



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO Nº: 573418/24
ASSUNTO: REPRESENTAÇÃO DA LEI DE LICITAÇÕES
ENTIDADE: SECRETARIA DE ESTADO DA ADMINISTRAÇÃO E DA PREVIDÊNCIA
INTERESSADO: ALAUR GOMES BALBINO, AUTO DEFESA BRASIL TECNOLOGIA E MONITORAMENTO DE SISTEMAS ELETRONICOS S/A, CLAUDIO STABILE, JHONATAN FIORAVANTE, LUIZ FERNANDO MANCINI DE OLIVEIRA, SECRETARIA DE ESTADO DA ADMINISTRAÇÃO E DA PREVIDÊNCIA
ADVOGADO / PROCURADOR: BRENNO DUARTE MOREIRA LIMA, GIOVANI FRANCISCO ROCHA EWERS, NERYLTON THIAGO LOPES PEREIRA, WILLINGTON RAMINEZ BARRETO
RELATOR: CONSELHEIRO IVAN LELIS BONILHA

ACÓRDÃO Nº 260/25 - Tribunal Pleno

Representação da Lei de Licitações. Âmbito estadual. Serviços de vigilância monitorada. Comprovação de habilitação econômico-financeira dos licitantes. Previsão de índices econômicos. Ausência de previsão de patrimônio líquido mínimo. Improcedência.

1 RELATÓRIO

Trata-se de representação da Lei de Licitações pela qual AUTO DEFESA DO BRASIL TECNOLOGIA E MONITORAMENTO DE SISTEMAS ELETRÔNICOS SPE LTDA sustenta haver ilegalidade no edital do Pregão Eletrônico 348/2023 do Departamento de Logística para Contratações Públicas da Secretaria de Estado da Administração e da Previdência do Estado do Paraná (DECON/SEAP).

A licitação teve por objeto “o Registro de Preços, por um período de 1 ano, podendo ser prorrogado por igual período, para futura e eventual contratação de serviços de vigilância monitorada, através de monitoramento eletrônico 24 horas, de forma ininterrupta, com fornecimento de sistema de monitoramento (sensor de alarme e câmeras de filmagem) novos e serviços de apoio tático, bem como a instalação, configuração e gestão dos equipamentos, conjuntamente com a



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

manutenção preventiva e corretiva, reposição de peças e de todo o material de consumo necessário ao perfeito funcionamento dos equipamentos” (peça 6, p. 1), com preço global máximo de R\$ 85.535.524,56 (oitenta e cinco milhões, quinhentos e trinta e cinco mil, quinhentos e vinte e quatro reais e cinquenta e seis centavos) e abertura prevista para 23/08/2024, às 10 horas.

A representante alega que o instrumento convocatório apresenta ilegalidade “porque, em seu item 1.4.1.7 determina que as empresas deverão comprovar sua qualificação econômico-financeira, exclusivamente, por intermédio de índices contábeis”. “Todavia”, prossegue, “o faz, sem facultar aos licitantes a comprovação de sua saúde financeira por intermédio da apresentação de patrimônio líquido superior a 10% do valor do objeto a ser licitado, conforme orientação do Tribunal de Contas da União e do próprio Tribunal de Contas do Estado do Paraná, o que é totalmente equivocado e afasta diversos competidores do certame, conforme será comprovado” (peça 3).

Exemplificativamente, a autora expõe que

Na prática, da forma como está, uma empresa que possui um patrimônio líquido de R\$ 10.000,00 (dez mil reais) poderá ser habilitada para a presente licitação cujo o valor estimado é de mais de R\$ 80.000.000,00 (oitenta milhões de reais), pois, considerando uma operação pequena, facilmente consegue atender os índices, ainda que, por óbvio não teria condições de executar um contrato dessa envergadura.

Por outro lado, a Representante, que possui um patrimônio líquido de quase R\$ 60.000.000,00 (sessenta milhões de reais), um ativo de mais de R\$ 100.000.000,00 (cem milhões de reais) (doc. 6) presta serviços a diversas empresas sendo, um dos exemplos, ao Banco Santander em que presta serviços em mais de 4 mil agências, não poderá participar da licitação porque um dos seus índices de liquidez é de 0,72 ao invés de 1 (um), conforme exigido no edital [...].

[...]

A Representante, por exemplo, possui quase 7 vezes o referido patrimônio líquido, mas não poderá participar da referida licitação, acaso mantida a exigência ilegal.

[...]



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Veja, no caso concreto uma empresa que possui mais de R\$ 60 milhões de reais que presta serviços compatíveis com o objeto da licitação a diversas entidades (doc.7), estará impedida de participar do certame, porque apenas o seu índice de liquidez corrente é de 0,72%.

Ainda segundo a representante, “é comum no setor de monitoramento que algum dos índices seja inferior a um. Isso porque, as empresas adquirem todos os equipamentos no início do contrato para recebimento mensal pelos serviços prestados, o que em nada compromete a capacidade da empresa em executar o serviço”.

