

**ILUSTRÍSSIMO(A) SENHOR(A) PREGOEIRO(A) DA CÂMARA
LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL.**

PREGÃO ELETRÔNICO Nº 02/2021

CONFEDERAL VIGILÂNCIA E TRANSPORTE DE VALORES

LTDA., sociedade empresária, inscrita no CNPJ sob nº 31.546.484/0001-00, com sede no SAAN, Quadra 3, 320, Asa Norte, Brasília/DF, CEP 70632-300, vem, por intermédio de seu representante legal, respeitosa e tempestivamente perante Vossa Senhoria, com fundamentação no item 2 do Edital, apresentar

IMPUGNAÇÃO AO EDITAL

em virtude de vício grave no Ato Convocatório em questão, que demanda a necessidade de revisão e nova publicação do instrumento convocatório, sob pena de violação da legislação em vigor, de acordo com os fatos e fundamentos a seguir aduzidos.

1. DO BREVE RELATO DOS FATOS:

Trata-se de licitação, na modalidade Pregão Eletrônico, do tipo menor preço global, sob regime de execução indireta, cujo objeto é a *“contratação por meio de execução indireta, de serviços de Bombeiro Civil, apoio administrativo na área de*

CONFEDERAL – A marca da segurança

Brasília-DF-Matriz SAAN Qd.03 Lote 320 - Asa Norte - 70632-300 Brasília/DF - Fone:(61)3403-7277 - gerenciacomercial@confederal.com.br
Goiás-GO Rua Campo Grande Quadra 39 - Jardim Esmeralda - 74905-040 Aparecida de Goiânia/GO - Fone:(62)3257-2300 - confederal.go@confederal.com.br
Tocantins-TO Q 605 Sul Alameda 26 QI 17 Lote 10 -Bairro Planó Diretor Sul - 77.016-420 Palmas /TO - Fone (63)3215-7640 - confederal.to@confederal.com.br
Minas Gerais-MG Rua Presidente Bernardes 449 - Bairro Cachoeira - 38610-262 Unaí/MG - Fone: (38)3676-7277 - confederal.bh@confederal.com.br

segurança contra incêndio, pânico, abandono de edificações, primeiros socorros, treinamento de bombeiros voluntários, desenvolvimento e implantação de política prevencionista (PPCI), para atender o edifício e áreas da Câmara Legislativa do Distrito Federal (CLDF).”

Ocorre que a exigência estipulada no item 14.10 do edital, que dispõe sobre a Qualificação Técnica exigida para execução do objeto licitado, abre margem para interpretações diversas, devendo assim ser aprimorado, a fim de deixar clara a exigência de que o atestado de capacidade técnica a ser apresentado pelas empresas licitantes deve comprovar aptidão específica para prestação de serviços de brigada de incêndio.

Eis o relato do necessário.

2. DO MÉRITO:

Abaixo as razões de mérito pelas quais a ora IMPUGNANTE entende devam ser integralmente acolhidos os argumentos aqui expendidos, para que seu proceda às modificações necessárias no Edital deste Pregão Eletrônico nº 02/2021.

2.1. Da tempestividade:

A abertura do certame está prevista para ocorrer em 20/01/2021 (quarta-feira).

Considerando o prazo fixado no Item 2 do Edital, em até 3 (três) dias úteis antes da data fixada para a sessão do Pregão Eletrônico, ou seja, até 15/01/2021 (sexta-feira), numa posição mais conservadora, as licitantes que assim desejarem, poderão impugnar o instrumento convocatório, razão pela qual é plenamente tempestiva a presente impugnação.

2.2. Da decisão do Tribunal de Contas do DF sobre o assunto:

Na data de 21 de dezembro de 2020, foi emitido aviso acerca dos Atestados de Capacidade Técnica, informando que a CLDF seguirá a DECISÃO Nº 4.871/2020 do Tribunal de Contas do DF, que assim dispõe:

Decisão nº 4.871/2020: “orientar a todos os jurisdicionados que, nas licitações para contratação de serviços continuados com dedicação exclusiva de mão de obra, os atestados de capacidade técnica devem comprovar a aptidão da licitante na gestão de mão de obra, e não na execução de serviços idênticos aos do objeto licitado, sendo imprescindível e motivar tecnicamente as situações excepcionais.”

