



Secretaria de Administração e Planejamento

JULGAMENTO DE IMPUGNAÇÃO

- FEITO:** IMPUGNAÇÃO ADMINISTRATIVA
- REFERÊNCIA:** EDITAL DE CONCORRÊNCIA Nº 182/2014
- OBJETO:** Contratação de empresa para prestação de serviços de segurança privada através de postos fixos e móveis, armados e desarmados, sistemas de alarme e câmeras com monitoramento remoto, sistema de comunicação direta de voz, sistema de solicitação de emergência coletivo, acessórios como interfones e cancelas e centro de operações, com instalação, manutenção, monitoramento e pronto atendimento nas unidades da Administração Direta e Indireta do Município de Joinville/SC.
- IMPUGNANTE:** LINCE SEGURANÇA PATRIMONIAL LTDA., Pessoa Jurídica de direito privado, inscrita no CNPJ nº 10.364.152/0001-37, com sede na Rua Ana Elias Kretzer, nº 30, bairro Ipiranga, São José/SC.

X
M

m6



Secretaria de Administração e Planejamento

I – DAS PRELIMINARES

Trata-se de Impugnação Administrativa interposta pela empresa LINCE SEGURANÇA PATRIMONIAL LTDA., contra os termos do EDITAL DA LICITAÇÃO DE CONCORRÊNCIA nº 182/2014, do tipo MENOR PREÇO GLOBAL.

II – DA TEMPESTIVIDADE

Verifica-se a tempestividade e a regularidade da presente impugnação, atendendo ao preconizado no art. 41, §2º da Lei de Licitações e no item 18.5 do Edital.

III – DAS ALEGAÇÕES DA IMPUGNANTE

Em síntese, a empresa LINCE SEGURANÇA PATRIMONIAL LTDA., requer a impugnação do Edital, pelas razões citadas abaixo.

Inicialmente afirma que o instrumento convocatório representa prejuízo a competitividade do processo, bem como a própria isonomia entre os concorrentes, ao passo que há o afastamento de empresas com especialização vinculada apenas aos serviços de vigilância eletrônica.

Prossegue ressaltando que ao englobar em um único objeto a contratação em apreço, tem-se a evidente constituição de reserva de mercado a fração reduzida de empresas que possuirão capacidade técnica ou econômica que englobe o objeto de monta equivalente à proporção do que se pretende contratar.

Encerra sua Impugnação requerendo o seu recebimento em seu efeito suspensivo, procedendo-se na alteração do Edital e suas consequentes adequações às exigências legais, fixadas especificamente ao que estabelece o §2º do artigo 17 da Portaria DPF nº 3233 de 10/12/2012.

IV – DO MÉRITO

No mérito e tempestivamente, analisando as razões apresentadas pela Impugnante, passa ao julgamento.

As ilações levantadas a efeito pela Impugnante não merecem guarida, consoante restará demonstrado. Para tanto, cumpre observar, preliminarmente, que o Edital de Concorrência nº 182/2014, está em conformidade com a Lei nº 8.666/93 e demais legislações vigentes e pertinentes sobre o assunto. Dessa forma, foram respeitados todos os princípios que regem o Direito Administrativo, em especial, a licitação pública.

É sabido e ressabido 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 abordado com muita propriedade em Mandado de Segurança impetrado contra disposição de Edital:

“[...] há um amplo conjunto de normas infralegais, por meio das quais são atribuídas competências e estipuladas as condições para a constituição e funcionamento das empresas de segurança privada.

[...] O conceito de vigilância patrimonial, ao que tudo indica, é amplo, não havendo, seja na lei, seja nos atos infralegais tendentes a regulamentá-la, qualquer dispositivo que se preste a restringir seu alcance, de sorte a excluir de sua incidência as atividades de vigilância eletrônica ou monitoramento por circuito fechado de televisão, as quais, a exemplo de outras modalidades de vigilância, tais como aquelas que envolvem a presença física de um vigilante, armado ou não, se revelam aptas à tutela da incolumidade física de pessoas e da integridade do patrimônio, objetos últimos do serviço de segurança privada.

De fato, a mera ausência de menção expressa, na lei, aos serviços de vigilância eletrônica não autoriza a conclusão de que o exercício de tais atividades se acha vedado às empresas de segurança privada, sendo lícito depreender que a vigilância eletrônica e o monitoramento, a exemplo da vigilância física, são espécies do gênero vigilância patrimonial, nada obstando que sejam tais serviços prestados pelas empresas em questão.

Não se vislumbra, diante de tais argumentos, a aventada ilegalidade dos editais, sendo lícito que a Administração, em homenagem aos princípios da eficiência e da economicidade, opte por adjudicar a uma única empresa, para que os preste de forma concomitante, os serviços de vigilância orgânica (i.e., humana) e de vigilância eletrônica, de forma a facilitar a fiscalização dos serviços, possibilitar uma melhor integração dos sistemas, diminuir custos e incrementar a segurança de seu patrimônio, não sendo possível extrair da lei ou de qualquer outro ato normativo a conclusão de que às empresas de segurança privada estaria vedada a prestação dos serviços de vigilância eletrônica e de monitoramento, razão pela qual a denegação da segurança é medida que se impõe.” (TJSC – MS nº 2008.052661-8, de Capital, Grupo de Câmaras de Direito Público, rel. Des. RUI FORTES, j. em 08/04/2009).

