

EDITAL DE PREGÃO ELETRÔNICO Nº 233/2024 - SAMAE

OBJETO: CONTRATAÇÃO DE EMPRESA ESPECIALIZADA NA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE VIGILÂNCIA DESARMADA 24 (VINTE E QUATRO) HORAS POR DIA, 07 (SETE) DIAS POR SEMANA (INCLUSIVE SÁBADOS, DOMINGOS, FERIADOS E PONTOS FACULTATIVOS), COM FORNECIMENTO DE MÃO DE OBRA, MATERIAIS E EQUIPAMENTOS NECESSÁRIOS À PLENA EXECUÇÃO DOS SERVIÇOS A SEREM DESEMPENHADOS, CONFORME CONDIÇÕES, QUANTIDADES E EXIGÊNCIAS ESTABELECIDAS NESTE EDITAL E ANEXOS.

IMPUGNANTES: DEFENTEC VIGILÂNCIA LTDA.

ORBENK SERVIÇOS DE SEGURANÇA LTDA.

DECISÃO

I. DOS FATOS

Trata-se de impugnações intentadas em 22/10/2024 e 29/10/2024, respectivamente pelas empresas Defentec Vigilância Ltda e Orbenk Serviços de Segurança Ltda supra identificadas, aos termos do Edital de Pregão Eletrônico nº 233/2024 SAMAE, com abertura de propostas prevista para 05/11/2024.

Em síntese, as impugnantes afirmam que:

Defentec: Diante da natureza do serviço prestado, a qualificação técnica **deveria exigir expressamente** a autorização de funcionamento expedido pela Polícia Federal, e o Certificado de Segurança, eis que constituem prova de requisitos previstos na lei especial, conforme inciso IV do art. 67 da Lei de licitações, sendo a exigência abrangente contida no edital inadequada e irregular para tanto, requerendo a sua revisão e inclusão.

Orbenk: a) que a qualificação econômico-financeira exigida no edital é deficitária para garantia do serviço, pois ignora as exigências mínimas do art. 69 da Lei 14.133/2021, requerendo a inclusão de índices contábeis condizentes; b) que a qualificação técnica deixou de exigir da empresa e de seus profissionais o registro perante o conselho regional de administração, bem



como certidão de acervo, contrariando as exigências da lei de licitações e recomendações dos órgãos de controle; c) que não se exige prazo mínimo de 3 anos de experiência no edital, contrariando norma da Secretaria de gestão da união, o que deveria ser feito; d) ausência de previsão expressa de cláusula de repactuação pela convenção coletiva de trabalho no edital e minuta contratual, o que contraria o disposto no art. 54 da Lei 14.133/21; e) falta de exigência de planilha de custos e formação de preços para inteligência da proposta, de modo a evitar sobrepreço, preço inexecutável ou superfaturamento, nos termos do inciso III do art. 11 da lei 14.133/21; f) necessidade de inclusão de proibição da participação de cooperativas ongs e oscips no certame, conforme instrução normativa da união 05/2017. Requer ao final a suspensão do certame e correção nos moldes sugeridos.

Diante dos fatos, objetivando avaliar os termos das impugnações apresentadas, o edital foi suspenso, conforme decisão constante no endereço: <https://www.timbo.sc.gov.br/wp-content/uploads/2024/10/Decisao-Suspensao-Pregao-Eletronico-no-233.2024-SAMAE.pdf>

Sendo este, em síntese, o relatório, passamos à análise e decisão da impugnação.

II. DO MÉRITO

Vistos e examinados os autos do processo licitatório e dos documentos e impugnações encaminhadas pelas empresas Defentec e Orbenk, denota-se que, em suma, ambas requerem a revisão do edital com inclusões de restrições aos seus termos, como fatores preponderantes à garantia da regularidade da contratação, sob o argumento de que a ausência destes pode culminar em contratações indevidas.

Prefacialmente, destaca-se que o processo de contratação pública tem como regra fundamental a garantia da igualdade de participação, para ampla concorrência, **com limitação de exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações**, conforme inciso XXI¹ do art. 37 da CF/88.

