



Ilustríssimo Senhor Secretário-Geral de Administração do Tribunal de Contas do DF,

Como Pregoeira incumbida de realizar o procedimento licitatório na modalidade Pregão, sob o nº 20/2018, que tem como objeto a contratação de empresa especializada para prestação de serviços de Bombeiro Civil, apoio administrativo na área de segurança contra incêndio, pânico, abandono de edificações, primeiros socorros, treinamento de bombeiros voluntários, e desenvolvimento e atualização de política prevencionista (PPCI), para atendimento das necessidades do Tribunal de Contas do Distrito Federal (TCDF), venho submeter à sua apreciação dos recursos apresentados pelas empresas CITY SERVICE SEGURANÇA LTDA (e-Doc D5C26967, Peça nº 75) e JRAIO SEGURANÇA LTDA ME (e-Doc B1EE7893, Peça nº 77) – doravante denominadas PRIMEIRA E SEGUNDA RECORRENTES – contra os atos de aceitação da proposta e habilitação da empresa AMPLOS PROTEÇÃO CONTRA INCÊNDIO LTDA ME – doravante denominada CONTRARRAZOADORA.

DOS RECURSOS

2. A PRIMEIRA RECORRENTE, CITY SERVICE, solicita que o ato de aceitação da proposta e de habilitação da CONTRARRAZOADORA, AMPLOS, seja reformado ante uma possível inexecutabilidade, bem como provável inobservância das normas legais e editalícias, com base nas seguintes alegações em suma:

2.1. O Edital teria previsto que, como condição para a habilitação, a licitante deveria comprovar ter executado contratos em números de postos e em qualidade equivalente a 50% do efetivo total da contratação, de forma concomitante, ainda que mediante somatório de atestados, e que a CONTRARRAZOADORA teria apresentado atestado de capacidade técnica insuficiente para atender o mínimo exigido.



2.2. Alega que no instrumento convocatório estariam previstos 17 (dezessete) postos, de modo que as licitantes deveriam comprovar ter empregado ao menos 8,5 postos, mas que a CONTRARRAZOADORA teria apresentado atestado comprovando capacidade técnica para apenas 6 (seis) postos.

2.3. Afirma que, dentre os postos de serviços a serem contratados pelo TCDF, alguns possuem especificidades que demandam comprovação de capacidade técnica e operacional distinta daquela comprovada pela CONTRARRAZOADORA, como plantonista noturno e chefe de brigada, tendo sido apresentado “atestado referente a contratos de menor escopo do que os postos a serem contratados”, não tendo sido comprovada a capacidade para gerenciar postos em número e especificidade equivalentes ao contrato a ser firmado.

2.4. Apresenta doutrina e jurisprudência a respeito da necessidade de se exigir comprovação técnica dos licitantes quando previsto em edital, ficando a Administração vinculada à regra editalícias, em respeito aos princípios da vinculação, da igualdade, da legalidade e da moralidade.

2.5. Ressalta que não teria sido demonstrada a renovação quadrimestral do CRD apresentado e que o balanço patrimonial da CONTRARRAZOADORA deveria ser melhor avaliado, “visto que a receita de serviço prestados, conforme DRE 2017, foi no montante de R\$ 827.379,79 e o lucro declarado do mesmo exercício foi de R\$ 498.211,91”, demonstrando um lucro de 60,21% em um único contrato.

2.6. Por fim, solicita a inabilitação da empresa AMPLOS PROTEÇÃO CONTRA INCÊNDIO LTDA ME.

3. A SEGUNDA RECORRENTE, JRAIO SEGURANÇA, por seu turno, apresentou recurso contra sua inabilitação, tendo apresentado os seguintes argumentos, em resumo:

3.1. Após a conclusão da fase de lances, a RECORRENTE teria sagrado-se vencedora da fase e, ao ser convocada para apresentar proposta e documentos de habilitação, teria demonstrado “atuação nas áreas de



vigilância patrimonial e bombeiro civil”, por meio de atestados de capacidade técnica, e que teria sido ilegalmente inabilitada “apenas sob a alegação de que seus atestados de capacidade técnica não estariam em consonância com o edital”.

3.2. Remete ao Despacho nº 65/2018 – SESOP (e-Doc 4EBA3D3F, Peça nº 65), o qual teria sido exarado sem fundamentação, pois não estaria embasada na Lei de Licitações. Cita que o Despacho possuiria trechos destacados da Solução de Consulta nº 262 – COSIT (e-Doc 64CD4C4C, Peça nº 18), Solução essa que trataria da avaliação quanto ao enquadramento dos serviços de vigilância e bombeiro civil para fins tributários, mas que teria concluído, ao fim, pela equivalência e similitude na “ESSÊNCIA da prestação de serviços de vigilância e bombeiro civil”, conforme trechos transcritos, pela RECORRENTE, da referida Solução de Consulta, conforme segue:

"10. Tal distinção, como dito, se difere quanto ao objeto uma vez que no mérito, NA ESSÊNCIA, O COMBATE E A PREVENÇÃO A INCÊNDIO E A VIGILÂNCIA PATRIMONIAL E PESSOAL, POR CERTO, TERMINAM POR PROTEGER O PATRIMONIO E AS PESSOAS.

