



**EMENTA:** ADMINISTRATIVO. SECRETARIA DE ESTADO DE SAÚDE. CONTRATAÇÃO. TERCEIRIZAÇÃO. PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS ESPECIALIZADOS DE VIGILÂNCIA OSTENSIVA. PREGÃO ELETRÔNICO. SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS. POSSIBILIDADE DE VIABILIDADE JURÍDICA DESDE QUE ATENDIDAS AS RECOMENDAÇÕES DO OPINATIVO.

## 1. RELATÓRIO

Tratam os autos de procedimento licitatório que objetiva o registro de preços para eventual contratação de empresa especializada para a prestação de serviços de vigilância patrimonial armada e desarmada, diurna e noturna, fixa e motorizada, e de supervisão, integrados aos serviços de monitoramento eletrônico, contemplando a instalação, manutenção e operação de sistema digital de Circuito Fechado de Televisão (CTFV), sistema de alarmes, controle de acesso e de perímetro, centrais de monitoramento e ambiente de conectividade, com a disponibilização de mão-de-obra especializada, materiais, equipamentos e acessórios nas instalações da Secretaria de Estado de Saúde do Distrito Federal (SES-DF), conforme especificações e quantitativos constantes no Termo de Referência ([123125257](#)).

**O valor total estimado para a aquisição é de R\$ 896.341.899,60 (oitocentos e noventa e seis milhões, trezentos e quarenta e um mil, oitocentos e noventa e nove reais e sessenta centavos), em lote único.**

Os autos foram instruídos com:

- a) DOD (119921594);
- b) Mapa de riscos (119990305);
- c) Estudo técnico preliminar (122486955);
- d) Mapa comparativo de preços (121527203) e (123224202);
- e) Edital de audiência pública (120239223) e ata (121604920);
- f) Termo de Referência (122160248);
- g) Notas Técnicas (121896583), (123445223), (123271073), (123584018 e (123589385);
- h) Nota Jurídica 349/2023 - SEPLAD (123918471);

A Secretaria Adjunta de Gestão em Saúde, por meio do Despacho - SES/SAG (125844201), apresentou os questionamentos abaixo delineados, cujos quais serão esclarecidos através deste parecer jurídico, nos termos do art. 4º, §2º da [Portaria nº 115, de 16 de março de 2020](#):

- a) Como definido pela área técnica demandante, pode ser realizado em lote único?
- b) A qual órgão cabe a realização do procedimento licitatório? Bem como a autorização de abertura deste?
- c) Como foi incluído vigilância eletrônica, há a necessidade de seguir a IN relacionada a TI?

É o relatório do necessário.

## 2. FUNDAMENTAÇÃO

### 2.1 Do órgão competente para a realização do procedimento licitatório e sua autorização:

O Decreto nº 39.546, de 19 de Dezembro de 2018, que institui o Regimento Interno da Secretaria de Estado de Saúde do Distrito Federal, traz a seguinte redação:

Art. 187. À Central de Compras - CCOMP, unidade orgânica de execução, diretamente subordinada à Diretoria de Aquisições, compete:

- I - desenvolver as atividades relacionadas às aquisições de materiais e bens, e contratação de serviços por meio de pregão;
- II - analisar e instruir os processos de aquisições de materiais de consumo, materiais médico-hospitalares, medicamentos e bens permanentes, e contratações de serviços;
- III - preparar a documentação da instrução processual e encaminhar para parecer jurídico;
- IV - elaborar e providenciar a publicação edital de licitação na modalidade pregão para as contratações;
- V - realizar o processo licitatório;
- VI - elaborar os atos autorizativos, após a adjudicação e homologação do certame à autoridade competente, e providenciar a publicação dos resultados finais das contratações;

VII - propor a revogação ou anulação do processo de contratações à autoridade competente, quando pertinente;

VIII - acompanhar e acatar as decisões e orientações normativas emanadas da Procuradoria-Geral do Distrito Federal e do Tribunal de Contas do Distrito Federal;

IX - auxiliar, na prestação de informações, em mandados de segurança impetrados contra a Secretaria, relativos às licitações na modalidade pregão;

X - emitir pareceres técnicos sobre recursos administrativos e pedidos de reconsideração relacionados às licitações na modalidade pregão; e

XI - executar outras atividades que lhe forem atribuídas na sua área de atuação.

Com base no referido dispositivo, a SEPLAD, nos presentes autos (DOC Sei. 125077736) entende que a licitação deve se realizar no âmbito da referida Central de Compras da Secretaria de Estado de Saúde. **Tal entendimento seria uma grande mudança de paradigma e colocaria em risco centenas de licitações já realizadas e que desde sempre haviam sido avocadas pela SEPLAD.** Uma mera consulta aos sítios eletrônicos de pregões realizados confirma que a tônica é a licitação avocada pela SEPLAD.

De todo modo, é necessário perquirir o fundamento legal e não apenas o opinativo isolado da AJL/SEPLAD.

A Lei nº 2.340, de 12 de abril de 1999 estabelece:

Art. 2º Fica criada a Central de Compras e Licitações do Distrito Federal, vinculada à Secretaria de Fazenda e Planejamento, com a finalidade de centralizar as licitações de compras, obras e serviços da Administração Direta, Autárquica e Fundadora, e das Empresas Públicas do Distrito Federal.

§ 1º Ficam excluídas da centralização as licitações de compras, obras e serviços realizadas pelas Administrações Regionais, até o limite máximo global mensal estabelecido no [art. 24, I e II, da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993](#).

§ 2º Fica o Governador do Distrito Federal autorizado a excluir do regime de compras de que trata este artigo órgãos e entidades que, pelas suas características e no interesse da Administração, requeiram procedimentos específicos ou de maior agilidade.

Em sequência, foi editado o seguinte decreto (grifamos):

DECRETO Nº 20.375 DE 12 DE JULHO DE 1999

Regulamenta o art. 2º da Lei nº 2.340 de 12 de abril de 1999, que cria a Central de Compras do Distrito Federal.