¹ XXI - ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, **o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações**.

Não obstante, também é fato inconteste, assegurado constitucionalmente, conforme incisos II e XIII² do art. 5º da CF/88, que a liberdade ao exercício de qualquer atividade não é plena, cabendo, para tanto, a estrita observância das normas que disciplinam a matéria.

Nesse contexto, por simples raciocínio lógico, pode-se inferir que eventual ausência expressa no edital de determinada condição que, para o exercício da atividade, é imposta por lei e sem a qual esta sequer poderia realizar a atividade, não figura “omissão” nem constitui dispensa de atendimento de tal requisito, nem autoriza a administração à contratação sem seu atendimento.

Vale ressaltar que o princípio básico do direito é o da boa-fé, segundo o qual, as partes agem com honestidade, cientes de suas obrigações e deveres, devendo a má-fé ser comprovada e, quando constatada, punida com rigor.

Referidos preceitos servem de base para interpretação dos termos e exigências contidas na Lei nº 14.133/2021 que fundamenta o edital e as cláusulas vergastadas, as quais, conforme comando constitucional, **devem se LIMITAR a exigir apenas e tão somente o que for necessário à garantia do cumprimento das obrigações pelo contratado.**

Nesse sentido, com relação às exigências de Habilitação do concorrente, seja de qualificação técnica e habilitação jurídica ou econômica financeira, a própria lei dispõe que:

*“Art. 66. A habilitação jurídica visa a demonstrar a capacidade de o licitante exercer direitos e assumir obrigações, e a documentação a ser apresentada por ele **limita-se à comprovação de existência jurídica da pessoa e, quando cabível, de autorização para o exercício da atividade a ser contratada.***

*Art. 67. A documentação relativa à qualificação técnico-profissional e técnico-operacional **será restrita a:***

*I - apresentação de profissional, devidamente registrado no conselho profissional competente, **quando for o caso,** detentor de atestado de responsabilidade técnica por execução de obra ou serviço de características semelhantes, para fins de contratação;*

*II - certidões ou atestados, regularmente emitidos pelo conselho profissional competente, **quando for o caso,** que demonstrem capacidade operacional na execução de serviços similares de complexidade tecnológica e operacional equivalente ou superior, bem como documentos comprobatórios emitidos na forma do § 3º do art. 88 desta Lei;*

III - indicação do pessoal técnico, das instalações e do aparelhamento adequados e disponíveis para a realização do objeto da licitação, bem como da qualificação de cada membro da equipe técnica que se responsabilizará pelos trabalhos;

*IV - **prova do atendimento de requisitos previstos em lei especial, quando for o caso;***

*V - registro ou inscrição na entidade profissional competente, **quando for o caso;***

² II - **ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei;** XIII - **é livre o exercício de qualquer trabalho, ofício ou profissão, atendidas as qualificações profissionais que a lei estabelecer;**



VI - declaração de que o licitante tomou conhecimento de todas as informações e das condições locais para o cumprimento das obrigações objeto da licitação.

...

§ 3º Salvo na contratação de obras e serviços de engenharia, as exigências a que se referem os incisos I e II do caput deste artigo, a critério da Administração, poderão ser substituídas por outra prova de que o profissional ou a empresa possui conhecimento técnico e experiência prática na execução de serviço de características semelhantes, hipótese em que as provas alternativas aceitáveis deverão ser previstas em regulamento.

§ 4º Serão aceitos atestados ou outros documentos hábeis emitidos por entidades estrangeiras quando acompanhados de tradução para o português, salvo se comprovada a inidoneidade da entidade emissora.

§ 5º Em se tratando de serviços contínuos, o edital poderá exigir certidão ou atestado que demonstre que o licitante tenha executado serviços similares ao objeto da licitação, em períodos sucessivos ou não, **por um prazo mínimo, que não poderá ser superior a 3 (três) anos.**

...

§ 8º Será admitida a exigência da relação dos compromissos assumidos pelo licitante que importem em diminuição da disponibilidade do pessoal técnico referido nos incisos I e III do caput deste artigo.