(...)

13. Importante realçar que, ACEITANDO-SE ESSA SIMILITUDE, a expressa autorização da prestação de serviços de vigilância e segurança mediante cessão de mão-de-obra para os optantes pelo Simples Nacional RESTARIA GARANTIA PARA OS SERVIÇOS DE BOMBEIRO CIVIL."

(....)

Conclusão

18. Por todo o exposto e embasado nos dispositivos legais mencionados, concluímos que a prestação de serviços de bombeiro civil não é vedada ao optante pelo Simples Nacional, devendo ser tributada com base no Anexo IV da Lei Complementar no 123, de 2006. (destaques da RECORRENTE)

3.3. Destaca que a decisão contida no Despacho da SESOP teria se baseado nos argumentos da Solução de Consulta retromencionada, que teria concluído pela similitude da prestação de serviços de vigilância e bombeiro civil, para, ao final, inabilitá-la por não ter apresentado atestado idêntico ao edital.

3.4. Em adendo, afirma que teria comprovado possuir capacidade técnico operacional, conforme avaliação do próprio SESOP, nos seguintes termos:



"Analisando a documentação entregue pela empresa JRAIO SEGURANCA LTDA (Peça no 63), verifica-se que a empresa comprovou por meio de atestados, a execução de serviços de bombeiro civil e vigilante, num total de 28 (vinte e oito) empregados, assim distribuídos:

2 bombeiros civis;

14 vigilantes desarmados;

12 vigilantes armados;"

3.5. Destaca que o Edital teria exigido a comprovação de qualificação técnico-operacional e não profissional, nos termos de seu inciso VI, item 14.3¹, e que, portanto, teria demonstrado "larga experiência OPERACIONAL na execução de serviços COMPATIVELIS e EQUIVALENTES ao licitado", sendo que a Lei de Licitações, no que tange à aptidão técnica da licitante, referir-se-ia a serviços similares, "de complexidade tecnológica e operacional 'equivalente'", não havendo necessidade de comprovação de habilitação técnica em objeto idêntico.

3.6. Apresenta doutrina e jurisprudência no sentido de que não se poderia exigir a comprovação de que licitantes tenham executado obra ou serviço idêntico ao objeto da licitação como critério de habilitação, e que,

em terceirização de serviços comuns referentes a atividade-meio - como é o caso dos serviços de bombeiro civil e outros como vigilância, recepcionista, copeiro, etc - o critério a ser observado na empresa licitante é a capacidade de gestão OPERACIONAL de mão de obra, e não a prestação de um serviço em específico focado na gestão PROFISSIONAL da mão de obra.

3.7. Oferece entendimento e jurisprudência do TCU no sentido de que, para serviços terceirizados, deve-se exigir, em regra, a comprovação da habilidade da licitante em gestão de mão de obra, devendo as exceções ser

¹ 14.3. O licitante deverá apresentar a seguinte documentação complementar:
(...)

VI. ATESTADO(S) DE CAPACIDADE TÉCNICA ou CERTIDÃO(ÕES), expedido(s) por órgão ou entidade da Administração Pública Direta ou Indireta, Federal, Estadual, Municipal ou do DF, ou ainda, por empresas privadas, relativo(s) A QUALIFICAÇÃO TÉCNICO-OPERACIONAL, que comprove(m):

VI.I Aptidão para desempenho de atividade pertinente e COMPATÍVEL em características e quantidades com o objeto desta licitação, demonstrando que a licitante ADMINISTRA OU ADMINISTRARÁ SERVIÇOS TERCEIRIZADOS de segurança contra incêndio e pânico, por meio brigada de incêndio, OU EQUIVALENTE, com, no mínimo, 50% (cinquenta por cento) do número de empregados que serão necessários PARA SUPRIR OS POSTOS PREVISTOS NO ITEM 1, contratados em decorrência desta licitação.

VI.I.I. Será aceito o somatório de atestado(s) e/ou declaração(ões) de períodos concomitantes para comprovar a capacidade técnica. (destaques da RECORRENTE)



devidamente fundamentadas ainda na fase interna da licitação, o que não teria ocorrido no presente caso e que, de fato, nada impediria que empresas que prestam serviços terceirizados, pudessem prestar, também, o serviço de bombeiro civil, em especial os serviços de segurança e vigilância patrimonial, por entender que são “objetos compatíveis e semelhantes em sua essência”.

