



SERVIÇO PÚBLICO FEDERAL
MJSP - POLÍCIA FEDERAL
COMISSÃO PERMANENTE DE LICITAÇÕES - CPL/SELOG/SR/PF/PR

Decisão nº 143988460/2025-CPL/SELOG/SR/PF/PR

Assunto: **RESPOSTA AO PEDIDO DE IMPUGNAÇÃO**

Processo: **08385.013253/2024-63**

Interessado: **ORBENK SERVIÇOS DE SEGURANÇA LTDA**

1. DAS PRELIMINARES

1.1. Trata-se de resposta ao pedido de impugnação ao Edital do Pregão Eletrônico n.º **90004/2025-SR/PF/PR - "Impugnação de Edital - Empresa ORBENK SERVIÇOS DE SEGURANÇA LTDA (143828520)"**.

1.2. OBJETO: Contratação de serviços contínuos de vigilância patrimonial ostensiva armada, a serem executados com regime de dedicação exclusiva de mão de obra, para atender às necessidades da Superintendência Regional de Polícia Federal no Paraná e suas unidades descentralizadas.

2. DA ADMISSIBILIDADE DO PEDIDO

2.1. Nos termos do caput do Art. 164 da Lei nº. 14.133, de 1º de abril de 2021, qualquer pessoa é parte legítima para impugnar edital de licitação por irregularidade na aplicação desta Lei ou para solicitar esclarecimento sobre os seus termos.

Art. 164. Qualquer pessoa é parte legítima para impugnar edital de licitação por irregularidade na aplicação desta Lei ou para solicitar esclarecimento sobre os seus termos, devendo protocolar o pedido até 3 (três) dias úteis antes da data de abertura do certame.

2.2. Considerando que a data da abertura da sessão pública anteriormente agendada para 10/12/2025, a presente impugnação foi tempestiva.

2.3. Considerando o volume de itens/assuntos impugnados pela Empresa ORBENK, a serem, naquele momento, analisados pela Equipe de Planejamento da Contratação (EPC) e decididos pelo pregoeiro, e dada a proximidade do recebimento da impugnação com a data de abertura das propostas, foi decidido pela concessão de efeito suspensivo à impugnação, nos termos do item 12.5 do Edital, para posterior definição e publicação de nova data para a realização do certame.

2.4. À suspensão foi dada a devida publicidade, conforme "Publicação DOU 08/12/2025 - Aviso de Suspensão (143831441)" e incluído Aviso no Comprasnet, visando notificação dos interessados via e-mail, conforme "Publicação DOU 08/12/2025 - Aviso de Suspensão (143831441)".

2.5. Posteriormente, dadas as manifestações da EPC e do SELOG, através do Despacho UPLAN/SELOG/SR/PF/PR 143954463 e Despacho SELOG/SR/PF/PR 143958581, houve manifestações sugerindo o deferimento parcial dos pedidos, o que levou à apresentação de novas versões do Estudo Técnico Preliminar (ETP) e do Termo de Referência (TR), devidamente ajustados, tornando-se necessária nova publicação do Edital.

2.6. Sendo também elaborado novo Edital com os devidos ajustes, identificou-se a necessidade de ao Edital fosse dada nova numeração (n. 90005/2025-SR/PF/PR), tendo em vista que manter o pregão anteriormente suspenso (n. 90004/2025-SR/PF/PR), poderia causar prejuízos no sentido de que propostas anteriormente cadastradas, que eventualmente estivessem em desconformidade com o novo texto do Edital, poderiam ser mantidas, causando prejuízo no momento da abertura das propostas.

2.7. Revogou-se, então, o Pregão Eletrônico n. 90004/2025-SR/PF/PR, conforme registro no Comprasnet e publicação em Diário Oficial da União, em 18/12/2025, substituído pelo Pregão Eletrônico n. 90005/2025-SR/PF/PR, com publicação prevista para a mesma data.

