



PARECER JURÍDICO

Encaminhamento: Setor de Licitações e Contratos do Município de Xanxerê.

Interessados: SINDICATO DAS EMPRESAS DE SEGURANÇA PRIVADA DO ESTADO DE SANTA CATARINA – SINDESP/SC

EMENTA: CONTRATAÇÃO DE EMPRESA ESPECIALIZADA EM SERVIÇOS DE VIGILÂNCIA PATRIMONIAL. IMPUGNAÇÃO AO EDITAL. EXIGÊNCIA DE HABILITAÇÃO. QUALIFICAÇÃO ECONÔMICO-FINANCEIRA. AUTORIZAÇÕES EXPEDIDAS PELA POLÍCIA FEDERAL. IMPROCEDÊNCIA.

RELATÓRIO

O Setor de Licitações do Município encaminhou no dia 15 de setembro de 2014, solicitação de parecer jurídico informando de que o SINDICATO DAS EMPRESAS DE SEGURANÇA PRIVADA DO ESTADO DE SANTA CATARINA – SINDESP/SC impugnou o item 11 do Edital sob o argumento de que na habilitação deveriam ter sido exigidos os seguintes documentos:

- 1) *Balanços patrimoniais, índices contábeis e autorizações legais para o exercício da atividade licitada.*

A impugnação ocorre devido à abertura do Processo Licitatório n.º 0180/2014, Pregão Presencial n.º 0076/2014, cujo objeto é a *contratação de empresa especializada para a prestação de serviços de vigilância patrimonial através de monitoramento eletrônico, com assistência do sistema de alarme, de segunda a segunda-feira, inclusive nos feriados, 24 (vinte e quatro) horas por dia, compreendendo o fornecimento e instalação de todos*



os equipamentos necessários nos locais constantes no Anexo I, mediante a utilização de equipamentos eletrônicos e centro de operações com base de monitoramento instalado no Município de Xanxerê, conforme especificações constantes neste Edital e seus anexos.

Requer a análise da documentação e a consequente inclusão no rol de documentos de habilitação da exigência de balanço patrimonial, índices contábeis e as autorizações legais para o exercício da atividade, quais sejam o Certificado de Segurança expedido pelo Departamento da Polícia Federal e o Comprovante de Comunicação à Secretaria de Segurança Pública.

É o breve relatório.

PARECER

Trata-se de impugnação ao edital de licitação sob o argumento de que na habilitação não foi exigido comprovação da capacidade econômico-financeira, bem como a exigência de autorizações legais para o exercício da atividade de vigilância patrimonial.

Primeiramente, importante destacar que por parte da licitante deve sempre existir uma preocupação não somente com a qualidade dos serviços que está por contratar, mas também com o cumprimento do contrato que deverá ser executado em sua integralidade, com o fim de evitar problemas e principalmente dispêndios desnecessários.

A Impugnação foi apresentada tempestivamente e passa a ser analisada sob a ótica da legislação vigente.

I – DOS REQUISITOS DE HABILITAÇÃO:

A habilitação deve se operar em cinco vertentes diferentes (art. 27): I – habilitação jurídica; II – qualificação técnica; III – qualificação econômico-financeira; IV – regularidade fiscal e V – cumprimento do disposto no inciso XXXIII do art. 7º da Constituição





Federal (proibição de trabalho noturno, perigoso ou insalubre a menores de 18 (dezoito) anos e de qualquer trabalho a menores de 16 (dezesesseis) anos, salvo na condição de aprendiz, a partir de 14 (quatorze) anos).

Estes constituem o máximo das exigências que a Administração pode fazer e que devem estar satisfeitas na data da abertura do certame.

a) **Da qualificação econômico-financeira:**

O futuro contratado deve ter porte econômico suficiente para o cumprimento do contrato. Esta saúde financeira é aferida, especialmente, em confronto com o valor estimado da contratação, que deve decorrer de pesquisa de mercado.

Desta forma, realizado a cotação de preços em diversas empresas especializadas neste ramo, alcançou a importância máxima de R\$ 172.800,00 (cento e setenta e dois mil e oitocentos reais).

