

Decisão de Pregoeiro nº 001/2021-SLC/ANEEL

Em 21 de janeiro de 2021.

Processo: 48500.004180/2020-46  
Licitação: Pregão Eletrônico nº 025/2020  
Assunto: Análise da IMPUGNAÇÃO AO EDITAL  
apresentada pela VIPPIM SEGURANÇA E  
VIGILÂNCIA LTDA.

## **I – DOS FATOS**

1. A empresa VIPPIM SEGURANÇA E VIGILÂNCIA LTDA (CNPJ: 11.349.160/0001-67) enviou sua impugnação ao Edital do Pregão Eletrônico nº 025/2020 no dia 17 de dezembro de 2020.
2. A peça impugnatória trata basicamente da alegação de restrição a competitividade indevida, por entender que do teor das cláusulas 9.5.1.1 e 9.5.1.3, *“que a exigência editalícia acaba por limitar a concorrência do certame, na medida em que permite que apenas seletos grupos possam participar do procedimento licitatório”*.
3. Foram postos alguns argumentos que passaremos a examinar detidamente, quando a razoabilidade da permanência dessa cláusula nos termos postos no Edital.
4. O pedido de impugnação é temporâneo, e cumpre os requisitos trazidos no Decreto Nº 10.024/2019.
5. Para o exame apurado da matéria, o certame foi suspenso no dia 21/12/2021, conforme publicação no Diário Oficial da União.

## **II – DA ANÁLISE**

6. Trata-se o Pregão Eletrônico nº 25/2020 - SLC/ANEEL de certame cujo objeto é a PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE SEGURANÇA CONTRA INCÊNDIO, PÂNICO, ABANDONO DE EDIFICAÇÃO E PRIMEIROS-SOCORROS, POR MEIO DE BRIGADA DE BOMBEIROS CIVIS, CONTEMPLANDO POSTOS DE BOMBEIRO CIVIL LÍDER, BOMBEIRO CIVIL DIURNO, BOMBEIRO CIVIL NOTURNO E BOMBEIRO CIVIL NOTURNO FOLGUISTA E O FORNECIMENTO DE INSUMOS.
7. As cláusulas editalícias impugnadas são as seguintes:

9.5 Para qualificação técnica:

9.5.1 Atestado (s) de Capacidade Técnica expedido(s) por pessoa jurídica de direito público ou privado em nome do licitante, comprovando:

Fl. 2 da Decisão de Pregoeiro nº 001/2021-SLC/ANEEL, de 21/01/2021.

9.5.1.1 Prestação de serviços de segurança contra incêndio, pânico, abandono de edificação e primeiros-socorros, por meio de brigada de bombeiros civis, por um período mínimo de 12 meses..

(...)

9.5.1.3 Os atestados apresentados deverão referir-se a serviços prestados no âmbito da atividade econômica principal ou secundária especificadas no contrato social vigente da licitante.

8. A impugnação argui a suposta restrição de competitividade no edital, pelo teor da cláusula 9.5.1.1 indicar que o atestado de capacidade técnica deve se referir ao objeto específico (serviços de segurança de incêndio), conforme trechos

Ora, o serviço de brigada de incêndio já fora considerando, em sua essência, de natureza análoga ao serviço de vigilância, desde que devidamente autorizada pelo Corpo de Bombeiros Militar.

Assim, a Empresa que presta serviço de vigilância possui qualificação técnica suficiente para o objeto editalício. Significa dizer que referida Empresa, caso possua atestado de capacidade técnica de sua atividade econômica principal, há de ser considerada tecnicamente qualificada.

Em socorro da Impugnante, vejamos trecho da Solução de Consulta nº 262 – Cosit, de 26 de setembro de 2014:

“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.”