3. DA IMPUGNAÇÃO

3.1. Intenta, a Impugnante, averbar o instrumento impugnatório ao Edital em apreço, aduzindo DIREITOS, e, ao final, exhibe o PEDIDO, sobre as seguintes questões:

- *Edital em formato não pesquisável;*
- *Qualificação econômico-financeira (afronta à IN n. 5/2017);*
- *Garantia da Proposta (afronta ao art. 58 da Lei n. 14.133/21);*
- *Qualificação Técnica (registro da empresa e do responsável técnico no conselho de classe e capital social compatível com o número de empregados);*
- *Planilha de Custos (afronta ao art. 18, IV, da Lei 14.133/21);*
- *Da Participação na Licitação (permissão de cooperativas, de consórcios e microempresas);*
- *Preço estimado pela Administração (ausência de rubrica substancial, inconsistências ref. intrajornada x férias);*
- *Uniformes (inconsistências);*
- *Lei n. 7.102/83 (revogação).*

4. DA ANÁLISE DO MÉRITO

4.1. Cabe frisar que todo ato administrativo deve atender os princípios consoantes do Art. 5º da Lei 14.133 de 1º de abril de 2021, que dispõe:

Art. 5º Na aplicação desta Lei, serão observados os princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade, da eficiência, do interesse público, da probidade administrativa, da igualdade, do planejamento, da transparência, da eficácia, da segregação de funções, da motivação, da vinculação ao edital, do julgamento objetivo, da segurança jurídica, da razoabilidade, da compatibilidade, da proporcionalidade, da celeridade, da economicidade e do desenvolvimento nacional sustentável, assim como as disposições do Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro) .

4.2. Passemos, a seguir, à análise das alegações contidas no pedido de impugnação.

5. DO MÉRITO

5.1. Sobre o pedido ref. à **divulgação do edital em formato não pesquisável:**

5.1.1. Verificou-se que os arquivos do edital foram gerados por meio do gerador automático de PDF do Sistema Eletrônico de Informações – SEI, o que resultou na disponibilização de documentos em formato não pesquisável, impossibilitando a busca automatizada de conteúdo. Tal circunstância, ainda que não intencional, pode comprometer os princípios da publicidade, da transparência e da eficiência, além de contrariar o disposto no art. 8º, § 3º, inciso III, da Lei nº 12.527/2011, conforme entendimento consolidado do Tribunal de Contas da União e de Tribunais de Contas estaduais. Dessa forma, acolhe-se a impugnação apresentada nesse ponto, reconhecendo-se a irregularidade apontada, sendo que o novo edital publicado se encontra em formato acessível e pesquisável, de modo a assegurar ampla transparência, pleno acesso às informações e a regularidade do procedimento licitatório.

5.2. Sobre o pedido ref. à **qualificação econômico-financeira, por falta de exigência de documentos indispensáveis para comprovação da boa capacidade financeira das empresas:**

5.2.1. A impugnante alega que o edital descumpra a Instrução Normativa nº 5/2017, não constando a exigência de documentação que comprove o capital circulante líquido ou capital de giro mínimo de 16,66% do valor estimado da contratação. Porém, essa exigência

consta do TR, no item 9.26.1. Inclusive, ressalta-se que, conforme modelo de TR elaborado pela AGU, em nota explicativa transcrita abaixo, é necessário cobrar comprovação do capital circulante líquido e do patrimônio líquido, os quais foram devidamente exigidos nos itens 9.26.1 e 9.26.2 do TR. Não cabe razão à impugnante nesse ponto, mantendo-se os mesmos termos do Edital anterior.

Nota Explicativa 1: Não podem ser cumulativas as exigências de capital mínimo e de patrimônio líquido mínimo, razão pela qual a Administração deverá escolher motivadamente entre uma das duas opções. Caso, entretanto, se trate da contratação de serviços com dedicação exclusiva de mão de obra, **deverá ser exigida, cumulativamente, a comprovação do Capital Circulante Líquido ou Capital de Giro de, no mínimo, 16,66%, e do patrimônio líquido de 10% do valor estimado da contratação, independentemente do resultado dos índices de Liquidez e Solvência, com base no item 11, "b" e "c", do Anexo VII-A da IN SEGES/MP n.º 05/2017, aplicável por força da IN SEGES/ME n.º 98/2022.**

(grifos nossos)

5.3. Sobre o pedido ref. à **garantia da proposta:**

5.3.1. A exigência de garantia da proposta insere-se no âmbito do poder discricionário da Administração, nos termos da legislação vigente, cabendo ao gestor avaliar, à luz do interesse público e das peculiaridades do objeto licitado, a conveniência e a oportunidade de sua adoção ou não. A Administração, ao estruturar o edital, exerce juízo legítimo quanto às condições necessárias para assegurar a seriedade das propostas e a adequada condução do certame, não havendo qualquer ilegalidade ou irregularidade na opção adotada.