Além da jurisprudência deste Tribunal de Contas (Acórdão 2942/2023-TP) e do Tribunal de Contas da União (Acórdão 354/2016 do Plenário), a autora cita como fundamentos jurídicos dos seus pedidos o § 5º do artigo 69 da Lei 14.133/2021, “o artigo 24 da IN 03 DE 2018 DA SLTI MP que norteiam as contratações públicas do executivo federal”, manual do pregão eletrônico editado pelo Tribunal de Contas da União, “modelo de termo de referência disponibilizado pela Advocacia Geral da União a serem seguidos por TODOS órgãos da administração pública federal” e o edital o Pregão Eletrônico 05/2024 deste Tribunal (peça 12).

A representante conclui que “para corrigir as referidas anomalias deverá ser facultado ao licitante que não atender todos os índices, apresentar o patrimônio líquido capaz de garantir a execução do serviço, nos termos do artigo 69 da Lei 14.133”.

Sobre o pedido de suspensão cautelar da licitação formulado na representação, a autora assim argumenta:

Cabível na presente demanda a concessão da medida liminar, no sentido de suspender o edital que veicula o pregão eletrônico nº 348/2023, até que seja incluída a opção de se comprovar a qualificação econômico-financeira, por intermédio do patrimônio líquido da empresa.

Os requisitos para a concessão do pedido liminar estão caracterizados na presente ação, uma vez que a verossimilhança das alegações, bem como o



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

fundado receio do dano irreparável sobressai às razões evidentes, haja vista que, seguindo o referido certame sua abertura ocorrerá no próximo dia 23.08.24, sendo que diversas empresas, assim como a Representante não poderão participar do certame, posto que não faculta às licitantes a comprovação de sua qualificação econômico financeira por intermédio de seu patrimônio líquido, sem qualquer justificativa para tanto, ainda que tenham, obviamente, capacidade de executar o contrato.

A verossimilhança das alegações está caracterizada pelas razões trazidas e pelos documentos carreados, que revelam, de maneira evidente o bom direito posto que não há justificativa para a referida restrição estabelecida que, em verdade, contraria, o artigo 69 da Lei 14.133 de 2021, contraria a o artigo 23 da IN 03 DO Ministério do Planejamento, contraria o entendimento do Tribunal de Contas da União e do Tribunal de Contas do Estado do Paraná.

Assim, o risco de um provimento posterior fará com que se concretize a referida ilegalidade, restringido a competitividade e, consequentemente, favorecendo a contratação de preços superiores em razão da ausência de disputa.

Noutro lado, não há periculum in mora inverso posto a suspensão do ato impugnado em nada prejudicará, posto que a qualquer momento poderá ser revertida.

No mesmo sentido, não há risco à administração, posto que o interesse público de contratar uma empresa com capacidade econômico financeira estará preservada, posto que estará comprovado por intermédio do Patrimônio líquido, conforme orientação do TCU e do próprio TCE.

Cabível na presente demanda a concessão da medida liminar, a fim de que suspenda a licitação.

Ao final, a representante apresenta os seguintes pedidos:

[...] com base em todo o exposto, o Representante pugna para que:

- a) liminarmente, suspenda a abertura do certame designada para o próximo dia 23.08.2024;
- b) a inclusão da Representante como interessada;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

c) A confirmação da liminar concedida para incluir no edital a possibilidade de comprovação da qualificação econômico-financeira, também pelo patrimônio líquido superior a 10% do valor estimado para o caso de algum dos índices contábeis contidos no item 1.4.1.8 ser inferior a 1 (um), nos termos do entendimento do Tribunal de Contas da União.

[...]

No Despacho 1216/24 (peça 15), expus que razões similares àquelas contidas na representação haviam sido apresentadas ao DECON/SEAP por meio de impugnação ao edital formulada pelo advogado da representante, “para incluir no edital a possibilidade de comprovação da qualificação econômico-financeira, também pelo patrimônio líquido superior a 10% do valor estimado para o caso de alguns dos índices contábeis contidos no item 1.4.1.8 ser inferior a 1 (um), nos termos do entendimento do Tribunal de Contas da União” (peça 10).

A impugnação fora julgada improcedente pelo pregoeiro, especificamente quanto à insurgência reiterada nesta representação, sob a seguinte motivação (peça 11):



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

DA ANÁLISE DAS RAZÕES

- DA EXIGÊNCIAS DE QUALIFICAÇÃO ECONÔMICO-FINANCEIRA. RESTRIÇÃO À COMPETITIVIDADE:

Considerando que os pontos elencados se tratam de um conteúdo de ordem técnica, os argumentos apresentados pela empresa foram submetidos ao SEAP/DECON/DP, departamento que participou da elaboração da fase interna e estipulou às qualificações econômico-financeira, que se manifestou conforme segue:

Segue considerações:

Entendimento da PGE-PR, por meio de despacho 296/2018, que a utilização de forma cumulativa dos índices e patrimônio líquido/capital social não fere a legalidade, bem como a utilização de **forma alternativa não deveria ser utilizada**, vejamos os trechos extraídos:

