



SERVIÇO PÚBLICO FEDERAL
MJSP - POLÍCIA FEDERAL
COMISSÃO PERMANENTE DE LICITAÇÕES - CPL/SELOG/SR/PF/RR

Decisão nº 35132456/2024-CPL/SELOG/SR/PF/RR

OBJETO: Contratação de serviços contínuos de vigilância armada para a Superintendência Regional de Polícia Federal em Roraima e Posto avançado em Bonfim/RR, a serem executados com regime de dedicação exclusiva de mão de obra, nas condições estabelecidas no Edital e seus anexos.

1. DAS PRELIMINARES

1.1. Do instrumento interposto

1.1.1. Trata-se de instrumento impugnatório apresentado em 06 de maio de 2024 (35117209), pela empresa **SEGURPRO VIGILÂNCIA PATRIMONIAL S.A**, inscrita no CNPJ sob o nº 25.278.459/0001-82, contra os termos do Edital do Pregão Eletrônico Nº 90006/2024 – UASG 200384, cujo objeto é a escolha da proposta mais vantajosa para contratação de serviços de vigilância armada para a Superintendência Regional de Polícia Federal em Roraima e Posto avançado em Bonfim/RR, nas condições estabelecidas no Edital e seus anexos.

1.2. Da tempestividade

1.2.1. O art. 164 do Lei nº 14.133/2021, que regulamenta a Lei de Licitações e Contratos Administrativos e o presente processo licitatório, dispõe que até três dias úteis antes da data fixada para abertura da sessão pública, qualquer pessoa poderá impugnar o edital de licitação.

1.2.2. Dessa forma, dado que a abertura da licitação está prevista para o dia 10 de maio de 2024, tem-se que a impugnação é tempestiva, pelo que se passa à análise de suas alegações.

2. DAS RAZÕES DA IMPUGNAÇÃO

2.1. Informo que a íntegra da peça foi elaborada no documento SEI Nº 35132456 e será disponibilizada no sítio eletrônico do [Portal de Compras do Governo Federal](https://www.gov.br/pf/pt-br/assuntos/licitacoes/2024/roraima/pregao-eletronico) e no Portal da Polícia Federal (<https://www.gov.br/pf/pt-br/assuntos/licitacoes/2024/roraima/pregao-eletronico>).

2.2. Em suma, a impugnante aponta os seguintes questionamentos alegando irregularidades nas cláusulas da minuta contratual, conforme transcrição abaixo:

"a) CLÁUSULA NONA - DAS OBRIGAÇÕES DO CONTRATADO

"9.6. Responsabilizar-se pelos vícios e danos decorrentes da execução do objeto, de acordo com o Código de Defesa do Consumidor (Lei nº 8.078, de 1990), bem como por todo e qualquer dano causado à Administração ou terceiros, não reduzindo essa responsabilidade a fiscalização ou o acompanhamento da execução contratual pelo Contratante, que ficará autorizado a descontar dos pagamentos devidos ou da garantia, caso exigida no edital, o valor correspondente aos danos sofridos

Neste ponto, a Impugnante tem posicionamento de que no tocante à responsabilidade na prestação de serviços deverá arcar com os prejuízos a que der causa, sobretudo,

mediante efetiva comprovação, caracterizando a responsabilidade subjetiva.

Nos incisos VII e XI, é possível denotar que a Contratada responderá independentemente de ter existido culpa no caso concreto, originando assim, a responsabilização objetiva e não subjetiva, como é o entendimento da Impugnante.

Assim, é importante destacar que o artigo 927 do Código Civil alberga a cláusula geral de responsabilidade subjetiva:

“Artigo 927. Aquele que, por ato ilícito causar dano a outrem, fica obrigado a repará-lo.”

Entretanto, para que esta reparação ocorra é necessário a constituição dos seguintes elementos indispensáveis à caracterização do ilícito: o fato lesivo, a ocorrência de um dano e o nexo de causalidade entre o dano e o comportamento do agente.

Portanto, da leitura da referida exigência editalícia há uma mescla, mas é possível aferir que a ANVISA imputa como responsabilidade objetiva, entretanto, as atividades realizadas pela empresa Contratada devem ser mitigadas, sendo mister a alteração da cláusula.