5.3.2. Ressalte-se que não cabe ao particular influir ou impor limitações ao exercício da discricionariedade administrativa, desde que esta seja exercida dentro dos limites legais e em observância aos princípios que regem a licitação, o que se verifica no presente caso. Além disso, o TR elaborado já exige que seja prestada garantia da contratação, bem como outros mecanismos de segurança do contrato, e também diversos documentos e comprovações de regularidade fiscal, econômica e técnica para que a empresa vencedora seja habilitada. Assim, inexistente afronta à legislação ou a qualquer princípio da Administração, não havendo fundamento para acolhimento do pedido, razão pela qual este deve ser indeferido.

5.4. Sobre o pedido ref. à **qualificação técnica, quanto ao registro da empresa e do responsável técnico no conselho de classe e ao capital social compatível com o número de empregados:**

5.4.1. Quanto ao registro da empresa e do responsável técnico no conselho de classe, por mais que a empresa tenha apresentado decisões importantes sobre o assunto, as decisões apresentadas se encontram datadas e o entendimento do Tribunal de Contas da União sobre o assunto levantado pela impugnante já se encontra modificado, desde, ao menos, o ano de 2007. A jurisprudência atual do TCU é firme no sentido da não exigência do cadastro no Conselho Regional de Administração para serviços que não sejam inerentes a função de **administrador**. O edital em questão trata da contratação de **serviços de vigilância patrimonial armada**, não sendo assim lícito exigir de empresas de vigilância e segurança o cadastro no Conselho Regional de Administração. Seguem manifestações do TCU nesse sentido:

"A jurisprudência do TCU é firme no sentido de que **empresas de locação de mão de obra não precisam de registro no CRA para participar de licitações da Administração Pública Federal**, sendo a obrigatoriedade de inscrição em conselho profissional condicionada à atividade básica da empresa ou a natureza do serviço prestado a terceiros. No caso, a exigência de CRA seria aplicável apenas se a atividade-fim da contratação estivesse diretamente relacionada à do administrador.

(TCU, Acórdão nº 284/2025, do Plenário, Rel. Min. Bruno Dantas, j. em 12.02.2025.)"

"Logo, a exigência de registro junto ao Conselho Regional de Administração

quando das contratações de terceirização de mão de obra ou prestação de serviços não se mostra pertinente, é exceção dos casos em que a atividade fim das empresas licitantes esteja diretamente relacionada à atividade de administrador, o que definitivamente não se amolda ao caso de contratação de serviços de vigilância e segurança, tratado nestes autos.

(...)

Repise-se, **no caso de serviços de vigilância e segurança, não há uma legislação própria que discipline a matéria ou que obrigue a inscrição no CRA.**

(TCU, Acórdão 4608/2015, Primeira Câmara, Rel. Min. Benjamin Zymler, j. em 18.08.2015.)"

"É inexigível em edital de licitação o registro de empresa prestadora de serviços de vigilância e de portaria em Conselho Regional de Administração.

(TCU, Acórdão 2308/2007, Segunda Câmara, Rel. Min. Aroldo Cedraz, j. em 28.08.2007)"

(grifos nossos)

5.4.2. Assim, a empresa não assiste razão em sua alegação.

5.4.3. Quanto ao capital social compatível com o número de empregados, de fato, existe tese fixada pelo STF informando de que a Administração Pública deverá exigir a comprovação do capital social compatível com o número de empregados nos contratos de terceirização. Porém, essa exigência não é feita na fase de habilitação, mas sim na fase de fiscalização contratual. Inclusive, o TCU, em sede de plenário, já discorreu sobre o assunto e julgou irregular a exigência de capital social integralizado para comprovação da habilitação da empresa.

"Destaque-se ainda que, mesmo considerando o antigo normativo, a Lei 8.666/1993, a exigência de capital social integralizado para comprovação da habilitação econômico-financeira também já era considerada irregular. A jurisprudência do Tribunal de Contas da União (TCU) é clara ao afirmar que tal exigência extrapola o comando contido no art. 31, §§ 2º e 3º, da Lei 8.666/1993, que prevê apenas a comprovação de capital social mínimo como alternativa para a qualificação econômico-financeira dos licitantes. O Acórdão 138/2024-TCU-Plenário, relatado pelo Ministro Vital do Rêgo, e outros Acórdão 6613/2009-TCU-Primeira Câmara e o 5372/2012 - TCU - Segunda Câmara, reforçam que a imposição de capital social integralizado mínimo é indevida e tem potencial de restringir a competitividade do certame, comprometendo a legalidade do processo licitatório.