No caso em tela observa-se que a modalidade adotada por este processo licitatório é o Pregão, regido pela Lei 10.520 de 17 de julho de 2002. Assim, quanto à fase de habilitação, o art. 4º, inciso XIII, afirma que a *habilitação far-se-á com a verificação de que o licitante está em situação regular perante a Fazenda Nacional, a Seguridade Social e o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço – FGTS, e as Fazendas Estaduais e Municipais, **quando for o caso**, com a comprovação de que atende às exigências do edital quanto à habilitação jurídica e qualificações técnica e econômico-financeira.*

Os requisitos de qualificação econômico-financeira estão previstos no art. 31 da Lei de Licitações, em rol exaustivo, vale dizer, nenhuma exigência pode desbordar dos limites máximos previstos na disposição legal mencionada.

Importante salientar que **não é obrigatório que a Administração faça todas as exigências constantes deste rol, devendo formular aquelas que são indispensáveis ao cumprimento do contrato.**





A Comissão de Licitações deve aferir a qualificação econômico-financeira a partir das exigências contidas no edital. Afinal, não existe obrigatoriedade de os licitantes apresentarem todos os documentos previstos no art. 31, bastando que apresente aqueles exigidos pela Administração e constantes do edital.

Sobre as previsões editalícias supracitadas, entende a ora impugnante que devem ser revistas, ou seja, exige a inclusão de documentos relativos à qualificação econômico-financeira e autorizações legais para o exercício da atividade de vigilância patrimonial.

No entanto, isso ofende frontalmente os princípios e diretrizes legais trazidos pela Lei de Licitações e Contratos administrativos.

A Lei nº. 8.666/93 estabelece que toda licitação deve resguardar o interesse público, utilizando-se, para tanto, a garantia da participação total, ampla e irrestrita das pessoas que se fizerem interessadas.

Isso quer dizer, ressalvado interesse na preservação do erário público, a licitação deve ser conduzida de modo a ampliar a participação do particular, oportunizando de forma igualitária que aqueles detentores de capacitação elementar à execução do objeto licitado, possam concorrer para a satisfação daquele interesse público.

Sabe-se que o gestor responsável por licitações públicas deve ampliar o universo de licitantes, incentivar a competitividade do certame e selecionar a proposta mais vantajosa para a Administração Pública, sem jamais afastar-se dos princípios insculpidos no art. 3º, § 1º da Lei nº 8.666/93, *in verbis*:

Art. 3º. A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos. (Redação dada pela Lei nº 12.349, de 2010)

§ 1º. É vedado aos agentes públicos:

I - admitir, prever, incluir ou tolerar, nos atos de convocação, cláusulas ou condições que comprometam, restrinjam ou frustrem o seu caráter competitivo, inclusive nos casos de sociedades cooperativas, e estabeleçam preferências ou distinções em razão da naturalidade, da sede ou domicílio dos licitantes ou de qualquer outra circunstância impertinente ou irrelevante para o específico objeto do contrato, ressalvado o disposto nos §§ 5º a 12 deste artigo e





no art. 3º da Lei nº 8.248, de 23 de outubro de 1991; (Redação dada pela Lei nº 12.349, de 2010)

Desse modo, resta patente que a impugnação do edital infringe principalmente os princípios da isonomia e da seleção da proposta mais vantajosa, bem como a competitividade do certame. Além disso, a própria Lei do Pregão permite a faculdade da Administração de incluir os documentos de qualificação econômico-financeira.

Com a devida vênia, a ora impugnante requer a inserção de tais critérios dentre as exigências do certame, porém esta Assessoria entende que restringe e frustra o caráter competitivo desta modalidade de licitação.

Isso porque empresas com plena capacidade de execução do serviço ora licitado estarão impedidas de participar, por não atender a condição estabelecida, sendo que esta não é essencial na comprovação da capacidade da empresa de executar o objeto licitado, tudo nos termos do que se expõe, e se questiona de forma apartada.