Ademais, também é possível observar que não há nenhuma limitação na responsabilização, respondendo por qualquer dano que causar, incluindo terceiros. Assim, no entendimento da Impugnante o teor da cláusula deve ser alterado consoante o texto abaixo transcrito:

“Responsabilizar-se pelos danos diretos comprovadamente causados diretamente ao contratante ou a terceiros, decorrentes de sua culpa ou dolo na execução do contrato, não excluindo ou reduzindo essa responsabilidade a fiscalização ou o acompanhamento pelo órgão..”

b) CLÁUSULA DÉCIMA SEGUNDA - INFRAÇÕES E SANÇÕES ADMINISTRATIVAS

Embora pareçam de todas razoáveis ao primeiro olhar, as penalidades de multa do presente certame licitatório podem ultrapassar o limite de 20% do valor total do Contrato, especialmente quando cumuladas as multas por inexecução ou moratórias:

12.2.2. Multa:

12.2.2.1. Moratória:

- a) De 0,01% (um centésimo por cento) por dia de atraso injustificado sobre o valor da parcela ou obrigação inadimplida, até o limite de 10(dez) dias;*
- b) De 0,07% (sete centésimos por cento) por dia de atraso injustificado sobre o valor total do contrato, até o máximo de 2% (dois por cento), pela inobservância do prazo fixado para apresentação, suplementação ou reposição da garantia.*
- c) O atraso superior a 25 (vinte e cinco) dias autoriza a Administração a promover a extinção do contrato por descumprimento ou cumprimento irregular de suas cláusulas, conforme dispõe o inciso I do art. 137 da Lei n. 14.133, de 2021.*

12.2.2.2. Compensatória:

- a) Para a infração descrita na alínea “a” do subitem 12.1, a multa será de 0,01% (um centésimo por cento) a 1% (um por cento) do valor do Contrato.*
- b) Para infrações descritas na alínea “d” do subitem 12.1, a multa será de 1% (um por cento) a 2% (dois por cento) do valor do Contrato.*
- c) Para infração descrita na alínea “b” do subitem 12.1, a multa será de 5% (cinco por cento) a 10% (dez por cento) do valor do Contrato*
- d) Para as infrações descritas nas alíneas “e” a “h” do subitem 12.1, de 2% (dois por cento) a 15% (quinze por cento) do valor do Contrato.*

e) Para a inexecução total do contrato prevista na alínea “c” do subitem 12.1, de 10% (dez por cento) a 15% (quinze por cento) do valor do Contrato.

Ocorre que qualquer percentual superior a 10% (dez por cento) do valor contratado desborda da razoabilidade administrativa, sendo certo que deveria haver a fixação do limite de até 10% (dez por cento) do valor total do Contrato, ainda que cumuladas as penalidades de multa, consoante a reiterada prática administrativa vem demonstrando, escudada na jurisprudência.

Nesse sentido, o Tribunal de Contas da União, no Acórdão 597/2008 – Plenário, assim manifestou acerca da limitação da sanção de multa:

9.1.19 promova a pertinente adaptação da Cláusula Décima Segunda da minuta de contrato, vez que referido dispositivo prevê a possibilidade de cumulatividade de aplicação de penalidades pecuniárias por atraso na execução do objeto contratual as quais poderão importar em extrapolação do limite de 10% previstos no Decreto nº 22.626, de 07/04/1933 (consoante entendimento exposto pelo TCU no TC – 016.487/2002-1 – Representação – DOU – 14/04/2008).

Na mesma linha de raciocínio, é entendimento pacificado no Egrégio Superior Tribunal de Justiça, a limitação da multa superior a 10% (dez por cento) nos contratos administrativos. Vejamos:

CONTRATO ADMINISTRATIVO.MULTA.MORA NA PRESTAÇÃO DOS SERVIÇOS.REDUÇÃO. INOCORRÊNCIA DE INVASÃO DE COMPETÊNCIA ADMINISTRATIVA PELO JUDICIÁRIO. INTERPRETAÇÃO FINALÍSTICA DA LEI. APLICAÇÃO SUPLETIVA DA LEGISLAÇÃO CIVIL. PRINCÍPIO DA RAZOABILIDADE.