(...)

A Lei 14.133/2021 prevê mecanismos adequados para avaliar a capacidade financeira dos licitantes, como a exigência de capital mínimo ou de patrimônio líquido mínimo. A imposição de requisitos adicionais não previstos na legislação tem potencial de restringir indevidamente a competitividade do certame e pode afastar potenciais licitantes. Portanto, as alegações da defesa não justificam a legalidade da exigência de capital social integralizado e não observam os princípios de legalidade e competitividade que regem os processos licitatórios.

(TCU, Acórdão 610/2025, Plenário, Rel. Min. Jhonatan de Jesus, j. em 19.03.2025)."Assim, a empresa não assiste razão em sua alegação.

5.4.4. Ademais, a previsão de que estes documentos serão exigidos pela fiscalização é parte do modelo de Termo de Referência elaborado pela AGU, e explicados pelas seguintes notas técnicas:

"Nota Explicativa: A disposição decorre da tese fixada pelo Supremo Tribunal Federal, no âmbito do Tema 1118, de repercussão geral, no sentido de que, nos contratos de terceirização, a Administração Pública deverá exigir da contratada a

comprovação de capital social integralizado compatível com o número de empregados, na forma do art. 4º-B da Lei nº 6.019/1974, a fim de evitar eventual responsabilização subsidiária por encargos trabalhistas gerados pelo inadimplemento de empresa prestadora de serviços."

"Nota Explicativa: Caso se trate da contratação de serviços de **vigilância e transporte de valores**, deverá ser adotada a **segunda opção** de redação para o item, uma vez que a exigência de capital social mínimo integralizado, em hipóteses tais, deverá observar o disposto no art. 14 da Lei nº 14.967, de 9 de setembro de 2024, que institui o Estatuto da Segurança Privada e da Segurança das Instituições Financeiras."

5.4.5. De toda forma, conforme o modelo da AGU, essa exigência já consta do TR elaborado, no item 6.33.1.3.f, citando a Lei nº 14.967/2024, que é a legislação que deve ser aplicada as empresas que prestam serviços de segurança privada, objeto deste edital.

5.4.6. Portanto, não se acolhe a solicitação da impugnante.

5.5. Sobre o pedido ref. à **planilha de custos, e eventual afronta ao art. 18, I, da Lei 14.133/21**:

5.5.1. Tal alegação não é válida pois já havia no primeiro Edital a exigência que dispõe sobre a obrigatoriedade de envio de planilha de custos, que permanece no novo Edital publicado, em seu item 6.22.5, nos seguintes termos:

"6.22.5. O Pregoeiro/Agente de Contratação/Comissão solicitará ao licitante mais bem classificado que, no prazo de 03 (três) horas, envie a proposta adequada ao último lance ofertado após a negociação realizada, acompanhada, se for o caso, dos documentos complementares, tais como a **planilha de custos e formação de preços**, necessários à confirmação daqueles exigidos neste Edital e já apresentados, sob pena de desclassificação e de posterior aplicação da sanção cabível."

5.5.2. De igual forma, também existe previsão no item 5.6.1 do Termo de Referência:

"5.6.1. A licitante deverá apresentar planilha detalhada de custos, preferencialmente utilizando o modelo disponibilizado pela Administração, em formato Excel, anexo a este Termo de Referência."

5.5.3. Dessa maneira, não assiste razão a impugnante.

5.6. Sobre o pedido ref. à **participação na licitação de cooperativas, empresas reunidas em consórcio, microempresas e empresas de pequeno porte**:

5.6.1. Quanto à participação de cooperativas, a Lei n. 14.967/2024 instituiu um regime jurídico próprio e restritivo para a prestação de serviços de vigilância armada, caracterizado pela execução exclusiva por empresas especializadas em segurança privada, devidamente autorizadas e fiscalizadas pela Polícia Federal, pelo emprego de vigilantes profissionais previamente formados, habilitados e registrados, e pela exigência de estrutura empresarial compatível com a atividade, com responsabilidade técnica, controle operacional, hierarquia funcional e disciplina.

