



MUNICÍPIO DE NOVA BOA VISTA
ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

PARECER JURÍDICO

ÓRGÃO CONSULENTE: PREGOEIRA E EQUIPE DE APOIO

REF.: PROCESSO LICITATÓRIO Nº 118/2024

PREGÃO PRESENCIAL SRP Nº 034/2024.

ASSUNTO: IMPUGNAÇÃO DO EDITAL.

IMPUGNANTES: ROMUALDO BUENO ME e AGIL LTDA

1. DO BREVE RELATÓRIO

Para exame e parecer desta Assessoria Jurídica, o Setor de Licitações, encaminhou os pedidos de impugnações ao processo licitatório nº 118/2024, pregão presencial nº 034/2024, sistema de registro de preços SRP, cujo objeto é “Registro de Preço para a futura e eventual contratação de empresa especializada para a prestação de serviços de segurança (vigilância desarmada e vigia), conforme demanda das Secretarias e Setores do Município de Nova Boa Vista/RS, de acordo com as descrições, especificações e exigências contidas no Termo de Referência (Inciso II do art. 18 da Lei nº 14.133/2021), disposto no ANEXO I do presente edital”.

Os pedidos de impugnações foram protocolados pela empresa ROMUALDO BUENO ME, inscrita no CNPJ sob o nº 27.522.307/0001-09 e pela AGIL LTDA. CNPJ nº 26.427.482/0001-54.

A matéria abordada é idêntica em ambos os questionamentos, versa sobre possível restrição de competitividade, no tocante à Habilitação e sua Qualificação Técnico-Operacional (inciso II, art. 62 e art. 67, da Lei Federal nº 14.133/21), no item 12.2.4, b, que consiste na exigência da apresentação da Comprovação de regularidade da empresa perante a Polícia Federal, através do Certificado de Segurança..., o que estaria impedindo a apresentação de proposta.

É o que, brevemente, consta relatar.

2. DA TEMPESTIVIDADE



MUNICÍPIO DE NOVA BOA VISTA ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

Ab initio, assevero que, em consonância com o artigo 164, da Lei nº 14.133/2021, tem-se que qualquer pessoa, no prazo de 03 (três) dias que antecedem a abertura da sessão de julgamento, poderá requerer esclarecimentos ou protocolar impugnação ao edital¹.

Considerando que as empresas apresentaram impugnação ao referido edital antes do dia 06/06/2024, e a licitação está com sessão pública marcada para o dia 11/06/2024, são, portanto, tempestivas, motivo pelo qual devem ambas serem conhecidas, haja vista o preenchimento dos seus pressupostos legais de admissibilidade.

3. DA FUNDAMENTAÇÃO E DO PARECER

No mérito, as empresas interessadas, impugnam, a fase da Habilitação, no tocante à Qualificação Técnico-Operacional, onde se exige no item 12.2.4, b o seguinte: “Comprovação de regularidade da empresa perante a Polícia Federal (não serão aceitos pedidos de abertura de registro), através de Certificado de Segurança expedido pela Superintendência Regional do Departamento de Polícia Federal da circunscrição em que estiver sediada a empresa, regulamentada pelo art. 20 da Lei nº 7.102, de 20 de junho de 1983, o art. 32 do Decreto nº 89.056, de 24 de novembro de 1983 e o art. 1º da Portaria nº 18.045, de 17 de abril de 2023, juntamente com a respectiva revisão em plena validade emitida pelo DPF;”.

Inicialmente, cumpre dizer que a licitação é o processo administrativo por meio do qual a Administração Pública, obediente à isonomia, seleciona a proposta mais vantajosa e que melhor atenda ao princípio do desenvolvimento nacional sustentável. Ao invés de atribuir competência para que os agentes públicos escolhessem os contratados de forma personalíssima, o legislador definiu que a seleção deverá ser por meio de julgamento objetivo: o edital precisa estabelecer critérios certos que permitam a habilitação daqueles que comprovarem ser aptos, seguidos da efetiva comparação entre as propostas dos diversos interessados.

O certame é regido por procedimento administrativo integrado por um conjunto de atos e exigências. Cada ato do procedimento desempenha uma função própria, ou

¹ Art. 164. Qualquer pessoa é parte legítima para impugnar edital de licitação por irregularidade na aplicação desta Lei ou para solicitar esclarecimento sobre os seus termos, devendo protocolar o pedido até 3 (três) dias úteis antes da data de abertura do certame.



MUNICÍPIO DE NOVA BOA VISTA ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

seja, existe para atender a um propósito específico. Todos os atos integrantes do procedimento visam a um único fim: a seleção da proposta mais vantajosa, segundo as regras definidas.