3.8. Conclui que o objeto a ser contratado seria mera gestão de mão de obra, uma vez que os profissionais a serem contratados serão os mesmos que já desempenham as funções no Órgão, por força da Convenção Coletiva de Trabalho de 2018.

3.9. Por fim, solicita sua habilitação e consequente declaração como sendo a vencedora do certame.

DAS CONTRARRAZÕES

4. No prazo previsto no inciso XVIII do art. 4º da Lei nº 10.520/2002, a CONTRARRAZOADORA registrou suas contrarrrazões no Sistema *ComprasNet* ao recurso apresentado pela PRIMEIRA RECORRENTE, City Service (e-DOC D02533B8, Peça nº076), e pela SEGUNDA RECORRENTE, JRaio Segurança (e-Doc B1375ED0, Peça nº078).

5. No que tange aos argumentos apresentados pela PRIMEIRA RECORRENTE, a CONTRARRAZOADORA, em suas contrarrrazões, em síntese, traz as alegações postas a seguir.

5.1. Inicialmente, a CONTRARRAZOADORA informa que o atestado de capacidade técnica apresentado foi emitido por pessoa jurídica de direito privado e refere-se à prestação de serviços em local com alta complexidade (Condomínio Pátio Brasil Shopping), com complexidade técnica e operacional compatíveis com os do Edital, se não superiores.

5.2. Afirma que o atestado apresentado representava, primeiramente, a utilização de 10 (dez) empregados, sendo 4 (quatro) brigadistas - diurno -, 4



(quatro) brigadistas - noturno -, 1 (um) chefe de brigada e 1 (um) supervisor de brigada, e que, posteriormente, foram acrescentados outros 2 (dois) brigadistas - diurno -, totalizando 12 (doze) profissionais alocados, acima dos 8,5 (oito e meio) exigidos.

5.3. No que concerne às especificidades dos postos de serviços a serem contratados pelo TCDF, a CONTRARRAZOADORA lembra que o atestado de capacidade técnica apresentado refere-se a serviços de brigada de incêndio, com a utilização de profissionais no período diurno, plantonistas para o período noturno e chefe de brigada, demonstrando a compatibilidade com os serviços a serem prestados, senão igualdade.

5.4. Quanto a renovação quadrimestral do CRD apresentado, informa que está presente no verso do CRD apresentado e teria sido revalidado em 26.11.2018, além de que se trata de um documento público e cujos dados podem ser confirmados no sítio do CBMDF, no endereço: <https://www.cbm.df.gov.br/2012-11-12-17-41-39/seguranca-contra-incendio?view=document&id=11507>.

5.5. Com relação ao balanço patrimonial, a CONTRARRAZOADORA apresenta doutrina e jurisprudência no sentido de que não se pode negar “eficácia a balanço elaborado por profissional de contabilidade e ratificado pelo sócio gerente da empresa licitante”.

6. Contra as argumentações oferecidas pela SEGUNDA RECORRENTE, a CONTRARRAZOADORA, em suas contrarrazões, em síntese, faz as considerações seguintes.

6.1. Afirma que o único atestado de capacidade técnica apresentado pela RECORRENTE, compatível com o objeto, é o emitido pela ASSEFAZ, composto por apenas 02 (dois) profissionais, não atendendo a quantidade mínima exigida. Com respeito aos demais atestados, alega tratarem-se de fornecimento de mão de obra distintas do objeto licitado, serviços de vigilância, não possuindo características nem mesmo semelhantes.



6.2. Alerta que não se trata de simples administração de mão de obra, pois os serviços devem ser prestados por empresas que possuam "expertise", com experiência nos serviços de brigada de incêndio e pessoal especializado, de acordo com as Normas Técnicas estabelecidas pelo CBMDF.

6.3. Destaca que, apesar de irresignada com a decisão da Pregoeira, a RECORRENTE deixou de se pronunciar, via impugnação, quanto aos termos editalícios no tocante à qualificação técnica, por meio da tese de que deveriam ser aceitos atestados de capacidade técnica relativos a gerenciamento de mão de obra, gerando preclusão consumativa do direito de questionar aspectos do Edital. Nesses termos, apresentou jurisprudência acerca da impossibilidade de se questionar termos de edital que deveriam ter sido discutidos em fase anterior.

6.4. Argui que a RECORRENTE, ao tentar alterar as regras editalícias de habilitação, nessa fase, representaria ato típico de afronta ao Edital e à própria isonomia, sendo a inabilitação da RECORRENTE uma “medida que se impõe”.

6.5. Reafirma que, tendo o Edital estabelecido a necessidade de demonstrar um quantitativo mínimo de empregados em área específica (segurança contra incêndio, por meio de brigada de incêndio), a apresentação de “vários atestados de capacidade técnica sem a comprovação dos quantitativos de empregados utilizados para brigada contra incêndio que serão utilizados na prestação dos serviços”, seria insuficiente para comprovar a capacidade técnica.