Baseado nessa decisão, a Comissão revogou o certame, sob a justificativa de que *o edital deve ser aprimorado para buscar melhor competição no certame.*

Inicialmente, é necessário destacar que as atividades de **brigadista** são regulamentadas pela Lei nº 11.901/2019, que estabelece em seu artigo 6º, inciso IV a necessidade de Curso de Reciclagem e pela **NBR 14.276, que estabelece os requisitos mínimos para a composição, formação, implantação e reciclagem de brigadas de incêndio**; já as de **vigilante** são regulamentadas pela **Lei nº 7.102, de 20 de junho de 1983, que estabelece normas para constituição e funcionamento das empresas particulares que exploram serviços de vigilância e de transporte de valores, e dá outras providências.**

Além dos requisitos a serem observados pelos profissionais, **as empresas que prestam os serviços de segurança privada e de brigada de incêndio também precisam cumprir requisitos específicos que não são exigidos de empresas prestadoras de mão de obra em geral.**

Como exemplo, cita-se a necessidade de credenciamento pelo Corpo de Bombeiros do Distrito Federal das empresas que prestam serviço de brigada de incêndio e curso de reciclagem constantes, e, para as que desenvolvem atividades de segurança privada, a necessidade de autorização da Polícia Federal para o

funcionamento.

Vê-se que a regulamentação, a necessidade de curso de reciclagem e a necessidade de credenciamento refletem a complexidade e essencialidade de tais atividades, o que não se verifica nas atividades de terceirização de mão de obra em geral.

Além da similaridade quanto às exigências para o exercício das atividades, é certo que as atividades desempenhadas por ambos apresentam correspondência, já que direcionadas a dar suporte operacional-administrativo à segurança do órgão, visando ao combate de sinistros.

Corroborando as similitudes apresentadas, a própria Instrução Normativa nº 5/2017 confere tratamento semelhante à contratação de serviços de vigilância e brigada de incêndio:

IN 5/2017

Art. 32. Para a contratação dos serviços de vigilância e de limpeza e conservação, além do disciplinado neste capítulo, deverão ser observadas as regras previstas no Anexo VI.

ANEXO VI

SERVIÇO DE VIGILÂNCIA

9. É permitida a licitação:

b) para a contratação de serviço de brigada de incêndio em conjunto com serviços de vigilância.

No sentido da IN 5/2017, cumpre transcrever o entendimento exarado pelo TCU, por meio do Acórdão nº 1731/2008 - Plenário, de relatoria do ministro Benjamin Zymler:

Serviços de segurança privada compreendem, pelos termos da própria Portaria, várias atividades, a destacar: vigilância patrimonial, transporte de valores, escolta armada e segurança pessoal (art. 3º). **Nessa linha, serviços de *brigadista* ou bombeiro civil apresentam conexão com vigilância**

CONFEDERAL – A marca da segurança

patrimonial. No caso concreto, busca-se, com as atividades desses profissionais, dar suporte operacional-administrativo à área de segurança do MME, em especial para controle, inspeção, testes e operação, em ocasiões apropriadas, dos equipamentos de combate a incêndios, bem como para orientação dos servidores e população usuária do Órgão, visando ao combate de sinistros (fl. 37). **Além disso, os brigadistas estão atrelados ao mesmo sindicato profissional dos vigilantes, o Sindesv (Sindicato dos Empregados em Empresas de Segurança e Vigilância do DF).** (...)

O que se pretende com tal norma é evitar que brigadistas exerçam atividades de competência de *vigilantes* e vice-versa, pois os serviços de cada categoria e as exigências profissionais são distintos.

