



JULGAMENTO DA IMPUGNAÇÃO SEI Nº 7272045/2020 - SAP.UPR

Joinville, 30 de setembro de 2020.

FEITO: IMPUGNAÇÃO ADMINISTRATIVA

REFERÊNCIA: EDITAL PREGÃO ELETRÔNICO Nº 289/2020

OBJETO: CONTRATAÇÃO DE EMPRESA ESPECIALIZADA NA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS CONTÍNUOS DE VIGILÂNCIA HUMANA PATRIMONIAL DESARMADA E VIGILÂNCIA ELETRÔNICA MONITORADA, NAS UNIDADES DA ADMINISTRAÇÃO DIRETA E INDIRETA DO MUNICÍPIO DE JOINVILLE/SC.

IMPUGNANTE: MINISTER SERVIÇOS DE VIGILÂNCIA LTDA.

I – DAS PRELIMINARES

Trata-se de Impugnação Administrativa interposta pela empresa MINISTER SERVIÇOS DE VIGILÂNCIA LTDA (documento SEI nº 7271654 e 7271715), contra os termos do edital Pregão Eletrônico nº 289/2020, do tipo menor preço global, para a contratação de empresa especializada na prestação de serviços contínuos de vigilância humana patrimonial desarmada e vigilância eletrônica monitorada, nas unidades da Administração Direta e Indireta do Município de Joinville/SC.

II – DA TEMPESTIVIDADE

Verifica-se a tempestividade e a regularidade da presente impugnação, recebida na data de 30 de setembro de 2020, atendendo ao preconizado no art. 24 do Decreto Federal nº 10.024/2019 e no item 12.1 do Edital.

III – DAS ALEGAÇÕES DA IMPUGNANTE

A empresa MINISTER SERVIÇOS DE VIGILÂNCIA LTDA apresentou impugnação ao Edital, pelas razões abaixo descritas:

Aduz, em suma, que a licitação conjunta de vigilância humana e vigilância eletrônica restringe a competitividade entre os participantes.

Defende que, a separação dos itens do edital levando em consideração a natureza dos

serviços, é medida necessária a ampliação da competitividade entre os participantes.

Insurge-se, ainda, quanto a exigência da apresentação de atestado de capacidade técnica correspondente a instalação e manutenção de circuito fechado de TV, e que deveria ser permitida a "instalação e manutenção de sistema de alarme, que também integra o objeto" (sic), ao argumento de que ambas atendem a finalidade legal. Alega que não se justificaria a exigência da parcela de maior relevância da contratação, visto que a "quantidade de pontos de alarme se assemelha" (sic).

Ao final, requer a retificação do edital com a sua republicação, com a revisão do objeto de suas razões.

IV – DO MÉRITO

Analisando a impugnação interposta pela empresa MINISTER SERVIÇOS DE VIGILÂNCIA LTDA, sob a luz da legislação aplicável e do Edital, passamos a discorrer sobre os argumentos apresentados:

Inicialmente, importa esclarecer que as exigências dispostas no Edital de Pregão Eletrônico nº 289/2020, foram pautadas em conformidade com a legislação vigente, não carecendo de revisão como restará demonstrado pelos fundamentos a seguir expostos.

IV.I - QUANTO AO OBJETO DO CERTAME - SERVIÇOS DE VIGILÂNCIA HUMANA E VIGILÂNCIA ELETRÔNICA

É sabido que a Administração, em homenagem aos princípios da eficiência e da economicidade, tem discricionariedade para escolher uma única empresa, para prestar, de forma concomitante, os serviços de vigilância patrimonial e vigilância eletrônica, a fim de facilitar a fiscalização dos serviços, possibilitar uma melhor integração dos sistemas, diminuir custos e incrementar a segurança de seu patrimônio.