O GOVERNADOR DO DISTRITO FEDERAL, no uso das atribuições que lhe confere o art. 100, incisos VII, X e XXVI da Lei Orgânica do Distrito Federal, DECRETA:

Art. 1º Fica aprovado o Regimento Interno da Central de Compras do Distrito Federal, na forma do anexo I.

Art. 2º A partir da publicação do presente decreto, caberá à Central de Compras a aquisição de material para utilização na Administração direta, autárquica, fundacional do Distrito Federal e na CODEPLAN, EMATER E NOVACAP, excetuadas as compras de medicamentos e materiais médico-hospitalares, efetuadas pela Secretaria de Saúde e Fundação Hospitalar do Distrito Federal, bem como as compras objeto de processos em andamento.

**Parágrafo 1º - Ficam excluídas da centralização de que trata o caput deste artigo a Secretaria de Saúde e a Fundação Hospitalar do Distrito Federal nas aquisições relativas a medicamentos e materiais médico-hospitalares. (Parágrafo acrescido(a) pelo(a) Decreto 20474 de 03/08/1999).**

Parágrafo 2º - As compras cujos procedimentos licitatórios são anteriores à publicação deste Decreto, nos órgãos e entidades de que trata o caput deste artigo, serão processadas nas unidades orçamentárias de origem. (Parágrafo acrescido(a) pelo(a) Decreto 20474 de 03/08/1999).

Parágrafo 3º - As licitações para contratação de obras, prestações de serviços e às licitações para as demais empresas públicas serão regulamentadas pelo Governador e atribuídas à Central de Compras. (Parágrafo alterado(a) pelo(a) Decreto 20474 de 03/08/1999).

Art. 3º Aos titulares das unidades orçamentárias fica assegurada a competência para adjudicar os procedimentos licitatórios homologados pela Central de Compras do Distrito Federal, ratificadas as competências previstas nos artigos 6º, 38 e 39 do Decreto nº 16.098 de 29.11.94.

Art. 4º Os procedimentos da Central de Compras serão estabelecidos em Instruções Normativas a serem baixadas oportunamente pelo respectivo Diretor Geral.

Art. 5º Este Decreto entra em vigor na data da sua publicação.

Art. 6º Revogam-se as disposições em contrário.

Tal norma é especial e portanto não derogável pela norma geral que estabelece a estrutura de um regimento interno de uma secretaria de estado. Aplica-se o princípio de a *lei geral posterior não revoga* a *lei especial* anterior, especialmente se todo o arcabouço normativo é no sentido da centralização pela SEPLAD, em virtude de sua maior *expertise* técnica.

Com efeito, o Decreto Distrital n.º 44.330, de 16 de Março de 2023, que regulamenta a Lei de Licitações e Contratos no âmbito da Administração Pública do Distrito Federal, dispõe que:

Seção III

Da Centralização dos Procedimentos de Aquisição de Bens e Serviços

Art. 36. **Compete à Secretaria de Estado de Planejamento, Orçamento e**

**Administração do Distrito Federal executar** as atividades de administração de materiais e serviços em geral e **suas licitações** e estabelecer os parâmetros e procedimentos referentes aos respectivos contratos, observadas as regras de competência e os procedimentos para a realização de despesas da Administração direta, autárquica e fundacional do Distrito Federal, bem como:

I - instituir instrumentos que permitam, preferencialmente, a centralização dos procedimentos de aquisição e contratação de bens e serviços em geral.

Ademais, o art. 27 do [Decreto nº 39.103, de 06 de junho de 2018](#) assim disciplina:

Art. 27. A Secretaria de Estado de Planejamento, Orçamento e Gestão exercerá as funções de órgão central do Sistema de Registro de Preços, no âmbito do Distrito Federal, **bem como poderá acumular as funções de órgão gerenciador nas compras compartilhadas previstas na Lei Distrital nº 2.340, de 1999.**

O instrumento que já perfaz tais funções normativas é o **já jamais revogado** Decreto nº 20.375 de 12 de julho de 1999 e, dessa forma, somente devem ser licitados na SES/DF aquisições relativas a medicamentos e materiais médico-hospitalares.

Dessa forma, compete à SEPLAD primar pela centralização das compras governamentais e atuar como órgão gestor do sistema, de modo que **o ato de autorização do procedimento, pelo seu titular, no caso concreto, é válido e produz efeitos**, embora a matéria, como um todo, merecesse revisão por decreto que melhor disciplinasse as atribuições e especificidades das contratações da Secretaria de Estado de Saúde.

De todo modo, na medida em que a competência para o principal atrai a competência para o acessório, cabe à SEPLAD cumprir as seguintes atribuições em relação a bens ou serviços que sejam inespecíficos à SES/DF, previstas no art. 5º do [Decreto nº 39.103, de 06 de junho de 2018](#), no que couber:

Art. 5º Caberá ao órgão gerenciador a prática de todos os atos de controle e administração do Sistema de Registro de Preços, e ainda o seguinte:

I - registrar sua intenção de registro de preços no Portal de Compras do Distrito Federal;

**II - consolidar informações relativas à estimativa individual e total de consumo;**

**III - promover a adequação dos termos de referência ou projetos básicos encaminhados pelos participantes para atender aos requisitos de padronização e racionalização;**

**IV - promover atos necessários à instrução processual para a realização do procedimento licitatório;**

**V - realizar pesquisa de mercado para identificação do valor estimado da licitação e consolidar os dados das pesquisas de mercado realizadas pelos órgãos e entidades participantes;**

VI - confirmar junto aos órgãos e entidades participantes a sua concordância com o objeto a ser licitado, inclusive quanto aos quantitativos e termo de referência, projeto básico ou plano de trabalho;

**VII - realizar o procedimento licitatório;**

**VIII - gerenciar a ata de registro de preços;**

IX - conduzir eventuais renegociações dos preços registrados;

X - aplicar, garantida a ampla defesa e o contraditório, as penalidades decorrentes de infrações no procedimento licitatório; e

XI - aplicar, garantida a ampla defesa e o contraditório, as penalidades decorrentes do descumprimento do pactuado na ata de registro de preços ou do descumprimento das obrigações contratuais, em relação às suas próprias contratações.