- 1. Na hermenêutica jurídica, o aplicador do direito deve se ater ao seu aspecto finalístico para saber o verdadeiro sentido e alcance da norma.*
- 2. Os atos administrativos devem atender à sua finalidade, o que importa no dever de o Poder Judiciário estar sempre atento aos excessos da Administração, o que não implica em invasão de sua esfera de competência.*
- 3. O art. 86, da Lei nº 8.666/93, impõe multa administrativa pela mora no adimplemento do serviço contratado por meio de certame licitatório, o que não autoriza sua fixação em percentual exorbitante que importe em locupletamento ilícito dos órgãos públicos.*
- 4. Possibilidade de aplicação supletiva das normas de direito privado aos contratos administrativos (art. 54, da Lei de Licitações).*
- 5. Princípio da Razoabilidade.*
- 6. Recurso improvido.*

(STJ – Resp: 330677 RS 2001/0091240-0. Relator: Ministro José Delgado, Data do Julgamento: 02/10/2001, T1 – Primeira Turma, Data de Publicação: DJ 04/02/2002).

Do voto do Ministro Relator no referido julgado, destaca-se:

(...) verifica-se, assim, que tal dispositivo busca reprimir o inadimplemento e mora contratuais a que tenham dado causa as empresas contratadas, por meio de licitação, pela Administração Pública.

Contudo, constata-se que a aplicação de tal penalidade fez com que a recorrida recebesse cerca de 12% (doze por cento) do valor contratado, o que se constitui em indiscutível locupletamento ilícito por parte da empresa pública.

Assim, o acórdão do Tribunal a quo, ao manter a decisão de primeiro grau que reduziu a multa para 10% (dez por cento) sobre o quantum devido, não negou vigência aos dispositivos apontados pela recorrente, uma vez que, de acordo com

o art. 54, da Lei de Licitações é permitida a aplicação supletiva da legislação civil:

“Art. 54. Os contratos administrativos de que trata esta lei regulam-se pelas suas cláusulas e pelos preceitos de direito público, aplicando-lhes, supletivamente, os princípios da teoria geral dos contratos e as disposições de direito privado.” (...)

Assim, mesmo sabendo que para evitar penalidades, basta que a empresa contratada cumpra as obrigações assumidas, é inconcebível a possibilidade de penalidades tão severas, mesmo porque, a aplicação de penalidade em percentual maior ou igual do que 10% (dez por cento) do valor total do contrato inviabiliza a própria contratação.

Com efeito, ao prever penalidades tão severas, o interesse público possivelmente não será atingido, pois a hipótese afastará as interessadas que tiverem juízo, além de configurar enriquecimento ilícito da Administração Pública quando ocorrente.

Diante disso, requer-se, com base no Princípio da Razoabilidade e Proporcionalidade, a não cumulatividade das multas previstas, excluindo-se do edital toda e qualquer cláusula que cumule penalidades, ou, em caso de sua manutenção, que seja limitado este percentual inferior ao importe de 10% (dez por cento) nos termos deste petítório.

c) DA RETENÇÃO

O instrumento convocatório e sua respectiva minuta de contrato prevêem hipóteses de retenção de valores eventualmente devidos à Contratada para a recomposição de “danos e prejuízos” causados por ela ao longo da execução contratual.

Ocorre que a Administração Pública não pode reter o pagamento pelos serviços regularmente contratados e efetivamente prestados sob pena de enriquecimento ilícito, segundo o entendimento do Tribunal Regional Federal da 1ª Região (“TRF1”), a seguir:

(...) a retenção do pagamento pelos serviços regularmente contratados e efetivamente prestados, sob a alegação de que a empresa contratada deu ensejo a atraso injustificado para a conclusão da avença, configura enriquecimento ilícito da Administração Pública, visto que o serviço foi prestado, não havendo que se falar em legitimidade do procedimento adotado pela recorrente, sob o argumento de previsão contratual, no caso. (APELAÇÃO/REEXAME NECESSÁRIO NO MANDADO DE SEGURANÇA Nº 2007.34.00.040871-7/DF Processo na Origem: 200734000408717 RELATOR: DESEMBARGADOR FEDERAL SOUZA PRUDENTE. Julgado em 21.10.2015)