Nessa esteira de raciocínio, o relevante tema foi pacificado com muita propriedade na Seção IV - do Projeto Básico ou Termo de Referência, art. 32, contido na Instrução Normativa nº 05, de 26 de maio de 2017, utilizada como base norteadora do processo em comento:

"Art. 32. Para a contratação dos serviços de vigilância e de limpeza e conservação, além do disciplinado neste capítulo, deverão ser observadas as regras previstas no Anexo VI." (grifado)

Nesse ponto, o Anexo VI-A - Serviço de Vigilância, item 9 da citada Instrução Normativa, que trata especificamente sobre os serviços de vigilância, apresenta a seguinte permissão:

"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;"

Visível, portanto, que o ordenamento jurídico aplicável não restringe a prestação de

serviços de vigilância humana separadamente das empresas que procedem a instalação de circuitos de vigilância eletrônica e seu respectivo monitoramento. Inexistindo, portanto, qualquer base legal a amparar os argumentos da presente Impugnação.

No sentido de cumprir todas as exigências acerca do tema, a Secretaria de Proteção Civil e Segurança Pública- SEPROT, emitiu estudos preliminares, em cumprimento ao art. 24 e Anexo III, da IN SEGES/MPDG nº 05/2017, de onde se extrai (documento SEI nº 6869502):

"6 – Levantamento de mercado e justificativa da escolha do tipo de solução a contratar (anexo III, item 3.5, IN SEGES/MPDG nº. 05/2017)

O presente processo vislumbra a contratação de empresa especializada na prestação de serviços contínuos de vigilância humana patrimonial desarmada que se dará por postos de trabalho e vigilância eletrônica monitorada

[...]

6.3. *O presente processo observa às regras de contratação de serviços terceirizados editadas pela Instrução Normativa SEGES-MP nº 05/2017, que autoriza a contratação dos serviços de vigilância humana em conjunto com os serviços de monitoramento eletrônico, incluindo a instalação e manutenção dos equipamentos;*

6.4. *Ademais, a contratação proposta resultará benéfica e vantajosa, uma vez que:*

a) será exercida dentro dos limites das Unidades da Administração Direta e Indireta do Município de Joinville por empresa especializada, devidamente habilitada pelos órgãos de controle e fiscalização da atividade e com utilização de mão de obra detentora de formação profissional específica;

b) utiliza rotinas e define perfil de mão de obra, para os postos de serviço, que possibilitam maior eficiência do efetivo utilizado no desenvolvimento de ações preventivas que incluem o uso de equipamentos auxiliares à execução dos serviços;

c) a utilização de pessoal e equipamentos adequados no ambiente das Unidades refletirão, na melhor preservação do patrimônio público; e

d) não implicará em custos com a compra de equipamentos e sua manutenção, treinamento, e administração de mão de obra para execução do serviço.

6.5. *Desta forma, o modelo de contratação escolhido é similar ao atual adotado pela Administração no qual é executado de forma eficaz e apresenta os resultados pretendidos até o momento."*

Com propriedade, cumpre transcrever excerto acerca do entendimento do ilustre magistrado Roberto Lepper que analisou questão similar, em âmbito judicial na Comarca de Joinville:

"Alega-se que o edital regente da licitação em comento incorreu em ilegalidade ao: a) unificar os lotes, em

descumprimento ao que sugere o artigo 23, § 1º da Lei de Licitações; e, b) exigir que as atividades de vigilância por sistemas eletrônicos sejam prestados por uma única empresa, quando as regras atinentes à prestação de serviços desta natureza impedem esta acumulação de serviços.

A análise do suposto malferimento ao disposto no artigo 23, § 12. da Lei nº 8.666/93 reclama uma explicação básica. Referido artigo está assim vazado:

"As obras, serviços e compras efetuadas pela Administração serão divididas em tantas parcelas quantas se comprovarem técnica e economicamente viáveis, procedendo-se à licitação com vistas ao melhor aproveitamento dos recursos disponíveis no mercado e à ampliação da competitividade sem perda da economia de escala".