Visível, portanto, que o ordenamento não restringe a prestação de serviços de vigilância eletrônica apenas a empresas que procedam à instalação de circuitos de vigilância eletrônica, inexistindo, então, qualquer base legal a amparar os argumentos da presente Impugnação.

Ademais, traz à baila o recente entendimento do juiz Roberto Lepper que analisou a questão em âmbito judicial:

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. (Processo Judicial 038.13.003442-5).

Nesse sentido, necessário se faz mencionar a mais nova decisão do Tribunal de Contas de Santa Catarina, ao fazer juízo em relação à forma de contratação, por item ou em lote, que assevera:

“[...] 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 judicial sua legalidade. O exame requer a verificação da relação custo-benefício na contratação e execução conjunta de todos os serviços por um só fornecedor ou distintos prestadores, cotejando-se a qualidade e eficiência se esta não é minorada quando se dá a separação [...].

[...] 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.” (Decisão 0656/2014).

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



Secretaria de Administração e Planejamento

Por conseguinte, a presente licitação não está restringindo o caráter competitivo, uma vez que, o item 5.2 do Edital permite a participação de empresas e instituições associadas ou em consórcio. Senão vejamos:

5.2 – Será permitida a participação de empresas e instituições associadas ou em consórcio, para o atendimento ao objeto deste edital, mediante a apresentação, junto à documentação de habilitação jurídica, fiscal, econômico/financeira e técnica, de Termo de Compromisso Público ou Particular de Constituição de Consórcio.

Portanto, não há que se falar em afronte à Constituição Federal, em específico ao art. 37, XXI, pois, o Edital assegura igualdade de condições a todos os concorrentes, inclusive aqueles que não prestem um ou outro serviço, bastando para tanto, consorciar-se.

Sabe-se que a participação de consórcios em certames licitatórios vai ao encontro da finalidade da licitação que é a obtenção da melhor relação benefício-custo para atender à necessidade da Administração. Os consórcios constituem instrumentos de ampliação da competitividade, na medida em que possibilitam as empresas que os integram somar capacidades técnica, econômico-financeira e know-how para participar de procedimento licitatório em que, individualmente, não teriam condições.

Por isso, neste Edital de Concorrência de nº 182/2014 é possível inferir a possibilidade de participação de empresas e instituições associadas ou em consórcio.

Ademais, as exigências editalícias desta Concorrência caracterizam-se, em essência, como um processo competitivo direcionado a dois objetivos a ser perseguidos: selecionar a proposta mais vantajosa para a Administração e assegurar aos possíveis interessados tratamento isonômico.

Por fim, argumenta a Impugnante que a Portaria DPF nº 3233 de 10/12/12, que “Dispõe sobre as normas relacionadas às atividades de



Secretaria de Administração e Planejamento

Segurança Privada”, estabelece vedação que impossibilita a execução do Contrato da forma que se pretende.

No entanto, a Impugnante interpreta o referido artigo equivocadamente e ao seu próprio desfavor. A corroborar o exposto, insta transcrever:

“Art. 17º. As empresas de vigilância patrimonial não poderão desenvolver atividades econômicas diversas das que estejam autorizadas.

§ 1º Para o desenvolvimento de suas atividades, a empresa de vigilância patrimonial poderá utilizar toda a tecnologia disponível.

§ 2º Os equipamentos e sistemas eletrônicos utilizados na forma do § 1º somente poderão ser fornecidos pela empresa de vigilância patrimonial sob a forma de comodato.”

Sob o enfoque acima narrado, percebe-se claramente que a intenção da citada portaria é de proibir a comercialização dos equipamentos e sistemas eletrônicos da empresa de vigilância patrimonial ao contratante. Portanto, a empresa de vigilância está autorizada a “vender” única e exclusivamente o serviço de vigilância. Podendo para tanto, utilizar de todo e qualquer equipamento e tecnologia, desde que, forneça ao contratante estes equipamentos sob a forma de comodato.

Assim sendo, e visto que a impugnação não apresentou nenhum fato que culminasse a reforma do edital ora combatido, informo a essa Impugnante que não merecem provimento suas alegações, mantendo inalterado o Edital 182/2014, bem como a data e o horário de abertura da licitação.

Por todo o exposto, entendemos serem infundadas as razões da Impugnante, não havendo necessidade de revisão de cláusulas editalícias, não insurgindo em impedimentos que impeçam a continuidade do Edital da Licitação de Concorrência nº 182/2014.

M
mg



Secretaria de Administração e Planejamento

V – DA DECISÃO

Por todo o exposto, considerando as fundamentações aqui demonstradas, principalmente, em homenagem aos princípios da legalidade, da razoabilidade e da moralidade, decide por conhecer da Impugnação, e, no mérito, **INDEFERIR** a peça interposta pela empresa LINCE SEGURANÇA PATRIMONIAL LTDA.

Joinville/SC, 28 de Outubro de 2014.

Miguel Angelo Bertolini
Secretário de Administração e Planejamento

Daniela Civinski Nobre
Diretora Executiva

Tânia Mara Lozeyko
Presidente da Comissão
Portaria 055/2014