



Ilustríssimo Senhor Secretário-Geral do Tribunal de Contas do Distrito Federal,

Como Pregoeira incumbida de realizar procedimento licitatório, na modalidade Pregão, sob o nº 59/2013, referente à contratação, por meio de execução indireta, de empresa para a prestação de serviços de vigilância patrimonial e segurança pessoal privada armada para o Tribunal de Contas do Distrito Federal (TCDF), submeto a Vossa Senhoria as impugnações apresentadas pelas empresas **AC SEGURANÇA LTDA.** (fls.1727/1737), **CITY SERVICE SEGURANÇA LTDA.** (fls. 1738/1762), **SANTA HELENA SEGURANÇA TOTAL S/A.** (fls. 1764/1794), **ÁGIL EMPRESA DE VIGILÂNCIA LTDA.** (fls. 1796/1815), **MULTSERV VIGILÂNCIA E SEGURANÇA PATRIMONIAL LTDA.** (fls. 1818/1840), **SINDICATO DAS EMPRESAS DE SEGURANÇA PRIVADA, SISTEMAS DE SEGURANÇA ELETRÔNICA, CURSOS DE FORMAÇÃO E TRANSPORTE DE VALORES NO DISTRITO FEDERAL – SINDESP/DF** (fls. 1842/1884), **ASC SERVICE SEGURANÇA LTDA.** (fls. 1885), e **SINDICATO DOS EMPREGADOS DE EMPRESAS DE SEGURANÇA E VIGILÂNCIA DO DISTRITO FEDERAL – SINDESV/DF** (fls. 1886/1888) contra os termos do Edital.

DAS IMPUGNAÇÕES

2. A empresa **AC SEGURANÇA LTDA.**, em sua impugnação (fls.1727/1737), apresenta, em síntese, os seguintes argumentos:

2.1 *Dos itens que extrapolam o direito de concorrência e minimizam o rol de concorrentes em sede de licitação:* a empresa argumenta que a licitação dos serviços de **vigilância patrimonial e segurança pessoal** em um único item lote vedaria a participação de empresas que atuam apenas na vigilância patrimonial como é o caso da impugnante. Representaria um gasto maior para o erário, pois no universo das empresas prestadoras de serviços de vigilância apenas uma pequena cota parte possui habilitação para a prestação de serviço de segurança



pessoal, o que pela lei de mercado (oferta x demanda) onera o preço. Nesse sentido “*ao administrar o bem público deve o agente pautar pelo princípio da economicidade ao tratar-se de uma corte de contas onde o objetivo final é a análise criteriosa de custos do erário*”.

2.2 Exigência de atestados para os dois serviços: a impugnante entende que a exigência de atestados, que envolvam a prestação dos serviços em questão de forma concomitante seria irregular, pois “*a lei determina a exigência de atestados da parcela de maior relevância sendo vedado ao agente público fazer exigências que extrapolam e direcionam a contratação*”. Além disso, a exigência de tal atestação não teria sido plenamente justificada e foi feita sem qualquer fundamentação jurídica ou embasamento legal.

2.3 A impugnante conclui que o

objeto do edital deve ser fracionado evitando assim um possível direcionamento, bem como um elevado custo na contratação, causado por irregularidades contidas no instrumento convocatório, o que de forma concreta leva a ilegalidade do ato e, portanto, passível de nulidade.

3. A empresa **CITY SERVICE SEGURANÇA LTDA.**, em sua impugnação (fls.1738/1762), faz as seguintes alegações, em suma:

3.1 Da restrição ao caráter competitivo do certame: a empresa esclarece que a realização de licitação para contratação de uma única empresa para prestação de serviços de vigilância patrimonial e segurança pessoal privada restringe substancialmente o número de empresas licitantes no certame.

3.2 Segundo a empresa essa restrição se dá pelo fato de o objeto licitado corresponder a duas atividades distintas de segurança privada (vigilância patrimonial e segurança pessoal), sendo ambas regulamentadas pela Lei Federal 7.102/83 e pela Portaria DPF nº 3.233/2013. Para cada uma dessas atividades, a Polícia Federal, órgão fiscalizador da atividade de segurança privada, emite uma autorização



específica, ou seja, a empresa prestadora de serviços deve atender uma série de requisitos legais para obter a licença de funcionamento.

3.3 Alega que

O argumento utilizado pelo TCDF para contratação de uma única empresa para a prestação dos dois serviços ora citados é de que haverá facilidade de gerenciamento do objeto a ser contratado e também será obtida uma economia de escala, tendo em vista que seria necessário apenas um encarregado para a supervisão dos serviços.

Entretanto, segundo a impugnante, tal justificativa não deveria ser acolhida pelas seguintes razões:

I) o agrupamento de vários serviços em um único lote poderia ser eficaz quando esta gestão não interferisse diretamente na redução de participantes. Por exemplo, em uma contratação de serviços gerais, na qual não há uma obrigatoriedade das empresas em obterem autorizações específicas dos órgãos fiscalizadores;

II) entretanto, quando há agrupamento em lote único de serviços, nos quais existe obrigatoriedade de autorização específica dos órgãos de controle, ocorre uma substancial redução do número de participantes, o que compromete a seleção da proposta mais vantajosa para o órgão contratante, eis que, com um menor número de participantes, haverá uma menor disputa de lances no certame;

III) atualmente existiriam no Distrito Federal aproximadamente 70 empresas autorizadas pela Polícia Federal a realizar serviços de vigilância patrimonial, e que dessas, apenas 12 possuiriam registro para prestar serviços de segurança pessoal privada. Ou seja, do possível número de participantes, apenas 17% estariam habilitadas a prestar os serviços ao TCDF;

IV) não restaria cabalmente demonstrada a suposta economia de escala arguida no ato convocatório.



3.4 A empresa finaliza sua impugnação solicitando a retificação do instrumento convocatório no que tange ao agrupamento dos serviços em único lote, tendo em conta aos princípios da ampla competitividade, da isonomia dos licitantes e da legalidade.

4. A empresa **SANTA HELENA SEGURANÇA TOTAL S/A.**, em sua impugnação (fls.1764/1794), tece, em resumo, os seguintes argumentos:

4.1 Da restrição ao caráter competitivo do certame: a impugnante afirma que o Pregão Eletrônico nº 59/2013 visaria a contratação de dois serviços totalmente distintos por uma única empresa, sendo que, em primazia à competitividade e à busca da proposta mais vantajosa, tais serviços deveriam ser prestados por duas empresas, não sendo concentrado em um único agente econômico. A união em lote único criaria óbice à própria realização da disputa, por restringir a competitividade no certame, violando o disposto nos artigos 3º, §1º, inciso I e 23, §1º, da Lei 8.666/93, que estabelecem o dever de a Administração, quando possível, promover a divisão do objeto licitatório com o fito de possibilitar a participação de um maior número de licitantes e, por consequência, obter a proposta mais vantajosa para a Administração.

4.2 Destaca, ainda, a empresa, que o exercício da atividade de segurança pessoal, nos termos do art. 69 da Portaria nº 3.233/2012 – DG / DPF, de 10/12/2012, do Departamento de Polícia Federal, requer autorização específica que não é exigida para as empresas especializadas em serviços de vigilância patrimonial, “o que inevitavelmente, impede a participação das empresas que exercem apenas esse tipo de atividade”. Assim, ao se exigir a experiência e atuação conjunta nas duas atividades específicas, tal condição constituiria uma restrição à participação no certame, que refletiria diretamente na melhor proposta para a Administração, limitando o leque de participantes a apenas um grupo seletivo do segmento.



4.3 A empresa ressalta, também, que o serviço de vigilância patrimonial não era previsto na primeira publicação do Pregão Eletrônico nº 59/2013, tendo sido incluído posteriormente, *“numa patente demonstração de se ‘aproveitar’ o procedimento em curso para viabilizar a contratação de outro serviço, evitando com isso um novo processo”*.

4.4 A empresa finaliza sua impugnação solicitando a divisão do objeto do certame em lotes distintos.

5. A empresa **ÁGIL EMPRESA DE VIGILÂNCIA LTDA.**, em sua impugnação (fls.1796/1815), apresenta, em síntese, os seguintes argumentos:

5.1 Da restrição à competição: a impugnante afirma que os serviços de vigilância patrimonial e de segurança pessoal privada armada são exercidos por empresas especializadas e exigir que a mesma empresa comprove aptidão técnica nas duas atividades concomitantemente restringiria bruscamente a competitividade no certame, violando, o disposto nos artigos 3º e 23 da Lei 8.666/93. Dessa forma, a divisão do objeto licitado seria necessária, tendo em vista que as atividades seriam absolutamente independentes, demandando equipe, conhecimento específico e área de atuação distintos para cada empresa.