Como se vê, a recomendação legislativa visa a garantir que a contratação de serviços de grande porte ou que dependam da execução de diversas tarefas seja fracionada, de modo a diminuir-se os custos das contratações e aumentar a qualidade dos trabalhos prestados à Administração Pública. Isto tem plena aplicabilidade, por exemplo, em obras de construção de grandes trechos de estradas, quando mostra-se mais adequado contratar-se empresas diversas, em localidades diversas, para efetuarem os serviços necessários em locais próximos às suas sedes, evitando-se, com isso, que a contratação duma única empresa por "empreitada global" resulte no aumento de custos (com o deslocamento de materiais e funcionários, por exemplo). (grifo nosso)

Todavia, "a obrigatoriedade do fracionamento respeita limites de ordem técnica e econômica. Não se admite o fracionamento quando tecnicamente isso não for viável, ou, mesmo, recomendável.

O fracionamento em lotes deve respeitar a integridade qualitativa do objeto a ser executado. Não é possível desnaturar um certo objeto, fragmentando-o em contratações diversas em que importam o risco de impossibilidade de execução satisfatória" (MARÇAL JUSTEN FILHO, "Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos", 11ª ed., São Paulo: Dialética, ano 2005, pág. 207).

No caso dos autos, não parece acertada (tampouco viável) a pretensão de fatiar-se a contratação dos serviços a serem prestados à Companhia Águas de Joinville. Veja-se que o edital tem por objeto garantir a "execução de serviços técnicos de vigilância patrimonial desarmada, instalação e locação de sistema de alarme, cercas eletrificadas e circuito fechado [CFTVJ, com monitoramento remoto e manutenção preventiva e corretiva nas diversas unidades da Companhia Águas de Joinville" (vide fl. 77). Fracionar-se a prestação do serviço como quer a impetrante, deixando a vigilância eletrônica a cargo duma empresa e a vigilância corporal a serviço doutra criaria entraves burocráticos numa atividade que, na verdade,

deve desenvolver-se de forma célere e descomplicada para poder ser efetiva. Aguardar-se a comunicação da empresa de vigilância eletrônica para só então acionar-se a outra empresa de prestação do serviço de vigilância física certamente inviabilizaria qualquer ação efetiva voltada ao objetivo da própria contratação, que é o de resguardar o patrimônio da Companhia Águas de Joinville." (TJSC - MS nº 038.13.003442-5, de Joinville, 2ª Vara da Fazenda Pública, rel. Juiz Roberto Lepper, j. em 01/02/2013).

Igualmente, é o posicionamento do Tribunal de Contas de Santa Catarina, ao fazer juízo em relação à forma de contratação, por item ou em lote:

"Trata-se de representação contra supostas irregularidades praticadas no edital de Pregão Presencial n. 159/2012, para a execução de serviços técnicos de vigilância patrimonial desarmada, instalação e locação de sistema de alarme, cercas eletrificadas e circuito fechado CFTV, com monitoramento remoto e manutenção preventiva em diversas unidades da Companhia Águas de Joinville, no valor de R\$ 3.648.776,40, no prazo de 24 meses.

O motivo da representação está centrado na possibilidade de fracionamento do objeto da licitação, diante do disposto nos arts. 3º, caput, e 15, IV da Lei nº 8.666/93 e o princípio da economicidade, previsto no art. 70 da Constituição Federal.

No entender do Representante, de forma contrária ao disposto na norma vigente, foi exigido que uma mesma empresa fornecesse todos os serviços, os quais requerem qualificações distintas, frustrando a maior competitividade.

(...)

É inegável a constatação de ocorrência da discricionariedade administrativa, o que não confere liberdade desmesurada ao administrador público, mas hipóteses de atuações atreladas ao interesse público.

O exame dos autos permite verificar que a opção eleita não caracteriza a prática de ato discricionário ao largo do interesse público.