XII - autorizar, excepcional e justificadamente, a prorrogação do prazo previsto no § 6º do art. 22 deste Decreto, respeitado o prazo de vigência da ata, quando solicitada pelo órgão não participante;

XIII - autorizar a solicitação de adesão às atas de registro de preços sob sua gestão.

§ 1º A ata de registro de preços, disponibilizada no Portal de Compras do Distrito Federal, poderá ser assinada por certificação digital.

§ 2º O órgão gerenciador poderá solicitar auxílio técnico aos órgãos participantes para execução das atividades previstas nos incisos II, III, IV, V e VI deste artigo.

Cabe, portanto, à SES-DF, encaminhar o ETP e a minuta do projeto básico ou do termo de referência, para as adequações e licitação inteiramente pela SEPLAD, inclusive quanto ao elemento técnico de Tecnologia de Informação (a cargo da SEPLAD) e realização da pesquisa de preços (a cargo da SEPLAD). A matéria, repita-se, necessitaria de melhor revisão após a edição da Lei nº 14.133/2021, para ficar mais clara a competência da SEPLAD para o que seja inespecífico e da SES-DF para o que seja específico à sua atuação (v. g. medicamentos, insumos médico hospitalares).

De todo modo, a competência da SEPLAD não retira a competência do titular da pasta de saúde de realizar questionamentos técnicos e jurídicos e de coordenar suas áreas próprias, além de determinar as adequações no termo de referência que entenda pertinentes, na medida em que a futura ordenação de despesa será sua.

## 2.2 Do Estudo Técnico Preliminar e da divisão em lotes

O Estudo Técnico Preliminar - ETP é documento que deve fornecer uma base sólida para a tomada de decisão, assegurando que todas as opções sejam consideradas e que os prós e contras de cada uma sejam devidamente avaliados. Isso reduz o risco de decisões precipitadas e assegura que o projeto escolhido seja o mais adequado às necessidades e objetivos da organização.

Destarte, o ETP também desempenha um papel crucial na identificação de riscos associados ao projeto. Ao antecipar possíveis problemas e obstáculos, é possível desenvolver estratégias para mitigá-los ou evitá-los, aumentando assim as chances de sucesso do projeto. O estudo técnico preliminar contribui para o planejamento estratégico, fornecendo informações detalhadas sobre os recursos necessários, os prazos, os custos e os potenciais benefícios do projeto. Isso permite que a organização aloque recursos de maneira eficiente e estabeleça um cronograma realista para a execução do projeto.

Outrossim, o estudo técnico preliminar é essencial para avaliar a viabilidade técnica e econômica do projeto. Ele analisa se o projeto é tecnicamente possível de ser realizado com os recursos e tecnologias disponíveis e se os benefícios esperados justificam os custos envolvidos. Esta análise ajuda a evitar investimentos em projetos que não são viáveis ou que não oferecem um bom retorno sobre o investimento.

Dessa forma, o ETP é um documento sobre **fatos, circunstâncias e evidências reais e não um documento puramente jurídico, onde se discuta interpretação de portarias ou decisões em outros processos.**

Nesse giro, *permissa maxima venia*, o ETP juntado aos autos é totalmente insubsistente à finalidade pretendida, pois não traz dados de levantamento dos prós e contras das opções disponíveis, limitando-se a afirmar que dispositivos legais autorizariam a vigilância eletrônica, porém em uma interpretação jurídica superficial.

Como questão preliminar, já que a discussão foi mais jurídica do que técnica, deveria ter sido levantado que no âmbito da União, já vigeu a completa vedação da contratação integrada de vigilância ostensiva em conjunto com vigilância eletrônica, em virtude do **ACÓRDÃO 1753/2008 - PLENÁRIO**, exarado pelo **Tribunal de Contas da União**:

"9.1.5. oriente os órgãos/entidades integrantes do Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais a:

I - absterem-se de licitar serviços de instalação, manutenção ou aluguel de equipamentos de vigilância eletrônica (alarmes, circuito fechado de TV, etc) em conjunto com serviços contínuos de vigilância armada/desarmada ou de monitoramento eletrônico;

II - observarem que os serviços de instalação e manutenção de circuito fechado de TV ou de quaisquer outros meios de vigilância eletrônica são serviços de engenharia, para os quais devem ser contratadas empresas que estejam registradas no CREA e que possuam profissional qualificado em seu corpo técnico (engenheiro), detentor de atestados técnicos compatíveis com o serviço a ser executado;"

**Em sequência, o panorama foi alterado pela edição da INSTRUÇÃO NORMATIVA Nº 5, DE 26 DE MAIO DE 2017, que em seu anexo VI-A, dispõe:**

9. É permitida a licitação:

a) para a contratação de serviços de instalação, manutenção ou aluguel de equipamentos de vigilância eletrônica em conjunto com serviços contínuos de vigilância armada/desarmada ou de monitoramento eletrônico, sendo vedada a comercialização autônoma de equipamentos de segurança eletrônica, sem a prestação do serviço de monitoramento correspondente; e

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

9.1. Os serviços de instalação e manutenção de circuito fechado de TV ou de quaisquer outros meios de vigilância eletrônica são serviços de engenharia, para os quais devem ser contratadas empresas que estejam registradas no CREA e que possuam profissional qualificado em seu corpo técnico (engenheiro), detentor de atestados técnicos compatíveis com o serviço a ser executado.