- l) Além da apresentação dos índices a Administração poderá solicitar ainda a apresentação do capital social ou patrimônio líquido? Sim. Neste sentido, disserta Joel de Menezes Niebuhr: "a exigência de capital social ou patrimônio líquido mínimo [...] constitui ótimo instrumento para complementar as informações obtidas com os índices contábeis. Como já assinalado os índices contábeis não remetem a valores, apenas a quociente, e, por isso, a informação oferecida por eles é parcial. Afora os índices, é preciso saber dos valores que os licitantes dispõem para fazerem frente às obrigações contratuais. Daí, o capital social ou patrimônio líquido mínimo tornam-se úteis". Este também é o entendimento do Tribunal de Justiça do Paraná (Acórdão nº 1215149-0, Rel. Min. Cristiane Santos Leite, 4ª*



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

- II) *No caso da licitante não atingir os índices solicitados, poderá ser comprovada a qualificação econômica-financeira por meio do capital social ou patrimônio líquido? [...] Ora, a objetividade perseguida pela Lei é facilmente conseguida pela adoção dos índices. Ademais, não faz sentido exigir patrimônio líquido ou capital social de forma alternativa ao não cumprimento dos índices, vez que os índices nada mais são que quocientes que serão calculados em razão do balanço patrimonial, da forma estabelecida pela administração.*

A minuta de edital padrão da PGE/PR, disponível no site <https://www.pge.pr.gov.br/Arquivo/MinutaResolucao1192023doc>, traz a redação:

1.4.1.5 As empresas, cadastradas ou não no Portal Nacional de Contratações Pública (PNCP), deverão apresentar resultado: superior ou igual a XXXX no índice de Liquidez Geral (LG); superior ou igual a XXXX no índice de Solvência Geral (SG); superior ou igual a XXXX no índice de Liquidez Corrente (LC).

1.4.1.6 As empresas DEVERÃO APRESENTAR OS ÍNDICES JÁ CALCULADOS, com assinatura do contador e do representante legal da empresa, que serão analisados com base no balanço apresentado.

Na execução de serviços, para fins de qualificação econômico-financeira, **poderá** a Administração, de forma justificada, exigir dos licitantes, ainda, **capital social mínimo ou patrimônio líquido mínimo**, de forma não cumulativa. Nessa hipótese, deverá incluir o item abaixo:

1.4.1.7 As empresas deverão comprovar capital ou patrimônio líquido mínimo de XX% do valor estimado da contratação ou item pertinente.

A Administração deverá juntar aos autos justificativas para o percentual fixado de capital ou de patrimônio líquido mínimo, limitado a 10% (dez por cento) do valor estimado da contratação (§ 4.º do art. 69 da Lei Federal n.º 14.133, de 2021), assegurando-se de que não restrinja o caráter competitivo do certame.

O Art. 69 da Lei Federal 14.133/2021 preconiza que **poderá** ser solicitado o CS/PL, mas não da sua obrigatoriedade:

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;

II - certidão negativa de feitos sobre falência expedida pelo distribuidor da sede do licitante.

§ 1º A critério da Administração, poderá ser exigida declaração, assinada por profissional habilitado da área contábil, que ateste o atendimento pelo licitante dos índices econômicos previstos no edital.

§ 2º Para o atendimento do disposto no caput deste artigo, é vedada a exigência de valores mínimos de faturamento anterior e de índices de rentabilidade ou lucratividade.

§ 3º É admitida a exigência da relação dos compromissos assumidos pelo licitante que importem em diminuição de sua capacidade econômico-financeira, excluídas parcelas já executadas de contratos firmados.

§ 4º A Administração, nas compras para entrega futura e na execução de obras e serviços, **poderá** estabelecer no edital a exigência de capital mínimo ou de patrimônio líquido mínimo equivalente a até 10% (dez por cento) do valor estimado da contratação.

§ 5º **É vedada a exigência de índices e valores não usualmente adotados para a avaliação**



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

de situação econômico-financeira suficiente para o cumprimento das obrigações decorrentes da licitação. (grifei)

Nesse interim cabe trazer também as seguintes definições:

Os **índices financeiros** são aqueles que reproduzem a saúde financeira de um segmento do mercado, e a Administração deverá utilizar os índices que demonstrem a boa situação da empresa para entregar bens e/ou prestar serviços, objeto da licitação, isto é, para o cumprimento da obrigação contratada.

Com relação aos índices de Liquidez Corrente (LC) e Liquidez Geral (LG), nota-se que são indicadores financeiros de análise de crédito que revelam quanto a empresa possui de recursos disponíveis para quitar suas obrigações com terceiros. Com relação ao índice de Solvência Geral, é um indicador financeiro que demonstra o grau de garantia que a empresa dispõe em Ativos (totais), para pagamento do total de suas dívidas.

Para a definição dos índices exigidos, realizou-se pesquisa com o levantamento dos índices de empresas no ramo que estão inscritas no Cadastro Unificado de Fornecedores e todas obtiveram indicadores acima de 1 para os índices exigidos, em **06/06/2024**.

Reforça-se que o referido estudo englobou empresas vencedoras do último certame 484/2017 e as empresas cotadas para o presente pleito.