A impugnação do edital havida no âmbito interno foi defendida com base em entendimentos judiciais, o que transpassou ao gestor segurança jurídica quanto à viabilidade e acerto dos termos e condições nele assentadas.

Assim, por haver espaço para a discussão quanto ao caminho a ser adotado pela administração quando da contratação de serviços de vigilância armada e eletrônica, haja vista a deliberação nos autos de número 038.13.003442-5, do Juízo de Direito da 2ª Vara Pública da Fazenda de Joinville, reputo como inadequado o sancionamento do gestor, posto que sua opção pelo não fracionamento do objeto da licitação não só encontra suporte em jurisprudências que sustentam os termos do edital, como o próprio edital teve reconhecida

judicialmente sua legalidade.

3. VOTO

Diante do exposto, proponho ao Egrégio Tribunal Pleno a adoção da seguinte deliberação:

Considerando que foi efetuada a audiência do responsável, conforme consta nas fls. 28-36 dos presentes autos;

Considerando que as justificativas e os documentos encaminhados, anexos nas fls. 37-60 deste Processo denotam que a opção pelo não fracionamento do objeto teve suporte em deliberações judiciais que salientavam a viabilidade de opção da adjudicação a uma única empresa de vigilância orgânica e eletrônica de forma a facilitar a fiscalização dos serviços, possibilitar uma melhor integração dos sistemas, diminuir custos e incrementar a segurança de seu patrimônio;

3.1. Considerar regular, com fundamento no art. 36, § 2º, "a", da Lei Complementar nº 202, de 15 de dezembro de 2000, o edital de Pregão Presencial n. 159/2012, lançado pela Companhia Águas de Chapecó.

3.2. Dar ciência da Decisão, ao Sr. Osny Gilberto Hiendlmayer, ao Sr. Luiz Alberto de Souza e à Companhia Águas de Joinville." (Tribunal de Contas de Santa Catarina, REP-13/00040650, Relator Herneus de Nadal, data da sessão: 11/02/2014).

A jurisprudência do Tribunal de Contas do Distrito Federal também apresenta entendimento similar acerca do presente caso:

"PREGÃO ELETRÔNICO Nº 21/2015 – DETRAN/DF. OBJETO: CONTRATAÇÃO DE EMPRESA ESPECIALIZADA E CREDENCIADA JUNTO AOS ÓRGÃOS COMPETENTES PARA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE VIGILÂNCIA HUMANA ARMADA E DESARMADA E SUPERVISÃO MOTORIZADA COM MONITORAMENTO ELETRÔNICO, INCLUINDO INSTALAÇÃO, CONFIGURAÇÃO, MANUTENÇÃO E OPERAÇÃO DE SISTEMA DIGITAL, NAS DEPENDÊNCIAS DAS UNIDADES ADMINISTRATIVAS, OPERACIONAIS E ESTRATÉGICAS DO DETRAN-DF. JUNTADA DE REPRESENTAÇÃO FORMULADA PELO MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL (MPCDF) QUESTIONANDO POSSÍVEIS IRREGULARIDADES NO CERTAME.

Compulsando os autos, não vejo óbice a que sejam consideradas satisfatórias as medidas adotadas pelo jurisdicionado e insuficientes para modificar o entendimento desta Corte os argumentos trazidos pela Brasfort, autorizando, assim, a continuidade do certame, na forma sugerida pelos pareceres uniformes.

Acerca da opção pela contratação da solução integrada em um lote único, objeto de questionamento pela

representante e pelo MPCDF, constato que, no caso concreto, ela se mostra em consonância com o ordenamento jurídico. Nesse sentido, observo guardar conformidade com o art. 23, § 1º, da Lei nº 8.666/1993, que não veda a contratação integrada de serviços distintos, e o art. 3º, I e II, da IN nº 02/2008- SLTI/MPOG, que assegura a possibilidade de se contratarem tais serviços conjuntamente.