Esse entendimento não é o único do TRF-1, havendo também diversos julgados do Superior Tribunal de Justiça a esse respeito. Vejamos:

ADMINISTRATIVO.MANDADO DE SEGURANÇA.CONTRATO.RESCISÃO.IRREGULARIDADE RETENÇÃO DE PAGAMENTO (...) Pode a Administração rescindir o contrato em razão de descumprimento de uma de suas cláusulas e ainda imputar penalidades ao contratado descumpridor. Todavia, a retenção do pagamento devido, por não constar do rol do art. 87 da Lei 8.666/93, ofende ao princípio da legalidade, insculpido na Carta Magna (STJ. RMS 24.953/CE, em 04/03/2008. Rel. Min. Castro Meira. DJ 17/3/2008)

(...) Deveras, não constando do rol do art. 87 da Lei nº 8.666/93 a retenção do pagamento pelos serviços prestados, não poderia a ECT aplicar a referida sanção à empresa contratada, sob pena de violação ao princípio constitucional da legalidade.

Destarte, o descumprimento de cláusula contratual pode até ensejar eventualmente, a rescisão do contrato (art. 78 da Lei de Licitações), mas não autoriza a recorrente a suspender o pagamento das faturas e, ao mesmo tempo, exigir da empresa contratada a prestação dos serviços (STJ. REsp. 633.432/MG. Rel. Min. Luiz Fux, 22/02/2005)

Da mesma forma, o Tribunal de Contas da União ("TCU") entende pela proibição de retenções de pagamentos de serviços já executados, vejamos: (...)

9.2.3. Verificada a irregular situação fiscal da contratada, incluindo a seguridade social, é vedada a retenção de pagamento por serviço já executado, ou fornecimento já entregue, sob pena de enriquecimento sem causa da Administração (TCU – Acórdão nº 964/2012).

Como se vê, a interpretação do STJ, decorre do entendimento de que a retenção de pagamento equivale a uma "penalidade" não prevista no artigo 87 da Lei 8.666/93 e, como tal, obviamente, sob o princípio da especificidade, não cabe ao intérprete inovar as hipóteses em que o legislador assim não o fez.

Vale anotar que, no âmbito do Ministérios do Planejamento, Orçamento e Gestão ("MPOG"), a Instrução Normativa nº 2, de 11 de outubro de 2010, que estabelece normas para o funcionamento do SICAF no âmbito dos órgãos e entidades integrantes do Sistema de Serviços Gerais, passou a prescrever no seu art. 3º e § 4º os procedimentos para o pagamento pelos serviços prestados pela empresa. Vejamos:

§ 4º A cada pagamento ao fornecedor a Administração realizará consulta aos SICAF para verificar a manutenção das condições de habilitação (...)

V – Havendo a efetiva prestação de serviços ou o fornecimento dos bens, os pagamentos serão realizados normalmente, até que se decida pela rescisão contratual, caso o fornecedor não regularize sua situação junto ao SICAF.

Portanto, a Administração não pode negar a devida contraprestação pecuniária pelos serviços contratados que foram efetivamente prestados ou disponibilizados, ainda que o prestador de serviço se encontre inadimplente com a Fazenda Nacional, Estadual ou Municipal, ou tenha deixado de cumprir qualquer outra obrigação contratual, como atraso na execução dos serviços.

Finalmente, rememora-se que há ainda a previsão de que as penalidades e valores eventualmente devidos pela Contratada serão abatidos da garantia, e que esta deverá ser recomposta quando a Administração dela se servir.

E, esta possibilidade estará de todo prejudicada caso esta Administração pretenda manter a ilegal previsão de retenção de pagamentos devidos à Contratada nestas hipóteses."

3. DO PEDIDO DA IMPUGNANTE

3.1. O licitante finaliza com o seguinte pedido ao pregoeiro:

"Pelo exposto e por tudo mais que dos autos consta, a Impugnante pede e espera seja recebida, processada e, ao final, totalmente provida a presente Impugnação pelos motivos acima delineados, para o fim de que o Edital seja modificado e, após as formalidades legais, seja designada uma nova data para a realização do certame."