5.2 Segundo a impugnante, o edital do certame estaria cerceando a participação das empresas especializadas em serviços de vigilância patrimonial, bem como impede a participação das empresas que se empenham apenas na execução do serviço de segurança pessoal armada.

5.3 Assim, diante da necessidade de contratação de serviços distintos, no mesmo procedimento, o Administrador deveria decidir entre duas hipóteses legais: a primeira delas seria o fracionamento do objeto, o qual está descrito no artigo 23, §1º, da Lei 8.666/93 e a



segunda, permitir a participação de consórcios no certame, conforme disposto no artigo 33 da mencionada Lei.

5.4 A empresa finaliza sua impugnação solicitando a divisão do objeto do certame em lotes ou, alternativamente, a participação de empresas em consórcio, de forma a ampliar o número de participantes e permitir o alcance de uma proposta mais vantajosa à Administração.

6. A empresa **MULTSERV VIGILÂNCIA E SEGURANÇA PATRIMONIAL LTDA.**, em sua impugnação (fls.1818/1840), faz as seguintes alegações, em suma:

6.1 Da mitigação à competitividade: A impugnante entende que o regramento jurídico pátrio impediria que se mesclassem, em um mesmo procedimento licitatório, as atividades de vigilância patrimonial e segurança pessoal privada. Além disso, no entender da licitante, o edital teria exigido a apresentação de atestados de qualificação técnica que comprovassem a execução simultânea dos dois serviços, o que restringiria indevidamente a competitividade do certame.

6.2 Da ausência dos regramentos contidos na IN SLTI – MPOG nº 06/2013 e no Acórdão TCU nº 1214/2013: O licitante afirma que o edital do Pregão Eletrônico nº 59/2013 não observou as orientações dadas pelo Acórdão TCU nº 1214/2013, que deu origem a IN nº 06/2013 SLTI / MPOG ¹, devendo o mesmo ser alterado para contemplar as seguintes questões:

(a) exigência de patrimônio líquido no percentual de 10% sobre o valor total estimado para a contratação; (b) exigência de capital circulante líquido – CCL ou capital de giro Ativo circulante – Passivo circulante de, no mínimo 16,66% do valor estimado para a contratação; (c) exigência de comprovação, pelos licitantes, dos compromissos assumidos, com a demonstração de que 1/12 (um doze avos) do valor total dos contratos firmados, vigentes na data da sessão pública de abertura do processo licitatório, não seja superior ao patrimônio líquido

¹ Alterou a redação de dispositivos da IN nº 02/2008 – SLTI / MPOG.



do licitante; (d) experiência mínima de três anos na execução do objeto semelhante ao da contratação.

6.3 A interessada finaliza a sua impugnação solicitando a retificação do edital para atender os pontos supracitados.

7. O **SINDICATO DAS EMPRESAS DE SEGURANÇA PRIVADA, SISTEMAS DE SEGURANÇA ELETRÔNICA, CURSOS DE FORMAÇÃO E TRANSPORTE DE VALORES NO DISTRITO FEDERAL – SINDESP/DF**, em sua impugnação (fls. 1842/1884), tece, em resumo, os seguintes argumentos:

7.1 Da restrição à competição: O objeto do edital, tal como regido, atenta contra o caráter competitivo do certame, afastando potenciais interessados e restringindo o universo de participantes, devendo esse ser fracionado à luz do disposto nos arts. 15, inciso IV e 23, § 01, ambos da Lei nº 8.666/93.

7.2 Da fixação do percentual dos encargos sociais: Segundo o sindicato, o edital do certame não fixa o percentual dos encargos sociais em **78,46%**, o que contraria o disposto na Cláusula Sexagésima Quinta da Convenção Coletiva de Trabalho da categoria envolvida (fls. 971/998), que possui a seguinte redação:

CLÁUSULA SEXAGÉSIMA QUINTA - ENCARGOS SOCIAIS

Visando assegurar a exeqüibilidade dos contratos de Prestação de Serviços pelas Empresas contratadas junto aos tomadores, a fim de garantir a TOTAL adimplência dos Encargos Sociais e Trabalhistas, fica convencionado que as Empresas do segmento abrangidas por essa Convenção Coletiva de Trabalho ficam obrigadas a praticar o percentual de Encargos Sociais e Trabalhistas de no mínimo 78,46% (setenta e oito vírgula quarenta e seis por cento), conforme planilha de cálculo, abaixo descrita.

Os órgãos da Administração Pública Direta ou Indireta Federal, Estadual e Municipal, visando preservar a dignidade do trabalho, criar condições próprias e eficientes à realização dos serviços prestados e assegurar os benefícios diretos dos trabalhadores, conforme acórdão TCU nº. 775/2007 deverão fazer constarem seus Editais de Licitação, seja qual for à modalidade, o percentual de Encargos Sociais previsto na presente cláusula, como documento essencial a toda e qualquer modalidade de licitação, sob pena de nulidade do certame, tal como disposto, nos Art. 607 e 608 da CLT.



7.3 O sindicato finaliza sua impugnação solicitando o fracionamento do objeto do certame e a inclusão do percentual a que se refere no capítulo atinente à proposta de preços ou nos modelos de planilhas de preços do Edital.

8. A empresa **ASC SERVICE SEGURANÇA LTDA.** às fls. 1885 faz o seguinte pedido de esclarecimento²:

1. Em decorrência dos serviços de segurança pessoal serem menos solicitados para o Distrito Federal, perguntamos se a exigência de atestado específico desses serviços não limitaria a competitividade do certame? Se uma empresa comprovar capacidade técnica para os serviços de segurança patrimonial (postos em maior quantidade no termo de referência) e possuir autorização da Polícia Federal para o segmento de Segurança Pessoal ela não poderia ser habilitada? Segundo estabelece as Normas Dispostas na Portaria 3233/2012--DPF, a autorização de funcionamento para o segmento de segurança pessoal dependerá de formalização de pedido a Polícia Federal, desde que haja a autorização há pelo menos 1 ano na atividade de vigilância patrimonial ou transporte de valores, associada a comprovação de no mínimo 8 vigilantes treinados para o segmento. Desta forma, pelo entendimento da própria legislação entende-se como atividade principal ou pré-requisito para a atividade de segurança pessoal, os segmentos de vigilância patrimonial ou transporte de valores.

9. O **SINDICATO DOS EMPREGADOS DE EMPRESAS DE SEGURANÇA E VIGILÂNCIA DO DISTRITO FEDERAL – SINDESV / DF**, em sua impugnação (fls. 1886/1888), apresenta os seguintes argumentos, em suma:

9.1 Do nível de escolaridade exigido: O sindicato informa que o edital do certame descumpra o disposto na Lei nº 7.102/1983 e no Decreto nº 89.056/1983, ao exigir para os postos de vigilante e segurança pessoal o ensino médio completo como nível de escolaridade mínima a ser aceito.

9.2 Da atividade de hasteamento e arriamento da Bandeira Nacional: O sindicato afirma ainda que a atividade de fazer o hasteamento e arriamento do Pavilhão Nacional não pode ser atribuída ao vigilante patrimonial, por se constituir em desvio de função desse tipo de posto, por essa atividade não estar prevista na Lei nº 7.102/1983 e nem na Portaria do

² Recebido materialmente como impugnação aos termos do edital.



Departamento de Polícia Federal que disciplina as atividades de segurança privada. Alerta ainda, o Sindicato, que durante tal atividade o posto de vigilância ficará desguarnecido, o que pode vir a representar risco para o patrimônio do Contratante.

9.3. O sindicato finaliza sua impugnação solicitando a revisão do edital para atender os pontos supracitados.

10. Houve, ainda, um pedido de esclarecimento realizado pelo Grupo Santa Helena (fls. 1889), devidamente respondido por meio do Ofício-Circular nº 26/2014-SELIC (fls. 1890/1897).

DOS COMENTÁRIOS

11. Preliminarmente, informo que os pedidos de impugnação, foram apresentados tempestivamente, tendo sido encaminhados antes dos dois dias que antecedem a data de abertura da sessão pública, conforme reza o item 3.1 do Edital. Ressalta-se, que devido ao grande número de impugnações a serem analisados, procedeu-se à suspensão administrativa da sessão pública do certame (fls. 1723), marcada inicialmente para ocorrer em 05/06/2014 (fls.1721/1722).