Ainda a respeito da adoção da solução integrada, mas já sobre a seara da economicidade, restou demonstrado, na linha dos pareceres uniformes, que a aglutinação de serviços complementares em objeto único reduziria os custos operacionais, evitando custos fixos adicionais.

Da mesma forma, quanto à execução contratual, considero procedentes os argumentos de que a opção pelo lote único facilitaria a operacionalização dos serviços, na medida em que a contratação conjunta, além de facilitar a fiscalização do ajuste, propiciaria “maior liquidez em razão da unicidade de métodos, expertises e padrão operacional” em decorrência de a comunicação entre o tomador e o prestador dos serviços se restringir a uma única via.

Robustecendo ainda mais os argumentos pela procedência da opção adotada, têm-se os precedentes citados pelo jurisdicionado. Nessa linha, foi celebrado o Contrato nº 15/2010, de prestação de serviços de vigilância humana com monitoramento, em lote único, objeto da Concorrência nº 03/2009, analisada pelo Tribunal por meio do Processo nº 19571/2009. Além desse feito, a matéria foi examinada pela Corte nos Processos nºs 25322/2006, que trata da Concorrência nº 36/2005 (serviço de vigilância da CAESB), e 32007/2010, que versa sobre o Pregão eletrônico nº 834/2010 (serviço de vigilância e monitoração na SEPLAG).” PROCESSO Nº 35580/2015, TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL, DE 12/04/2016. Zênite Fácil. Disponível em: <http://www.zenitefacil.com.br>, categoria Tribunais de Contas. Acesso em: 01 out. 2020.

Neste caso, é evidente a existência de respaldo legal quanto ao poder discricionário da Administração ao exigir que o objeto em questão seja executado concomitantemente por uma única empresa.

IV.II - QUANTO AOS ATESTADOS DE CAPACIDADE TÉCNICA

A Impugnante insurge-se, ainda, acerca da comprovação técnica por meio da apresentação de atestados de capacidade técnica, previsto no subitem 10.6, alínea "I" do edital.

Discorre que os serviços de vigilância eletrônica engloba também o sistema de alarme e, considerando a quantidade licitada de instalação e manutenção de câmeras de monitoramento, sustenta que os números são semelhantes aos pontos de alarme. Nesse passo, por serem semelhantes, poderia a comprovação técnica ser feita através de ambos os atestados: tanto de instalação e manutenção de circuitos de TV, quanto de sistemas de alarme.

Para tanto, vejamos o que dispõe o edital, quanto a apresentação do atestado de capacidade técnica:

10.6 - A documentação para fins de habilitação é constituída de:

I) Atestado de capacidade técnica devidamente registrado no CREA ou outro conselho competente comprovando que o proponente tenha executado serviços de características compatíveis com o objeto dessa licitação, que corresponda a 50% (cinquenta por cento) da parcela de maior relevância a ser executada, ou seja, instalação e manutenção de circuito fechado de TV de 3.136 equipamentos de vigilância eletrônica - câmeras de monitoramento. (Anexo VI-A da IN 05/2017, item 9.1);

Nesse ponto, o edital é claro quando exige dos interessados a demonstração da sua capacidade através da **apresentação de atestado de capacidade técnica que registre objeto compatível com a parcela de maior relevância** que, no presente caso, trata-se de instalação e manutenção de circuito fechado de TV. Ou seja, o interessado deverá apresentar atestado com objeto compatível, e desde que atenda todas as regras estabelecidas no edital.