5.6.2. Embora a nova lei não utilize, de forma expressa, a terminologia típica do vínculo celetista em todos os seus dispositivos, o seu conteúdo normativo pressupõe, de maneira inequívoca, a existência de relação jurídica de emprego, na medida em que exige controle, comando, supervisão e responsabilidade direta da empresa de segurança privada sobre os vigilantes, impõe deveres permanentes à empresa quanto à conduta, à capacitação, ao armamento e à escala de serviço, e atribui responsabilidade administrativa e penal à empresa por atos praticados por seus vigilantes no exercício da função.

5.6.3. Esse desenho normativo revela-se incompatível com o modelo cooperativista, que se funda na autonomia do cooperado e na inexistência de subordinação jurídica. Nesse sentido, importante acrescentar que o artigo 20 da Lei n. 14.967/2024 estabelece que o serviço de vigilância privada somente pode ser executado por empresa especializada, obrigatoriamente constituída na forma de sociedade limitada ou anônima de capital fechado ou aberto com ações

não negociáveis em bolsa, com o fim de prestar os serviços previstos nos incisos I, II, III, IV, V, VII, VIII, IX, XI, XII e XIII do *caput* do art. 5º, além dos serviços correlatos definidos em regulamento.

5.6.4. A Lei n. 12.690/2012 estabelece, como regra geral, que as cooperativas de trabalho não podem ser impedidas de participar de licitações públicas. Todavia, a mesma norma veda a utilização da cooperativa como mera intermediadora de mão de obra subordinada, exigindo que a atuação do cooperado se dê com autonomia e autogestão. Nos contratos de vigilância armada com dedicação exclusiva de mão de obra, estão presentes elementos como subordinação, pessoalidade, habitualidade, escalas fixas e inserção do trabalhador na rotina operacional do tomador do serviço, o que afasta a compatibilidade com o regime cooperativista. Assim, a vedação às cooperativas não decorre de discriminação, mas da própria natureza jurídica e operacional do objeto contratado.

5.6.5. Ademais, a Lei n. 14.133/2021 admite a participação de cooperativas nas licitações, desde que compatível com o objeto e com a forma de execução do contrato. Ao mesmo tempo, autoriza a Administração a estabelecer requisitos de contratação compatíveis com a natureza do serviço, desde que devidamente motivados e proporcionais. No caso da contratação de vigilância armada em regime de dedicação exclusiva de mão de obra, a presença dos elementos típicos da relação de emprego justifica, sob a ótica da Lei n. 14.133/2021, a restrição à participação de cooperativas.

5.6.6. Vale registrar, também, que a Súmula TCU n. 281 impede a participação de cooperativas em licitações cujo objeto envolva mão de obra contínua, especialmente quando há subordinação direta e risco de fraude trabalhista:

"SÚMULA TCU 281: É vedada a participação de cooperativas em licitação quando, pela natureza do serviço ou pelo modo como é usualmente executado no mercado em geral, houver necessidade de subordinação jurídica entre o obreiro e o contratado, bem como de pessoalidade e habitualidade."

5.6.7. A exigência de investigação social e entrevista prévia pela Administração, contida no item 5.6.5.1 do Termo de Referência, evidencia que o serviço a ser prestado envolve alto grau de confiança, controle direto dos trabalhadores, subordinação operacional e seleção personalizada dos vigilantes, caracterizando vínculo típico da relação de emprego, o que é incompatível com o regime cooperativista (cujo trabalhador é autônomo). Permitir a participação de cooperativas implicaria na possibilidade de atrair propostas economicamente inexequíveis, fundadas na ausência de encargos trabalhistas típicos, além de violar o princípio da isonomia, prejudicando empresas regulamentadas, bem como comprometer a segurança das instalações da Polícia Federal em razão da ausência de profissionalização e controle regulatório sobre cooperativas.

5.6.8. Diante do exposto, acolhe-se a impugnação apresentada nesse ponto, de modo que foi inserido no novo TR e Edital a previsão expressa de vedação da participação de sociedades cooperativas no certame, em razão da incompatibilidade jurídica e técnica com o objeto licitado, conforme a Lei n. 14.967/2024 e a Súmula n. 281 do Tribunal de Contas da União.

5.6.9. Quanto à participação de empresas reunidas em consórcio, durante a vigência da Lei n. 8.666, de 1993, cabia à Administração deliberar livremente sobre participação de consórcios nas contratações públicas, sendo admitida a participação apenas quando expressamente previsto no edital. Essa era a inteligência do artigo 33 da citada Lei:

"Art. 33. Quando permitida na licitação a participação de empresas em consórcio, observar-se-ão as seguintes normas (...)"