6.6. Apresenta jurisprudência e doutrina a fim de balizar seu entendimento de que o instrumento convocatório faz lei entre as partes e, portanto, não poderia ser relegado pela Administração, tudo segundo o princípio da vinculação ao edital, o qual também deve ser obedecido pelos administrados, garantindo a moralidade, a legalidade e a isonomia no certame.



7. Em seus pedidos, a CONTRARRAZOADORA, solicita o indeferimento de ambos os recursos apresentados, com a consequente manutenção da sua classificação e habilitação, bem como da inabilitação da empresa JRAIO SEGURANÇA LTDA ME.

DOS COMENTÁRIOS

8. Preliminarmente, informo que os registros do recurso e das contrarrazões foram tempestivos.

9. Antes de se manifestar sobre os recursos e contrarrazões, esta Pregoeira remeteu os autos à Área Técnica para realização de uma avaliação prévia, pelo que foram emitidos os Despachos nºs 7/2019-SESOP e 9/2019-SESOP (e-Docs E97E2507 e 59069E72, Peças nºs 80 e 81, respectivamente).

DA ANÁLISE DAS RAZÕES APRESENTADAS PELA PRIMEIRA RECORRENTE

10. Primeiramente, no que tange à alegação da PRIMEIRA RECORRENTE de que a CONTRARRAZOADORA não teria apresentado atestados de capacidade técnica suficientes para comprovar o número mínimo de postos exigido em Edital, é esclarecedor o Despacho nº 9/2019-SESOP, ao destacar que a equipe efetiva, para o item 1, seria composta de 9 (nove) postos (ou 18 empregados). Assim, para cumprimento do estabelecido no Inciso VI do Item 14.3 do Edital (50% do número de empregados que serão necessários para **suprir os postos previstos no Item 1**), seria necessária a comprovação de um número mínimo de 9 (nove) empregados (ou 4,5 postos).

11. A PRIMEIRA RECORRENTE, ao alegar que deveriam ser comprovados, em atestado, ter empregado ao menos 8,5 postos, levou em consideração os postos previstos nos itens 1 e 2, conjuntamente, ao contrário do previsto no Edital. Dessa feita, tendo em vista que a CONTRARRAZOADORA apresentou atestado de capacidade técnica para 6 postos (ou 12 empregados), como também foi apontado pela PRIMEIRA RECORRENTE, o recurso não poderá ser deferido nesse ponto.



12. Quanto às especificidades dos postos, a argumentação da PRIMEIRA RECORRENTE também não merece prosperar, haja vista que o contrato, combinado com os aditivos, que originou o atestado da CONTRARRAZOADORA, é bem claro ao dispor que no quantitativo de postos efetivos estão previstos 6 (seis) brigadistas - diurno - (incluindo plantonistas), 4 (quatro) brigadistas - noturno - (incluindo plantonistas), 1 (um) chefe de brigada e 1 (um) supervisor de brigada. Ou seja, além dos postos previstos em Edital, o atestado apresentado pela CONTRARRAZOADORA ainda apresenta o posto de supervisor de brigada, apresentando-se superior ao exigido. De toda sorte, não foi exigido no Edital que os atestados de capacidade técnica apresentassem os mesmos cargos a serem utilizados na prestação de serviços ao TCDF, mas apenas que a licitante administra ou administrou serviços terceirizados de segurança contra incêndio e pânico, por meio brigada de incêndio, ou equivalente, com, no mínimo, 50% (cinquenta por cento) do número de empregados que serão necessários para suprir os postos previstos no Item 1.

13. Quanto à dúvida suscitada pela PRIMEIRA RECORRENTE sobre a validade do CRD apresentado, visto que não foi apresentada a revalidação quadrimestral, a CONTRARRAZOADORA declara que a revalidação está presente no verso do CRD, e que sua validade poderia ser facilmente confirmada no sítio do CBMDF (<https://www.cbm.df.gov.br/2012-11-12-17-41-39/seguranca-contra-incendio?view=document&id=11507>).

14. Ressalte-se que, por meio de diligência simples no referido sítio, foi verificada a regularidade da empresa, cujo rol de empresas credenciadas junto ao CBMDF, de 15 de janeiro de 2019, foi juntado no e-Doc 7F1EEDDA (Peça nº 83). Cabe salientar que não se trata de documento novo, tendo em vista que esse documento não foi exigido no certame, tratando-se apenas de uma consulta realizada no sítio do CBMDF para comprovar a validade do CRD apresentado durante a licitação.