Dessa forma, deve-se ser exigidos índices de Liquidez Corrente (LC), Liquidez Geral (LG) e Solvência Geral (SG) **igual ou superior a 1,00 (um)**, frisando que os índices nos patamares apresentados em edital são de prática usual na Secretaria de Estado da Administração e da Previdência – SEAP e considerando que são mínimas as empresas que estão abaixo do índice praticado. Assim, busca-se retratar a situação financeira equilibrada das empresas, o que isenta de risco a Administração Pública.

Logo, a exigência dos índices nos patamares indicados acima é segurança para a contratação da Administração e buscam retratar a situação financeira equilibrada das empresas, o que isenta de risco a Administração Pública.

Ainda no Despacho 1216/24 (peça 15), manifestei o entendimento de que o exame do teor da representação, da impugnação ao edital e da resposta revelava, em cognição sumária, inexistir no caso qualquer flagrante violação ao artigo 69 da Lei 14.133/2021.¹

¹ 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;

II - certidão negativa de feitos sobre falência expedida pelo distribuidor da sede do licitante.

§ 1º A critério da Administração, poderá ser exigida declaração, assinada por profissional habilitado da área contábil, que ateste o atendimento pelo licitante dos índices econômicos previstos no edital.

§ 2º Para o atendimento do disposto no caput deste artigo, é vedada a exigência de valores mínimos de faturamento anterior e de índices de rentabilidade ou lucratividade.

§ 3º É admitida a exigência da relação dos compromissos assumidos pelo licitante que importem em diminuição de sua capacidade econômico-financeira, excluídas parcelas já executadas de contratos firmados.

§ 4º A Administração, nas compras para entrega futura e na execução de obras e serviços, poderá estabelecer no edital a exigência de capital mínimo ou de patrimônio líquido mínimo equivalente a até 10% (dez por cento) do valor estimado da contratação.

§ 5º É vedada a exigência de índices e valores não usualmente adotados para a avaliação de situação econômico-financeira suficiente para o cumprimento das obrigações decorrentes da licitação.

§ 6º Os documentos referidos no inciso I do caput deste artigo limitar-se-ão ao último exercício no caso de a pessoa jurídica ter sido constituída há menos de 2 (dois) anos.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Nesse sentido, verifiquei que os índices econômicos previstos no item 1.4.1.7 e 1.4.1.8 do anexo II (documentos de habilitação) do instrumento convocatório (peça 6, p. 69)² estavam justificados na resposta à impugnação ao edital, notadamente quando consignou que

Para a definição dos índices exigidos, realizou-se pesquisa com o levantamento dos índices de empresas no ramo que estão inscritas no Cadastro Unificado de Fornecedores e todas obtiveram indicadores acima de 1 para os índices exigidos, em 06/06/2024.

Reforça-se que o referido estudo englobou empresas vencedoras do último certame 484/2017 e as empresas cotadas para o presente pleito.

Dessa forma, deve-se ser exigidos índices de Liquidez Corrente (LC), Liquidez Geral (LG) e Solvência Geral (SG) igual ou superior a 1,00 (um), frisando que os índices nos patamares apresentados em edital são de prática usual na Secretaria de Estado da Administração e da Previdência – SEAP e considerando que são mínimas as empresas que estão abaixo do índice praticado. Assim, busca-se retratar a situação financeira equilibrada das empresas, o que isenta de risco a Administração Pública.

Também no despacho anteriormente referido, expus que o artigo 69 da Lei 14.133/2021 em nenhum momento estabelece que o edital deverá prever a

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

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

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

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

1.4.1.8 As empresas, cadastradas ou não no Portal Nacional de Contratações Pública (PNCP), deverão apresentar resultado: superior ou igual a 1,0 no índice de Liquidez Geral (LG); superior ou igual a 1,0 no índice de Solvência Geral (SG); superior ou igual a 1,0 no índice de Liquidez Corrente (LC).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

comprovação de patrimônio líquido mínimo como forma, alternativa aos índices econômicos, de demonstração da habilitação econômico-financeira.

Quanto aos demais parâmetros alegados na representação, constatei, sempre em cognição sumária, o seguinte:

1. O caso apreciado no [Acórdão 2942/2023-TP](#)³ deste Tribunal difere do presente em ao menos um aspecto essencial, qual seja, o de que lá “Não se verificou, [...] nos documentos referentes ao processo licitatório, qualquer justificativa expressa” para os índices adotados, como consta da p. 12 do acórdão.

2. O trecho do Acórdão 354/2016 do Plenário do TCU destacado pela representante conclui, fundamentalmente, que “conquanto os índices de liquidez sejam considerados na boa doutrina contábil como os de excelência a tal fim, não há óbices à exigência de outros indicadores, desde que pertinentes à garantia do cumprimento das obrigações resultantes da licitação” (peça 3, p. 15, grifo nosso), de modo que, assim como afirmei a propósito do artigo 69 da Lei 14.133/2021, não deriva do entendimento externado na decisão do TCU uma obrigatoriedade de o edital prever a comprovação de patrimônio líquido mínimo como forma, alternativa aos índices econômicos, de demonstração da habilitação econômico-financeira.

3. A [IN 03 DE 2018 DA SLTI MP](#) se aplica ao Poder Executivo Federal, a princípio não se estendendo à licitação em tela.