12. A presente análise será feita por tópicos, haja vista a coincidência dos temas entre as impugnações interpostas.

DA LICITAÇÃO EM LOTE ÚNICO

13. Inicialmente cabe tecer um breve histórico da tramitação do presente processo, para trazer alguns esclarecimentos, a saber:

I) Em 18/11/2013, foi publicado aviso de licitação referente à primeira versão do Pregão Eletrônico nº 59/2013 (fls. 451/556), com sessão pública marcada para o dia 28/11/2013, cujo objeto referia-se exclusivamente sobre a prestação dos serviços de segurança pessoal privada armada. Em função de impugnação apresentada



pelo Sindicato das Empresas de Asseio, Conservação, Trabalho Temporário e Serviços Terceirizáveis do DF – SEAC/DF (fls. 567/592), o certame foi suspenso e a impugnação interposta considerada parcialmente procedente (fls. 702);

II) Em 04/12/2013, foi publicado novo aviso de licitação com a versão retificada do Pregão em tela com o mesmo objeto (fls. 706/810), com sessão pública do certame marcada para o dia 17/12/2013. Tendo em vista impugnação oferecida pela empresa PROTEGE S.A. PROTEÇÃO E TRANSPORTE DE VALORES (fls. 811/817), a licitação foi novamente suspensa (fls. 818), e a impugnação indeferida (fls. 831);

III) Em 08/01/2014, foi publicado novamente o aviso de licitação sem alteração do edital de licitação (fls. 835/942), com sessão pública do pregão eletrônico marcada para o dia 21/01/2014. Entretanto, devido à edição da nova Convenção Coletiva de Trabalho da categoria envolvida para o exercício de 2014, que alterou o custo estimado da contratação, e a novos pedidos de esclarecimentos, o certame foi novamente suspenso para adequação dos termos editalícios (fls. 1130/1131);

IV) Em 24/02/2014, foi publicado novo aviso de licitação com a versão atualizada do edital (fls. 1139/1260), com data prevista para ocorrer o certame no dia 12/03/2014. Entretanto, por determinação do Secretário-Geral de Administração do TCDF (fls.1262), o certame foi novamente suspenso para acréscimo quantitativo de postos de trabalho a pedido da Secretaria de Engenharia e Serviços de Apoio (Sesap – fls. 1261), tendo sido gerada a minuta de edital constante de fls. 1276/1394;

V) Em 04/04/2014, o Secretário – Geral de Administração, por meio do Despacho nº 161/2014 – Segedam (fls. 1400), determinou a essa Secretaria de Licitação, Material e Patrimônio (Selip) a elaboração de uma nova versão do edital de licitação, seguindo as diretrizes



estabelecidas no mencionado despacho: acréscimo de postos de trabalho, tendo em vista o fim iminente do Contrato TCDF nº 27/2010 (prestação de vigilância armada nas dependências do TCDF), previsto para ocorrer em 15/06/2014, bem como o acréscimo de pessoal para reforço da segurança física das instalações do TCDF e o eventual reforço de segurança patrimonial nas residências das Autoridades desta Casa, e a licitação na forma de lote único.

VI) Em 26/05/2014 foi publicado o aviso de licitação da nova versão do edital de licitação (fls. 1588/1722), contendo os serviços de vigilância patrimonial e segurança pessoal privada, com sessão pública marcada para o dia 05/06/2014. Essa nova versão do edital é o objeto das impugnações ora em análise.

14. Ressalta-se que o agrupamento dos serviços de vigilância patrimonial e segurança pessoal em lote único possui justificativas econômicas e técnicas, que serão detalhadas na sequência, e foram resumidas no item 4.5.1 do Anexo I do Edital do Pregão Eletrônico nº 59/2013 (fls. 1635), da seguinte forma:

4.5.1 O agrupamento do objeto em lote único tem por objetivo facilitar o gerenciamento do objeto a ser contratado, bem como obter economia de escala e reduzir custos para a Administração, inclusive pela utilização de um único encarregado de segurança para os serviços de vigilância patrimonial e segurança pessoal. Note que o custo para o gerenciamento de mais de um contrato para os serviços em questão traz ineficiência e custo na gestão e fiscalização da contratação, refletindo inclusive em dificuldades para promoção de eventuais alterações de quantitativo de mão-de-obra, nos termos do disposto no art. 65 da Lei nº 8.666/93. Dessa forma, a adoção de lote único para os serviços em tela visa obter preço mais vantajoso para administração no ganho de escala e eficiência na gestão contratual.

15. A primeira justificativa para a contratação em lote único refere-se à economia com a contratação de apenas de 1 (um) encarregado de segurança para coordenar os serviços de vigilância patrimonial e segurança pessoal, pois caso fosse efetivada a contratação em 2 (dois) lotes distintos seriam necessários 2 (dois) encarregados, em razão das atividades desempenhadas por esse profissional, elencadas no item 3.6 do Anexo I do Edital (fls. 1631/1632). O encarregado possui interação direta entre a empresa Contratada e a Administração, atuando inclusive



como preposto da empresa. Conforme tabelas listadas a seguir, a divisão dos serviços em 2 (dois) lotes com a inclusão de 1 (um) encarregado para cada lote acresceria o custo mensal estimado da contratação em **R\$ 6.170,29** (seis mil, cento e setenta reais e vinte e nove centavos), totalizando em 12 (doze) meses o montante estimado de **R\$ 74.043,48** (setenta e quatro mil, quarenta e três reais e quarenta e oito centavos).

RESUMO DOS PREÇOS DOS SERVIÇOS EM LOTE ÚNICO											
MOD. 1, 2, 3, e 4 (REMUNERAÇÃO + BENEFÍCIOS + INSUMOS + ENCARGOS SOCIAIS)											
	Tipo de Posto	Turno	Jornada	Dias da Semana	Qtd. Postos	Valor Unitário com BDI	Valor Total com BDI	Nº total de seq.	Percentual de Contribuição	Percentual por tipo de serviço	
LOTE ÚNICO	Vigilante	Diurno	40h	Segunda à Sexta	6	R\$ 5.359,95	R\$ 32.159,67	6	10,59%	68,82%	
	Vigilante	Diurno	12 x 36	Segunda à Domingo	8	R\$ 10.447,62	R\$ 83.580,93	16	27,52%		
	Vigilante	Noturno	12 x 36	Segunda à Domingo	8	R\$ 11.652,96	R\$ 93.223,71	16	30,70%		
	Agente de Segurança Pessoal	Diurno	12 x 36	Segunda à Domingo	3	R\$ 16.862,63	R\$ 50.587,89	6	16,66%	29,15%	
	Agente de Segurança Pessoal	Noturno	12 x 36	Segunda à Domingo	2	R\$ 18.966,90	R\$ 37.933,79	4	12,49%		
	Encarregado de Segurança	Diurno	40h	Segunda à Sexta	1	R\$ 6.170,29	R\$ 6.170,29	1	2,03%	2,03%	
TOTAL MENSAL							R\$ 303.656,28	49	100,00%	100,00%	
TOTAL PARA 12 (DOZE) MESES							R\$ 3.643.875,36				
Nº de Postos de Agente de Segurança Pessoal Diurno que poderão ser aditados na configuração de lote único							4,00				
RESUMO DOS PREÇOS DOS SERVIÇOS EM 02 (DOIS) LOTES											
MOD. 1, 2, 3, e 4 (REMUNERAÇÃO + BENEFÍCIOS + INSUMOS + ENCARGOS SOCIAIS)											
	Tipo de Posto	Turno	Jornada	Dias da Semana	Qtd. Postos	Valor Unitário com BDI	Valor Total com BDI	Nº total de seq.	Percentual de Contribuição	Percentual por tipo de serviço	
LOTE 1	Vigilante	Diurno	40h	Segunda à Sexta	6	R\$ 5.359,95	R\$ 32.159,67	6	14,95%	97,13%	
	Vigilante	Diurno	12 x 36	Segunda à Domingo	8	R\$ 10.447,62	R\$ 83.580,93	16	38,85%		
	Vigilante	Noturno	12 x 36	Segunda à Domingo	8	R\$ 11.652,96	R\$ 93.223,71	16	43,33%		
	Encarregado de Vigilância	Diurno	40h	Segunda à Sexta	1	R\$ 6.170,29	R\$ 6.170,29	1	2,87%	2,87%	
	TOTAL MENSAL LOTE 1							R\$ 215.134,60	39	100,00%	100,00%
TOTAL PARA 12 (DOZE) MESES LOTE 1							R\$ 2.581.615,18				
LOTE 2	Agente de Segurança Pessoal	Diurno	12 x 36	Segunda à Domingo	3	R\$ 16.862,63	R\$ 50.587,89	6	53,42%	93,48%	
	Agente de Segurança Pessoal	Noturno	12 x 36	Segunda à Domingo	2	R\$ 18.966,90	R\$ 37.933,79	4	40,06%		
	Encarregado de Segurança Pessoal	Diurno	40h	Segunda à Sexta	1	R\$ 6.170,29	R\$ 6.170,29	1	6,52%	6,52%	
TOTAL MENSAL LOTE 2							R\$ 94.691,96	11	100,00%	100,00%	
TOTAL PARA 12 (DOZE) MESES LOTE 2							R\$ 1.136.303,57	50			
TOTAL DA CONTRATAÇÃO (LOTE 1 + LOTE 2)							R\$ 3.717.918,72				
DIFERENÇA MENSAL ENTRE OS DOIS CENÁRIOS							R\$ 6.170,29				
DIFERENÇA PARA 12 (DOZE) MESES ENTRE OS DOIS CENÁRIOS							R\$ 74.043,48				
Nº de Postos de Agente de Segurança Pessoal Diurno que poderão ser aditados na configuração em 2 (dois) lotes							1,00				

16. A segunda justificativa refere-se à questão técnica relativa ao número dos possíveis destinatários dos serviços de segurança pessoal e o gerenciamento do instrumento contratual à luz do limite disposto no §1º do art. 65 da Lei nº 8.666/93 para futuros acréscimos quantitativos do objeto. Ocorre que a Resolução-TCDF nº 257, de 30/04/2013, em seu art. 3º define como destinatários dos serviços de segurança pessoal os Membros dessa Corte de Contas (sete Conselheiros), bem como os procuradores do Ministério Público de Contas junto ao TCDF (quatro Procuradores), totalizando 11 (onze) possíveis destinatários desses serviços (fls.92/98).