15. No que pertine ao balanço da CONTRARRAZOADORA, é cediço afirmar, com a veemência da PRIMEIRA RECORRENTE, sobre qualquer dúvida em relação à sua correção, pois, além da presunção de veracidade de “balanço elaborado por profissional de contabilidade e ratificado pelo sócio gerente da empresa licitante” alegada pela CONTRARRAZOADORA, não existe possibilidade de se avaliar quantos contratos a empresa possuía em 2017, bem como não há como saber de que tipo foram as receitas



auferidas, uma vez que o objeto previsto em seu contrato social não se restringe à prestação de serviço de brigada de incêndio, mas também serviço de desenho técnico relacionado a arquitetura e engenharia, curso, ensino e treinamento na área de brigada de incêndio, organização, produção de eventos (escritório) e elaboração de sistemas de prevenção de incêndio.

DA ANÁLISE DAS RAZÕES APRESENTADAS PELA SEGUNDA RECORRENTE

16. Quanto às alegações da SEGUNDA RECORRENTE, no sentido de que teria sido inabilitada ilegalmente, faz-se necessária uma análise detalhada dos argumentos apresentados.

17. Saliente-se que, ao contrário do que faz querer crer a SEGUNDA RECORRENTE, o Despacho nº 65/2018 – SESOP (e-Doc 4EBA3D3F, Peça nº 65), que serviu de base para sua inabilitação, está embasado tanto na Lei nº 8.666/1993, como nos princípios que regem as licitações públicas. Se, por um lado, a SEGUNDA RECORRENTE afirma que naquele Despacho foram destacados trechos da Solução de Consulta nº 262 – COSIT², esta Pregoeira verifica que, em seu recurso, também foram apresentados trechos fora de contexto, com a finalidade espúria de apresentar outra interpretação para a análise da COSIT. A fim de dirimir eventuais dúvidas, destaca-se, abaixo, a discussão realizada na referida Solução de Consulta:

6. Como dito acima, **a questão se resume à análise da possibilidade de enquadramento da atividade de bombeiro civil como sendo uma tipo de prestação de serviços de vigilância e segurança** uma vez que, segundo o artigo 18, parágrafo 5-C, da Lei Complementar nº 123, de 2006, essa atividade, mesmo quando prestada mediante cessão de mão-de-obra, permite a opção pelo Simples Nacional com tributação calculada pelo Anexo IV da mencionada lei complementar.

7. O deslinde da indagação do contribuinte necessita da correta interpretação dos conceitos das atividades de bombeiro civil e de segurança e vigilância, pois **se a primeira puder ser entendida como espécie da segunda, poder-se-á inferir que o mencionado parágrafo 5-C do artigo 18 da LC nº 123, acima reproduzido, permite a opção pelo regime simplificado de tributação.**

8. Nos socorrendo da legislação de regência de cada atividade, encontramos as seguintes definições:

² Trata-se da Solução de Consulta nº 262 – COSIT, de 26 de setembro de 2014. Disponível em <<<http://normas.receita.fazenda.gov.br/sijut2consulta/link.action?idAto=57249&visao=anotado>>>, acesso em 14.02.2019.



Lei 7.102, de 20 de junho de 1983, que dispõe sobre segurança para estabelecimentos financeiros, estabelece normas para constituição e funcionamento das empresas particulares que exploram serviços de vigilância e transporte de valores:

Art. 10. São considerados como segurança privada as atividades desenvolvidas em prestação de serviços com a finalidade de:

I - proceder à vigilância patrimonial das instituições financeiras e de outros estabelecimentos, públicos ou privados, bem como a segurança de pessoas físicas;

II - realizar o transporte de valores ou garantir o transporte de qualquer outro tipo de carga.

§ 1º Os serviços de vigilância e de transporte de valores poderão ser executados por uma mesma empresa.

§ 2º **As empresas especializadas em prestação de serviços de segurança, vigilância e transporte de valores, constituídas sob a forma de empresas privadas, além das hipóteses previstas nos incisos do caput deste artigo, poderão se prestar ao exercício das atividades de segurança privada a pessoas;** a estabelecimentos comerciais, industriais, de prestação de serviços e residências; a entidades sem fins lucrativos; e órgãos e empresas públicas.

...

Lei 11.901, de 12 de janeiro de 2009, que dispõe sobre a profissão de bombeiro civil:

“Art. 2º Considera-se Bombeiro Civil aquele que, habilitado nos termos desta Lei, exerça, em caráter habitual, função remunerada e exclusiva de prevenção e combate a incêndio, como empregado contratado diretamente por empresas privadas ou públicas, sociedades de economia mista, ou empresas especializadas em prestação de serviços de prevenção e combate a incêndio. ”

9. Da redação acima transcrita, podemos observar que **as atividades do bombeiro civil e do vigilante ou segurança particular diferem nitidamente quanto ao objeto**. Enquanto o primeiro tem como funções precípua, na verdade funções únicas nos termos da lei, o combate e a prevenção a incêndio, o segundo, o vigilante, tem na vigilância do patrimônio e na segurança das pessoas, seu mister.