5.6.10. Por outro lado, o artigo 15 da Lei n. 14.133/2021 dispõe que a participação de empresas reunidas em consórcio poderá ser admitida, desde que prevista no edital, o que evidencia tratar-se de faculdade conferida à Administração Pública, condicionada a juízo de conveniência e oportunidade. O dispositivo legal não condiciona tal permissão à existência de objeto complexo ou à inexistência de empresas isoladas com capacidade para a execução

contratual. Doravante, permitir a participação de consórcios em processos licitatórios tornou-se a regra, conforme pode ser extraído do artigo 15:

"Art. 15. Salvo vedação devidamente justificada no processo licitatório, pessoa jurídica poderá participar de licitação em consórcio, observadas as seguintes normas (...)"

5.6.11. No caso concreto, não é possível visualizar qualquer impedimento para a participação de consórcios. Aliás, a interpretação defendida pela impugnante não encontra respaldo na legislação nem na jurisprudência, pois ampliaria restrição não prevista em lei, em afronta aos artigos 5º e 10 da Lei n. 14.133/2021, que resguardam a competitividade e proíbem a inclusão de cláusulas restritivas sem amparo legal ou justificativa técnica idônea. Como regra, vedações à participação devem ser interpretadas de modo restritivo, sendo admissíveis apenas quando justificadas pela natureza do objeto ou por exigências normativas específicas, o que não ocorre no presente caso.

5.6.12. No tocante ao trecho citado pela impugnante, relativo ao processo TC 078/2019-TCU, observa-se que o Tribunal não restringiu a participação de consórcios apenas às hipóteses de objetos complexos. A Corte assentou que, quando a complexidade do objeto ou as circunstâncias de mercado assim recomendarem, a Administração deve admitir consórcios em homenagem à competitividade. Tal orientação, entretanto, não se converte em condicionante negativa, tampouco em obrigatoriedade de vedação nos casos em que tais elementos não se verificarem. Trata-se, como se vê, de declaração sobre hipóteses em que a permissão é recomendada, e não sobre hipóteses em que a vedação seria obrigatória.

5.6.13. Assim, no âmbito deste procedimento, não é identificado qualquer risco, incompatibilidade técnica ou prejuízo operacional apto a justificar a vedação de consórcios. Ao contrário, a possibilidade de participação conjunta reforça a competitividade e contribui para maior pluralidade de propostas, em consonância com os princípios da isonomia e da busca da proposta mais vantajosa. Registre-se que não há elementos técnicos ou jurídicos que indiquem que a atuação consorciada representaria risco adicional para a execução contratual, especialmente porque a legislação impõe responsabilidade solidária das consorciadas perante a Administração (art. 15, § 2º, da Lei n. 14.133/2021), o que afasta a alegação de insegurança formulada pela impugnante.

5.6.14. Diante do exposto, não se verifica ilegalidade, irregularidade ou afronta aos princípios que regem as contratações públicas no fato de o edital ter permitido a participação de consórcios, razão pela qual o pedido de vedação formulado pela impugnante não merece acolhimento.

5.6.15. Quanto à participação de Microempresas (MEs) e Empresas de Pequeno Porte (EPPs), a impugnante argumenta que o valor estimado da contratação ultrapassa, de forma significativa, o limite de receita bruta anual previsto para enquadramento como MEs ou EPPs, o que tornaria incompatível a participação dessas empresas no certame com tratamento favorecido. Cita o artigo 3º da Lei Complementar n. 123/2006, que define os tetos de receita bruta anual para enquadramento das empresas como microempresa ou empresa de pequeno porte, observando que tais limites são inferiores ao valor anual estimado da contratação. Alega, ainda, que o artigo 4º, § 3º, da Lei n. 14.133/2021 estabelece que, em contratações com prazo de vigência superior a um ano, deve ser considerado o valor anual do contrato para fins de verificação de limites legais, o que reforçaria a impossibilidade de manutenção das cláusulas editais que preveem o tratamento diferenciado. Por fim, sustenta que permitir a participação de microempresas e empresas de pequeno porte sem a devida adequação aos limites legais afrontaria os princípios da legalidade, isonomia e vinculação ao instrumento convocatório.