Ora, ambas as atividades, de bombeiro civil e de vigilância e brigada, “TERMINAM POR PROTEGER O PATRIMÔNIO E AS PESSOAS”

O Tribunal de Contas da União já previra a possibilidade de Empresas de Vigilância prestar serviços de Bombeiro Civil e de Brigada, já que atividades conexas, vejamos:

“Serviços de segurança privada compreendem, pelos termos da própria Portaria, várias atividades, a destacar: vigilância patrimonial, transporte de valores, escolta armada e segurança pessoal (art. 3º). Nessa linha, serviços de brigadista ou bombeiro civil apresentam conexão com vigilância patrimonial. No caso concreto, busca-se, com as atividades desses profissionais, dar suporte operacional-administrativo à área de segurança do MME, em especial para controle, inspeção, testes e operação, em ocasiões apropriadas, dos equipamentos de combate a incêndios, bem como para orientação dos servidores e população usuária do Órgão, visando ao combate de sinistros (fl. 37). Além disso, os brigadistas estão atrelados ao mesmo sindicato profissional dos vigilantes, o Sindesv (Sindicato dos Empregados em Empresas de Segurança e Vigilância do DF). Nesse sentido, não resta totalmente evidente que haja uma dissociação entre tais atividades, que possa impedir a execução de serviços de brigadista por empresas de vigilância. ” (AC-1731-33/08-P – Acórdão TCU Plenário TC006.952/2008-9.)

Não por outro motivo, o Tribunal de Contas da União, há muito, decidiu que a exigência de aptidão

### Fl. 3 da Decisão de Pregoeiro nº 001/2021-SLC/ANEEL, de 21/01/2021.

técnica no procedimento licitatório deve-se resumir à aptidão de gestão de mão-de-obra do objeto licitado e não do serviço, per se. Vejamos:

3. Nas licitações para contratação de serviços continuados com dedicação exclusiva de mão de obra, os atestados de capacidade técnica devem comprovar a aptidão da licitante na gestão de mão de obra, e não na execução de serviços idênticos aos do objeto licitado, sendo imprescindível motivar tecnicamente as situações excepcionais. Representação formulada por empresa licitante apontara possíveis irregularidades em pregão eletrônico conduzido pelo Ministério do Esporte, destinado à contratação de empresa especializada na prestação de serviços terceirizados nas categorias de secretário executivo, secretário executivo bilíngue e técnico em secretariado. Contestara a representante, basicamente, sua inabilitação em virtude de suposto desatendimento dos requisitos de qualificação técnica, que exigiam, segundo a interpretação do órgão licitante, a comprovação da execução de serviços compatíveis com o objeto descrito no edital (secretariado técnico, executivo e bilíngue). Analisando o ponto, relembrou o relator que a jurisprudência do TCU “vem se firmando no sentido de que, nas contratações de serviços de terceirização (serviços contínuos prestados mediante dedicação exclusiva da mão de obra), os atestados de capacidade técnica devem, em regra, comprovar a habilidade da licitante na gestão de mão de obra, a exemplo dos Acórdãos 1.443/2014-TCU-Plenário e 744/2015-TCU-2ª Câmara.