Em havendo contratos distintos, com equipes distintas e objetos bem definidos no que concerne às atividades e obrigações das contratadas, não vislumbramos incompatibilidade de que uma empresa de vigilância venha a fornecer mão-de-obra de *brigadista*.

Demonstrada a similitude entre as atividades de vigilância e brigada de incêndio, passa-se ao ponto central da presente impugnação, qual seja, a necessidade de alteração do edital, a fim de garantir a melhor escolha por parte da Administração.

2.3. Da necessidade de exigência de aptidão específica para prestação de serviços de brigadistas:

No Edital ora impugnado em seu item 14.10, que trata sobre qualificação técnica, quanto ao atestado de capacidade técnica, assim dispõe:

14.10.1. Comprovação de aptidão para desempenho de atividade pertinente e compatível em características e quantidades com o objeto desta licitação, mediante apresentação de, no mínimo, 01 (um) Atestado de Capacidade Técnica, para a prestação dos serviços em características, quantidades e prazos compatíveis com o objeto desta licitação, mediante a apresentação de atestados fornecidos por pessoas jurídicas de direito público ou privado.

O texto da cláusula citada abre margem para interpretações diversas, efetivamente quanto à amplitude da aptidão para prestação dos serviços objeto do

certame que está sendo exigida.

Segundo o entendimento do TCU, para a contratação de serviços continuados com dedicação exclusiva de mão de obra, em regra, os atestados de capacidade técnica devem comprovar aptidão da licitante na gestão de mão de obra, antevendo, entretanto, **situações excepcionais em que, pela especificidade do objeto, é permitida a exigência de aptidão em objeto idêntico ao do licitado, desde que tecnicamente justificável**¹.

Assim, vê-se que é permitido que, em situações excepcionais, **em decorrência das especificidades técnicas do objeto licitado**, o edital exija a comprovação de aptidão da licitante na execução de serviços idênticos aos do objeto licitado, **como é o caso do serviço de brigadista**.

Conforme adiantado no tópico anterior, as atividades de brigadista possuem especificidades e exigências para o seu desempenho que as diferenciam dos demais serviços de terceirização de mão de obra.

As atividades de brigadista possuem regulamentação própria - **NBR 14.276** -, *que estabelece os requisitos mínimos para a composição, formação, implantação e reciclagem de brigadas de incêndio*, e as empresas que prestam os serviços de brigada de incêndio precisam de credenciamento pelo Corpo de Bombeiros do Distrito Federal, que tem como objetivo *assegurar que as sociedades empresárias e profissionais que atuem na atividade de segurança contra incêndio possuam condições técnicas mínimas que garantam ao usuário a qualidade dos serviços prestados, resguardando assim a segurança do consumidor e dos cidadãos em geral*.²

Verifica-se, assim, que há, para empresas que exploram serviços de segurança, normas específicas de constituição e funcionamento, que não são exigidas pelas empresas gestoras de mão-de-obra em geral, bem como o próprio serviço de brigadista, *de per si*, possui especificidades em relação aos serviços de mão-de-obra em geral, como a necessidade de treinamentos específicos e

¹Acórdão 553/2016 Plenário, Representação, Relator Ministro Vital do Rêgo.

² <http://brasilia.df.gov.br/credenciamento-para-empresas-com-atividade-de-brigada-de-incendio/>

reciclagens periódicas, o que evidencia a excepcionalidade técnica do objeto licitado.

O TCU já se pronunciou sobre a ausência de restrição ao caráter competitivo de um edital que exigiu atestado de capacidade técnica relativo à prestação de serviços específicos em determinada instituição.

Em que pese ter tratado de serviços de vigilância, o precedente é plenamente aplicável ao caso em questão, **tanto pelos fundamentos utilizados pelo relator como pela similitude já demonstrada entre as atividades de vigilância e brigada de incêndio**, de modo que se transcrevem os trechos pertinentes ao caso:

RELATÓRIO

(...)