A Impugnante distorce a exigência contida no edital acerca da parcela de maior relevância, atribuindo à Administração considerar irrelevante a instalação de alarmes, visto que a quantidade estabelecida no edital para os alarmes não restar somada às quantidades de circuitos fechados de TV. **Porém, infere-se dos Anexos I - Valor da Contratação dos Serviços - Vigilância Eletrônica e IX - Planilha Orçamentária Sintética, que o quantitativo/valor acerca da instalação e manutenção de circuito fechado de TV é drasticamente superior aos demais itens da vigilância eletrônica.**

Neste sentido, convém ressaltar o disposto na Súmula 263 do Tribunal de Contas da União:

*"Para a comprovação da capacidade técnico-operacional das licitantes, e **desde que limitada, simultaneamente, às parcelas de maior relevância e valor significativo do objeto a ser contratado**, é legal a exigência de comprovação da execução de quantitativos mínimos em obras ou serviços com características semelhantes, devendo essa exigência guardar proporção com a dimensão e a complexidade do objeto a ser executado."*
(grifado)

Como visto, nada foi solicitado além do permitido e adequado à demonstração da capacidade da empresa futura contratada em executar o objeto licitado. Isso porque o ordenamento que rege a matéria, veda a exigência de condições que restrinjam ou inviabilizem o caráter competitivo do certame.

Nesta seara, o artigo 3º, § 1º, inciso I da Lei Federal nº 8.666/93 estabelece:

"Art. 3º (...)

§ 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; (grifado)."

Isto posto, resta claro que a exigência regradada no edital, acerca do atestado de capacidade técnica, quanto a quantidade e ao objeto contemplar somente os serviços de circuitos fechados de TV, não torna a referida demonstração da capacidade quanto aos serviços de instalação de alarmes irrelevantes para a Administração. Contudo, foi avaliada a parcela de maior relevância e valor significativo, para definição do quantitativo do atestado de capacidade técnica adequados ao objeto licitado.

Assim sendo, e visto que a impugnação não apresentou nenhum fato que culminasse na reforma do edital ora combatido, não merece provimento as alegações da Impugnante, mantendo-se inalterado o edital de Pregão Eletrônico nº 289/2020.

V – DA CONCLUSÃO

Nesse contexto, entendemos serem infundadas as razões da Impugnante, no sentido de retificar o presente edital, para separação do objeto licitado, bem como quanto ao Atestado de Capacidade Técnica, não insurgindo razões que impeçam a continuidade do Edital de Pregão Eletrônico nº 289/2020.

VI – DA DECISÃO

Por todo o exposto, considerando as fundamentações aqui demonstradas e, principalmente, em homenagem aos princípios da legalidade, da razoabilidade e da eficiência, decide-se por conhecer da Impugnação e, no mérito, **INDEFERIR** as razões contidas na peça interposta pela empresa **MINISTER SERVIÇOS DE VIGILÂNCIA LTDA**, mantendo-se inalterados os regramentos estabelecidos no instrumento convocatório.



Documento assinado eletronicamente por **Percia Blasius Borges, Servidor(a) Público(a)**, em 02/10/2020, às 11:24, conforme a Medida Provisória nº 2.200-2, de 24/08/2001, Decreto Federal nº8.539, de 08/10/2015 e o Decreto Municipal nº 21.863, de 30/01/2014.



Documento assinado eletronicamente por **Rubia Mara Beilfuss, Diretor (a) Executivo (a)**, em 02/10/2020, às 11:29, conforme a Medida Provisória nº 2.200-2, de 24/08/2001, Decreto Federal nº8.539, de 08/10/2015 e o Decreto Municipal nº 21.863, de 30/01/2014.



Documento assinado eletronicamente por **Miguel Angelo Bertolini, Secretário (a)**, em 02/10/2020, às 11:39, conforme a Medida Provisória nº 2.200-2, de 24/08/2001, Decreto Federal nº8.539, de 08/10/2015 e o Decreto Municipal nº 21.863, de 30/01/2014.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site <https://portalsei.joinville.sc.gov.br/> informando o código verificador **7272045** e o código CRC **6E0CCCCA**.

Avenida Hermann August Lepper, 10 - Bairro Saguauçu - CEP 89221-005 - Joinville - SC -
www.joinville.sc.gov.br

