedimento licitatório, por ter sido concluído, gerou direitos subjetivos ao licitante vencedor (adjudicação e contrato)** ou em casos de revogação ou de anulação onde o licitante seja apontado, de modo direto ou indireto, como tendo dado causa ao proceder o desfazimento do certame” (MS 7.017/DF, Rel. Min. José Delgado, DJ de 2/4/2001)

“**Nos processos licitatórios de qualquer espécie, antes da homologação, têm os concorrentes expectativa de direito ao resultado da escolha a cargo da Administração, não sendo pertinente se falar em direito adquirido.** Verifica-se, pelo documentos acostados aos autos, que o procedimento licitatório ainda estava em curso e, ao titular de mera expectativa, não se abre o contraditório”. (...) a revogação da licitação, quando antecedente da homologação e adjudicação, é perfeitamente pertinente e não enseja contraditório. **Só há contraditório antecedendo a revogação quando há direito adquirido das empresas concorrentes, o que só ocorre após a homologação e adjudicação do serviço licitado**” (RMS 23.402/PR, 2ª Turma, Rel. Min. Eliana Calmon, DJe de 2.4.2008).

Logo, considerando que a licitação ora tratada não foi homologada e seu objeto ainda está pendente de adjudicação, esta anulação dispensa o contraditório e a ampla defesa.

Mesmo que neste caso concreto o contraditório e a ampla defesa estejam dispensados, em razão do parecer opinativo exarado pela Procuradoria-Geral do Estado ser



Governo do Estado de Mato Grosso
SEPLAG - Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão

pela anulação do procedimento para se efetuar a remodelagem do Edital, em homenagem à transparência dos atos administrativos, decidiu-se notificar os participantes do Pregão Eletrônico nº 007/2020/SEPLAG, para apresentarem, se quisessem, suas manifestações no prazo de três dias úteis, antes da tomada final de decisão.

Desse modo, os recursos hierárquicos apresentados são recebidos como manifestações alicerdas no §3º do art. 49 da Lei 8.666/93, com supedâneo no art. 76 da Lei nº 7.692/02, que regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Estadual.

A licitante **TOTAL VIGILÂNCIA E SEGURANÇA LTDA** argumenta **que** “foi vencedora de 10 (dez) Lotes”; **de possuir** “patrimônio líquido e capital líquido circulante (sic) que respalde o cumprimento de todas as obrigações contratuais, cumulativamente, em relação à todos os lotes para os quais se sagrou vencedora”; **que para a licitante** “que concorrer a mais de um lote será inabilitada no lote subsequente que não disponha de capital social suficiente para cumprir a avença”; **que** “com o devido respeito não há que se falar em omissão do Edital ou ausência de julgamento objetivo. O Edital é expresso no sentido de que não atendidas as exigências por ele estabelecidas, a licitante será inabilitada e por conseguinte será chamada a proponente subsequente”; **que** “como bem asseverado no Parecer nº 2019.02.006803, a Licitação por Lotes representa cada qual um certame distinto”; **para, ao final, requerer** “a manutenção do certame, e não sendo este o entendimento desta Comissão, para que em caso de anulação que esta se dê apenas e tão somente em relação aos Lotes objeto de questionamento”.

Inobstante aos argumentos lançados pelo licitante TOTAL VIGILÂNCIA E SEGURANÇA LTDA com o intuito de ver mantido o certame, sua manifestação vem corroborar o entendimento esboçado, que fundamenta a anulação do certame.

Como visto, está ausente de previsão na Instrução Normativa nº 001/2020/SEPLAG e no Edital do Pregão Eletrônico nº 007/2020/SEPLAG de critérios



Governo do Estado de Mato Grosso
SEPLAG - Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão

objetivos para que o Pregoeiro escore sua decisão de como proceder diante de licitante que apresentar a melhor proposta de preços para mais de um lote que, somados, extrapolam a capacidade econômico-financeira.

Em razão desse fato é que o Pregoeiro solicitou manifestação da Procuradoria-Geral do Estado, tendo esta opinado pela anulação do procedimento e remodelagem do edital.