3.1.6. Uma possível limitação à segunda corrente é o disposto no §5º do artigo:

“§ 5º É vedada a exigência de comprovação de atividade ou de aptidão com limitações de tempo ou de época ou ainda em locais específicos, ou quaisquer outras não previstas nesta Lei, que inibam a participação na licitação.”

3.1.7. **A leitura desse parágrafo, isoladamente, transmite a falsa idéia de que a Administração Pública de modo algum poderia exigir experiência anterior das licitantes. Contudo, essa norma deve ser interpretada conjuntamente com o restante da Lei, a qual objetiva, dentre outros fins, a obtenção da proposta mais vantajosa para a Administração** (não necessariamente a mais econômica).

(...)

3.1.9. De todo o exposto, podemos concluir que é possível a previsão no edital de requisitos mínimos para a habilitação das licitantes. A interpretação a ser dada ao art. 30 da Lei 8.666/93 dependerá da análise do caso concreto, mais especificamente, dos elementos motivadores da inclusão da cláusula questionada. Ou seja, devemos perscrutar a necessidade de exigir-se a experiência de serviço de vigilância armada em serviço congênere, qual seja a guarda de valores em estabelecimento financeiro.

(...)

3.2.17. Assim, o Banco, ao exigir a apresentação de atestados que indicassem a prestação de “serviços de vigilância armada em estabelecimento bancário

CONFEDERAL – A marca da segurança

ou financeiro onde haja guarda de valores”, de nenhum modo infringiu as normas que tratam de serviços de vigilância privada. Pelo contrário, essa instituição agiu no sentido de dar-lhe cumprimento.

3.3. Importância da experiência

3.3.1. Poder-se-ia alegar que, estando as empresas autorizadas pelo Ministério da Justiça a funcionar, a exigência de comprovação de trabalhos anteriores seria descabida. **Entretanto, mesmo se considerássemos que os treinamentos básicos e específicos tivessem sido dados a todos os vigilantes, a experiência ainda assim poderia ser fator decisivo para a contratação dos serviços de vigilância, visto que poderia ser essencial no caso de um assalto.**

3.3.2. **O que não é nada absurdo, já que desde anúncios de jornal visando à contratação de auxiliares de escritórios, até concursos públicos para contratação de magistrados, todos levam em consideração a experiência do futuro contratado. Logicamente, a experiência pregressa em atividade idêntica à requerida é um dos fatores em geral observado pelo contratante na escolha do contratado.**

3.3.3. Vale lembrar que a própria norma que regulamenta o assunto aponta a experiência como fator primordial para o serviço de vigilância. O já citado art. 46, V, da Portaria 992/95, estabelece como um dos requisitos para a concessão de autorização para funcionamento em escolta armada, que a empresa possua ao menos 8 vigilantes, aprovados em curso de extensão para transporte de valores, “há pelo menos um ano, com experiência comprovada.”.

3.3.4. Já que a própria Lei coloca a experiência pessoal de número mínimo de vigilantes como condição indispensável tão somente para conceder autorização de funcionamento, por que o Banco do Brasil não poderia exigir também certo grau de experiência, em atividades afins, dos vigilantes da empresa a ser contratada? **Vê-se que de modo algum há descumprimento da Lei, apenas age o Banco no intuito de obter um serviço mais qualificado, melhor adequado às suas necessidades.**

3.4. - Jurisprudência no TJDF

3.4.1. **Em consulta ao Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios - TJDF, pudemos verificar a existência de 5 julgados que tratam de questão análoga - referem-se à mesma cláusula ora**

questionada, porém de outros editais para contratação de serviços de segurança -, que foram decididos favoravelmente ao Banco [Apelação cível 20000110797278APC DF, Apelação cível 20000110059928APC DF, Apelação cível 19990110894176APC DF, Agravo de instrumento 20000020000650AGI DF, Remessa de ofício 20000110269043RMO DF.], no sentido de que inexistente ilegalidade em processo licitatório que, na contratação de serviços de vigilância bancária, exige experiência específica na área, em atividades idênticas.

