



## JULGAMENTO DA IMPUGNAÇÃO SEI Nº 7277642/2020 - SAP.UPR

Joinville, 01 de outubro 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:** EPAVI-SIS SISTEMAS INFORMATIZADOS DE SEGURANÇA LTDA.

### I – DAS PRELIMINARES

Trata-se de Impugnação Administrativa interposta pela empresa EPAVI-SIS SISTEMAS INFORMATIZADOS DE SEGURANÇA LTDA (documento SEI nº 7277611), 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 01 de outubro de 2020 às 11h08min, 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 EPAVI-SIS SISTEMAS INFORMATIZADOS DE SEGURANÇA LTDA apresentou impugnação ao Edital, pelas razões abaixo descritas:

Aduz, em suma, que por se tratar de licitação conjunta, sem possibilidade de subcontratação, restaria configurada exigência ilegal, pois em desacordo com o objetivo da licitação no sentido de se obter melhor preço.

Defende que as empresas de vigilância eletrônica não são regulamentadas pela Polícia Federal, impedindo a apresentação de alvará de funcionamento expedido por aquele órgão. Afirma também que, as empresas de vigilância humana não podem executar serviços de instalação e monitoramento de sistemas de alarme e circuito fechado de TV.

Insurge-se ainda, quanto a exigência de atestados de capacidade técnica de grande porte, o que, ao seu ver, impossibilitaria a concorrência no certame e o cumprimento da regra habilitatória.

Ao final, requer a alteração do subitem 22.5 do edital, no sentido de permitir a subcontratação para que se possa cumprir a exigência, por parte daquela quanto ao Alvará de Funcionamento expedido pela Polícia Federal, com a revisão do objeto de suas razões.

#### IV – DO MÉRITO

Analisando a impugnação interposta pela empresa EPAVI-SIS SISTEMAS INFORMATIZADOS DE SEGURANÇA 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.

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, 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.

Por fim, acerca da solicitação da impugnante, no sentido de que seja permitida a possibilidade de subcontratação, vejamos o que dispõe o edital em seu subitem 22.5:

*"Não será permitida a subcontratação do objeto deste Edital."*

Diante da vedação da subcontratação, vejamos o que dispõe a Lei Federal nº 8.666/93 sobre o assunto:

Art. 72. O contratado, na execução do contrato, sem prejuízo das responsabilidades contratuais e legais, **poderá subcontratar** partes da obra, serviço ou fornecimento, **até o limite admitido, em cada caso, pela Administração.**

(...)

Art. 78. Constituem motivo para rescisão do contrato:

(...)

VI - **a subcontratação total ou parcial do seu objeto**, a associação do contratado com outrem, a cessão ou transferência, total ou parcial, bem como a fusão, cisão ou incorporação, **não admitidas no edital** e no contrato; (grifado)

Como visto, a subcontratação somente é possível quando houver previsão clara no instrumento convocatório, o que não ocorre no presente caso. Isso porque, a subcontratação somente é admitida em uma parcela da contratação, de serviços meio, quando não caracterizar o objeto fim, ou seja, o objeto principal. Contudo, o objeto da presente licitação trata-se de:

### 1.1 - Do Objeto do Pregão

1.1.1 - A presente licitação tem como 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**, de acordo com especificações, quantitativos e condições estabelecidas nos Anexos I e VI e nas condições previstas neste Edital. (grifado)

Isto posto, resta claro que a subcontratação pretendida pela Impugnante caracterizaria desvio de finalidade do processo licitatório, uma vez que trata-se do objeto principal da presente licitação, não merecendo prosperar a alegação.

Diante de todo exposto, a impugnação apresentada não apresentou nenhum fato que culminasse na reforma do edital ora combatido, razão pela qual não merece provimento, mantendo-se inalteradas as disposições contidas no edital de Pregão Eletrônico nº 289/2020.

## V – DA CONCLUSÃO

Nesse contexto, entendemos serem infundadas as razões da Impugnante, no sentido de se retificar o presente edital, para separação do objeto licitado, 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 **EPAVI-SIS SISTEMAS INFORMATIZADOS DE SEGURANÇA LTDA**, mantendo-se inalterados os regramentos estabelecidos no instrumento convocatório.







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 05/10/2020, às 10:11, 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 05/10/2020, às 10:45, 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 **7277642** e o código CRC **8AB051F1**.

---

Avenida Hermann August Lepper, 10 - Bairro Saguauçu - CEP 89221-005 - Joinville - SC -  
[www.joinville.sc.gov.br](http://www.joinville.sc.gov.br)

---

20.0.127480-1

7277642v25