Tais observações seriam suficientes do ponto de vista estritamente jurídico, **mas não representam o fim das devidas justificativas técnicas.**

De todo modo, como o ETP pretendeu ser mais jurídico do que técnico, passemos a uma análise de alguns pontos de sua argumentação, sempre lembrando que o objeto da contratação de vigilância armada e desarmada acrescida de elemento eletrônico:

Achado	Conteúdo da lei ou ato referido	Pertinência com a discussão
"Tal objetivo vem sendo perseguido por avaliações e estudos ao longo do tempo, cuja vontade da sociedade encontra-se estampada também na Lei Distrital nº 4.635, de 23 de agosto de 2011 que, mesmo não regulamentada, deve ser respeitada em face da vontade legislativa de monitoramento eletrônico das áreas internas e externas das unidades de saúde das unidades de terapia intensiva neonatal, os berçários e as maternidades."	<b><u>Lei Distrital nº 4.635, de 23 de agosto de 2011</u></b> <i>Art. 1º As unidades de terapia intensiva neonatal, os berçários e as maternidades das redes de saúde pública e privada do Distrito Federal serão monitorados permanentemente por equipamentos de áudio e vídeo.</i> <i>§ 1º O sistema de monitoramento de que trata esta Lei destina-se exclusivamente à preservação da segurança dos recém-nascidos internados nas referidas instalações hospitalares.</i> <i>§ 2º O sistema de que trata o caput deverá abranger a instalação de câmeras de vídeo e sistema de gravação de imagens para monitoramento inclusive das áreas de circulação internas e externas do estabelecimento.</i>	<b>A pertinência com a discussão é meramente periférica.</b> O legislador, a fim de resguardar presumivelmente o fenômeno da troca de recém nascidos, elegeu especial preocupação com o monitoramento, por câmeras de segurança, das unidades de terapia intensiva neonatal, os berçários e as maternidades das redes de saúde pública e privada do Distrito Federal. A referida lei, embora vigente, é de iniciativa parlamentar e jamais foi regulamentada. Dessa forma, ao criar novas despesas para a Administração, deve ser interpretada restritivamente, para, se for o caso, implementar-se monitoramento por câmera nas unidades de terapia intensiva neonatal, os berçários e as maternidades das redes de saúde pública e não como justificativa para ser a inclusão, em lote único de R\$ 890 milhões de monitoramento "humano" e "eletrônico" nos mais variados tipos de estabelecimento de saúde. Dessa forma, se o interesse é atender a tal demanda, poderiam e deveriam ser

<p>"A lei mencionada, assim como a expansão desse modelo de segurança patrimonial em diversos órgãos da Administração Pública Direta e Indireta, Autárquicas e Fundacionais do Distrito Federal, além de outras unidades federativas do País, e a determinação contida na Decisão nº 5277/2016 do Egrégio Tribunal de Contas do Distrito Federal, acerca da "possibilidade de utilização de monitoramento remoto para supervisão das áreas a serem protegidas, em acréscimo à força de trabalho prevista", serviram de input para a realização do presente Termo de Referência, ampliando a sua aplicação para todos os ambientes das unidades controladas pela SES/DF, em consonância com os princípios da eficiência e da economicidade. "A lei mencionada, assim como a expansão desse modelo de segurança patrimonial em diversos órgãos da Administração Pública Direta e Indireta, Autárquicas e Fundacionais do Distrito Federal, além de outras unidades federativas do País, e a determinação contida na Decisão nº 5277/2016 do Egrégio Tribunal de Contas do Distrito Federal, acerca da "possibilidade de utilização de monitoramento remoto para supervisão das áreas a serem protegidas, em acréscimo à força de trabalho prevista", serviram de input para a realização do presente Termo de Referência, ampliando a sua aplicação para todos os ambientes das unidades controladas pela SES/DF, em consonância com os princípios da eficiência e da economicidade."</p>	<p><u>Lei Distrital nº 4.635, de 23 de agosto de 2011</u> (conteúdo já transcrito acima).</p> <p><b>Decisão nº 5277/2016 (TCDF)</b></p> <p><i>q) envie os esforços necessários de modo a finalizar os estudos realizados pelo grupo de trabalho noticiado na Ata de Reunião nº 01/2016 – SCG, indicando, de forma precisa, os casos e situações onde os "postos de vigilância desarmada" deverão ser substituídos por "agentes de portaria", em homenagem ao princípio da economicidade, atentando para peculiaridades e atribuições de cada cargo, a fim de evitar que atribuições específicas do cargo de vigilante sejam exercidas (indevidamente) pelos agentes de portaria, bem como que a análise em comento leve em consideração a possibilidade de utilização de monitoramento remoto para supervisão das áreas a serem protegidas, em acréscimo à força de trabalho prevista;</i></p>	<p>criados procedimentos licitatórios próprios ou lotes destinados a tais particularidades.</p> <p><b>A pertinência à discussão é um pouco maior.</b> A economicidade pode justificar o monitoramento remoto para além da vigilância "humana", a partir dos adequados estudos. Onde estão os estudos? O próprio ETP analisado não é peça de estudo técnico, porém "de transcrição jurídica copiar e colar" de "passagens jurídicas". Ademais, a referida decisão, relida em sua íntegra, apresenta grande preocupação com a divisão em lote, vejamos: "<i>r) reveja a dimensão dos lotes previstos no edital, de modo a adequá-los a patamares uniformes e que sejam devidamente motivados, em atendimento ao disposto no art. 23, § 1º, da Lei nº 8666/1993 e/ou, se preferir, apresente as justificativas que entender pertinentes</i>";. É exagerado pretender, a partir da referida decisão, extrair o "input" (sic) para uma licitação plenamente integrada do elemento "humano" e "eletrônico" em lote único de R\$ 890 milhões.</p>
<p>"No que concerne à contratação de empresa especializada em serviços de vigilância, esta será realizada com respaldo no Decreto Distrital nº 39.978/2019, que, entre outras disposições, fixou os campos de terceirização na Administração Pública do Distrito Federal, estando em seu artigo primeiro, caput, previsão expressa de terceirização de serviços de vigilância patrimonial, o que inclui toda a tecnologia disponível, na forma prevista no art. 17º, § 1º, da Portaria DG/PF nº 18.045/2023, que disciplina as atividades de segurança privada, em consonância com a Lei nº. 7.102/83 e com o Decreto nº 89.056/93."</p>	<p><b>Decreto Distrital nº 39.978/2019-</b> nada refere de forma específica sobre vigilância eletrônica.</p> <p><b>Portaria DG/PF nº 18.045/2023 (grifamos)</b></p> <p><i>Art. 17. As empresas de vigilância patrimonial não poderão desenvolver atividades econômicas diversas das que estejam autorizadas.</i></p> <p><i>§ 1º Para o desenvolvimento de suas atividades, a empresa de vigilância patrimonial poderá utilizar toda a tecnologia disponível, desde que não represente ameaça à vida, à saúde e à dignidade da pessoa humana.</i></p> <p><i>§ 2º Os equipamentos e sistemas eletrônicos utilizados na forma do § 1º deste artigo somente poderão ser fornecidos pela empresa de vigilância patrimonial sob a forma de comodato.</i></p> <p><i>§ 3º As atividades de instalação, vistoria e atendimento técnico de acionamento de alarmes não poderão ser realizadas por vigilante, o qual é responsável apenas pelas atividades previstas no art. 10 da Lei nº 7.102, de 1983.</i></p>	<p><b>A norma é mais uma restrição do que uma autorização.</b> As empresas de vigilância privada atuam no mesmo mercado das empresas de vigilância eletrônica. Para regular os conflitos entre os segmentos, passou a ser possível entender, como por exemplo, no Parecer 835/2012 - DELP/CGSP (Polícia Federal) que "<i>as empresas de segurança privada podem prestar serviços de vigilância eletrônica, sendo vedada, contudo, a venda, aluguel, ou qualquer outra forma de comercialização autônoma de material ou equipamentos de segurança, sem a prestação do serviço de monitoramento correspondente. (...) Como visto, a CGCSP entende ser possível que tais atividades sejam prestadas por empresas de segurança privada (vedada a comercialização autônoma do material ou equipamentos) não havendo impedimento, no entanto, para que tais serviços sejam prestados por empresa de segurança eletrônica. Não se trata de atividade exclusiva de vigilante...</i>". Portanto, de forma típica o mercado comportaria empresas de vigilância patrimonial (que também podem crescer elementos eletrônicos, desde que não cobrem por eles, já que devem ser fornecidos em comodato, que é o empréstimo gratuito de coisas fungíveis) e empresas de vigilância eletrônica. Qual seria a razão para a competitividade de algo que é múltiplo fosse concentrado em um único lote, sem nenhum tipo de parcelamento? A razão deve ser técnica, não meramente jurídica.</p>
	<p><b>Processo nº 29.739/09, item 44 e seguintes (relatório da área técnica, não se trata de decisão).</b></p> <p><i>44. Assim, consideramos que a sinergia proporcionada pelo serviço integrado, tomando a vigilância mais eficiente e operacional, justifica o não parcelamento do objeto.</i></p> <p><i>45. Contudo, discordamos do argumento da SUPRI/SEPLAG de que não há restrição à competitividade: "Importante mencionar que a adoção do citado modelo não configura restrição de competitividade, já que a participação é permitida à todas as empresas autorizadas, de acordo com o princípio da isonomia, desde que comprovados os requisitos mínimos previstos no ato convocatório, conforme determina o art. 37, XXI, da Constituição Federal." (fls. 99).</i></p> <p><i>46. A restrição pode não ser desnecessária ou</i></p>	