3.5. Fim público

3.5.1. Por último, devemos considerar o fim público a que está subordinado o Banco do Brasil. Mais do que atender a determinada interpretação da Lei nº 8.666/93, deve atentar antes para os princípios que regem a conduta da Administração Pública. Não há que se falar em ofensa à legalidade, já que o Banco cumpriu a legislação relativa às empresas de vigilância. Tampouco houve restrição à competitividade, haja vista que 09 empresas foram habilitadas, segundo os critérios do edital (fl. 014).

(...)

5.6. Parece-nos clara a preocupação do Banco em exigir nos seus editais para contratação de serviços de segurança privada um mínimo de garantias, a fim de obter propostas de empresas que possuam a necessária experiência na área de segurança bancária, cujos assaltos, conforme temos observado na imprensa, possuem características singulares - como tempo maior de preparação, risco à vida de pessoas e possibilidade de constituição de reféns.

VOTO

Dispõem os §§ 3º e 5º: “§ 3º Será sempre admitida a comprovação de aptidão de certidões ou atestados de obras ou serviços similares de complexidade tecnológica e operacional equivalente ou superior”; “§ 5º É vedada a exigência de comprovação de atividades ou de aptidão com limitações de tempo ou de época ou ainda em locais específicos, ou quaisquer outras não previstas nesta Lei, que inibam a participação na licitação”. (grifei)

Segundo interpretação desses comandos, verifica-se que ao licitante é facultada a comprovação da habilitação técnica por meio de certidões e atestados por realização de serviços de igual ou superior complexidade. **Ora, o item do edital atacado impõe comprovação compatível com a exigida**

para a consecução do objeto do multicritério certame licitatório, pois o atestado deveria referir-se a serviços de vigilância prestados em estabelecimentos bancários ou financeiros onde houvesse guarda de valores, da mesma forma como seriam executados os serviços desenvolvidos no Banco do Brasil.

(...)

Assim sendo, considerando o fim público a que se destinou o edital atacado; considerando a participação de nove licitantes no certame licitatório; considerando que os dispositivos que regem a segurança em estabelecimentos financeiros distinguem estes de outros estabelecimentos; considerando que, no caso concreto, não houve restrição à competitividade alegada pela representante; considerando a razoabilidade da exigência do Banco do Brasil; considerando a inexistência de ofensa aos princípios inseridos na Constituição Federal e nos normativos legais que disciplinam os procedimentos licitatórios; considerando as peculiaridades exigidas nos serviços de vigilância em estabelecimentos financeiros ou bancários; considerando preenchidos os requisitos de admissibilidade; deve a presente representação ser conhecida, para, no mérito, ser considerada improcedente.

Ante o exposto, com as vênias de estilo por dissentir do Titular da Unidade Técnica, acolho a proposta do Sr. Analista-Instrutor e VOTO porque o Tribunal adote a deliberação que ora submeto à apreciação deste Colegiado. (TCU, Sala das Sessões, 16 de julho de 2003, BENJAMIN ZYMLER)

Cumpramos ressaltar que outros editais de licitação já previram cláusulas exigindo atestado capacidade técnica em atividades específicas. A título de exemplo, e seguindo a analogia com a atividade de vigilância, apresenta-se o item 8.3.10 do recente edital referente à licitação eletrônica nº 2020/03471, realizada pelo Banco do Brasil, cujo objeto é contratação de serviços de vigilância armada e desarmada:

Qualificação Técnica

8.3.10. Comprovação, por meio de certidões e/ou atestados, fornecidos por pessoas jurídicas de direito público ou privado, de que o INTERESSADO executa/executou serviço de vigilância armada em instituições financeiras (Acórdãos TCU nº 916/2003 e nº 66/2007), e de que o