5.6.16. A Lei Complementar n. 123/2006 disciplina o enquadramento das empresas como MEs ou EPPs exclusivamente para fins de fruição dos benefícios previstos no Estatuto Nacional da Microempresa e Empresa de Pequeno Porte, o que inclui, por exemplo, prazos diferenciados para apresentação de documentação fiscal e regularidade tributária. A norma não estabelece vedação à participação dessas empresas em licitações cujo valor global supere os limites de receita bruta anual. O que se limita é o enquadramento tributário e o direito ao

tratamento favorecido, e não a participação propriamente dita.

5.6.17. Além disso, o artigo 15 da Lei n. 14.133/2021 autoriza expressamente a participação de empresas em consórcio, desde que prevista no edital. A formação consorciada permite que empresas de menor porte, incluindo MEs ou EPPs, componham suas capacidades técnicas e econômico-financeiras para atendimento dos requisitos editalícios, incluindo aqueles previstos para habilitação econômico-financeira. A legislação atribui responsabilidade solidária às consorciadas, reforçando a segurança da contratação e garantindo que os requisitos mínimos exigidos pela Administração sejam integralmente atendidos.

5.6.18. Ademais, vale registrar que, conforme o [Manual de Licitações e Contratos elaborado pelo Tribunal de Contas da União](#), especificamente no item "4.5.2.4. Participação de microempresas e de empresas de pequeno porte", não veda a participação de empresas assim classificadas em licitações com objeto superior ao teto de R\$ 4.800.000,00 (quatro milhões e oitocentos mil reais), mas restringe-lhes a aplicação de benefícios legais e permite a participação em certames em igualdade de condições com os demais licitantes:

"O tratamento diferenciado para as ME/EPP não poderá ser invocado nas hipóteses relacionadas a seguir. Nesses casos, a ME/EPP participará do certame em igualdade de condições com os demais licitantes:

[...]

b) nas contratações cujo valor estimado supere a receita bruta anual máxima admitida para enquadramento como EPP. Ou seja, o tratamento diferenciado só será aplicado em licitações com valor estimado de até R\$ 4.800.000,00;

c) quando, no ano calendário de realização da licitação, a ME/EPP tenha celebrado contratos com a Administração Pública cujos valores somados extrapolem a receita bruta anual máxima admitida para fins de enquadramento como empresas de pequeno porte. Portanto, a ME/EPP só poderá usufruir do tratamento diferenciado se a soma dos valores de seus contratos celebrados com a Administração Pública no ano-calendário da licitação não ultrapassar R\$ 4.800.000,00. A Administração deve exigir do licitante uma declaração de observância desse limite que aplicar o regime diferenciado. Também é prudente consultar o PNCP para verificar se os contratos celebrados pela empresa não extrapolam esse valor."

5.6.19. Assim, não há óbice legal à participação de microempresas ou empresas de pequeno porte em consórcios, tampouco impedimento para que, nessa condição, atendam plenamente às exigências de qualificação econômico-financeira, desde que observadas as disposições legais e editalícias aplicáveis, e a devida alteração de seu enquadramento empresarial, caso reste vencedor e o valor contratado exceda os limites legalmente previstos. Admitir a participação consorciada, inclusive com MEs ou EPPs, coaduna-se com os princípios da competitividade e da busca da proposta mais vantajosa, não havendo fundamento jurídico para a restrição pretendida pela impugnante.

5.6.20. Diante do exposto, não assiste razão a impugnante, sendo indeferido o pedido de reforma do edital com vistas à exclusão da participação de MEs e EPPs. Porém, o novo Edital foi reformulado, nos termos do modelo disponibilizado pela AGU, sendo alterados os itens 2.6, 4.7.1 (item 4.7 da nova versão), 4.8 e 5.7, e excluídos os itens 4.7, 6.18 e 8.20, para permitir a participação de microempresas e empresas de pequeno porte em condições de igualdade com os demais licitantes, ou seja, sem o tratamento diferenciado disciplinado pela Lei Complementar n. 123/2006.

5.7. Sobre o pedido ref. ao **preço estimado pela Administração, por ausência de rubrica substancial e outras inconsistências**:

5.7.1. Quanto à ausência de rubrica substancial, o fundo de formação profissional não foi considerado na planilha estimativa de custos com base no Parecer Jurídico nº 00682/2023/ADV/E-CJU/SCOM/CGU/AGU. Este parecer foi direcionado a esta unidade devido a questionamento semelhante surgido no contrato atual de vigilância.