O balanço patrimonial que a impugnante exige privilegia empresas de grande porte, impedindo concorrência com empresas em desenvolvimento. Por consequência, há efetivo prejuízo ao interesse público, na medida em que, impedindo a franca participação de fornecedoras, estar-se-á minorando a possibilidade de se chegar à intenção da disputa, que seria a contratação de empresa capaz de realizar o objeto licitado conciliado com menor preço.

O Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul assim dispõe:

REEXAME NECESSÁRIO. MANDADO DE SEGURANÇA. LICITAÇÃO. INABILITAÇÃO. FORMALISMO E RIGORISMO EXCESSIVOS. ARTIGOS 27 E 31 DA LEI 8.666/93. QUALIFICAÇÃO ECONÔMICO-FINANCEIRA. CONCESSÃO DA SEGURANÇA PARA HABILITAÇÃO DA IMPETRANTE. SENTENÇA CONFIRMADA.

1. Outrossim, é bom de ver que o procedimento licitatório é regido por vários princípios, especificados no caput do artigo 3º da Lei 8.666/93, sendo que um dos principais objetivos a serem seguidos pelo Poder Público na condução da licitação é a manutenção do seu **caráter competitivo**, conforme expresso no inciso I do artigo 3º da Lei 8.666/93.

2. Portanto, tem o **princípio da concorrência** extrema relevância para o procedimento licitatório. Isso porque, há exigência constitucional da manutenção da competitividade, à medida que veda o inciso XXI do artigo 37 da Constituição da República que a lei estabeleça exigências de qualificação técnica e econômica que não sejam indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações referentes ao objeto da licitação.

v





3. Além disso, importante destacar que o artigo 27 da Lei de Licitações estabelece que, para a habilitação dos licitantes, será obrigatória exclusivamente a documentação ali prevista, qual seja, qualificação técnica, habilitação jurídica, qualificação econômico-financeira, regularidade fiscal e atendimento ao disposto no inciso XXXIII do artigo 7º da CRFB. (TJ/RS - Reexame Necessário n.º 70056247331 da 1ª Câmara Cível. Data de Julgamento: 12/03/2014)

Busca-se equalizar o edital à realidade de mercado, onde empresas de menor "estrutura" têm tolhida possibilidade de fornecer à Administração o que esta ora licita, mesmo detendo absoluta capacidade e qualificação para tanto.

Isto porque, o processo licitatório, visando espraiar a concorrência, deve ser singelo em suas exigências habilitatórias, conforme defende Celso Antonio Bandeira de Mello:¹

Na fase de habilitação a promotora do certame deve se abster de exigências ou rigorismos inúteis. Isto bem se entende à vista das considerações enunciadas em acórdão que, no dizer do eminente Adilson Dallari, já se tornou clássico: "Visa à concorrência pública fazer com que o maior número de licitantes se habilitem para o objetivo de facilitar aos órgãos públicos a obtenção das coisas e serviços mais convenientes a seus interesses. Em razão deste escopo, exigências demasiadas e rigorismos inconstitucionais com a boa exegese da lei deve ser arredados. Não deve haver nos trabalhos nenhum rigorismo e na primeira fase da habilitação deve ser de absoluta singeleza o processo licitatório.

Desta forma, não deve restringir a participação de licitantes perfeitamente capazes, não devendo a exigência se demonstrar descabida no sentido de se tornar injustificável pelo veto de licitantes em potencial.

Assim, a discricionariedade da Administração fica limitada à razoabilidade e ao atendimento do interesse maior da Administração Pública, qual seja, o de contratar o menor preço.

Neste mesmo sentido o posicionamento da jurisprudência, nos termos do julgado que segue:

Mandado de Segurança – Licitação – Limites da discricionariedade. A Administração dispõe de discricionariedade como instrumento de satisfação adequada a um certo interesse, mas deve utilizá-la dentro de certos parâmetros, fora dos quais se transformarão em ilegitimidade. (BANDEIRA DE MELLO, Licitação). (Apelação Mandado de Segurança 101.692 – PE (3498344), DJ de 28/6/84).

¹ MELLO, Celso Antonio Bandeira de. Curso de direito administrativo. 27. ed. São Paulo: Malheiros, 2010. p. 595.