10. Tal distinção, como dito, **se difere quanto ao objeto** uma vez que no mérito, **na essência, o combate e a prevenção a incêndio e a vigilância patrimonial e pessoal, por certo, terminam por proteger o patrimônio e as pessoas**.

11. Nesse sentido que o Corpo de Bombeiros integra o sistema de segurança pública estatal. Segundo o artigo 144 da Constituição Federal:

“Art. 144. A segurança pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, através dos seguintes órgãos:

I - polícia federal;

II - polícia rodoviária federal;

III - polícia ferroviária federal;

IV - polícias civis;

V - polícias militares e corpos de bombeiros militares.” (grifos no original)

12. Tal constatação nos permite validar o raciocínio exposto no sentido das atividades de bombeiro e vigilante convergirem para a garantia da integridade física de pessoas ou a preservação de bens patrimoniais, conforme dicção constante do artigo 117 inciso II da Instrução Normativa RFB nº 971, de 2009.



13. Importante realçar que, **aceitando-se essa similitude**, a expressa autorização da **prestação de serviços de vigilância e segurança mediante cessão de mão-de-obra para os optantes pelo simples nacional restaria garantia para os serviços de bombeiro civil.**

14. Essa interpretação analógica, verdadeira integração da legislação tributária, encontra permissão legal no próprio Código Tributário Nacional que, ao definir os métodos de interpretação e integração das normas, determina em seu artigo 108:

(...)

15. Este o ponto fulcral do presente processo de consulta tributária: **atividades congêneres, cuja forma de atuação, habilitação, permissão legal e objetivo social são similares, devem ter a mesma forma de tributação, sob pena de ofensa ao princípio da igualdade na forma da exação.**

(...)

16. Importante, **para validarmos nossa construção integrativa, verificarmos** se não encontramos óbice nos supra transcritos parágrafos do artigo 108 do CTN, ou seja, **se nossa construção analógica não estaria exigindo tributo não previsto em lei.**

(...)

17. Diante de todo o exposto, e escorados na legislação apresentada, **podemos entender que a prestação de serviços de bombeiro civil, prestada nos termos do artigo 2º da Lei 11.901/09, e mediante cessão de mão-de-obra permite a opção ao Simples Nacional** e encontra sua forma de tributação pelo regime simplificado no Anexo IV da Lei Complementar nº 123, de 2006, consoante o disposto no artigo 18, parágrafo 5-C.

Conclusão

18. Por todo o exposto e embasado nos dispositivos legais mencionados, **concluimos que a prestação de serviços de bombeiro civil não é vedada ao optante pelo Simples Nacional**, devendo ser tributada com base no Anexo IV da Lei Complementar no 123, de 2006. (grifamos)

18. A partir dos trechos grifados, observa-se que, no que pertine ao objeto em si, **a COSIT entende haver diferença nítida entre as atividades, igualando-as apenas no que pertine à proteção patrimonial e humana, e para fins tributários.**

19. Ademais, como bem aventado pelo Serviço de Segurança e Suporte Operacional – SESOP –, em seu Despacho nº 007/2019 – SESOP (e-Doc E97E2507, Peça nº 80):

Tecnicamente falando, as atividades são claramente distintas e exigem formações distintas, regulamentadas por leis distintas e cuja fiscalização cabe a órgãos distintos. Não há como conceber uma equivalência técnica entre as duas atividades. O funcionamento das empresas de prestação desses serviços também obedece a critérios e obrigações específicas, definidas em normas.

A profissão de vigilante e a operação das empresas de vigilância são fiscalizadas pelo Departamento de Polícia Federal e regulamentadas pela Lei n.º 7.102/83. As empresas para prestarem serviços de vigilância devem cumprir todos os requisitos da citada norma e possuir autorização do Ministério da Justiça, por intermédio do Departamento de Polícia Federal. Tal autorização deve ser renovada periodicamente.



A profissão de bombeiro civil é regulamentada pela Lei n.º 11901/2009. As empresas de prestação de serviço de bombeiro civil, no âmbito do Distrito Federal, devem cumprir os requisitos de Norma Técnica n.º 06/2000CBMDF e possuir Certificado de Credenciamento — CRD junto ao CBMDF, bem como manter as exigências do Corpo de Bombeiro para manutenção desse credenciamento.