"18. Diante do exposto, há respaldo legal para a exclusão de Fundo de Formação Profissional oriunda de Convenção Coletiva de Trabalho da categoria, quando constar equivocadamente na Planilha de Custos e Formação de preços, porquanto o Tribunal Superior do Trabalho tem decidido que tal cláusula é inválida, configurando um abuso do direito sindical de transigir.

19. Por conseguinte, a Administração Pública também não está obrigada a pagar qualquer quantia a título de Fundo de Formação Profissional no âmbito dos contratos de cessão de mão-de-obra, sendo acertada a exclusão de tal fundo."

5.7.2. Desta maneira, seguindo a orientação jurídica da AGU, a administração mantém sua posição de não incluir na planilha estimativa o fundo de formação, indeferindo o pedido da impugnante nesse ponto.

5.7.3. Quanto às inconsistências da intrajornada x férias, de fato ocorreu um erro material no momento de elaboração da planilha, e onde está cláusula 39^a, deve-se entender por cláusula 35^a. Assim, acolhe-se o pedido da impugnante nesse ponto, com a conseguinte instrução do processo com nova planilha corrigida, porém, informa-se que a alteração em nada interfere na estimativa de custos.

5.8. Sobre o pedido ref. aos **uniformes**:

5.8.1. Quanto a ausência da exigência de placa balística, informa-se que a placa balística foi exigida com o nome "Colete a prova de balas". Por entender que esta nomenclatura ficou incompleta e mal especificada, foi alterada a redação nos documentos em que é citada para "Colete a prova de balas, composto por 02 (duas) placas balísticas, nível de proteção III-A".

5.8.2. Quanto a aprovação dos uniformes pelo fiscal do contrato, a previsão deve ser mantida, uma vez que o fiscal irá realizar a conferência a fim de verificar se os uniformes apresentados pela empresa estão de acordo com as legislações citadas e com o já aprovado pela Polícia Federal através da DELESP, bem como se os itens que não necessitam dessa aprovação legal, como capa de chuva, meias e crachá, estão de acordo com o solicitado.

5.8.3. Dessa forma, o item 5.6 foi acatado parcialmente pela administração.

5.9. Sobre o pedido ref. à **Lei n. 7.102/83**:

5.9.1. Acatou-se a solicitação da empresa, sendo alterados os itens 9.34, 9.35 e 9.36 do TR para que conste a devida legislação (Lei nº 14967/2024).

5.10. Assim, o pedido se mostra parcialmente procedente, e resultou na necessidade de alterações no Edital e seus anexos, sendo novamente publicados através do "Pregão Eletrônico n. 90005/2025-SR/PF/PR", publicado no Diário Oficial da União do dia 18/12/2025, mesma data em que se encontrará disponível no comprasnet, no Portal Nacional de Contratações Públicas e no Site institucional da Polícia Federal.

6. DA DECISÃO

6.1. Ante as considerações apresentadas, analisando as razões do impugnante, manifesto pelo conhecimento da impugnação, tendo em vista a sua tempestividade, para, no mérito, conceder-lhe provimento parcial, acolhendo as razões referente aos seguintes pontos: **divulgação do edital em formato não pesquisável; impedimento de participação de cooperativas; não concessão de tratamento favorecido às MEs e EPPs; alteração das inconsistência relacionadas do intervale intrajornada x férias; alteração da nomenclatura "Colete a prova de balas" para "Colete a prova de balas, composto por 02 (duas) placas balísticas, nível de proteção III-A"; e inclusão menção expressa no TR da Lei Lei n. 7.102/83.**

6.2. Portanto, encaminha-se à Empresa impugnante para ciência e publique-se no Site da Polícia Federal na internet, para acesso dos demais interessados e, nos termos do item 12.6 do Edital, fica estabelecida nova data para realização do Pregão Eletrônico n. 90005/2025-SR/PF/PR para o dia 05/01/2026, às 09h00.

ÁDAMO H. LOUZADA
Agente Administrativo
Pregoeiro do PE n. 90005/2025-SR/PF/PR



Documento assinado eletronicamente por **ADAMO HENRIQUE LOUZADA, Agente Administrativo(a)**, em 17/12/2025, às 15:15, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site
https://sei4.pf.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0&cv=143988460&crc=A6E9910B.
Código verificador: **143988460** e Código CRC: **A6E9910B**.

Referência: Processo nº 08385.013253/2024-63

SEI nº 143988460