Verifica-se que no caso em tela devem preponderar os princípios da razoabilidade, da legalidade e da isonomia, uma vez que não há fundamento legal que justifique a obrigatoriedade de exigência dos documentos questionados. Ademais, o objeto licitado não guarda complexidade que justifique tal exigência que reduziria drasticamente a participação de outras licitantes em virtude do critério restritivo adotado.

b) **Das autorizações legais para exercício da atividade de vigilância patrimonial:**

Outra situação impugnada pelo Sindicato refere-se às autorizações específicas legais para o exercício das atividades de vigilância patrimonial. O Impugnante defende a obrigatoriedade de exigência de Certificado de Segurança e de Comprovante de Comunicação à Secretaria de Segurança Pública.

Alega o impugnante que "o presente serviço deverá ser prestado por empresa de vigilância privada habilitada para a operação." No entanto, ocorre um singular equívoco quanto ao objeto desta Licitação, pois a Administração Pública Municipal requer apenas o monitoramento eletrônico 24 horas em todos os locais apontados no Edital.

Frisa-se que uma das obrigações (item 19.1.16) da futura contratada é "em caso de arrombamento e/ou furto no imóvel da Contratante, a equipe da Contratada que lá comparecer, deverá guarnecer o local e terá como obrigação acionar os órgãos públicos de segurança, no caso a Polícia Civil e/ou Militar [...]". Prova-se que a contratação do serviço é de monitoramento eletrônico.

Ademais, a Lei n.º 7.102, de 20 de junho de 1983, dispõe sobre segurança para estabelecimentos financeiros, estabelece normas para constituição e funcionamento das empresas particulares que exploram serviços de vigilância e de transporte de valores, e dá outras providências, dispõe em seu art. 10 que:

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

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



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

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

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

§ 3º Serão regidas por esta lei, pelos regulamentos dela decorrentes e pelas disposições da legislação civil, comercial, trabalhista, previdenciária e penal, as empresas definidas no parágrafo anterior.

§ 4º As empresas que tenham objeto econômico diverso da vigilância ostensiva e do transporte de valores, que utilizem pessoal de quadro funcional próprio, para execução dessas atividades, ficam obrigadas ao cumprimento do disposto nesta lei e demais legislações pertinentes. [grifou-se]

Estabelece, ainda, nos arts. 14 e 20:

Art. 14 - São condições essenciais para que as empresas especializadas operem nos Estados, Territórios e Distrito Federal:

I - autorização de funcionamento concedida conforme o art. 20 desta Lei; e

II - comunicação à Secretaria de Segurança Pública do respectivo Estado, Território ou Distrito Federal.

[...]

Art. 20. Cabe ao Ministério da Justiça, por intermédio do seu órgão competente ou mediante convênio com as Secretarias de Segurança Pública dos Estados e Distrito Federal:

I - conceder autorização para o funcionamento:

a) **das empresas especializadas em serviços de vigilância;**

b) das empresas especializadas em transporte de valores; e

c) dos cursos de formação de vigilantes;

II - fiscalizar as empresas e os cursos mencionados dos no inciso anterior;

III - aplicar às empresas e aos cursos a que se refere o inciso I deste artigo as penalidades previstas no art. 23 desta Lei;

IV - aprovar uniforme;

V - fixar o currículo dos cursos de formação de vigilantes;





- VI - fixar o número de vigilantes das empresas especializadas em cada unidade da Federação;
 - VII - fixar a natureza e a quantidade de armas de propriedade das empresas especializadas e dos estabelecimentos financeiros;
 - VIII - autorizar a aquisição e a posse de armas e munições; e
 - IX - fiscalizar e controlar o armamento e a munição utilizados.
- X - rever anualmente a autorização de funcionamento das empresas elencadas no inciso I deste artigo.
- Parágrafo único. As competências previstas nos incisos I e V deste artigo não serão objeto de convênio.