17. Note-se que a configuração atual do Pregão Eletrônico nº 59/2003, prevê a segurança pessoal de 3 (três) Autoridades, sendo que 2 (duas) terão segurança pessoal durante 24 horas por dia, e 1 (uma) autoridade terá segurança durante 12 (doze) horas diurnas. Dessa forma, a contratação em lote único permitiria uma maior flexibilidade contratual, permitindo, por exemplo, conforme tabelas apresentadas no parágrafo 15, a contratação de mais 4 (quatro) postos de agente de segurança pessoal diurno, para atender até 7 (sete) Autoridades.

18. Já a contratação em 2 (dois) lotes permitiria um acréscimo de apenas mais 1 (um) posto de segurança pessoal diurno. Assim, tal configuração poderia gerar sérios transtornos à medida que fossem solicitados acréscimos contratuais para atender a segurança pessoal de outras Autoridades dessa Corte de Contas, sendo que a solução tornaria obrigatória a realização de uma nova licitação dos serviços, o que, devido às especificidades desse tipo de serviço, traduzir-se-ia em um processo demorado, como está ocorrendo no caso em tela, e vir eventualmente a fragilizar a segurança da integridade física da autoridade a que se quer proteger.

19. Cabe destacar que ambos os serviços de vigilância patrimonial e segurança pessoal são afins e considerados atividades de segurança privada nos termos do § 3º do art. 1º da Portaria nº 3.233/2012 – DG/DPF, sendo que os serviços de segurança pessoal podem ser prestados por empresas de vigilância patrimonial desde que essas obtenham autorização específica e possuam em seus quadros 8 (oito) vigilantes com extensão em segurança pessoal, conforme dispõe o art. 69 da mencionada Portaria (fls.160/204), *verbis*:

Art. 1º A presente Portaria disciplina as atividades de segurança privada, armada ou desarmada, desenvolvidas pelas empresas especializadas, pelas empresas que possuem serviço orgânico de segurança e pelos profissionais que nelas atuam, bem como regula a fiscalização dos planos de segurança dos estabelecimentos financeiros.

(...)

§ 3º São consideradas atividades de segurança privada:

I - vigilância patrimonial: atividade exercida em eventos sociais e dentro de estabelecimentos, urbanos ou rurais, públicos ou privados, com a finalidade de garantir a incolumidade física das pessoas e a integridade do patrimônio;

II - transporte de valores: atividade de transporte de numerário, bens ou valores, mediante a utilização de veículos, comuns ou especiais;



III - escolta armada: atividade que visa garantir o transporte de qualquer tipo de carga ou de valor, incluindo o retorno da equipe com o respectivo armamento e demais equipamentos, com os pernoites estritamente necessários;

IV - segurança pessoal: atividade de vigilância exercida com a finalidade de garantir a incolumidade física de pessoas, incluindo o retorno do vigilante com o respectivo armamento e demais equipamentos, com os pernoites estritamente necessários; e

V - curso de formação: atividade de formação, extensão e reciclagem de vigilantes.

(...)

Art. 69. O exercício da atividade de segurança pessoal dependerá de autorização prévia do DPF, mediante o preenchimento dos seguintes requisitos:

I - possuir autorização há pelo menos um ano na atividade de vigilância patrimonial ou transporte de valores; e

II - contratar, e manter sob contrato, o mínimo de oito vigilantes com extensão em segurança pessoal e experiência mínima de um ano nas atividades de vigilância ou transporte de valores. (grifos nossos)

20. Portanto, entende-se que a contratação em lote único é a solução que mais atende às necessidades deste Tribunal, sendo que a contratação em 2 (dois) lotes implicaria em acréscimo de custos, além de não atender tecnicamente eventuais acréscimos de postos dos serviços de segurança pessoal. É importante frisar que o §1º do art. 23 da Lei nº 8.666/1993 só determina o fracionamento do objeto desde que haja viabilidade técnica e econômica, o que não ocorre no caso em concreto.

Lei nº 8.666/93

Art. 23

(...)

§ 1º As obras, serviços e compras efetuadas pela Administração serão divididas em tantas parcelas quantas se comprovarem técnica e economicamente viáveis, procedendo-se à licitação com vistas ao melhor aproveitamento dos recursos disponíveis no mercado e à ampliação da competitividade sem perda da economia de escala. (Redação dada pela Lei nº 8.883, de 1994).

21. Nesse sentido, cabe destacar as seguintes jurisprudências do Tribunal de Contas da União (TCU), que aceitam o não parcelamento do objeto, quando esse não é técnica e nem economicamente viável:

O parcelamento do objeto licitado deve ocorrer quando a opção se comprovar viável do ponto de vista técnico-econômico, nos termos do art. 23, § 1º, da Lei nº 8.666/1993.



Não caracteriza cerceamento de competitividade a realização de uma só licitação com objetos múltiplos, se comprovado que o parcelamento implicaria perda de eficiência e prejuízo técnico à Administração.

Acórdão TCU 3041/2008 Plenário (Sumário)

É cediço que a regra é o parcelamento do objeto de que trata o § 1º do art. 23 da Lei Geral de Licitações e Contratos, cujo objetivo é o de melhor aproveitar os recursos disponíveis no mercado e ampliar a competitividade, **mas é imprescindível que se estabeleça que a divisão do objeto seja técnica e economicamente viável. Do contrário, existindo a possibilidade de risco ao conjunto do objeto pretendido, não há razão em fragmentar inadequadamente os serviços a serem contratados.**

Acórdão 1946/2006 Plenário (Voto do Ministro Relator) (grifos nossos)

22. No mesmo sentido é o seguinte trecho da obra de Marçal Justen Filho, *in Comentários à Lei das Licitações e Contratos Administrativos, 15ª ed., São Paulo: Dialética, 2012, pp. 307/308*, em especial quando o autor destaca que a Administração não pode fracionar um objeto para beneficiar um maior número de licitantes, se esse fracionamento implicar em aumento de custos e em riscos para a execução contratual satisfatória, *verbis*:

O fracionamento em lotes deve respeitar a integridade qualitativa do objeto a ser executado. **Não é possível desnaturar um certo objeto, fragmentando-o em contratações diversas e que importam o risco de impossibilidade de execução satisfatória.** (...) Em suma, o impedimento de ordem técnica significa que a unidade do objeto a ser executado não pode ser destruída através do fracionamento.

Já o impedimento de ordem econômica se relaciona com o risco de o fracionamento aumentar o preço unitário a ser pago pela Administração. (...).

Como se extrai, o fundamento jurídico do fracionamento consiste na ampliação das vantagens econômicas para a Administração. Adota-se o fracionamento como instrumento de redução de despesas administrativas. A possibilidade de participação de maior número de interessados não é o objetivo imediato e primordial, mas via instrumental para obter melhores ofertas (em virtude do aumento da competitividade). **Logo, a Administração não pode justificar um fracionamento que acarretar elevação de custos através do argumento de benefício a um número maior de particulares.** (grifamos)

23. Dessa forma, considera-se que o agrupamento dos serviços de vigilância e segurança pessoal em lote único é a solução que mais atende às necessidades da Administração desta Casa no caso em concreto.



DA PARTICIPAÇÃO DE EMPRESAS EM CONSÓRCIO

24. No que tange à participação de empresas em consórcio no certame, alude razão à impugnação da empresa **ÁGIL EMPRESA DE VIGILÂNCIA LTDA.**, uma vez que, pelo art. 69 Portaria nº 3.233/2012 – DG/DPF, é possível que uma empresa de transporte de valores, que pode também ser autorizada pelo Departamento de Polícia Federal (DPF) a prestar os serviços de segurança pessoal, se associe a uma empresa de vigilância patrimonial, que não possui tal autorização, para, juntas, poderem disputar a licitação.