"Com base em toda a fundamentação apresentada, entende que não se justifica a divisão do objeto quanto aos serviços que serão desempenhados. Até mesmo porque "a sinergia proporcionada pelo serviço integrado, tornando a vigilância mais eficiente e operacional, justifica o não parcelamento do objeto", conforme destacou o TCDF no Processo nº 29.739/09, item 44."

*injustificada, mas há restrição, visto que muitas das empresas de serviços de vigilância humana não estão preparadas para a vigilância eletrônica.*

*47. Prova disso é a quantidade de impugnações e mandados de segurança contra a unificação dos serviços na Concorrência Pública nº 036/2005-Caesb.*

*48. Ao analisarmos o desfecho desse Certame, verifica-se que houve apenas uma empresa habilitada: Brasília Empresa de Segurança Ltda. (fls. 132-133).*

*49. Todas as cinco empresas que foram inabilitadas (Blindar Segurança Integrada Ltda.; Lema Segurança Ltda.; Life Defense Segurança Ltda.; Patrimonial Segurança Integrada Ltda.; e Santa Helena Vigilância Ltda.) tinham uma característica em comum: nenhuma delas possuía, no quadro permanente, responsável técnico com registro no CREA (fls. 132-133). Isso significa que nenhuma delas estava habilitada para o serviço de vigilância eletrônica.*

*50. Além dessas cinco empresas inabilitadas, outras quatro, conforme o § 9 da Informação nº 34/07-3ª ICE/Acomp, chegaram a impetrar mandado de segurança na justiça contra a unificação dos serviços de vigilância humana e eletrônica, mas desistiram de participar em virtude de terem sido negados: Reman Segurança Privada Ltda.; Vip Segurança Ltda.; Confederal Vigilância e Transporte de Valores Ltda.; e Dragon Vigilância e Segurança Ltda.*

*51. Na Concorrência Pública nº 036/2005-Caesb, assim como no edital em análise, foi vedada a participação de empresas constituídas em consórcio (fls. 134-135). Consideramos que essa cláusula foi excessivamente restritiva.*

*52. A competição certamente seria ampliada se fosse permitida a associação de empresa especializada em vigilância humana com outra especializada em sistemas eletrônicos de segurança, por exemplo.*

*53. Somos, portanto, com vistas à ampliação da competição, que seja determinado à SEPLAG a retirada da restrição, constante do item 2.3.2 do edital, à participação de empresas constituídas em consórcios, ou a apresentação de razões de justificativa.*

**A pertinência com o tema é maior.** Na decisão liminar da em. Conselheira Anilcélia Machado, foi disposto: "O Corpo Técnico, de outra parte, retira a restrição ao não parcelamento do objeto, tendo em consideração as novas ponderações da jurisdição, concluindo tratar-se de uma solução integrada, o que está de acordo com as decisões judiciais apontadas na instrução. Nesse ponto, considero razoável a sugestão de se determinar à SEPLAG a retirada da vedação da participação de consórcios, o que ampliaria a competitividade, pois permitiria a associação de empresas de segurança ostensiva com outras do ramo de sistemas eletrônicos de vigilância." A decisão foi confirmada pelo plenário. Entretanto, não se sabe o desfecho final pois a licitação foi cancelada pela SEPLAD.