4. DA ANÁLISE DAS ALEGAÇÕES

4.1. Com relação ao item a) CLÁUSULA NONA - DAS OBRIGAÇÕES DO CONTRATADO

4.1.1. Baseando-se na cláusula 9.6 do contrato, entende a impugnante que o contratado deverá suportar objetivamente - ou seja, sem culpa ou dolo - qualquer dano causado a administração ou terceiros, o que reputa ser ilegal. Registre-se nesse ponto os prováveis erros da impugnante ao referir-se a atuação da ANVISA e não da Polícia Federal, e a citação aos tópicos VII e XI que não foram encontrados no contrato ou Termo de Referência como destacado abaixo:

Portanto, da leitura da referida exigência editalícia há uma mescla, mas é possível

aferir que a ANVISA imputa como responsabilidade objetiva, entretanto, as atividades realizadas pela empresa Contratada devem ser mitigadas, sendo mister a alteração da cláusula

Nos incisos VII e XI, é possível denotar que a Contratada responderá independentemente de ter existido culpa no caso concreto, originando assim, a responsabilização objetiva e não subjetiva, como é o entendimento da Impugnante.

4.1.2. Em oposição ao alegado pela impugnante, a cláusula 9.1 do Edital 34937031 exige a comprovação de dolo ou culpa no caso de aplicação de sanções:

*9.1 Comete infração administrativa, nos termos da lei, o licitante que, com **dolo ou culpa**:*...

4.1.3. O entendimento da cláusula acima deve ser aplicado também no caso da apuração de eventuais danos - sempre que derivados da relação contratual -, mediante instauração de processo administrativo em que seja garantido a ampla defesa e contraditório, tal como previsto na lei 9.784/1999.

4.1.4. Por fim, cumpre destacar que a redação da cláusula atacada consta da minuta padrão elaborada pela Advocacia Geral da União (disponível em <https://www.gov.br/agu/pt-br/composicao/cgu/cgu/modelos/licitacoescontratos/14133>), sendo, inclusive, objeto de revisão por essa consultoria jurídica quando da análise deste processo licitatório.

4.1.5. Assim, não cabe prosperar o pedido da impugnante para alteração da redação da cláusula 9.6.

4.2. Com relação ao item b) CLÁUSULA DÉCIMA SEGUNDA - INFRAÇÕES E SANÇÕES ADMINISTRATIVAS

4.2.1. Resumidamente, citando expressamente a cláusula 12.2.2 do contrato, alega a empresa que percentuais de multa acima de 10%, isolada ou cumulativamente, além de desarrozoados, seriam contrários às jurisprudências citadas pela impugnante. Registre-se que tais jurisprudências baseiam-se em certames vinculados à lei 8.666/1993 e não a lei 14.133/2021.

4.2.2. Ao nosso entender, a lei 14.133/2021 é clara ao estipular o limite máximo de 30% do valor do contrato para aplicação isolada de multa, conforme artigo abaixo. Na cláusula atacada, o maior percentual previsto é de 15%.

*§ 3º A sanção prevista no inciso II do **caput** deste artigo, calculada na forma do edital ou do contrato, não poderá ser inferior a 0,5% (cinco décimos por cento) nem superior a 30% (trinta por cento) do valor do contrato licitado ou celebrado com contratação direta e será aplicada ao responsável por qualquer das infrações administrativas previstas no [art. 155 desta Lei](#).*

4.2.3. Ainda, não há que se falar em cumulatividade de multas pois:

4.2.3.1. Para um mesmo fato ou conduta, as multas moratórias não se acumulam com as compensatórias, sendo absorvidas pelas últimas caso assim seja verificado no caso concreto;

4.2.3.2. Já as compensatórias não se acumulam entre si pois cada uma têm aplicação específica vinculada às condutas previstas nas alíneas do artigo 155 da lei 14.133/2021.

4.2.4. Por fim, cumpre destacar que a redação da cláusula atacada consta da minuta padrão elaborada pela Advocacia Geral da União (disponível em <https://www.gov.br/agu/pt-br/composicao/cgu/cgu/modelos/licitacoescontratos/14133>), sendo, inclusive, objeto de revisão por essa consultoria jurídica quando da análise deste processo licitatório.