25. Cabe destacar que o item a.1 do art. 1º da Decisão Normativa-TCDF nº 02/2012 (fls. 1970/1973) considera que o parcelamento do objeto também pode se operar pela via material, por meio da permissão da participação de empresa em consórcios, *verbis*:

Art. 1º. Os órgãos e entidades do Distrito Federal, nas licitações e contratações públicas que venham a realizar, deverão:

a) Quanto ao parcelamento:

a.1. Considerar que o parcelamento do objeto não se opera apenas pela via formal, sendo, também, atendido pelo parcelamento material, por intermédio da permissão para que empresas em consórcios venham a participar do certame, atendendo às disposições contidas nos artigos 23, §1º, e 15, IV, com a redação do art. 33, todos da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, desde que possa propiciar, para o caso concreto, a seleção da proposta mais vantajosa à Administração, conforme prevê o art. 3º da mesma lei. (grifamos)

26. Portanto, considera-se que a permissão da participação de consórcios na presente licitação pode aumentar o número de participantes, incrementando, assim, a competitividade do certame, razão pela qual às fls. 2098/2207 foi juntada uma nova minuta do edital de licitação incluindo essa possibilidade.

DO ATESTADO DE CAPACIDADE TÉCNICA

27. O item IV do Capítulo XIV do Edital do Pregão Eletrônico nº 59/2013 (fls. 1597), exige a apresentação de Atestado(s) de Capacidade Técnica ou Certidão(ões) da seguinte forma:



14.3 O licitante deverá apresentar a seguinte documentação complementar:

(...)

IV. ATESTADO(S) DE CAPACIDADE TÉCNICA ou CERTIDÃO(ÕES), devidamente registrado(s) na entidade profissional competente (art. 30, §1º da Lei nº 8.666/93), que comprove(m) ter a empresa e seu(s) responsável(is) técnico(s) executado, ou esteja executando, para órgão ou entidade da Administração Pública Direta ou Indireta, Federal, Estadual, Municipal ou do DF, ou ainda, para empresas privadas, serviços de características semelhantes ao do objeto licitado. Deverá(ão) constar as especificações técnicas dos serviços e quantitativos executados que comprove(m) a realização pela licitante de prestação de serviços de vigilância patrimonial e segurança pessoal.

28. Ressalta-se que as impugnações das empresas **AC SEGURANÇA LTDA.** e **MULTSERV VIGILÂNCIA E SEGURANÇA PATRIMONIAL LTDA.** querem fazer entender, de forma equivocada, que o edital de licitação estaria exigindo a comprovação da prestação dos serviços de vigilância patrimonial e segurança pessoal em um único atestado e de forma simultânea. Não é o caso. O item supracitado encontra-se de acordo com o disposto no art. 30, inciso II, e respectivo § 1º, da Lei nº 8.666/93, exigindo a apresentação de **um ou mais atestados ou certidões** que abarquem todos os serviços, podendo esses ter sido executados em contratos diversos.

29. Contudo, parecem razoáveis os argumentos contidos no pedido de esclarecimento da empresa **ASC SERVICE SEGURANÇA LTDA.**, no sentido de que, devido à baixa demanda dos serviços de segurança pessoal no âmbito do Distrito Federal, a exigência de apresentação de atestado para esses serviços poderia alijar do certame empresas de vigilância autorizadas pelo Departamento de Polícia Federal a prestar os serviços de segurança pessoal e que ainda não dispõem de tal atestação, bem como não se vislumbra maior prejuízo à administração por constituir-se na menor parcela do contrato.

30. Destaca-se que o item XIII do Capítulo XIV do Edital do Pregão Eletrônico nº 59/2013 (fls. 1599) já previra como requisito de habilitação, a apresentação da *“Autorização, emitida pelo Departamento de Polícia Federal do Ministério da Justiça, para o exercício da atividade de segurança pessoal, nos termos do art. 69 da Portaria nº 3.233/2012 – DG, de 10/12/2012”*.



31. Assim, tendo em conta a afinidade dos serviços de segurança pessoal e vigilância patrimonial, e de forma aumentar a competitividade do certame, entende-se possível restringir a exigência à apresentação de atestado(s) que versem apenas sobre a prestação de serviços de vigilância patrimonial, mantida a necessidade de apresentação da autorização para prestação dos serviços de segurança pessoal.

32. A nova minuta do edital de fls. 2098/2207 contempla essa modificação.

DA AUSÊNCIA DOS REGRAMENTOS CONTIDOS NO ACÓRDÃO TCU Nº 1214/2013 E NA IN SLTI – MPOG Nº 06/2013³

33. Com relação aos argumentos apresentados no parágrafo 6.2, cumpre esclarecer inicialmente que a Instrução Normativa MPOG/SLTI nº 02/2008, alterada pela Instrução Normativa SLTI/MPOG nº 06/2013 (fls. 1898/1969), não possui aplicabilidade direta no âmbito do Distrito Federal. Conforme disposto em seu art. 1º (fls. 1898), essa Instrução Normativa disciplina a contratação de serviços, continuados ou não, por órgãos ou entidades integrantes do Sistema de Serviços Gerais – SISG, pertencentes à Administração Pública Federal.

34. Contudo, o Tribunal de Contas do Distrito Federal (TCDF), possui Decisões (5068/2010, 5831/2010, e 3.093/2011⁴), orientando que seja seguida a disciplina emanada da IN MPOG/SLTI nº 02/2008, dada a falta de instrumento análogo no âmbito distrital.

35. Dessa forma, o Tribunal de Contas do Distrito Federal, por meio de sua Secretaria de Licitação, Material e Patrimônio, tem adotado essa Instrução

³ Alterou a redação de dispositivos da IN nº 02/2008 – SLTI / MPOG

⁴ DECISÃO Nº 5831/2010 “O Tribunal, por maioria, de acordo, em parte, com o voto do Relator, com os ajustes constantes da declaração de voto apresentada, com fulcro no art. 71 do RI/TCDF, pela Conselheira MARLI VINHADELI, decidiu: (...) III - determinar à SEPLAG que: (...) b) com fulcro no art. 113, § 2º, da Lei nº 8.666, de 21.6.93: **b.1) refaça o orçamento estimativo do certame, tendo por base: b.1.1) a doutrina acerca da matéria e orientação emanada da Instrução Normativa nº 02/2008, da Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, dada a falta de instrumento análogo no âmbito distrital, especialmente em relação ao cálculo do valor das despesas administrativas, do lucro bruto e dos tributos sobre o faturamento**”.



Normativa como orientação para terceirização de serviços, desde que observadas as questões que não se aplicam ao Distrito Federal, em especial no que diz respeito à Repactuação dos preços de serviços, disciplinada recentemente pelo Decreto Distrital nº 34.518/2013, bem como porventura outros normativos e Decisões do TCDF, como, por exemplo, a Lei Distrital nº 4.636/2011 e as Decisões-TCDF nº 544/2010 e 6142/2013.

36. No que se refere à exigência de experiência mínima de 3 (três) anos, cabe pontuar que a própria Instrução Normativa MPOG/SLTI nº 02/2008, alterada pela Instrução Normativa SLTI/MPOG nº 06/2013, em seu art. 19, §5º, inciso I (fls. 1914), dispõe tal exigência como uma faculdade da Administração Pública e não como uma obrigatoriedade, *verbis*:

“Art. 19. Os instrumentos convocatórios devem conter o disposto no art. 40 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, indicando ainda, quando couber:

(...)

§ 5º Na contratação de serviços continuados, a Administração Pública **poderá exigir do licitante**: (Incluído pela Instrução Normativa nº 6, de 23 de dezembro de 2013)

I - comprovação de que tenha executado serviços de terceirização compatíveis em quantidade com o objeto licitado por período não inferior a 3 (três) anos; e (Incluído pela Instrução Normativa nº 6, de 23 de dezembro de 2013)”. (grifo nosso).

37. Além disso, tal exigência não foi prevista no edital de licitação, em razão de essa disposição ferir o princípio da legalidade estrita, pois, apesar de o art. 30, inciso II, da Lei nº 8.666/93, permitir a comprovação de aptidão técnica compatível com objeto em características, quantidades e **prazos**, inexistente fixação legislativa de um marco temporal de experiência abaixo do qual os potenciais licitantes estariam impedidos de participar de licitações, além de restringir indevidamente o caráter competitivo do certame.