§ 12. Na documentação de que trata o inciso I do caput deste artigo, não serão admitidos atestados de responsabilidade técnica de profissionais que, na forma de regulamento, tenham dado causa à aplicação das sanções previstas nos incisos III e IV do caput do art. 156 desta Lei em decorrência de orientação proposta, de prescrição técnica ou de qualquer ato profissional de sua responsabilidade

...

Art. 69. A habilitação econômico-financeira visa a demonstrar a aptidão econômica do licitante para cumprir as obrigações decorrentes do futuro contrato, devendo ser comprovada de forma objetiva, por coeficientes e índices econômicos previstos no edital, devidamente justificados no processo licitatório, e será restrita à apresentação da seguinte documentação:

I - balanço patrimonial, demonstração de resultado de exercício e demais demonstrações contábeis dos 2 (dois) últimos exercícios sociais;

II - certidão negativa de feitos sobre falência expedida pelo distribuidor da sede do licitante.

§ 1º A critério da Administração, poderá ser exigida declaração, assinada por profissional habilitado da área contábil, que ateste o atendimento pelo licitante dos índices econômicos previstos no edital.

§ 2º Para o atendimento do disposto no caput deste artigo, **é vedada a exigência de valores mínimos de faturamento anterior e de índices de rentabilidade ou lucratividade.**

§ 3º **É admitida a exigência da relação dos compromissos assumidos pelo licitante que importem em diminuição de sua capacidade econômico-financeira, excluídas parcelas já executadas de contratos firmados.**

§ 4º A Administração, nas compras para entrega futura e na execução de obras e serviços, poderá estabelecer no edital a exigência de capital mínimo ou de patrimônio líquido mínimo equivalente a até 10% (dez por cento) do valor estimado da contratação.

§ 5º **É vedada a exigência de índices e valores não usualmente adotados para a avaliação de situação econômico-financeira suficiente para o cumprimento das obrigações decorrentes da licitação.**

§ 6º Os documentos referidos no inciso I do caput deste artigo limitar-se-ão ao último exercício no caso de a pessoa jurídica ter sido constituída há menos de 2 (dois) anos."

Do exposto, fica evidente que, no que tange as exigências editalícias, a regra é exigir o indispensável ao cumprimento da obrigação, sendo que, toda e qualquer acréscimo deve ser



prévia e expressamente justificado no estudo técnico preliminar e no termo de referência, de modo a garantir a intelexção do preceito jurídico a ser assegurado, qual seja, indispensáveis para comprovar a possibilidade de cumprimento da obrigação.

Feitas estas ponderações iniciais, passamos a análise de cada item impugnado onde:

Com relação empresa Defendec – Exigência de inclusão na qualificação técnica, da comprovação de possuir Alvará e Certificado expedido pela PF.

Vale destacar que o edital, em seu item 3.1 estabelece expressamente que:

“3.1. Poderão participar desta Licitação todas e quaisquer empresas ou sociedades, regularmente estabelecidas no País, que sejam especializadas e credenciadas no objeto desta licitação e que satisfaçam todas as exigências, especificações e normas contidas neste Edital e seus Anexos.”

Em se tratando de licitação voltada a contratação de serviços de vigilância, é fato inconteste que somente podem participar empresas que estejam devidamente autorizadas à funcionar pela Polícia Federal, nos termos da Lei nº 7.102/83 e portara Portaria nº 3.233/2012-DG/DPF, de 10/12/2012, de modo que, exigir na habilitação tal condicionantes é desnecessária e redundante, pois, se não pode prestar o serviço, não poderia ter participado da licitação, figurando inclusive, motivo para punição.

Nesse sentido, salvo melhor juízo, não se vislumbra que a ausência da disposição impugnada constitua ilegalidade no edital ou permissão à contratação indevida, mas sim excesso de preciosismo que, em tese, não macula sua validade.