Como podemos ver, **as empresas que prestam serviços de vigilância e bombeiro civil não podem possuir apenas capacidade de gestão operacional da mão-de-obra**, como as empresas de terceirização de serviços de limpeza, recepção, copa, etc, que prescindem de qualificação técnica específica. Portanto, **a generalização pretendida pela recorrente não pode ser admitida, pela necessidade de credenciamento específico dessas empresas em órgãos especializados, que exercem fiscalização periódica sobre as mesmas.**

20. Considerando as reflexões acima, intui-se que as atividades de bombeiro civil e vigilância patrimonial não podem ser consideradas similares ou equivalentes para os fins exigidos no Edital.

21. Ao argumentar que o próprio SESOP teria confirmado sua capacidade técnico operacional, novamente a RECORRENTE busca iludir os apreciadores do recurso, pois, conforme transcrição apresentada no parágrafo 3.4 acima, a SESOP buscou demonstrar que, apesar de ter apresentado atestados comprovando a execução de serviços de bombeiro civil, o número de empregados nessa atividade eram insuficientes para atender as exigências editalícias.

22. Dando continuidade ao seu recurso, a RECORRENTE apresentou o argumento de que o Edital exigira comprovação de qualificação técnico-operacional e não profissional, e que teria demonstrado aquela qualificação via atestados de capacidade técnica de serviços similares, não havendo necessidade de comprovação de habilitação técnica em objeto idêntico. Para reforçar seu entendimento, apresentou jurisprudência do TCU no sentido de que, para a terceirização de serviços, em regra, a comprovação deve-se limitar à gestão de mão de obra, devendo as exceções estarem fundamentadas nos autos, na fase interna da licitação, o que não teria ocorrido, tratando-se, portanto, de mera gestão de mão de obra.

23. Ocorre que, ao se folhear os autos, identificam-se peças que demonstram, durante toda a fase interna, a necessidade de que a comprovação da qualificação técnico-operacional se desse para a atividade específica de bombeiro civil, conforme se discorre a seguir.



23.1. Já na peça inaugural dos autos, o Documento de Oficialização da Demanda (DOD), juntado no e-Doc DDFB67B4 (Peça nº 2), especifica que se deseja a contratação de

serviços de Bombeiro Civil, apoio administrativo na área de segurança contra incêndio, pânico, abandono de edificações, **primeiros socorros, treinamento de bombeiros voluntários e desenvolvimento e implantação de política prevencionista (PPCI)**, (...) (grifamos)

demonstrando a necessidade de buscar prestadora de serviço altamente especializada.

23.2. O DOD ainda faz referência à Norma Técnica Nº 007/2011-CBMDF Brigada de Incêndio, com a redação dada pela Portaria nº 016/2011 – CBMDF, juntada no e-Doc BC963616 (Peça nº 6), na qual se encontram diversas atividades bastante específicas, como: treinamento e orientação dos Brigadistas Voluntários; elaboração do PPCI; executar ações de prevenção e emergência nas edificações; apontamento de irregularidades encontradas nos sistemas de proteção contra incêndio e pânico, riscos identificados, emergências atendidas, exercícios simulados, treinamentos etc.

23.3. Outra indicação de que se trata de um serviço especializado é a existência de uma Convenção Coletiva de Trabalho específica para o Sindicato dos Trabalhadores Bombeiros Profissionais do Distrito Federal – SINDBOMBEIROS – (e-Doc A20E4C60, Peça nº 16), independente de quaisquer outros serviços terceirizáveis.

23.4. Ainda, o Termo de Referência cadastrado no e-Doc 389B7D75 (Peça nº 20) ressalta em seu item 2.2.2.5 que “por se tratar de serviço especializado, necessária se faz a contratação de empresa que disponha de pessoal capacitado para realização de tal mister”.

23.5. Por fim, não é demais lembrar que existe uma lei específica para regulamentar a profissão de bombeiro civil (Lei nº 11.901/2009) que, por si só, deveria ser suficiente para justificar a necessidade de especialização quando



da realização da licitação, tendo em vista que “ninguém se escusa de cumprir a lei, alegando que não a conhece”³.

24. Resta demonstrada, portanto, a fundamentação da necessidade de contratação de empresa especializada ainda na fase interna da licitação, não se tratando de “mera gestão de mão de obra”, como alega a SEGUNDA RECORRENTE.

25. Cumpre relembrar que, com fulcro na Lei nº 8.666/1993, a licitação deve ser processada e julgada em estrita conformidade, dentre outros, com os princípios da vinculação ao instrumento convocatório e do julgamento objetivo, estabelecendo o seu artigo 41 que a Administração encontra-se estritamente vinculada ao edital de licitação, não podendo descumprir as normas e condições dele constantes.

26. Portanto, o edital é a lei interna da licitação, fato que vincula, aos seus termos, tanto os licitantes, quanto a Administração que o expediu. Dessa forma, uma vez estabelecidas, as regras devem ser observadas até o encerramento do certame.

27. A esse respeito, cabe destacar as seguintes jurisprudências do TCDF e STJ:

TCDF:

DECISÃO Nº 2891/2014 PROCESSO Nº 36103/2013.