38. Cabe destacar que essa orientação contida no Acórdão TCU nº 1214/2013 – TCU teve por base apenas uma pesquisa elaborada pelo SEBRAE – SP (fls. 1988/1989, parágrafo 123), sendo que a 3ª SECEX emitiu parecer consonante o entendimento ora esposado (fls. 2017/2018), destacando a falta de razoabilidade de tal exigência, a saber:



d) fixação em edital como qualificação técnico-operacional da obrigatoriedade da apresentação de atestado comprovando que a contratada tenha executado serviços de terceirização compatíveis em quantidade com o objeto licitado por período não inferior a 3 (três) anos: tal exigência fere o princípio da legalidade estrita, sendo, portanto, ilegal, vez que é restrição de direito não prevista em lei, portanto, defesa ao administrador sua imposição. **Assim, a despeito das justificativas do grupo relativamente a estudos acerca de tempo de vida de empresas de pequeno porte e de que a o art. 30, II da Lei 8.666/93 autorizaria tal fixação, entendemos que tais argumentos não são suficientes ao suporte da restrição, a uma porque ao fincar na lei a faculdade de exigência de comprovação por parte do candidato à licitação de que já executou objeto compatível, em prazo, com o que está sendo licitado, o legislador, de outro passo, não estabeleceu em contrapartida, no mesmo instrumento normativo, um marco temporal de experiência abaixo do qual os potenciais licitantes estariam impedidos de participar de licitações, como se pretende na sugestão ora em análise, a qual, desse modo, passa a configurar ilegalidade, vez que, claramente, o que se pretende é uma regulamentação do dispositivo legal, regulamentação essa que, no ordenamento jurídico brasileiro, como por demais cediço, apenas um decreto regulamentador poderia levar a cabo. A duas porque, tecnicamente, não se arrazoa a justificativa de que a experiência mínima de três anos se pauta em estrita lógica ante a possibilidade de os contratos da espécie se estenderem por até sessenta meses, isto porque, nos dizeres da lei, a compatibilidade deve ser observada em relação ao prazo de execução do objeto licitado, daí decorrendo o inevitável questionamento acerca de qual seria esse prazo. Por se tratar de serviço continuado, o grupo entendeu que o prazo de execução do objeto do contrato seria o máximo admitido em lei por meio da possibilidade de prorrogação da avença original. Ocorre que, em termos estritamente técnicos, o prazo de duração dos contratos administrativos é, em regra, adstrito à vigência dos respectivos créditos orçamentários (art. 57, caput da Lei nº 8.666/93), podendo, entretanto, nos casos de serviços continuados, serem prorrogados por iguais e sucessivos períodos por até sessenta meses (art. 57, II da Lei nº 8.666/93). Assim, no rigor técnico, a obrigação primeira dos licitantes, se vencedores da licitação, é a de contratar por um ano, por assim dizer, podendo não lhe interessar a prorrogação, por uma série de razões, muito embora tal interesse raramente seja negativo. De igual modo, por se tratar de faculdade, a própria administração também não se obriga a prorrogações automáticas, dado que em determinados momentos pode ser que o mercado se mostre em viés de baixa e possa ser mais vantajoso nova licitação para nova contratação, independentemente de ainda não haver se esgotado período máximo de renovação contratual legalmente permitida. Assim, a prorrogação do contrato administrativo não é direito subjetivo, quer do contratado, quer da administração, decorrendo daí que, em rigor, o prazo de execução do objeto, o qual as partes se obrigam a respeitar é de um ano, não se mostrando, desse modo, razoável a exigência de experiência de 3 (três) anos como se pretende. Por último, também no universo da casuística, não se justifica a exigência dos 3 (três) anos de experiência como fator de garantia de que o contratado executará a contento as obrigações contratuais assumidas. Isto porque, não são raros os casos de empresas tradicionais que 'se quebram', deixando, em consequência de cumprir seus contratos, bem assim. *Alter facie*, pode-se**



dizer que a sugestão diz respeito à experiência das empresas e não dos empresários, não atentando para o aspecto de que aquelas são entes jurídicos, sem existência efetiva no mundo físico, personificando-se, em termos fenomênicos, apenas nas pessoas que as administra e que nelas trabalham. Assim, tomemos, por exemplo, o caso de um empresário que tenha executado durante muitos anos objeto semelhante ao que é licitado, porém, assim o fazendo por meio de empresa diversa daquela que agora encabeça com o fim de participar do certame licitatório. Pela proposição em comento, essa novel empresa, a despeito de todo o capital financeiro e intelectual de que possa dispor, comprovadamente capacitado a executar a avença que se segue ao processo licitatório, estaria impedida de 'concorrer', porque, juridicamente, não poderia demonstrar a experiência exigida, o que nos parece, s.m.j., absurdo! (grifo nosso)⁵.

39. No que tange à fixação de exigência de a licitante possuir Capital Circulante Líquido ou Capital de Giro de no mínimo 16,66% do valor estimado da contratação, entende-se que tal exigência afronta o disposto no art. 31, inciso I, da Lei nº 8.666/93, *verbis*:

Art. 31. A documentação relativa à qualificação econômico-financeira limitar-se-á a:

I - balanço patrimonial e demonstrações contábeis do último exercício social, já exigíveis e apresentados na forma da lei, que comprovem a boa situação financeira da empresa, vedada a sua substituição por balancetes ou balanços provisórios, podendo ser atualizados por índices oficiais quando encerrado há mais de 3 (três) meses da data de apresentação da proposta.

40. Frise-se que a 3ª SECEX, nos autos que deu origem ao Acórdão-TCU nº 1214/2013 (fls. 2016), também se insurgiu contra tal dispositivo nos seguintes termos:

a) Balanço patrimonial e demonstrações contábeis do exercício social anterior ao da realização do processo licitatório, comprovando índices de Liquidez Geral (LG), Liquidez Corrente (LC) e Solvência Geral (SG) superiores a 1 (um), bem como Capital Circulante Líquido (CCL) ou Capital de Giro (Ativo Circulante – Passivo Circulante) de, no mínimo, 16,66% (dezesesseis inteiros e sessenta e seis centésimos por cento) do valor estimado para a contratação: não obstante as razoáveis justificativas de ordem prática assentadas pelo grupo de trabalho, **cremos que os números arbitrados, por serem limitadores do direito de licitar dos administrados, não podem ser aleatoriamente fixados pela administração, visto que, segundo o art. 31, I Lei nº 8.666/93 a exigência em pugna limitar-se-á 'balanço patrimonial e demonstrações contábeis do último exercício social, já exigíveis e apresentados na forma da lei, que comprovem a boa situação financeira da empresa, vedada a sua**

⁵ Observa-se que o entendimento da 3ª SECEX não foi acolhido pelo Plenário do TCU no Acórdão TCU nº 1214/2013.



substituição por balancetes ou balanços provisórios, podendo ser atualizados por índices oficiais quando encerrado há mais de 3 (três) meses da data de apresentação da proposta'. Assim, a exigência legal é a de que se comprove a boa situação financeira da empresa, o que, sem dúvida, explana conceito aberto, mas nem por isso autorizador de limitações indevidas por parte do administrador, daí por que, mesmo razoáveis os valores e índices declinados na proposta, estes só podem ser adotados se estabelecidos por meio de decreto regulamentador, visto que este tipo de normativo existe justamente para explicitar a lei. (grifo nosso)

41. Note ainda, que o edital do Pregão Eletrônico nº 59/2013 já afere a capacidade econômico-financeira das licitantes por meio das disposições constantes dos itens 14.3, VII e 14.5 a 14.7 do Capítulo XIV (fls. 1597/1600⁶), em consonância com as disposições da Lei nº 8.666/93 e jurisprudência do TCDF. Ressalta-se que, ao contrário do afirmado pela empresa **MULTSERV VIGILÂNCIA E SEGURANÇA PATRIMONIAL LTDA.** em sua impugnação, os mencionados dispositivos editalícios exigem a comprovação de patrimônio líquido mínimo de 10% (dez por cento) do valor estimado da contratação, na forma dos §§ 2º e 3º, do artigo 31 da Lei nº 8.666/1993, no caso de a licitante não apresentar os índices contábeis exigidos pelo certame. Frise-se que a exigência de índices superiores aos constantes do Edital demandaria estudos econômicos específicos, conforme dispõe a Decisão do TCDF nº 6562/2011 (fls. 2043/2044).

42. Repare-se, também, que dispositivos idênticos aos ora utilizados como embasamento para a impugnação da empresa **MULTSERV VIGILÂNCIA E SEGURANÇA PATRIMONIAL LTDA.** estavam previstos na Lei Distrital nº 5.014/13, art. 1º, incisos I e IV (fls. 2045/2046), tendo tal normativo sido considerado materialmente inconstitucional pelo TJDF nos autos da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 2013002003060-5 (fls. 2047/2097), em razão de entender que os parâmetros utilizados como base fática da Lei se aplicariam apenas à Administração Pública Federal, cujas estruturas administrativa e financeiro-orçamentária são distintas do âmbito distrital, não tendo sido observados o princípio

⁶ Exige-se índices de: Liquidez Geral (LG), Solvência Geral (SG) e Liquidez Corrente (LC) maiores ou iguais a 1 (um), ao contrário do informado na Impugnação do licitante. No caso de a licitante apresentar resultado igual ou menor do que 1 (um) em quaisquer dos índices citados, quando de sua habilitação, deverá comprovar patrimônio líquido mínimo de 10% (dez por cento) do valor estimado da contratação, na forma dos §§ 2º e 3º, do artigo 31 da Lei nº 8.666/1993.



da proporcionalidade. Nesse sentido, é ilustrador o seguinte excerto da ementa do Acórdão dessa ADI (fls. 1032/1033), *verbis*:

EMENTA

(...)