4. Sem deixar de reconhecer a utilidade de manuais como o [Manual do Pregão Eletrônico do TCU](#), ele tem o objetivo de “fornecer orientações às unidades do Tribunal de Contas da União quanto aos procedimentos a serem adotados nas aquisições de bens e contratações de serviços comuns, mediante licitação na modalidade pregão, em sua forma eletrônica” (conforme consta de sua apresentação), não devendo ser tomado, de plano, como impeditivo à adoção de soluções diversas pelos demais órgãos e entidades da Administração Pública.

5. Segundo nota explicativa contida no [modelo de termo de referência elaborado pela Advocacia-Geral da União](#) relativamente à qualificação econômico-financeira, “É possível adotar critérios de habilitação econômico-

³ Ratificação de cautelar. Unânime. Votaram os Conselheiros IVENS ZSCHOERPER LINHARES (relator), MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA, AUGUSTINHO ZUCCHI e os Conselheiros Substitutos THIAGO BARBOSA CORDEIRO, JOSE MAURICIO DE ANDRADE NETO e LIVIO FABIANO SOTERO COSTA.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

financeira com requisitos diferenciados, estabelecidos conforme as peculiaridades do objeto a ser licitado, com justificativa do percentual adotado nos autos do procedimento licitatório”.

6. O Pregão Eletrônico 05/2024 deste Tribunal de Contas, tendo por objeto a “Contratação de empresa especializada para prestação do Serviço de revitalização e manutenção do Sistema de Proteção contra Descargas Atmosféricas (SPDA) dos Edifícios Sede e Anexo do TCE-PR” (peça 12) teve seu valor estimado em R\$ 525.489,00 (quinhentos e vinte e cinco mil, quatrocentos e oitenta e nove reais), significativamente inferior ao da licitação sobre a qual versa a presente representação, o que pode repercutir nas disposições do edital acerca da habilitação econômico-financeira.

Por esses motivos, no multicitado Despacho 1216/24 (peça 15), deixei de conceder a medida cautelar requerida pela representante.

Nada obstante, recebi a representação, com fundamento no artigo 30 da Lei Complementar Estadual 113/2005 e no artigo 170, § 4º da Lei 14.133/2021, haja vista a possibilidade de que, por ocasião do julgamento do mérito, este Tribunal, sem prejuízo a quaisquer das outras medidas previstas na Lei Complementar Estadual 113/2005, expedisse recomendações ou determinações à SEAP voltadas ao aperfeiçoamento das disposições atinentes à habilitação econômico-financeira contidas em seus instrumentos convocatórios.

Assim, determinei a citação dos seguintes, na forma regimental, para que no prazo improrrogável de 15 (quinze) dias apresentem defesa, acompanhada de todas as informações, os documentos, as peças de processos administrativos e os demais elementos que considerassem pertinentes às razões que aduzissem e ao esclarecimento dos fatos:

- a)** Secretaria de Estado da Administração e da Previdência (SEAP), órgão licitante, na pessoa de seu representante legal;
- b)** Jhonatan Fioravante, Chefe de Divisão - SEAP/DECON/DL, signatário do edital;
- c)** Alaur Gomes Balbino, Chefe DGC/DOS, responsável pela elaboração do termo de referência;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

d) Luiz Fernando Mancini de Oliveira, pregoeiro - SEAP/DECON que julgou improcedente a impugnação quanto à matéria discutida nesta representação.

Seguiu-se a fase de apresentação de defesas (peças 23 e seguintes), assim sintetizadas pela 4ª Inspeção de Controle Externo (Instrução 43/24, peça 51):

O Departamento de Logística para Contratações Públicas da Secretaria de Estado da Administração e da Previdência do Estado do Paraná (DECON/SEAP), por sua vez, por meio de sua manifestação (peça 24), fundamenta a exigência dos índices contábeis na necessidade de garantir a capacidade financeira das empresas para cumprir as obrigações contratuais, assegurando a execução adequada do objeto do pregão. Sustenta, ainda, que os índices estabelecidos são compatíveis com a legislação vigente, em especial com a Lei nº 14.133/2021,

Também, fundamentaram tal entendimento nos esclarecimentos prestados pela PGE, na Informação 408/2024 DECON/SEAP/DP (Anexo 21), que, conforme registrado no Despacho nº 296/2018 (Anexo 22) entendem que, embora a utilização da qualificação econômico-financeira por meio do patrimônio líquido, como sugerido pela representante, seja aceita por vários órgãos, a Procuradoria não recomenda a adoção dessa prática como alternativa, considerando que estes índices são quocientes calculados com base no balanço patrimonial, conforme estabelecido pela administração.

Informaram, ainda, os índices de Liquidez Corrente (LC), Liquidez geral (LG) e Solvência Geral (SG) igual ou superior a 1,00 (um) são exigidos para refletir uma situação financeira equilibrada das empresas, o que acaba por minimizar os riscos para a Administração Pública, e que a exigência desses Índices nos patamares indicados oferece segurança para a Administração, garantindo que as empresas participantes apresentem uma situação financeira estável.

Outrossim, informaram que os Índices contábeis selecionados foram escolhidos com base em dados de empresas do mesmo ramo, tendo como objetivo assegurar que a empresa licitante possua a



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

capacidade financeira necessária para cumprir suas obrigações futuras.