Ao fim e ao cabo, embora exista um caminho jurídico para justificar uma contratação integrada de vigilância patrimonial e vigilância eletrônica, esta dependeria:

- Da demonstração técnica, e não meramente retórica, da sinergia que se alcançaria (com dados, números, planilhas, demonstrativos e levantamentos), coisa que o ETP não cumpre. Por que não seria mais vantajoso a contratação separada dos objetos e com garantia de interoperabilidade?

- Da demonstração que embora integrados os serviços, não haveria possibilidade de divisão em lotes em função da área geográfica, pois, por exemplo, se existem sete superintendências de saúde, não seria viável a existência de sete lotes, ainda que integrados quanto as soluções humana e eletrônica?

- Na medida em que a Portaria DG/PF nº 18.045/2023, art. 17, não admite se possa cobrar pela vigilância eletrônica (que seria ofertada em regime de comodato), como isso seria tratado na formação do preço? Ou é inaplicável tal dispositivo? De que forma licitações da União tratam a questão?

- Embora uma decisão do E. TCDF isolada e cujo certame subjacente foi cancelado, admita o consórcio de empresas de segurança ostensiva com outras do ramo de sistemas eletrônicos de vigilância como solução para a evidente crise de competitividade, não faria mais sentido licitações ou lotes separados para as demandas, sempre ficando claro o dever de colaboração entre as partes, coordenadas e fiscalizadas pelo órgão público e com garantia de interoperabilidade?

Com efeito, se um objeto, por não ser usual no mercado, depende do consórcio entre empresas para ser fornecido, ele permaneceria como comum? Nos termos do Parecer Referencial nº 44/2023 não permaneceria, pois não corresponderia às especificações usuais de mercado, e, dessa forma, não poderia ser licitado por meio de pregão, ao menos em um juízo preliminar. A área técnica deveria então, de uma forma que também não foi realizada, verificar a experiência de outras unidades da federação, fazer um levantamento do mercado para pequirir se o objeto é usualmente oferecido dessa forma, além de trazer dados e elementos técnicos concretos e não meramente retóricos sobre a questão.

Como exemplo, o Pregão Eletrônico pelo Sistema de Registro de Preços 3/2022, efetuado pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) - Superintendência Regional Sudeste II (SRSE-II), apresentou 14 lotes.

Sobre ele, a área técnica do TCU fez os seguintes apontamentos:

**Item c: modelagem do objeto do certame agrupando vigilância ostensiva**

*patrimonial desarmada e serviços de vigilância eletrônica, que, em tese, poderiam ser licitadas separadamente, tendo em vista que, segundo a Súmula 247 do TCU, o objeto do certame deve ser dividido por itens, desde que não haja prejuízo para o conjunto ou complexo ou perda de economia de escala, tendo em vista o objetivo de propiciar a ampla participação de licitantes que, embora não dispondo de capacidade para a execução, fornecimento ou aquisição da totalidade do objeto, possam fazê-lo com relação a itens ou unidades autônomas, devendo as exigências de habilitação adequar-se a essa divisibilidade.*

Acórdão do TCU, proferido no TC 020.741/2022-7, considerou válida a integração em virtude das justificativas técnicas, entretanto, observe-se que a licitação estava dividida em lotes de acordo com a ordem geográfica. No presente processo, entretanto, faltam tanto justificativas técnicas da junção de objetos diversos quanto qualquer divisão geográfica em lotes.

Cabe dizer, por oportuno, que alegações de vantajosidade para Administração não podem servir como justificativa para a cessação completa de competitividade, especialmente quando se tratar de contratação envolvendo grande vulto, pois é princípio da ordem econômica a competitividade e a livre concorrência (CF/88, art. 170, inciso IV). São princípios básicos da licitação tanto a vantajosidade para a Administração quanto a isonomia entre os licitantes.

Repisando ainda a questão da contratação em lote único, registra-se que a jurisprudência é sólida no sentido de que, na medida do possível, quando os objetos da contratação forem de naturezas diversas, complexos ou divisíveis, deve-se **privilegiar o seu parcelamento**, a fim de se ampliar a competitividade, salvo se existir impedimento de ordem técnica ou econômica devidamente justificado.

A esse respeito a jurisprudência do TCU é pacífica no sentido de que "**no âmbito do sistema de registro de preços, a modelagem de aquisição por preço global de grupo de itens é medida excepcional que precisa ser devidamente justificada, além de ser, em regra, incompatível com a aquisição futura de itens isoladamente**".

Nesse sentido, o Parecer Referencial SEI-GDF nº 44/2023 - PGDF/PGCONS (122474900) estabeleceu que "*o critério de julgamento de menor preço por grupo de itens somente poderá ser adotado quando for demonstrada a inviabilidade de se promover a adjudicação por item e for evidenciada a sua vantagem técnica e econômica, e o critério de aceitabilidade de preços unitários máximos deverá ser indicado no edital.*"

Com efeito, parcelamento é a medida recomendada quando existir parcela de natureza específica que possa ser executada por empresas com especialidades próprias ou diversas e for viável técnica e economicamente, em consagração à isonomia e a competitividade.