3. É aturada a jurisprudência que veda a abusividade da atividade legislativa do Estado. Todas as normas emanadas do Poder Público devem ajustar-se à cláusula que consagra, em sua dimensão material, o princípio do substantive *due process of law* (CF, art. 5º, LIV). Nesse sentido, o “postulado da proporcionalidade qualifica-se como parâmetro de aferição da própria constitucionalidade material dos atos estatais” (RE 200844-AgR). Nesse contexto, o que se afere na ação é se a Lei Distrital nº 5.014/2013 atende aos elementos parciais (ou subprincípios) do princípio da proporcionalidade, quais sejam: (a) adequação (também designado de pertinência ou aptidão), (b) necessidade e (c) proporcionalidade em sentido estrito.

4. **Em análise do texto normativo, fica claro que o meio escolhido (os índices exigidos) pela norma impugnada não é adequado ao fim que se tenta alcançar (resguardar os interesses financeiros da Administração Pública). Nesse sentido, a Lei Distrital não se reveste do necessário coeficiente de adequação (pertinência ou aptidão).**

5. **A norma pode ser compreendida como um ativo inibidor da concorrência. Uma verdadeira barreira à entrada de concorrentes no mercado relevante de prestação de serviços terceirizados na Administração Pública do Distrito Federal gerando um verdadeiro poder de mercado. O abalo do princípio pela conduta anticompetitiva, possui nítido objetivo de eliminar (ou, no mínimo, diminuir) a concorrência.**

6. **Considerando que o parâmetro tomado como base fática da norma diz respeito à Administração Federal, apresentando estrutura administrativa e condições financeiro-orçamentárias completamente diversas do âmbito distrital, a Lei Distrital nº 5.014/2013 não observa o princípio da proporcionalidade como proibição de excesso.**

7. Julgado procedente o pedido, para declarar, em tese e com efeitos *ex tunc* e *erga omnes*, a inconstitucionalidade material da Lei Distrital 5014, de 11 de janeiro de 2013. (grifo nosso).

43. Dessa forma, entende-se que a impugnação da licitante **MULTSERV VIGILÂNCIA E SEGURANÇA PATRIMONIAL LTDA.**, nesses quesitos, é improcedente.

44. Já ao que tange à exigência da relação de compromissos, no sentido de que as empresas comprovem que 1/12 (um doze avos) do valor total dos contratos firmados com a Administração Pública e iniciativa privada vigentes na data da sessão pública de abertura do processo licitatório não é superior ao Patrimônio Líquido do licitante, cabe informar que tal disposição tem por objetivo assegurar que as empresas tenham condições financeiras mínimas para honrar suas contratações,



sem depender do pagamento por parte do Contratante (fls. 1985), encontrando fundamento legal no art. 31, §4º da Lei nº 8.666/93. Entretanto, tal exigência configura-se em uma faculdade da Administração, não lhe sendo imperativa, conforme se depreende da leitura do próprio dispositivo legal mencionado⁷. No caso concreto, ao contrário do afirmando pela empresa **MULTSERV VIGILÂNCIA E SEGURANÇA PATRIMONIAL LTDA.** em sua impugnação, tal exigência consta do item VIII do Capítulo XIV do Edital, a saber:

Edital Pregão Eletrônico nº 59/2013

“14.3 O licitante deverá apresentar a seguinte documentação complementar:

(...)

VIII. Informar, nos termos do art. 31, § 4º, da Lei nº 8.666/93, por meio de declaração, conforme modelo no Anexo X, relação de compromissos assumidos, demonstrando que a soma do valor mensal dos contratos firmados com a administração pública e/ou com a iniciativa privada, vigentes na data prevista para apresentação da proposta, não é superior a 100% (cem por cento) do patrimônio líquido”.

45. Assim, entende-se que a avaliação da capacidade econômico-financeira das licitantes, no âmbito do Pregão Eletrônico nº 59/2013, está sendo aferida corretamente pelas disposições constantes do Capítulo XIV do Edital (fls. 1597/1602), mantidas essas na nova minuta de fls. 2098/2207.

DA FIXAÇÃO DO PERCENTUAL DOS ENCARGOS SOCIAIS EM 78,46%

46. O SINDICATO DAS EMPRESAS DE SEGURANÇA PRIVADA, SISTEMAS DE SEGURANÇA ELETRÔNICA, CURSOS DE FORMAÇÃO E TRANSPORTE DE VALORES NO DISTRITO FEDERAL – SINDESP/DF solicita a fixação dos encargos sociais para fins de apresentação das propostas de preços pelas licitantes em 78,46%, tendo em vista o disposto na Cláusula 65ª da Convenção Coletiva de Trabalho da categoria envolvida (fls. 971/998).

⁷ Lei nº 8.666/1993

Art. 31. A documentação relativa à qualificação econômico-financeira limitar-se-á a:

(...)

§ 4º **Poderá** ser exigida, ainda, a **relação dos compromissos** assumidos pelo licitante que importem diminuição da capacidade operativa ou absorção de disponibilidade financeira, calculada esta em função do patrimônio líquido atualizado e sua capacidade de rotação (grifo nosso).



47. Ocorre que tal solicitação é improcedente, vez que a mencionada cláusula traz dispositivo estranho à matéria trabalhista, à revelia do disposto no art. 611 da CLT⁸, e fixa obrigações entre empresas e não entre empregados e empregadores, trazendo percentuais eivados de vícios, que desvirtuam a economicidade da Contratação e podem burlar o caráter competitivo do Pregão nº 59/2013, conforme será explicitado a seguir.

48. Ressalta-se que a Administração não está vinculada aos encargos sociais ou previdenciários, constantes de Convenção Coletiva de Trabalho. Nesse sentido é a orientação dada pelo Art. 13 da IN nº 02/2008 da SLTI/MPOG (fls. 1902), *verbis*:

“Art. 13. A Administração não se vincula às disposições contidas em Acordos e Convenções Coletivas que não tratem de matéria trabalhista, tais como as que estabeleçam valores ou índices obrigatórios de encargos sociais ou previdenciários, bem como de preços para os insumos relacionados ao exercício da atividade. (Redação dada pela Instrução Normativa nº 3, de 16 de outubro de 2009)” (grifo nosso).

49. Note-se, ainda, que os percentuais dos encargos sociais constantes da convenção (fls. 995/998) encontram-se fora do padrão atual exigido pela IN nº 02/2008 – SLTI/MPOG (fls. 1949/1951) e apresentam incoerências, pois determinados itens são variáveis, de acordo com o regime de tributação de cada empresa e com as características individuais dessas.

50. Por exemplo, o encargo social relativo aos Riscos Ambientais do Trabalho – RAT, ou antigo Seguro Acidente do Trabalho – SAT/INSS, que se destina ao financiamento da aposentadoria especial de que tratam os arts. 57 e 58 da Lei nº 8.213/1991, relativa ao segurado que tiver trabalhado sujeito a condições especiais que prejudiquem a saúde ou integridade física. Os percentuais de grau de risco a serem aplicados sobre o valor da remuneração mensal são 1, 2 ou 3%, de acordo com a atividade da empresa, conforme o art. 22, inc. II da Lei nº 8.212/91, devendo-se multiplicar o respectivo grau de risco da atividade pelo Fator Acidentário de Prevenção (FAP - Art. 202-A do Decreto nº 3.048/99, alterado pelo Decreto nº

⁸ “Art. 611 - Convenção Coletiva de Trabalho é o acôrdo de caráter normativo, pelo qual dois ou mais Sindicatos representativos de categorias econômicas e profissionais estipulam condições de trabalho aplicáveis, no âmbito das respectivas representações, às relações individuais de trabalho. (Redação dada pelo Decreto-lei nº 229, de 28.2.1967)”.



6.042, de 2007), individual de cada empresa. No caso em concreto, a atividade a ser exercida possui grau de risco de 3% (Decreto nº 6.042/2007 – CNAE7), sendo que o valor total final dessa rubrica dependerá do FAP da licitante que vier a vencer o certame. Assim, a fixação Convencional do RAT em 3% fere os dispositivos legais supracitados e pode provocar a ocorrência de um lucro indevido caso se fixe tal percentual.

51. Já no que tange aos percentuais convencionais destinados a: auxílio doença, faltas legais, acidente de trabalho, aviso prévio, aviso prévio indenizado, indenização adicional e licença paternidade, esses apresentam frequências, para ocorrências dos eventos (futuros e incertos) e conseqüente substituição da mão-de-obra faltosa⁹ e podem variar de empresa para empresa dentro de um mesmo ramo comercial. Note que essas frequências, informadas pela empresa quando da apresentação de sua proposta, representam o risco ordinário do negócio¹⁰, devendo a contratada arcar com o ônus de eventuais erros, sob pena de burla ao procedimento licitatório.