A manifestação da TOTAL VIGILÂNCIA E SEGURANÇA LTDA vem justamente corroborar tal situação fática – ausência de previsão em edital -, na medida em que sugere como deveria o Pregoeiro proceder na condução do certame, conforme se observa no parágrafo 19:

19. Desta forma, **conforme a práxis a Licitante que concorrer a mais de um lote será inabilitada no lote subsequente que não disponha de capital social suficiente para cumprir a avença**. Devendo com base no princípio da economicidade se mantido o certame no referido formato. Não havendo necessidade de sua republicação, posto que não atendidos os requisitos de qualificação deve a licitante ser desclassificada do referido lote e ser chamada a licitante subsequente conforme item 13.17 do Edital. **(grifo nosso)**

No parágrafo 20, a licitante menciona o que seria o entedimento do Acórdão 868/2007-Plenário-TCU, **“devendo-se de forma sequencial ser excluídos os Lotes subsequentes”**, para o caso de um licitante apresentar melhor proposta para vários lotes, cujos patrimônios líquidos mínimos exigidos, somados, superem o patrimônio da empresa.

Em que pese a tentativa de emplacar tal raciocínio, a sugestão para que se proceda à exclusão sequencial demonstra de forma cabal que houve ausência de previsão no ato convocatório do Pregão Eletrônico nº 007/2020/SEPLAG.

Outrossim, o mencionado **Acórdão 868/2007-Plenário-TCU manifesta**



Governo do Estado de Mato Grosso
SEPLAG - Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão

entendimento exatamente o CONTRÁRIO das razões tecidas pelo licitante e TOTALMENTE FAVORÁVEL ao entendimento desta Administração.

O Acórdão 868/2007-Plenário-TCU é a decisão tomada pelo Colegiado em sede de Embargos de Declaração apresentado pela Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos – ECT, em face do Acórdão 484/2007-TCU-Plenário. Vejamos a ementa:

EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. REPRESENTAÇÃO. ECT. CONHECIMENTO. OMISSÃO. PROVIMENTO PARCIAL.

VISTOS, relatados e discutidos estes autos que tratam, nesta fase processual, de embargos de declaração opostos pela Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos – ECT, representada por seu Presidente, Sr. Carlos Henrique Almeida Custódio, em face do Acórdão 484/2007-TCU-Plenário.. ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. conhecer dos presentes embargos de declaração, com fundamento no art. 34, da Lei 8.443, de 16 de julho de 1992, para no mérito dar-lhe provimento parcial e, por consequência, alterar a redação do subitem 9.3.2. do Acórdão 484/2007-TCU-Plenário que passa a ter o seguinte teor:

“9.3.2. ESTABELEÇA, no instrumento convocatório, nos casos mencionados no item 9.3.1., CRITÉRIOS OBJETIVOS A SEREM OBSERVADOS, visando a assegurar que somente sejam adjudicados a uma mesma empresa os lotes para os quais apresente os requisitos necessários para garantir o cumprimento das obrigações contratuais assumidas;”

9.2. dar ciência da presente deliberação à interessada. **(grifo nosso)**



Governo do Estado de Mato Grosso
SEPLAG - Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão

Nestes Embargos de Declaração, em que a ECT busca superar aparente contradição, traz argumentos frontalmente contrários ao que a recorrente TOTAL apresenta:

11. Mediante exemplo hipotético de resultados de licitação, abaixo transcrito, conclui que para aplicar a recomendação do subitem 9.3.2. do Acórdão, **MEDIANTE O EMPREGO DE CRITÉRIO SEQÜENCIAL, A ADMINISTRAÇÃO VIRIA A SOFRER EFETIVO PREJUÍZO**. O aludido critério consiste na verificação do patrimônio líquido do licitante em cada lote, seqüencialmente, até o limite do esgotamento do mesmo. Dentro desse critério, caso a licitante se torne vencedora e, por conseguinte, esgote a extensão de seu patrimônio, para efeitos de comprovação da habilitação, automaticamente estaria impedida de participar dos lotes remanescentes, posto que não estaria apta a suprir a referida exigência.

(...)

Empregando-se, no caso, **O CRITÉRIO HIPOTÉTICO DE ORDEM SEQÜENCIAL, A ADMINISTRAÇÃO CORRERIA O RISCO DE NÃO OBTER A PROPOSTA MAIS VANTAJOSA**, pois haveria lote cuja proposta seria devolvida lacrado à “polilicitante”, por expresse mandamento legal. **(grifo nosso)**

Em julgado mais recente, o TCU⁴ reafirmou seu entendimento de forma clara, sendo este precedente condutor de julgados posteriores:

9.1. determinar (...) que:

^{4 4} TCU, Acórdão nº 1.801/2008, Plenário, Rel. Min. Guilherme Palmeira, j. em 27.08.2008



Governo do Estado de Mato Grosso
SEPLAG - Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão

9.1.1. nas próximas licitações promovidas em que o objeto for dividido em lotes, **OS REQUISITOS DE HABILITAÇÃO ECONÔMICO-FINANCEIRA** sejam estabelecidos individualmente e não em relação a todos os lotes e, **AINDA, QUE ESTABELEÇA, NO INSTRUMENTO CONVOCATÓRIO, CRITÉRIOS OBJETIVOS A SEREM OBSERVADOS, VISANDO A ASSEGURAR QUE SOMENTE SEJAM ADJUDICADOS A UMA MESMA EMPRESA OS LOTES PARA OS QUAIS APRESENTE OS REQUISITOS NECESSÁRIOS PARA GARANTIR O CUMPRIMENTO DAS OBRIGAÇÕES CONTRATUAIS ASSUMIDAS; (grifo nosso)**

A constatação da sobredita ausência de previsão no instrumento convocatório, portanto, arruína os demais argumentos trazidos pela recorrente TOTAL, ao passo que não há possibilidade de inabilitar licitante no lote subsequente para o qual não disponha de capital social suficiente para cumprir as obrigações contratuais, uma vez que o Edital assim não prevê, o que caracterizaria, se assim procedesse o Pregoeiro, uma decisão subjetiva, de iniciativa própria, ainda que hipoteticamente razoável.

Outrossim, a ausência de previsão em edital para assegurar que somente sejam adjudicados a uma mesma empresa os lotes para os quais apresente os requisitos necessários para garantir o cumprimento das obrigações contratuais assumidas fulmina a pretensão do recorrente de se anular apenas e tão somente em relação aos lotes em questionamento, ao argumento de que a licitação por lotes representa cada qual um certame distinto.

Caso o Pregoeiro, por iniciativa própria, decidisse estabelecer critério que entendesse razoável, surgiriam novas decisões subjetivas por parte do Pregoeiro, uma vez que, após a inabilitação de um licitante, o proponente subsequente seria convocado e poderia apresentar idêntica celeuma, isto é, não possuir qualificação econômico-financeira suficiente para garantir o cumprimento das obrigações contratuais dos lotes vencidos na primeira colocação junto com os assumidos por convocação, depois de inabilitação de



Governo do Estado de Mato Grosso
SEPLAG - Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão

outros.

Como se verá à frente, em oposição à sugestão colocada pelo Recorrente de inabilitar sequencialmente o licitante que apresente melhor proposta para vários lotes, cujos patrimônios líquidos mínimos exigidos, somados, superem o patrimônio da empresa, a outra licitante Recorrente propõe o critério da escolha dos lotes que lhe convier.

Ora, **diante da ausência de previsão em edital, bem como do pleno conhecimento da orientação da Corte de Contas, proceder de modo diverso acarretaria em grave irregularidade por parte deste Gestor, possibilitando a aplicação de sanções pelo Controle Externo.**

Desse modo, **conheço da manifestação apresentada pela TOTAL VIGILÂNCIA E SEGURANÇA LTDA, mas no mérito julgo improcedente os pedidos de manutenção do certame e de anulação de apenas e tão somente em relação aos lotes objeto do questionamento, pelas razões expostas.**

Quanto à manifestação apresentada pela licitante **MULTIFORTE VIGILÂNCIA E SEGURANÇA PRIVADA LTDA**, esta argumenta **que** “ofertou lances para vários dos lotes, tendo ofertado o melhor preço para os lotes 07, 08, 09, 11 e 17”; **que** “se tratando de registro de preços, não é assegurado, dada a conveniência e necessidade da Administração. Implica dizer que é razoável que a empresa deverá demonstrar a condição financeira que acumule os percentuais mínimos exigidos para cada contrato, se efetivamente for chamada a contratar”; **que** “há que se concluir que para os lotes em que a sua situação econômico-financeira não seja suficiente para transpor os índices exigidos, estará lógica, objetiva e diretamente inabilitada.”; **que** “além de ter ofertado o melhor preço, atende plenamente às exigências do edital para os lotes 07, 08 e 17, ou então, unicamente para o lote 9, como bem asseverado”; **que** “é razoável concluir que os índices já apresentados e qualificados deverão ser atendidos na medida em que os lotes forem contratados”; **que** “o critério objetivo seria, portanto, a ordem do interesse da Administração e o “saldo” da condição econômico-



Governo do Estado de Mato Grosso
SEPLAG - Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão

financeira da licitante. Em outras palavras, se o Estado pretender contratar os serviços contemplados nos lotes 07, 08 e 17, quando buscar a contratação do lote 9, resta evidente que a empresa não atenderá as condições quando da pretensão em contratar e vice-versa, havendo a necessidade de se chamar o segundo colocado”; que “pelo princípio da legalidade, razoabilidade e da tutela ao licitante, requer-se a reforma da decisão para manter o processo administrativo de licitação, na modalidade pregão, com sistema de registro de preços, mantendo habilitada para os lotes 07, 08 e 17 e 09, a empresa Multiforte”; para ao final requerer “mantendo habilitada a empresa Multiforte Vigilância E Segurança Privada Ltda para os Lotes 07, 08 e 17, possibilitando a futura contratação com o Estado nesses lotes”.