Entretanto, considerando que já houve a suspensão do edital, e que é necessária a revisão pontual de seus termos, acata-se parcialmente a impugnação, procedendo expressamente no item 8.2.5, a exigência de comprovação de possuir a empresa alvará e certidão expedida pela PF, nos termos da portaria 3233/2012.

Com relação à empresa Orbenk, temos que:

a) Revisão da Qualificação econômico-financeira para exigir índices contábeis condizentes com os mínimos do art. 69 da Lei 14.133/2021:

Consta do edital como regularidade econômico financeira a seguinte:

“8.2.4. Quanto à regularidade econômico-financeira:

a) Certidão Negativa de Falência, Concordata ou Recuperação Judicial, expedida pelo distribuir da sede da pessoa jurídica, com data de emissão não superior a 60 (sessenta) dias, quando não constar expressamente do corpo da mesma o seu prazo de validade."

Como visto, a qualificação econômico financeira tem como propósito "*demonstrar a aptidão econômica do licitante para cumprir as obrigações decorrentes do futuro contrato*", e deverá se limitar a dois fatores, sendo estes:

"I - balanço patrimonial, demonstração de resultado de exercício e demais demonstrações contábeis dos 2 (dois) últimos exercícios sociais;

II - certidão negativa de feitos sobre falência expedida pelo distribuidor da sede do licitante."

Diante do propósito da exigência, é obvio que o tipo de objeto e natureza é que disciplinarão a necessidade de detalhamento ou, inclusive a sua dispensa.

Tanto assim que o art. 70 inciso III da Lei de licitações assim dispôs:

"Art. 70. A documentação referida neste Capítulo poderá ser:

*... III - **dispensada, total ou parcialmente, nas contratações para entrega imediata,** nas contratações em valores inferiores a 1/4 (um quarto) do limite para dispensa de licitação para compras em geral e nas contratações de produto para pesquisa e desenvolvimento até o valor de R\$ 300.000,00 (trezentos mil reais)."*

Ocorre que, reavaliando os termos do edital, de fato a natureza do objeto, constitutivo de serviço continuado e ininterrupto, não encontra-se inserido no rol de hipóteses em que a exigência legal pudesse ser dispensada, ao revés, pela natureza continuada do objeto, por questão de segurança do contrato, a demonstração do atendimento de índices contábeis através do fornecimento de balanço patrimonial se demonstra necessária.

Assim, procedente a impugnação proposta, cabendo a revisão do edital para incluir exigência aos licitantes de comprovação de índices contábeis condizentes com as necessidades do contrato, nos termos adotados usualmente pela administração para esse tipo de contrato, conforme orientação do corpo técnico contábil desta autarquia.



Diante do exposto, a revisão deste item é medida que se impõe.

b) Suposta ausência de exigência de registro perante o CRA, contrariando a exigência de registro perante o órgão competente.

Com o devido respeito ao entendimento do impugnante, ao contrário do que afirma, para o objeto em questão não há obrigatoriedade do registro da empresa perante o CRA, conforme destaca-se do acórdão da Primeira Câmara do TCU nº 4608/2015-Primeira Câmara, TC 022.455/2013-2, relator Ministro Benjamin Zymler, 18.8.2015, constante do informativo de licitações e contratos nº 256/2015³ do referido órgão, onde:

“3. Nas licitações públicas, é irregular a exigência de que as empresas de locação de mão de obra estejam registradas no Conselho Regional de Administração, uma vez que a obrigatoriedade de inscrição de empresa em determinado conselho é definida em razão de sua atividade básica ou em relação àquela pela qual preste serviços a terceiros, nos termos do art. 1º da Lei 6.839/80. Pedido de Reexame interposto por empresa licitante contestou deliberação que julgara improcedente representação formulada pela recorrente contra suposta irregularidade contida em edital de pregão eletrônico promovido pelo Banco do Brasil S/A para contratação de serviços de vigilância armada. A recorrente alegou, em síntese, que “na contratação de serviços, especialmente de vigilância para a administração pública, seria imprescindível o cumprimento da obrigatoriedade do registro cadastral das empresas de vigilância e do seu Administrador Responsável Técnico no Conselho Regional de Administração, nos termos dos arts. 14 e 15 da Lei 4.769/1965, bem como no art. 5º da Constituição”. Aduziu ainda que “a locação de mão de obra especializada decorre de recrutamento, seleção e treinamento, práticas privativas da profissão do Administrador, conforme alínea ‘b’ do art. 2º da Lei 4.769/1965”. O relator rejeitou as alegações recursais, registrando que “a jurisprudência desta Corte de Contas vem se assentando no sentido de não ser exigível das empresas de locação de mão de obra o registro nos Conselhos Regionais de Administração - CRA para a participação nas licitações da administração pública federal. Somente nos casos em que a atividade fim das

³ Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/jurisprudencia/boletins-e-informativos/informativo-de-licitacoes-e-contratos.htm>

empresas licitantes esteja diretamente relacionada à do administrador é que a exigência de registro junto a Conselho Regional de Administração se mostra pertinente. Não é o caso da contratação de serviços de vigilância armada objeto do pregão em questão". Explicou o relator que tal entendimento estaria de acordo com o art. 37, inciso XXI, da Constituição, o qual "estabelece que, nas licitações, somente se pode fazer exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações que deverão ser assumidas pela futura contratada". Ademais, ressaltou, "a obrigatoriedade de inscrição de empresas em determinado conselho é definida segundo a atividade central que é composta pelos serviços da sua atividade fim, nos termos do art. 1º da Lei 6.839/1980. Dessa forma, os mencionados arts. 2º, alínea 'b', 14 e 15 da Lei 4.769/1965, que dispõem sobre o exercício da profissão de Técnico de Administração, não impõem às empresas que exploram atividade de prestação de serviços de vigilância o registro na entidade competente para a fiscalização do exercício da profissão de administrador". Considerando a improcedência dos argumentos recursais, o Tribunal, pelos motivos expostos no voto, conheceu do Pedido de Reexame para, no mérito, negar-lhe provimento. Acórdão 4608/2015-Primeira Câmara, TC 022.455/2013-2, relator Ministro Benjamin Zymler, 18.8.2015."

Portanto, neste ponto, impassível de correção o edital.

c) Necessidade de exigir experiência mínima de 3 anos de experiencia no edital;

Neste aspecto, a impugnação tem por fundamento possível contradição da exigência aos termos da regulamentação proposta pela União.

Todavia, conforme é de conhecimento público, as regras do poder Executivo da União não se aplicam aos demais entes subnacionais, os quais, por expressa disposição legal, tem autonomia para gerir suas necessidades e formas de aplicação, que no caso do Município de Timbó, se deu através do Decreto 6.770/2023.

Não bastasse isso, como mencionado no prologo, toda e qualquer exigência que imponha "limitação" à concorrência deve ser previa e amplamente justificada, isso não é diferente no que tange a exigência de prazo para experiencias anteriores, onde, o próprio texto normativo



(§5º do art. 67) estabelece como uma possibilidade de inclusão de períodos mínimos, desde que LIMITADOS A 3 ANOS.

Nesse sentido, diante do objeto em questão, salvo melhor juízo, não se vislumbra sentido em exigir período mínimo de experiência da empresa, cabendo a sua demonstração, conforme consta do item 8.2.5.1 alínea “c” do edital.

Diante do exposto, mantém-se o edital nos seus exatos termos

d) ausência de previsão expressa de cláusula de repactuação pela convenção coletiva de trabalho no edital e minuta contratual, o que contraria o disposto no art. 92 da Lei 14.133/21;

Estabelece o art. 92 §4º que:

“Art. 92. São necessárias em todo contrato cláusulas que estabeleçam:

...