CONFEDERAL – A marca da segurança

INTERESSADO administra ou administrou serviços terceirizados de vigilância armada, prestado em instituições financeiras, com postos guarnecidos ininterruptamente, diurnos ou noturnos, com no mínimo 50% (cinquenta por cento) da quantidade máxima de postos necessários para suprir o serviço contratado em decorrência desta Licitação, conforme tabela abaixo:

Ante o exposto, e sob o fundamento da excepcionalidade técnica da **atividade de brigadista**, amparada pela legislação vigente e pelo entendimento do TCU, deve haver a alteração da cláusula 14.10.1, incluindo-se a exigência de atestado de execução desse serviço específico pelas empresas interessadas em participar do certame, da seguinte forma:

14.10.1. Comprovação de aptidão para desempenho de atividade pertinente e compatível em características e quantidades com o objeto desta licitação, mediante apresentação de, no mínimo, 01 (um) Atestado de Capacidade Técnica, para a prestação dos serviços de brigada de incêndio em características, quantidades e prazos compatíveis com o objeto desta licitação, mediante a apresentação de atestados fornecidos por pessoas jurídicas de direito público ou privado.

Desta feita, essencial a modificação do subitem e, comento, de forma a extirpar o vício ora apontado, assegurando-se a republicação do Edital.

2.4. Do dever da melhor administração e da escolha da melhor decisão:

A Administração deve pautar sempre as decisões que toma orientada pelo dever de boa administração. Aliás, até mais que isso.

Sérgio Ferraz, a respeito do tema, afirma:

A Administração Pública tem, dentre as suas várias linhas principiológicas ou balizadoras, o dever de bem administrar, que não se satisfaz com a simples boa administração: é o dever da melhor administração. Em face de quatro ou cinco hipóteses boas, há uma que é a melhor sempre e essa é a única que pode ser adotada, seja pelo administrador, seja pelo juiz. E se essa é a única que pode ser adotada, o juiz tem mais que o poder, tem o dever de desfazer a decisão, quando a única não tiver sido escolhida, ainda que tenha sido escolhida uma boa, ainda que ele não possa ditar, em razão das limitações da

função jurisdicional que exerce, qual a melhor para que seja seguida. Mas tem o poder constitucional de desfazer aquela que não é a melhor. (RDA 165).

Nesse sentido, cabe a essa Administração zelar pela melhor administração possível. E ela só se verifica quando age com a atenção devida a duas linhas norteadoras: as regras legais e os princípios regentes da atividade administrativa, tais quais lançados e indicados nesta peça, para que se faça a melhor escolha, ou seja, que se adote a única decisão que preencha tais requisitos.

Por tais fundamentos, devem ser acolhidos os pedidos adiante.

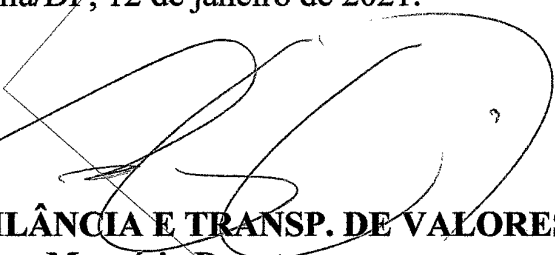
3. DOS PEDIDOS:

Ante o exposto, requer a Vossa Senhoria se digne a:

- a) **JULGAR PROCEDENTE** a impugnação aqui realizada, fazendo-se cumprir com as exigências previstas na Lei de Licitações e Contratações Públicas, retificando-se este Ato Convocatório para adequá-lo aos pontos acima delineados, visando-se não incorrer em nulidades ou anulabilidades insanáveis ao certame; e
- b) **REPUBLICAR** o Edital, com as alterações acima apontadas, designando-se nova data para a Sessão Pública, respeitado o ínterim legal.

Termos em que, pede e espera deferimento.

Brasília/DF, 12 de janeiro de 2021.



CONFEDERAL VIGILÂNCIA E TRANSP. DE VALORES LTDA
Maurício Duarte
Gerente de Negócios

CONFEDERAL – A marca da segurança