Por sua vez, a Portaria n.º 387, do Departamento de Polícia Federal, de 28 de agosto de 2006, que altera e consolida as normas aplicadas sobre segurança privada, trata das atividades de segurança privada no art. 1º, § 3º:

Art. 1º. A presente portaria disciplina, em todo o território nacional, as atividades de segurança privada, armada ou desarmada, desenvolvidas pelas empresas especializadas, pelas que possuem serviço orgânico de segurança e pelos profissionais que nelas atuam, bem como regula a fiscalização dos planos de segurança dos estabelecimentos financeiros

[...]

§ 3º São consideradas atividades de segurança privada:

- I - vigilância patrimonial - exercida dentro dos limites dos estabelecimentos, urbanos ou rurais, públicos ou privados, com a finalidade de proteger os bens patrimoniais;
- II - transporte de valores - [...];
- III - escolta armada - [...];
- IV - segurança pessoal - [...];
- V - curso de formação - [...].

E em seu art. 4º, versa sobre os requisitos de autorização:

Art. 4º O exercício da atividade de vigilância patrimonial, cuja propriedade e administração são vedadas a estrangeiros, dependerá de autorização prévia do DPF, mediante o preenchimento dos seguintes requisitos:

[...]

A legislação que trata da matéria, ao se referir à prestação de serviços de vigilância, o faz genericamente, não mencionando vigilância eletrônica.



Em consulta telefônica à Delegacia da Polícia Federal de Chapecó na data de 17.12.2014, a Sra. Liliana (33216900) informou a esta Assessoria que para empresa especializada em segurança privada é necessário possuir as autorizações para o exercício profissional, no entanto, para empresa especializada em monitoramento eletrônico não há obrigatoriedade.

Para afirmar esta declaração, importante apresentar o Parecer CAA/CGCL/CJ/MJ n.º 022/2006, onde as Delegacias da Polícia Federal suspenderam a fiscalização específica sobre as empresas de monitoramento eletrônico.

Segundo o entendimento do parecerista, Fernando de Carvalho Amorim, Advogado da União, "[...] o monitoramento à distância (telemonitoramento) de determinado espaço físico não caracteriza, por si só, prestação de serviços de segurança, para fins da Lei n.º 7.102, de 1983. Poderá, eventualmente, complementar a atividade contratada com base nela."

E continua:

"A prestação de serviços de monitoramento eletrônico de determinado espaço físico, que não seja estabelecimento financeiro, independe de autorização, controle ou fiscalização por parte das autoridades policiais."

Ainda que se assemelhe à modalidade de segurança pessoal ou patrimonial, esse serviço não corresponde, por si só, aos serviços privados de que trata a Lei n.º 7.102, de 1983.

Assim, considerando que a Lei n.º 7.102/1983 e a Portaria n.º 387/2006, do Departamento da Polícia Federal, não tratam expressamente de monitoramento eletrônico e que a Advocacia-Geral da União manifestou-se no sentido de que esse serviço não está abrangido pela legislação citada, entende esta Assessoria que não assiste razão à Impugnante, sendo indevidas estas exigências na fase de habilitação do presente Edital.

Posto isso, e considerando que os princípios administrativos foram criados para proteger a Administração Pública, e não vitimá-la, o PARECER é pela improcedência da impugnação interposta pelo SINDICATO DAS EMPRESAS DE SEGURANÇA PRIVADA DO ESTADO DE SANTA CATARINA – SINDESP/SC.



É o parecer.

Xanxerê/SC, 16 de dezembro de 2014.

FERNANDO DAL ZOT

Advogado do Município
OAB/SC 35.504

JULGAMENTO:

Considerando o parecer jurídico retro, que passa a fazer parte integrante desta decisão, acato a recomendação, julgando **IMPROCEDENTE a impugnação pelo SINDICATO DAS EMPRESAS DE SEGURANÇA PRIVADA DO ESTADO DE SANTA CATARINA – SINDESP/SC no Processo Licitatório Nº 0180/2014, Pregão Presencial nº 0076/2014.**

Encaminhe-se, intime-se, cumpra-se.

Xanxerê/SC, 16 de dezembro de 2014

ADEMIR JOSÉ GASPARINI
Prefeito Municipal