Em sua mesma instrução, a 4ª ICE concluiu “que a exigência de índices contábeis do anexo II do Edital nº 348/2023 encontra amparo na legislação vigente e nos princípios que regem a licitação pública. Tal exigência, ao garantir a capacidade financeira das empresas participantes, demonstra-se razoável e proporcional ao objeto da licitação. Consequentemente, não há que se falar em restrição indevida à competitividade”. Assim, opinou pela “improcedência da presente Representação, uma vez que a Administração agiu em conformidade com a lei ao buscar a seleção da proposta mais vantajosa”, no que foi acompanhada pela Coordenadoria de Gestão Estadual (Instrução 1048/24, peça 52).

No mesmo sentido, o Ministério Público de Contas manifestou-se “pela improcedência da presente Representação, pelos motivos já expostos nas instruções técnicas, dado que não se vislumbra a presença de quaisquer irregularidades no procedimento licitatório em questão” (Parecer 1299/24, peça 53).

Acrescente-se que, de acordo com as informações sobre licitações disponíveis no portal da transparência do Estado do Paraná, a ata de registro de preços derivada do certame em tela foi assinada em 02/10/2024, resultando na celebração de diversos contratos. O objeto da licitação foi adjudicado às seguintes empresas:

LOTE 1 - adjudicado para Casvig Catarinense de Segurança e Vigilância Ltda., no valor de R\$ 5.499.999,84 (cinco milhões, quatrocentos e noventa e nove mil e novecentos e noventa e nove reais e oitenta e quatro centavos);

LOTE 2 - adjudicado para Casvig Catarinense de Segurança e Vigilância Ltda., no valor de R\$ 4.449.999,84 (quatro milhões, quatrocentos e quarenta e nove mil e novecentos e noventa e nove reais e oitenta e quatro centavos);

LOTE 3 - adjudicado para Casvig Catarinense de Segurança e Vigilância Ltda., no valor de R\$ 3.889.999,92 (três milhões, oitocentos e oitenta e nove mil e novecentos e noventa e nove reais e noventa e dois centavos);



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

LOTE 4 - adjudicado para Casvig Catarinense de Segurança e Vigilância Ltda., no valor de R\$ 5.349.999,84 (cinco milhões, trezentos e quarenta e nove mil e novecentos e noventa e nove reais e oitenta e quatro centavos);

LOTE 5 - adjudicado para V2 INTEGRADORA DE SOLUCOES E IMPORTACOES LTDA, no valor de R\$ 3.600.000,00 (três milhões e seiscentos mil reais).

2 FUNDAMENTAÇÃO E VOTO

Conforme relatado, a representante alega que o instrumento convocatório apresenta ilegalidade “porque, em seu item 1.4.1.7 determina que as empresas deverão comprovar sua qualificação econômico-financeira, exclusivamente, por intermédio de índices contábeis”. “Todavia”, prossegue, “o faz, sem facultar aos licitantes a comprovação de sua saúde financeira por intermédio da apresentação de patrimônio líquido superior a 10% do valor do objeto a ser licitado, conforme orientação do Tribunal de Contas da União e do próprio Tribunal de Contas do Estado do Paraná, o que é totalmente equivocado e afasta diversos competidores do certame” (peça 3).

Sobre a matéria, a 4ª Inspeção de Controle Externo apresenta a seguinte análise técnica (Instrução 43/24, peça 51):

A presente Representação questiona a forma de comprovação da qualificação econômico-financeira por meio exclusivo da exigência de índices contábeis conforme o item 1.4.1.7 do anexo II do Edital nº 348/2023, sob o argumento de que tal exigência restringe indevidamente a competitividade do certame. Por sua vez, a Administração fundamenta a exigência na necessidade de garantir a capacidade financeira das empresas participantes, assegurando assim a execução adequada do contrato.

É importante salientar que a licitação pública, por sua natureza, estabelece critérios para a seleção da proposta mais vantajosa para a Administração. Esses critérios, quando razoáveis e proporcionais, não configuram restrição indevida à competitividade, mas uma garantia de que o contrato será executado com qualidade e dentro dos prazos estabelecidos.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

A exigência de índices contábeis específicos, no caso em tela, encontra amparo no art. 69 da lei 14133/21, a saber:

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;

II - Certidão negativa de feitos sobre falência expedida pelo distribuidor da sede do licitante.

O parágrafo 4º deste mesmo artigo apenas permite que seja possível estabelecer no edital a exigência de capital mínimo ou de patrimônio líquido mínimo equivalente a até 10% (dez por cento) do valor estimado da contratação, não havendo qualquer obrigatoriedade por parte da administração, a saber:

§ 4º A Administração, nas compras para entrega futura e na execução de obras e serviços, **poderá** estabelecer no edital a exigência de capital mínimo ou de patrimônio líquido mínimo equivalente a até 10% (dez por cento) do valor estimado da contratação (g.n.).

Desta forma, não resta dúvida quanto à legitimidade da Administração em exigir demonstração da capacidade econômico-financeira das empresas participantes, como forma de mitigar riscos e garantir o sucesso da contratação.