Esses são alguns dos entendimentos fixados pelo Tribunal de Contas da União sobre o assunto:

#### **Acórdão 1491/2009 Plenário (Sumário)**

A contratação de sistema informatizado e dos correspondentes serviços continuados de manutenção pós-garantia devem ser licitados ou adjudicados de forma separada, sempre que esse parcelamento for viável técnica e economicamente e os dois objetos admitirem fornecedores distintos, nos termos do art. 23, §1º, da Lei 8.666/1993.

#### **Acórdão 839/2009 Plenário (Sumário)**

Em consonância com o disposto nos arts. 3º, § 1º, inciso I, e 23, §§ 1º e 2º, da Lei nº 8.666/1993, incumbe ao gestor promover o parcelamento do objeto a ser licitado com vistas ao melhor aproveitamento dos recursos disponíveis no mercado e à ampliação da competitividade, ou, na impossibilidade técnica e econômica de fazê-lo, apresentar justificativas fundamentadas nos autos do procedimento licitatório.

#### **Acórdão 3041/2008 Plenário (Sumário)**

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.

Ademais, por envolver contratação de TIC, deve ser aplicada a INSTRUÇÃO NORMATIVA SGD/ME nº 94, DE 23 DE DEZEMBRO DE 2022, com todos os seus contornos, como tratado a seguir.

### **2.3 Da Instrução Normativa SGD/ME nº 94, de 23 de dezembro de 2022:**

Verifica-se que a pretensa contratação também incluí o fornecimento de serviços de tecnologia da informação, que enseja "[...] *serviços de monitoramento eletrônico, contemplando a instalação, manutenção e operação de sistema digital de Circuito Fechado de Televisão (CFTV), sistema de alarmes, controle de acesso e de perímetro, centrais de monitoramento e ambiente de conectividade [...]*.

Neste ponto, a Secretaria de Estado de Saúde recentemente editou Portaria nº 430, de 27 de outubro de 2023 que trata das contratações de bens e serviços de tecnologia da informação e define a utilização de forma vinculante da regulamentação editada pela União (Instrução Normativa SGD/ME nº 94, de 23 de dezembro de 2022), nos termos do art. 187 da Lei 14.133/2021 e do art. 269-A do Decreto nº 44.330, de 16 de março de 2023:

Art. 187. Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão aplicar os regulamentos editados pela União para execução desta Lei.

Art. 269-A. A Administração Pública Direta e Indireta do Distrito Federal, excetuadas as empresas estatais independentes, adotará a regulamentação editada pela União sobre as contratações de bens e serviços de tecnologia da informação. [\(Acrescido\(a\) pelo\(a\) Decreto 45011](#)

Por oportuno, considera-se como solução de TIC para fins da Instrução Normativa SGD/ME nº 94, de 23 de dezembro de 2022 (art. 2º, inciso IV): "conjunto de bens e/ou serviços que apoiam processos de negócio mediante a conjugação de recursos de TIC, de acordo com as premissas definidas no Anexo II desta".

A adesão à regulamentação editada pela União, e em particular à Instrução Normativa SGD/ME nº 94, de 23 de dezembro de 2022, assegura uma harmonização das práticas de contratação de TI com os padrões e diretrizes estabelecidos em nível federal. Isso facilita a padronização, a comparabilidade e a avaliação de desempenho dos contratos, contribuindo para a melhoria contínua dos processos de contratação.

O normativo da SES/DF vai de encontro à necessidade de se promover procedimentos licitatórios competitivos, onde todos os licitantes tenham igualdade de oportunidades e condições, garantindo assim uma seleção justa e imparcial das propostas, o que não só assegura a obtenção de melhores condições contratuais para a Administração Pública, mas também promove a integridade e a transparência no processo de contratação.

Não há nos autos indicativo de que a demanda tenha se submetido às diretrizes delineadas pela União, incorporada pela Secretaria de Saúde com caráter vinculante. Assim, recomenda-se ao gestor que a demanda seja devidamente enquadrada nas diretrizes da Instrução Normativa SGD/ME nº 94, de 23 de dezembro de 2022.

#### 2.4 Considerações adicionais

Para além do exposto, é prudente mencionar que no tocante ao preço/valor da licitação, além da ampla e adequada pesquisa de preços, deve haver avaliação criteriosa das propostas em termos de custo-benefício, com o objetivo de assegurar que as contratações realizadas ofereçam a melhor relação possível para a Administração Pública, com o fim de contribuir para a otimização dos recursos públicos e para a entrega de serviços mais eficientes e eficazes à sociedade.

O caso dos autos insere-se nas diretrizes das contratação de grandes vultos, sendo o valor quatro vezes maior daquele definido no inciso XXII do art. 6º da Lei 14.133/2021:

Art. 6º Para os fins desta Lei, consideram-se:

XXII - obras, serviços e fornecimentos de grande vulto: aqueles cujo valor estimado supera R\$ 200.000.000,00 (duzentos milhões de reais);

Nesse viés, é obrigatório ao gestor a adoção de mecanismos de *compliance*, nos termos do art. 25, §4º da Lei 14.133/2021:

Art. 25. O edital deverá conter o objeto da licitação e as regras relativas à convocação, ao julgamento, à habilitação, aos recursos e às penalidades da licitação, à fiscalização e à gestão do contrato, à entrega do objeto e às condições de pagamento.

§ 4º Nas contratações de obras, serviços e fornecimentos de **grande vulto**, o edital deverá prever a obrigatoriedade de implantação de programa de integridade pelo licitante vencedor, no prazo de 6 (seis) meses, contado da celebração do contrato, conforme regulamento que disporá sobre as medidas a serem adotadas, a forma de comprovação e as penalidades pelo seu descumprimento.

A exigência visa a criação de mecanismos e instrumentos de integridade aptos ao combate à fraudes e condutas corruptivas no âmbito das contratações públicas, bem como o tratamento de riscos que possam afetar a imagem do Poder Público e da própria empresa contratada.