Pois bem. Os argumentos trazidos pela licitante não condizem com o regramento do Sistema de Registro de Preços. Mesmo se tratando de procedimento para registro de preços, pela modalidade pregão, o momento de se comprovar que a empresa possui qualificação econômico-financeira é na fase de habilitação. Com a homologação do certame, as partes – Administração e licitante vencedor – assinam uma Ata de Registro de Preços, que é documento de compromisso para contratação futura, em que se registram os preços, fornecedores, órgãos participantes e condições a serem praticadas.

A licitante, por sua vez, traz argumentos que deturpam o procedimento licitatório, como se o momento da comprovação da qualificação econômico-financeira se desse em fase muito posterior, que é a da contratação, pelos órgãos participantes, na efetiva utilização da Ata de Registro de Preços.

Tal entendimento da licitante pode ser observado nos seguintes excertos destacados anteriormente, mas que vale a pena repisar: **“é razoável concluir que os índices já apresentados e qualificados deverão ser atendidos na medida em que os lotes forem contratados”, e “o critério objetivo seria, portanto, a ordem do interesse da Administração e o “saldo” da condição econômico-financeira da licitante. Em outras palavras, se o Estado pretender contratar os serviços contemplados nos lotes 07, 08 e 17, quando buscar a**



Governo do Estado de Mato Grosso
SEPLAG - Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão

contratação do lote 9, resta evidente que a empresa não atenderá as condições quando da pretensão em contratar e vice-versa, havendo a necessidade de se chamar o segundo colocado".

Ademais, **infere-se da argumentação da licitante MULTIFORTE a indicação do critério da escolha, pela Administração, do lote que lhe convier contratar, enquanto que a licitante TOTAL advogou pelo critério sequencial, o que mais uma vez comprova o silêncio do edital em estabelecer critérios objetivos** visando a assegurar que somente sejam adjudicados a uma mesma empresa os lotes para os quais apresente os requisitos necessários para garantir o cumprimento das obrigações contratuais assumidas.

Prosseguindo, é crucial reafirmar que **o Pregoeiro designado NÃO declarou a habilitação de quaisquer dos licitantes, ANTES**, solicitou a manifestação da Procuradoria-Geral do Estado acerca da ausência de previsão editalícia detectada durante a fase de habilitação do Pregão Eletrônico nº 007/2020/SEPLAG.

Logo, não há que se falar em "**mantendo habilitada a empresa Multiforte Vigilância E Segurança Privada Ltda para os Lotes 07, 08 e 17, possibilitando a futura contratação com o Estado nesses lotes**", posto que nenhuma das licitantes que apresentaram as melhores propostas para os 24 lotes em disputa foram habilitadas.

Desse modo, **conheço da manifestação apresentada pela MULTIFORTE VIGILÂNCIA E SEGURANÇA PRIVADA LTDA, mas no mérito julgo improcedente o pedido de mantê-la habilitada para os Lotes 07, 08 e 17, pelas razões expostas.**

Diante de todo o exposto, considerando as ausências de previsão de critérios objetivos no Edital do Pregão Eletrônico nº 007/2020/SEPLAG, impedindo que as decisões do pregoeiro sejam tomadas consoante tais parâmetros objetivos; considerando que as manifestações apresentadas não se demonstraram aptas a modificar o entendimento construído pelo Pregoeiro Oficial; considerando o Parecer nº 1.540/SGAC/PGE/2020, que reconheceu a ausência de previsão no ato convocatório e opinou pela anulação do



GAB/SAAG

Fls. _____

Rub. _____

Governo do Estado de Mato Grosso
SEPLAG - Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão

procedimento para que se proceda à remodelagem do Edital; **determino: I) a ANULAÇÃO** do Pregão Eletrônico nº 007/2020/SEPLAG, devendo-se dar a publicidade devida deste *decisum*; **II)** e que a Secretaria Adjunta de Aquisições Governamentais proceda às alterações necessárias no edital e publicação de novo pregão eletrônico.

Cuiabá, 06 de julho de 2020.

Basílio Bezerra Guimarães dos Santos
Secretário de Estado de Planejamento e Gestão
(original assinado)

Em conformidade:

Katiene Cetsumi Miykawa Pinheiro
Secretária Adjunta de Aquisições Governamentais
(original assinado)