Nesse sentido, transcreveu alerta expedido quando da prolação desse último acórdão no seguinte sentido: “1.7.1. nos certames para contratar serviços terceirizados, em regra, os atestados de capacidade técnica devem comprovar a habilidade da licitante em gestão de mão de obra, e não a aptidão relativa à atividade a ser contratada, como ocorrido no pregão eletrônico (...); 1.7.2. nos casos excepcionais que fujam a essa regra, devem ser apresentadas as justificativas fundamentadas para a exigência, ainda na fase interna da licitação, nos termos do art. 16, inciso I, da IN 02/08 STLI”. No caso em análise, prosseguiu o relator, “verifica-se que pelo menos um dos atestados apresentados pela representante – o atestado emitido pelo Serviço de Limpeza Urbana do Governo do Distrito Federal, acompanhado de cópia do contrato firmado e de seus aditivos – atenderia, em princípio, aos requisitos de qualificação técnica, tendo em vista demonstrar capacidade da licitante na gestão de mão de obra no quantitativo mínimo exigido – trinta postos, conforme item 8.6.3 do edital – e pelo período mínimo exigido – três anos, conforme item 8.6.2”. Nada obstante, consignou, “por ocasião da análise dos atestados de qualificação técnica, a pregoeira só aceitou, como já frisado, serviços idênticos aos licitados, ou seja, só foram aceitos atestados que demonstrassem a execução de serviços anteriores de secretariado, ao invés de verificar a capacidade de gestão de mão de obra das licitantes, conforme jurisprudência deste Tribunal, não tendo sido apresentado nenhum argumento a justificar, no caso concreto, excepcionar o entendimento esposado por esta Corte de Contas”. Nesses termos, acolheu o Plenário a proposta do relator, para considerar parcialmente procedente a Representação e determinar ao Ministério do Esporte a adoção das medidas destinadas à anulação da fase de habilitação e dos atos que a sucederam, para que sejam reexaminados os atestados apresentados em conformidade com o entendimento do TCU, cientificando o órgão, entre outros aspectos, da irregularidade consistente em “exigir, em licitação para serviços continuados com dedicação exclusiva de mão de obra, que os atestados de capacidade técnica comprovem serviços idênticos, em vez da aptidão para gestão de mão de obra, sem a necessária demonstração técnica dessa necessidade”. (Acórdão 553/2016 Plenário, Representação, Relator Ministro Vital do Rêgo.)”.

Por isso, não restam dúvidas de que a exigência editalícia limita a concorrência, na medida em que possível que Licitante atuante na Empresa de Vigilância atue na área objeto do presente certame, possuindo capacidade técnica para tanto, desde que tenha no seu objeto social, atividade idêntica do referido objeto e seja habilitada a prestar os serviços pelo CBMDF (Corpo de Bombeiros Militar do

Fl. 4 da Decisão de Pregoeiro nº 001/2021-SLC/ANEEL, de 21/01/2021.

Distrito Federal).

9. Avaliando os argumentos apresentados e a jurisprudência dominante do Tribunal de Contas da União sobre o tema de prestação de serviços terceirizados com alocação de mão-de-obra, inclusive as decisões citadas na peça impugnatória, vejo que a permanência da cláusula 9.5.1.1 com um viés mais restrito, necessitaria de uma justificativa fundamentada; por tal razão, solicitei posição da área técnica demandante da contratação sobre o tema, que se manifestou nos termos a seguir transcritos:

*Os serviços de brigada de incêndio são especializados, não bastando apenas o conhecimento dos funcionários, sendo importante a experiência da empresa nesse campo de atuação específico. Possíveis semelhanças entre os serviços de vigilância não são suficientes para garantir uma boa execução dos serviços contratados, tendo em vista o arcabouço de legislação e normas específicas que regem os serviços de brigada de bombeiros particulares. A falta de experiência no ramo específico traz riscos para a ANEEL de descumprimento de normas de segurança que podem levar a riscos de danos pessoais, materiais, além de multas de órgãos de fiscalização, em especial do Corpo de Bombeiros Militar do Distrito Federal. Dessa forma, entendemos como não procedente o pedido de impugnação apresentado.*

10. A despeito do apresentado pela área demandante, informo que em pesquisa aos editais recentes para a contratação de serviços de bombeiros civis (Senado Federal - Edital nº 137/2020; Câmara Legislativa Edital nº 42/2020; MPF/Df Edital nº 7/2020; Crea-DF edital nº 8/2020; TRF 1ª Região Edital 19/2020; Edital nº COAD-Df Edital 11/2020), verifiquei que em todos eles a exigência de atestado de capacidade técnica é aberta aos serviços terceirizados, compatíveis com os serviços a serem prestados.