De mais a mais, há nos autos indicação de utilização da minuta padrão constante do Parecer Referencial SEI-GDF nº 44/2023 - PGDF/PGCONS ([123799132](#)) desta Casa Jurídica, bem como das minutas de contrato e atas de registro de preços disponibilizadas no link: [Modelos padronizados de Licitações e Contratos conforme Lei nº 14.133/21](#) do site [www.gov.br/compras/pt-br](http://www.gov.br/compras/pt-br), anexada ao processo como Contrato Minuta Serviços Contínuos COM SEGES/AGU ([123797837](#)) e Ata de Registro de Preços SEGES/AGU ([123798410](#)), o que dispensa a manifestação específica sobre tais instrumentos.

Igualmente, após o presente opinativo e pelo uso de tais instrumentos padronizados, qualquer dúvida jurídica remanescente deverá ser respondida exclusivamente pela AJL/SEPLAD.

### 3. CONCLUSÃO

Posto isso, opina-se que pode ser viável o procedimento licitatório, desde que observadas as recomendações exaradas no bojo deste opinativo, em especial:

a) seja observada a competência da SEPLAD para a licitação e do seu titular para a autorizar, nos termos do Decreto nº 20.375 de 12 de julho de 1999 e normas da Lei nº 14.133/2021;

b) seja revisado o ETP para que dele constem elementos técnicos, quantificações e enfreteamento das questões de viabilidade em termos de verificação de evidências que não sejam puramente de argumentação jurídica,

c) seja dividida a licitação em lotes e buscado o máximo parcelamento do objeto enquanto mantida a economia de escala ou traga-se robusta justificativa técnica em contrário;

d) seja justificado que a junção dos objetos não afasta o bem pretendido das especificações usuais do mercado, o descaracterizando enquanto comum e atraindo diversa modalidade licitatória diferente do pregão;

e) seja seguido o trâmite da Instrução Normativa SGD/ME nº 94, de 23 de dezembro de 2022, nos termos do art. 187 da Lei 14.133/2021 e do art. 269-A do Decreto nº 44.330, de 16 de março de 2023;

f) seja contemplado o art. 25, §4º da Lei 14.133/2021 ou justificado se a ausência de regulamentação impossibilita sua implementação.

Após o presente opinativo e pelo uso de tais instrumentos padronizados, qualquer



dúvida jurídica remanescente deverá ser respondida exclusivamente pela AJL/SEPLAD.

É o parecer, *sub censura*.

**LUCAS TERTO FERREIRA VIEIRA**

Procurador do Distrito Federal



Documento assinado eletronicamente por **LUCAS TERTO FERREIRA VIEIRA - Matr.0216804-9, Procurador(a) do Distrito Federal**, em 01/11/2023, às 13:56, conforme art. 6º do Decreto nº 36.756, de 16 de setembro de 2015, publicado no Diário Oficial do Distrito Federal nº 180, quinta-feira, 17 de setembro de 2015.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site:  
[http://sei.df.gov.br/sei/controlador\\_externo.php?acao=documento\\_conferir&id\\_orgao\\_acesso\\_externo=0](http://sei.df.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0)  
verificador= **125898347** código CRC= **00DF127C**.

"Brasília - Patrimônio Cultural da Humanidade"  
SAM, Bloco I, Ed. Sede - Asa Norte, Brasília - DF - CEP 70620-000 - DF  
Telefone(s):  
Sítio - [www.pg.df.gov.br](http://www.pg.df.gov.br)

00020-00062120/2023-21

Doc. SEI/GDF 125898347



Governo do Distrito Federal  
Procuradoria-Geral do Distrito Federal  
Procuradoria-Geral do Consultivo  
Gabinete dos Procuradores-Chefes da Procuradoria-Geral do Consultivo

Cota - PGDF/PGCONS/CHEFIA

PROCESSO Nº: 00060-00408344/2023-44

MATÉRIA: Administrativo

**APROVO O PARECER Nº 538/2023 - PGCONS/PGDF**, expedido pelo ilustre Procurador do Distrito Federal Lucas Terto Ferreira Vieira, por seus próprios e jurídicos fundamentos.

Ressalto, ainda, que a autoridade administrativa deverá zelar pela correta condução do processo administrativo submetido a exame, sendo de sua inteira responsabilidade a observância às normas legais de regência e às recomendações constantes do opinativo.

Por fim, saliento que o teor do pronunciamento desta Procuradoria não obsta a possibilidade de nova análise deste órgão central do Sistema Jurídico do Distrito Federal, caso subsista dúvida jurídica específica.

**Procurador-Chefe**

De acordo.

Restituam-se os autos à Secretaria de Estado de Saúde do Distrito Federal, para conhecimento e providências.

**Procurador-Geral Adjunto do Consultivo**



Documento assinado eletronicamente por **GABRIEL ABBAD SILVEIRA - Matr.0171596-8, Procurador(a)-Chefe**, em 16/11/2023, às 22:38, conforme art. 6º do Decreto nº 36.756, de 16 de setembro de 2015, publicado no Diário Oficial do Distrito Federal nº 180, quinta-feira, 17 de setembro de 2015.



Documento assinado eletronicamente por **HUGO DE PONTES CEZARIO - Matr.0232490-3, Procurador(a)-Geral Adjunto(a) do Consultivo**, em 21/11/2023, às 14:08, conforme art. 6º do Decreto nº 36.756, de 16 de setembro de 2015, publicado no Diário Oficial do Distrito Federal nº 180, quinta-feira, 17 de setembro de 2015.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site:  
[http://sei.df.gov.br/sei/controlador\\_externo.php?acao=documento\\_conferir&id\\_orgao\\_acesso\\_externo=0&verificador=127194832](http://sei.df.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0&verificador=127194832) código CRC= **2B149CCB**.

"Brasília - Patrimônio Cultural da Humanidade"

SAM, Bloco I, Ed. Sede - Asa Norte, Brasília - DF - CEP 70620-000 - DF

Telefone(s):

Sítio - [www.pg.df.gov.br](http://www.pg.df.gov.br)

---

00020-00062120/2023-21

Doc. SEI/GDF 127194832