4.2.5. Desta forma, não cabe a limitação de percentual de multa a 10% conforme pleiteado pela impugnante.

4.3. Com relação ao item c) DA RETENÇÃO

4.3.1. Sinteticamente, a impugnante alega ser ilegal a previsão contratual para a retenção de pagamentos devidos a contratada para recomposição de danos e prejuízos causados a Administração. Destaca em sua alegação que tal retenção na verdade se reveste de penalidade não prevista na legislação. A impugnante não especifica a qual cláusula se refere, embora nos pareça tratar-se da cláusula 9.6 conforme transcrição abaixo:

9. DAS OBRIGAÇÕES DA CONTRATADA

9.6 Responsabilizar-se pelos vícios e danos decorrentes da execução do objeto, de acordo com o [Código de Defesa do Consumidor \(Lei nº 8.078, de 1990\)](#), bem como por todo e qualquer dano causado à Administração ou terceiros, não reduzindo essa responsabilidade a fiscalização ou o acompanhamento da execução contratual pelo Contratante, que ficará autorizado a descontar dos pagamentos devidos ou da garantia, caso exigida no edital, o valor correspondente aos danos sofridos;

4.3.2. Pois bem, ao contrário do alegado pela impugnante, tanto a lei 8.666/93 citada pela impugnante nos julgados colacionados, quanto a lei 14.133/2021, expressamente possibilitam a retenção de pagamentos devidos à contratada para suportar multas e **indenizações** aplicadas pela administração. Aliás, em mudança de entendimento em relação a lei 8.666/93^[1], a lei 14.133/2021 elege a retenção de pagamentos como ação prioritária às demais possíveis (e.g. desconto da garantia ou cobrança judicial) para satisfação do direito da administração.

Art. 156 § 8º Se a multa aplicada e as indenizações cabíveis forem superiores ao valor de pagamento eventualmente devido pela Administração ao contratado, além da perda desse valor, a diferença será descontada da garantia prestada ou será cobrada judicialmente.

4.3.3. Desta forma, está correto o entendimento da impugnada de que a retenção não é penalidade prevista na legislação, porém sua aplicação como forma de ressarcimento integral do dano causado à administração ou a terceiros não só possível, mas mandatória para administração, constando expressamente na lei 14.133/2021. Nesse sentido, observe-se que a retenção para indenização não se prende a qualquer limite percentual da penalidade de multa previsto, mas sim limita-se ao ressarcimento integral do dano.

4.3.4. Por fim, mais uma vez, cumpre destacar que a redação da cláusula atacada consta da minuta padrão elaborada pela Advocacia Geral da União (disponível em <https://www.gov.br/agu/pt-br/composicao/cgu/cgu/modelos/licitacoescontratos/14133>), sendo, inclusive, objeto de revisão por essa consultoria jurídica quando da análise deste processo licitatório.

4.3.5. Diante do exposto, também não cabe o deferimento do pedido de retirada da previsão de retenção atacada no pedido de impugnação.

5. DA DECISÃO

5.1. Sendo assim, na forma do parágrafo único do Art. 164 da Lei 14.133/2021, entende este pregoeiro, pelo NÃO ACOLHIMENTO do pedido de impugnação apresentado pela empresa SEGURPRO VIGILÂNCIA PATRIMONIAL S.A, inscrita no CNPJ sob o nº 25.278.459/0001-82.

5.2. Por fim, comunicamos que aos atos motivadores será dada a devida publicidade.

MARCELO BITENCOURT LEITE
Agente de Polícia Federal
Pregoeiro da SR/PF/RR

[1] Lei 8.666/93 art. 87 § 1º Se a multa aplicada for superior ao valor da garantia prestada, além da perda desta, responderá o contratado pela sua diferença, que será descontada dos pagamentos eventualmente devidos pela Administração ou cobrada judicialmente.



Documento assinado eletronicamente por **MARCELO BITENCOURT LEITE, Agente de Polícia Federal**, em 08/05/2024, às 13:36, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site
https://sei4.pf.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0&cv=35132456&crc=5DD62C0A.
Código verificador: **35132456** e Código CRC: **5DD62C0A**.

Referência: Processo nº 08485.000446/2024-26

SEI nº 35132456