52. Nesse sentido é a orientação dada pelo art. 23 da IN nº 02/2008 da SLTI/MPOG (fls. 1919/1920), *verbis*:

Art. 23. A contratada deverá arcar com o ônus decorrente de eventual equívoco no dimensionamento dos quantitativos de sua proposta, devendo complementá-los, caso o previsto inicialmente em sua proposta não seja satisfatório para o atendimento ao objeto da licitação exceto quando ocorrer algum dos eventos arrolados nos incisos do § 1º do art. 57 da Lei nº 8.666, de 1993.

§ 1º O disposto no caput deve ser observado ainda para os custos variáveis decorrentes de fatores futuros e incertos, tais como os valores previsto com o quantitativo de vale transporte. (Redação dada pela Instrução Normativa nº 4, de 11 de novembro de 2009)

§ 2º Caso a proposta apresente eventual equívoco no dimensionamento dos quantitativos que favoreça a contratada, este será revertido como lucro durante a vigência da contratação, mas poderá ser objeto de negociação para a eventual prorrogação contratual. (Incluído pela Instrução Normativa nº 3, de 16 de outubro de 2009). (grifo nosso).

⁹ Encargos sociais correspondentes ao Submódulos 4.4 e 4.5.

¹⁰ Por exemplo, caso a frequência de ausência por acidente de trabalho ao longo da contratação for menor do que a considerada pela empresa, a diferença será revertida em lucro, caso contrário, sofrerá prejuízo naquele quesito.



53. Logo, a fixação Convencional de tais frequências não deve prevalecer, pois a licitante, ao ofertar sua proposta final e porventura ganhar a licitação, deve ter ciência de seu tipo de negócio e conhecer o percentual de ausências legais das respectivas categorias.

54. Cabe esclarecer, ainda, que a elaboração do orçamento do Pregão Eletrônico nº 59/2013 no que tange à estimativa do percentual dos encargos sociais segue as disposições contidas na Decisão-TCDF nº 544/2010, *verbis*:

Decisão-TCDF nº 544/2010

V. determinar aos órgãos e entidades da Administração Pública Distrital que: (...) (d) por ocasião da elaboração de Planilhas de Custos e Formação de Preços dos contratos de prestação de serviços de natureza contínua, em especial os relativos à vigilância: (1) observem a composição de todos os custos unitários dos serviços a serem contratados, de forma realista e fidedigna em relação aos valores praticados pelo mercado; **(2) adotem os parâmetros constantes dos estudos apresentados no Achado 6 do Relatório de Auditoria tratado nos autos, em especial, o montante aproximado de 70,64% para encargos sociais e de 30% para BDI, ressalvando que valores divergentes deverão ser devidamente justificados e comprovados nos respectivos autos, por meio de documentos pertinentes.** (grifamos)

55. Dessa forma, considera-se improcedente a impugnação do SINDICATO DAS EMPRESAS DE SEGURANÇA PRIVADA, SISTEMAS DE SEGURANÇA ELETRÔNICA, CURSOS DE FORMAÇÃO E TRANSPORTE DE VALORES NO DISTRITO FEDERAL – SINDESP/DF, quanto à fixação dos encargos sociais.

DO NÍVEL DE ESCOLARIDADE EXIGIDO E DA ATIVIDADE DE HASTEAMENTO E ARRIAMENTO DA BANDEIRA NACIONAL

56. Aduz razão ao SINDICATO DOS EMPREGADOS DE EMPRESAS DE SEGURANÇA E VIGILÂNCIA DO DISTRITO FEDERAL – SINDESV/DF no que tange à necessidade de redução do grau de escolaridade exigido para o posto de vigilantes e segurança pessoal privada, inicialmente estabelecido ensino médio completo, para o equivalente à quarta série do primeiro grau, em razão do disposto no art. 16 da Lei nº 7.108/1983 e no art. 155 da Portaria nº 3.233/2012 –DG/DPF:



Lei nº 7.102/1983

Art. 16 - Para o exercício da profissão, o vigilante preencherá os seguintes requisitos:

I - ser brasileiro;

II - ter idade mínima de 21 (vinte e um) anos;

III - ter instrução correspondente à quarta série do primeiro grau;

IV - ter sido aprovado, em curso de formação de vigilante, realizado em estabelecimento com funcionamento autorizado nos termos desta lei. (Redação dada pela Lei nº 8.863, de 1994)

V - ter sido aprovado em exame de saúde física, mental e psicotécnico;

VI - não ter antecedentes criminais registrados; e

VII - estar quite com as obrigações eleitorais e militares.

Parágrafo único - O requisito previsto no inciso III deste artigo não se aplica aos vigilantes admitidos até a publicação da presente Lei

Portaria nº 3.233/2012 - DG/DPF

Art. 155. Para o exercício da profissão, o vigilante deverá preencher os seguintes requisitos, comprovados documentalmente:

I - ser brasileiro, nato ou naturalizado;

II - ter idade mínima de vinte e um anos;

III - ter instrução correspondente à quarta série do ensino fundamental;

IV - ter sido aprovado em curso de formação de vigilante, realizado por empresa de curso de formação devidamente autorizada;

V - ter sido aprovado em exames de saúde e de aptidão psicológica;

VI - ter idoneidade comprovada mediante a apresentação de certidões negativas de antecedentes criminais, sem registros indiciamento em inquérito policial, de estar sendo processado criminalmente ou ter sido condenado em processo criminal de onde reside, bem como do local em que realizado o curso de formação, reciclagem ou extensão: da Justiça Federal; da Justiça Estadual ou do Distrito Federal; da Justiça Militar Federal; da Justiça Militar Estadual ou do Distrito Federal e da Justiça Eleitoral;

VII - estar quite com as obrigações eleitorais e militares; e

VIII - possuir registro no Cadastro de Pessoas Físicas.

57. De igual forma a atividade de hasteamento e arriamento da bandeira nacional não se encontra prevista como atividade típica dos vigilantes nos normativos supracitados. Dessa forma, na nova minuta de edital acostada às fls. 2098/2207 foram providenciadas as devidas retificações.

CONCLUSÃO

58. Ante todo o exposto, considerando as alegações apresentadas pelas Impugnantes e os apontamentos aqui discorridos, concluímos pela:

I) **IMPROCEDÊNCIA** dos pedidos de impugnação apresentados pelas: **AC SEGURANÇA LTDA.** (fls.1727/1737), **CITY SERVICE SEGURANÇA LTDA.** (fls. 1738/1762), **SANTA HELENA SEGURANÇA TOTAL S/A.** (fls. 1764/1794),



MULTSERV VIGILÂNCIA E SEGURANÇA PATRIMONIAL LTDA. (fls. 1818/1840),
**SINDICATO DAS EMPRESAS DE SEGURANÇA PRIVADA, SISTEMAS DE
SEGURANÇA ELETRÔNICA, CURSOS DE FORMAÇÃO E TRANSPORTE DE
VALORES NO DISTRITO FEDERAL – SINDESP/DF** (fls. 1842/1884);
II) **PROCEDÊNCIA PARCIAL** do pedido de impugnação da **ÁGIL EMPRESA DE
VIGILÂNCIA LTDA.** (fls. 1796/1815), quanto à possibilidade de participação de
empresas em consórcio; e III) **PROCEDÊNCIA** das impugnações oferecidas pela
empresa **ASC SERVICE SEGURANÇA LTDA.** (fls. 1885) e pelo **SINDICATO DOS
EMPREGADOS DE EMPRESAS DE SEGURANÇA E VIGILÂNCIA DO DISTRITO
FEDERAL – SINDESV / DF** (fls. 1886/1888).

59. Por oportuno, informo que ocorreu uma majoração no orçamento
estimativo na nova minuta de edital, acostada às fls. 2098/2207, em função da
necessidade de revisão do cálculo da rubrica relativa à remuneração em dobro nos
dias de feriado, à luz do disposto nas Súmulas do TST n^{os} 146, 172 e 444, bem
como no disposto na Lei nº 605/1949.

Por fim, sugerimos que, após oitiva da Douta Consultoria Jurídica da
Presidência, seja dada continuidade ao certame.

Brasília (DF), em 16 de julho de 2014.

Alessandra Ribeiro Astuti
Pregoeira

De acordo.
À SELIP, em ___ de julho de 2014.

Wildson Prado Oliveira
Chefe do SELIC

De acordo.
À Secretaria-Geral de Administração.
Brasília - DF, em ___ de julho de 2014.

LEONARDO JOSÉ ALVES LEAL NERI
Secretário da SELIP