A possibilidade de exigir o capital mínimo ou de patrimônio líquido mínimo equivalente a até 10% (dez por cento) do valor estimado da contratação, como alternativa ao não atendimento dos índices contábeis utilizados por outros órgãos públicos, não é uma imposição, tratando-se de uma escolha discricionária da Administração, devendo ser feita de forma transparente e fundamentada, sempre visando garantir a seleção da proposta mais vantajosa e a proteção do interesse público.

No caso em tela, trata-se de minuta padronizada, elaborada pela PROCURADORIA GERAL DO ESTADO, devidamente justificada e aprovada.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

A escolha do critério de demonstração da capacidade econômico-financeira das participantes, exclusivamente por meio de índices contábeis, foi devidamente justificada no despacho 296/2018 da PGE, não cabendo discussão quanto ao mérito administrativo na adoção da regra contida no art. 69, parágrafo 4º, da 14133/21.

A recorrente alega que a exigência restringe a participação. Todavia, tal exigência é legítima. A Administração não pode abrir mão de garantir a execução do contrato e, para tanto, deve exigir que as empresas participantes possuam a capacidade financeira necessária para cumprir suas obrigações.

Ressalta-se que, a exigência de índices contábeis não discrimina empresas de determinado porte, mas sim avalia a capacidade financeira de todas as empresas que se candidatarem à licitação.

Ademais, ficou demonstrado, por meio da informação 564/2024 - SEAP/DECON/DL, **que a escolha dos índices contábeis específicos foi realizada com base em estudos técnicos**, que demonstraram a adequação das exigências dos índices à natureza do objeto e às características do mercado, assim como entendimento jurídico exarado pela PGE em seu despacho 296/2018.

Importante frisar que não há previsão legal para que seja realizado a exigência de capital mínimo ou de patrimônio líquido mínimo equivalente a até 10% (dez por cento) do valor estimado da contratação, de forma alternativa à exigência de índices contábeis ou sua aplicação, quando os mesmos índices não forem suficientes.

A análise realizada não evidenciou irregularidade na escolha dos índices contábeis como critério de qualificação econômico-financeira, pois escolha encontra amparo tanto na Lei Estadual 15.608/07 (art. 77, §5º)⁴ quanto na Lei Federal 14.133/2021 (art. 69), que conferem à Administração a discricionariedade para definir os critérios de habilitação, desde que devidamente justificados.

A Coordenadoria de Gestão Estadual, por sua vez, apresentou a seguinte motivação para o seu opinativo (Instrução 1048/24, peça 52):

⁴ § 5º. A comprovação de boa situação financeira da empresa será 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.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

No caso em apreço, trata-se de representação formulada por AUTO DEFESA DO BRASIL TECNOLOGIA E MONITORAMENTO DE SISTEMAS ELETRÔNICOS SPE LTDA., por meio da qual relata irregularidades ocorridas no pregão eletrônico nº. 348/2023, promovido pelo **Departamento de Logística para Contratações Públicas da Secretaria de Estado da Administração e da Previdência do Estado do Paraná (DECON/SEAP)**, especialmente acerca da inexistência, em edital, da possibilidade de que o licitante comprove sua saúde financeira por intermédio da apresentação de patrimônio líquido superior a 10% do valor do objeto a ser licitado. Conforme afirma a representante, tal possibilidade seria prevista no artigo 69 da Lei Federal nº 14.133/21.

Após detida análise dos termos trazidos em sede de defesa, esta Coordenadoria entende que não assiste razão à representante, vez que que a previsão, em edital, de que o licitante comprove sua saúde financeira por intermédio da apresentação de patrimônio líquido superior a 10% do valor do objeto a ser licitado é uma faculdade concedida ao ente licitante, e não uma obrigação. Explica-se.

Em se tratando de processos e procedimento licitatórios, o artigo 69 da lei de licitações traz que a habilitação econômico-financeira é útil para comprovar a aptidão econômica do licitante para assumir as obrigações decorrentes da futura contratação, devendo ser apurada de forma objetiva, por meio de coeficientes e índices econômicos previstos no edital, os quais devem estar devidamente justificados no processo licitatório.

Neste sentido, a boa situação econômico-financeira de uma empresa pode ser comprovada por meio da aplicação de coeficientes e índices previstos no edital sobre os dados apresentados nas demonstrações contábeis. Normalmente, são exigidos os índices de Liquidez Geral (LG), Solvência Geral (SG) e Liquidez Corrente (LC), com resultados superiores a um. É exatamente o que dispõe a IN – Seges/MP 5/2017, Anexo VII-A, item 11.1, alínea “a”:

11.1. Nas contratações de serviços continuados com dedicação exclusiva de mão de obra, a Administração deverá exigir:

a) Balanço patrimonial e demonstrações contábeis referentes ao último exercício social, comprovando



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

índices de Liquidez Geral (LG), Liquidez Corrente (LC), e Solvência Geral (SG) superiores a 1 (um);

Assim, cabe à Administração, na fase preparatória do procedimento licitatório, escolher quais índices serão utilizados e como serão avaliadas as informações referentes a ambos os exercícios financeiros, justificando a sua decisão.