LICITAÇÃO. PREGÃO ELETRÔNICO. MATERIAL MÉDICO-HOSPITALAR. CERTIFICADO DE BOAS PRÁTICAS. IMPUGNAÇÃO DE EDITAL. PRINCÍPIO DA VINCULAÇÃO AO INSTRUMENTO CONVOCATÓRIO. PRINCÍPIO DA IGUALDADE ENTRE OS PARTICIPANTES.

1. O edital é elemento fundamental do procedimento licitatório por fixar as condições de sua realização, não podendo a Administração e os licitantes dele se afastar.

2. Aquele que deixa de impugnar, em momento oportuno, os termos do edital licitatório, concorda tacitamente com os termos nele expressos.

3. Ofende o princípio da igualdade aceitar documentação não prevista em edital, privilegiando um concorrente em detrimento dos demais.

Decisão unânime.

³ Art. 3º da Lei de introdução às Normas do Direito Brasileiro. Disponível em <<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del4657.htm>>. Acesso em 14.02.2019.



STJ:

ROMS 10847 MA – SEGUNDA TURMA

ROMS. LICITAÇÃO. PRINCÍPIO DA VINCULAÇÃO AO INSTRUMENTO CONVOCATÓRIO. DESCLASSIFICAÇÃO. NÃO OBSERVÂNCIA DO DISPOSTO NO EDITAL PELA EMPRESA RECORRENTE. DECISÃO ADMINISTRATIVA PROFERIDA SOB O CRIVO DA LEGALIDADE.

I – O edital é elemento fundamental do procedimento licitatório. Ele é que fixa as condições de realização da licitação, determina o seu objeto, discrimina as garantias e os deveres de ambas as partes, regulando todo o certame público.

II – Se o Recorrente, ciente das normas editalícias, não apresentou em época oportuna qualquer impugnação, ao deixar de atendê-las incorreu no risco e na possibilidade de sua desclassificação, como de fato aconteceu.

III – Recurso desprovido.

28. Cabe lembrar que, conforme estabelecido no art. 18 do Decreto nº 5.450/2005, qualquer pessoa poderá impugnar o ato convocatório, ou ainda, conforme art. 19 do mesmo Diploma, solicitar esclarecimentos. Contudo, ao deixar de impugnar, em momento oportuno, os termos do edital licitatório, ou pedir esclarecimentos sobre pontos do instrumento que entenda obscuros, o licitante concorda tacitamente com os termos nele expressos, não podendo alegar a própria torpeza em seu benefício.

CONCLUSÃO

29. Ante o exposto, tendo em conta as alegações apresentadas pelas RECORRENTES, as contrarrazões oferecidas pela CONTRARRAZOADORA e as considerações trazidas à baila, concluímos pelo CONHECIMENTO dos recursos apresentados pelas RECORRENTES, bem como pelo seu NÃO PROVIMENTO, com a consequente manutenção da decisão proferida por esta Pregoeira, mantendo-se inabilitada a empresa JRAIO SEGURANÇA LTDA ME e classificada e habilitada a empresa AMPLOS PROTEÇÃO CONTRA INCÊNDIO LTDA ME.

30. Esclarecemos, por oportuno, que o sistema *ComprasNet* prevê o Pregoeiro como responsável, em primeira instância, pela decisão do recurso, sendo que, em caso de decisão pela improcedência, este automaticamente estabelece um duplo grau de jurisdição, delegando à autoridade competente os poderes para prolatar a decisão final, procedimento esse previsto no item 16.3 do ato convocatório (e-DOC 02F11148, Peça nº 56), transcrito a seguir:



16.3 As intenções de recurso não admitidas e os recursos rejeitados pelo Pregoeiro serão apreciados pela autoridade competente, que proferirá decisão definitiva antes da homologação do procedimento.

31. Assim, a decisão do Pregoeiro foi cadastrada no sistema eletrônico, restando pendente a decisão da autoridade competente (e-DOC 6450BCB7, Peça nº 84).

32. Após o lançamento da decisão do recurso, em segunda instância, pela autoridade competente, os autos devem retornar à Pregoeira para as medidas concernentes.

À superior consideração.

Brasília (DF), em 19 de fevereiro de 2019.

ASSINADO DIGITALMENTE

Alessandra Ribeiro Astuti
Pregoeira

De acordo,

Brasília (DF), 19 de fevereiro de 2019.

ASSINADO DIGITALMENTE
Wildson Prado Oliveira
Serviço de Licitação
Chefe

De acordo.

À Secretaria-Geral de Administração.

Brasília - DF, em 19 de fevereiro de 2019.

ASSINADO DIGITALMENTE
LEONARDO JOSÉ ALVES LEAL NERI
Secretário da SELIP