11. Alguns acórdãos mais antigos do TCU também tratam dessa questão com uma visão mais ampliada, conforme é possível constatar nos seguintes acórdãos relacionados:

*“[D]eve-se ter em mente que este Tribunal tem precedentes no sentido de que a compatibilidade entre os serviços anteriores e o serviço licitado deve ser entendida como condição de similaridade e não de igualdade.”*

**Acórdão 1.140/2005-Plenário.**

*“111. Nesse ponto, parece residir a principal discussão a ser enfrentada – que espécie de aptidão deve ser requerida para a execução de contratos de serviços de natureza continuada, em que esteja caracterizada cessão de mão de obra. (...)*

*114. O que importa é perceber que a habilidade das contratadas na gestão da mão de obra, nesses casos, é realmente muito mais relevante para a Administração do que a aptidão técnica para a execução dos serviços, inclusive porque estes*

Fl. 5 da Decisão de Pregoeiro nº 001/2021-SLC/ANEEL, de 21/01/2021.

*apresentam normalmente pouca complexidade. Ou seja, nesses contratos, dada a natureza dos serviços, interessa à Administração certificar-se de que a contratada é capaz de recrutar e manter pessoal capacitado e honrar os compromissos trabalhistas, previdenciários e fiscais. É situação muito diversa de um contrato que envolva complexidade técnica, como uma obra, ou de um contrato de fornecimento de bens, em que a capacidade pode ser medida tomando-se como referência a dimensão do objeto – que serve muito bem o parâmetro de 50% usualmente adotado.”*

**Acórdão 1.214/2013 – Plenário.**

*“1.7.1. nos certames para contratar serviços terceirizados, em regra, os atestados de capacidade técnica devem comprovar a habilidade da licitante em gestão de mão de obra, e não a aptidão relativa à atividade a ser contratada, como ocorrido no pregão eletrônico (...);*

*1.7.2. nos casos excepcionais que fujam a essa regra, devem ser apresentadas as justificativas fundamentadas para a exigência, ainda na fase interna da licitação, nos termos do art. 16, inciso I, da IN 02/08 STLI;”*

**Acórdão 744/2015 – 2ª Câmara.**

12. As razões apresentadas pelo impugnante (quanto à similitude entre serviços de segurança, gênero no qual se adequa o serviço ora licitado) e quando ao entendimento majoritário do TCU sobre o assunto (posição essa externada, inclusive, em acórdão direcionada à ANEEL, - licitação para contratação de motoristas), bem como a falta de subsídios específicos e contundentes no posicionamento da SAF, ora transcrito abaixo, sobre o assunto, me levam a crer que o mais razoável seja adequarmos nossa cláusula impugnada.

13. Penso que as qualificações específicas da empresa e da prestação de serviços serão salvaguardadas pela cláusula 9.2.9 - Certificado de Credenciamento (CRD) junto ao Corpo de Bombeiros Militar do Distrito Federal, em plena validade, para o exercício dos serviços de Brigada de Incêndio, conforme dispõe a Norma Técnica nº 007/2011 – CBMDF.

14. Em relação à cláusula 9.5.1.3 do Edital, entendo que, por se tratar de mera reprodução do texto da Instrução Normativa nº 05/2017 -SEGES/MPDG, não vejo motivo para alteração em seu texto.

### **III – DO DIREITO**

15. Em consonância com as determinações contidas nas Leis nº 8.666/1993 e nº 10.520/02, as orientações trazidas pela Instrução Normativa nº 05/2017 -SEGES/MPDG e pela

Fl. 6 da Decisão de Pregoeiro nº 001/2021-SLC/ANEEL, de 21/01/2021.

jurisprudência dominante do TCU.

#### **IV – DA DECISÃO**

16. Pelo exposto, considero procedente o pedido de alteração da cláusula 9.5.1.1 do Edital do Pregão Eletrônico nº 25/2020, com a devida republicação do instrumento convocatório com nova redação para a cláusula citada.

**ANGELICA LUISA PINTO NOGUEIRA PINHEIRO**

Pregoeira