No caso em tela, percebe-se que os índices utilizados e a forma de avaliação da capacitação econômica dos licitantes no procedimento licitatório estão de acordo com o que prevê e determina a lei, vez que as razões apresentadas no Despacho 296/2018/PGE fazem referência ao cumprimento do que determina a lei estadual 15608/2007, que assim dispõe em seu artigo 77:

Art. 77. A documentação relativa à qualificação econômico-financeira limitar-se-á:

(...)

§ 5º. A comprovação de boa situação financeira da empresa será 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.

Não suficientes os pontos acima destacados, é interessante apontar, ainda, que o mencionado artigo 69 da lei 14133/21, suporta em que se baseiam as alegações trazidas pela representante, não traz como obrigatoriedade a alternativa da possibilidade de que o licitante comprove sua saúde financeira por intermédio da apresentação de patrimônio líquido superior a 10% do valor do objeto a ser licitado, senão vejamos:

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:

(...)

*§ 4º A Administração, nas compras para entrega futura e na execução de obras e serviços, **poderá** estabelecer no edital a exigência de capital mínimo*



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

ou de patrimônio líquido mínimo equivalente a até 10% (dez por cento) do valor estimado da contratação.

Vejam os aqui que o legislador, ao inserir o verbo PODERÁ (aqui conjugado no futuro do presente), trouxe a ideia de faculdade, de possibilidade à administração de estabelecer a regra de exigência de capital mínimo de 10%, porém, jamais a ideia de obrigatoriedade de tal exigência, ou seja, a não previsão de tal regramento não macula o edital questionado, muito menos justifica qualquer adoção de medidas por parte desta Casa de Contas. Neste sentido, ainda, não faria sentido exigir patrimônio líquido mínimo, ou capital social, alternativamente ao não cumprimento dos índices previstos em edital, vez que referidos índices nada mais são que quocientes que serão calculados em razão do próprio balanço patrimonial da empresa, conforme bem pontuado pela PGE, através do Parecer nº 296/2018.

Por fim, o arrazoado do Ministério Público de Contas se apresentou no sentido de que “A exigência no edital de índices específicos para a comprovação da situação econômico-financeira das empresas interessadas faz parte do poder discricionário da Administração Pública” (Parecer 1299/24, peça 53).

Examinados os autos, concluo assistir razão ao segmento técnico e ao órgão ministerial, haja vista os fundamentos explicitados em suas respectivas manifestações, que adoto como razões de decidir, exceção feita ao argumento da inspetoria de que não caberia “discussão quanto ao mérito administrativo na adoção da regra contida no art. 69, parágrafo 4º, da 14133/21”, tese que deixo de acolher em razão da competência deste Tribunal para a fiscalização financeira, operacional e patrimonial da Administração estadual, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade (conforme artigos 70 e 71 da Constituição Federal).

Somam-se aos aludidos fundamentos, ainda, aqueles já expostos por este relator por ocasião da admissibilidade da representação, transcritos no relatório do presente voto e dos quais destaco que (a) os índices econômicos previstos no item 1.4.1.7 e 1.4.1.8 do anexo II (documentos de habilitação) do



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

instrumento convocatório (peça 6, p. 69)⁵ estavam justificados na resposta à impugnação ao edital, não constando dos presentes autos demonstração de sua eventual irregularidade, e (b) o artigo 69 da Lei 14.133/2021 em nenhum momento estabelece que o edital deverá prever a comprovação de patrimônio líquido mínimo como forma, alternativa aos índices econômicos, de demonstração da habilitação econômico-financeira.

Assim, entendo que as conclusões dos opinativos técnicos e do parecer ministerial quanto à matéria objeto da representação estão aptas a serem acolhidas pelo Tribunal Pleno.

Diante do exposto, **VOTO** pela **improcedência** da presente representação da Lei de Licitações.

Após o trânsito em julgado, encerre-se o processo, com arquivamento dos autos na Diretoria de Protocolo.

VISTOS, relatados e discutidos,

ACORDAM

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

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

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

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

1.4.1.8 As empresas, cadastradas ou não no Portal Nacional de Contratações Pública (PNCP), deverão apresentar resultado: superior ou igual a 1,0 no índice de Liquidez Geral (LG); superior ou igual a 1,0 no índice de Solvência Geral (SG); superior ou igual a 1,0 no índice de Liquidez Corrente (LC).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

OS MEMBROS DO TRIBUNAL PLENO do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto do Relator, Conselheiro IVAN LELIS BONILHA, por unanimidade, em:

I - Negar procedência da presente representação da Lei de Licitações;

II - após o trânsito em julgado, encerrar o processo e arquivá-lo na Diretoria de Protocolo.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, IVAN LELIS BONILHA, JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL, FABIO DE SOUZA CAMARGO, MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA e AUGUSTINHO ZUCCHI.

Presente o Procurador-Geral do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, GABRIEL GUY LÉGER.

Plenário Virtual, 13 de fevereiro de 2025 – Sessão Ordinária Virtual nº 2.

IVAN LELIS BONILHA
Conselheiro Relator

IVENS ZSCHOERPER LINHARES
Presidente