§ 4º Nos contratos de serviços contínuos, observado o interregno mínimo de 1 (um) ano, o critério de reajustamento de preços será por:

I - reajustamento em sentido estrito, quando não houver regime de dedicação exclusiva de mão de obra ou predominância de mão de obra, mediante previsão de índices específicos ou setoriais;

II - repactuação, quando houver regime de dedicação exclusiva de mão de obra ou predominância de mão de obra, mediante demonstração analítica da variação dos custos.” grifamos

Denota-se do exposto que a lei exige que, em contratos de natureza continuada e cujo objeto envolva predominância de mão de obra, como o em questão, imprescindível a inclusão de cláusula que estabeleça, além do reajustamento em sentido estrito, a repactuação mediante demonstração analítica da variação dos custos, especificamente por força das consequências decorrentes das Convenções coletivas de Trabalho.

Nesse sentido, em que pese a hipótese de repactuação não esteja afastada pela ausência expressa no edital, eis que decorre de lei, é prudente que, diante da alteração necessária de seus termos, se faça incluir cláusula específica para tanto, motivo pelo qual defere-



se o pedido para inclusão de cláusula específica acerca da repactuação, além do reajustamento já estabelecido.

e) Falta de exigência de planilha de custos e formação de preços para inteligência da proposta, de modo a evitar sobrepreço, preço inexequível ou superfaturamento, nos termos do inciso III do art. 11 da lei 14.133/21;

Conforme consta da impugnação a revisão do edital se justificaria para melhor inteligência da proposta, que, diante da natureza continuada e preponderante de fornecimento de pessoal, tem neste custo, o maior elemento e cujo valor global reduzido pode acarretar a inexequibilidade.

Todavia, em que pese, de fato, a apresentação de planilha de composição de custos da proposta constitua elemento relevante, inclusive para fins de aferição não só da proposta, como também de eventuais repactuações, tal condição não é obrigatória pela legislação, estando ao alvitre do gestor a sua efetiva implementação.

Nesse viés, diante da inclusão da repactuação, entende-se pertinente que se exija no edital o acompanhamento da proposta vencedora com os valores condizentes aos custos detalhados diretos e indiretos envolvidos, os quais servirão como base para toda e qualquer reavaliação de seus termos.

f) Necessidade de inclusão de proibição da participação de cooperativas ONGS e OSCIPS no certame, conforme instrução normativa da União 05/2017.

Por fim, com relação a necessidade de proibição da participação de ONGS ou OSCIPS, consubstanciado no que consta da IN 05/2017 da União, em que pese o referido instrumento não se aplique ao município, referida restrição independe de expressa disposição no edital, até mesmo por que aludidas entidades não pode contratar com o poder público para prestação de serviço, mas sim pactuarem termos de fomento, sujeitando-se as disposições das leis 9799/99 e 13019/2014, e não à Lei nº 14.133/2021.

Ademais, o item 3.9.9 já veda a participação de OSCIP.

De qualquer sorte, considerando o momento de adequação, defere-se o pedido e, ainda que desnecessário, inclua-se de forma expressa a vedação de participação para realização deste objeto das ONGs.

III. DA CONCLUSÃO:

Ante todo o exposto e atendendo aos princípios que regem as licitações públicas, em especial a legalidade, economicidade, oportunidade e conveniência, decide-se por **DEFERIR** integralmente o pedido formulado na impugnação apresentada pela empresa DEFENTEC, no sentido de incluir na qualificação técnica a demonstração de que a empresa possui alvará e certificado junto a PF para exercício da atividade, bem como **DEFERIR-SE PARCIALMENTE** os pedidos formulados pela empresa **ORBENK**, notadamente para adequar as cláusulas 8.2.4 do edital, incluindo-se índices contábeis na qualificação econômico-financeira conforme orientação contábil; Inclusão de cláusulas de repactuação; exigência de planilha com detalhamento de custos junto com a proposta e vedação da participação de ONG para execução do objeto, **INDEFERINDO** o pedido com relação as alterações alusivas à exigência de registro no CRA e de período mínimo de experiência, mantendo-se o edital nos termos em que se encontra, tudo em conformidade e com fundamento no já exposto.

Dê-se ciência ao Impugnante e publicidade da presente decisão, bem como se procedam às demais formalidades determinadas em lei.

Timbó, 04 de dezembro de 2024.

WALDIR GIRARDI

Diretor Presidente do SAMAE