Como sabido, os Entes Públicos devem atentar aos Princípios Constitucionais elencados no Artigo 37, caput, da Constituição federal, quais sejam da legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade.

Recentemente, com a inovação da legislação, a norma que regula o processo de licitação é a Lei Federal nº 14.331/21. Contudo, no contexto específico do Pregão, é necessário observar que, de acordo com o art. 6º, XLI, da referida norma, o Pregão é estabelecido como a modalidade de licitação voltada para a aquisição de bens e serviços comuns, cujo critério de julgamento poderá ser o de menor preço ou o de maior desconto.

É importante notar que o Pregão se distingue principalmente por ser a modalidade de licitação voltada exclusivamente para a aquisição de bens e serviços comuns. Esses itens comuns são definidos no edital por meio de termos universais, são oferecidos por diversos fornecedores e podem ser facilmente comparados entre si.

Portanto, é inevitável concluir que na modalidade de licitação do Pregão, não se deve adotar critérios que sejam desnecessários ou irrelevantes. Isso se deve ao fato de que essa modalidade é especificamente destinada à aquisição de bens e serviços que podem ser definidos por expressões universais e que são disponibilizados por vários fornecedores.

Nesse aspecto, tenho que em nenhum momento o Município deixou de levar em conta quaisquer destes princípios quando da elaboração do Edital de Licitação objeto da Impugnação.

É imperativo dizer que o Princípio da Vinculação ao Instrumento Convocatório se traduz na regra de que o Edital faz LEI entre as partes, devendo os seus termos serem observados até o final do certame, vez que vinculam as partes. Óbvio ainda, que se proceda uma análise, com base em dados reais, acerca da pertinência das razões de impugnação apresentadas pela empresa.

É louvável o empenho da equipe de licitação em desenvolver um edital que valorize produtos de qualidade e desempenho, ao mesmo tempo em que promove os princípios fundamentais de competitividade, ampliação da disputa e busca pelo melhor



MUNICÍPIO DE NOVA BOA VISTA ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

preço, tudo isso em prol do interesse público. O termo de referência que originou o edital impugnado foi elaborado visando o atendimento da necessidade da Secretaria Municipal da Administração e Turismo.

No mérito, esclareço que objeto não contempla a contratação de serviços de segurança/vigilância armada, sendo indevida a previsão da exigências sugerida no ponto 12.2.4, b., pois as empresas de segurança/vigilância desarmada não são obrigadas a obter autorização de funcionamento junto a Polícia Federal, conforme passo a expor.

Nesse passo, a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça é pacífica no sentido de que o disposto no art. 10, § 4º, da Lei nº 7.102/83, aplica-se somente às empresas que, com objeto social diverso, prestam serviços de segurança e vigilância "ostensiva" a instituições financeiras e de transporte de valores, não se sujeitando ao referido regramento as empresas que se dedicam a atividades de vigilância residencial ou comercial, sem a utilização de arma de fogo.

Nesse sentido, é a Jurisprudência:

ADMINISTRATIVO. AUTORIZAÇÃO. EMPRESA DE SEGURANÇA QUE NÃO UTILIZA ARMA DE FOGO. DESNECESSIDADE. ACÓRDÃO OBJETO DO RECURSO ESPECIAL EM DISSONÂNCIA COM A JURISPRUDÊNCIA DESTA CORTE. I - **Conforme destacado pelo Tribunal a quo, o recorrente presta serviços de segurança física desarmada, fora do âmbito de prestação de serviços de segurança de instituições financeiras ou transporte de valores, onde, via de regra, a segurança é armada. Não é possível ampliar o alcance da norma em apreço, haja vista que prevê infrações e penalidades, devendo a sua interpretação ser efetuada de forma restritiva.** III - Esse é o entendimento pacificado no âmbito da Primeira Seção, no sentido de que é legal o funcionamento das empresas de segurança privada que não utilizam arma de fogo, com vigilância comercial ou residencial, sem a obrigação de autorização da Polícia Federal para tanto. Nesse sentido, os seguintes precedentes desta Corte: AgInt no REsp 1592577/RS, Rel. Ministro HUMBERTO MARTINS, SEGUNDA TURMA, julgado em 04/08/2016, DJe 17/08/2016; STJ, REsp 1.252.143/SP, Rel. Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES, SEGUNDA TURMA, DJe de 03/08/2011; STJ, AgRg no REsp 1.172.692/SP, Rel. Ministro HUMBERTO MARTINS, SEGUNDA TURMA, DJe de 30/03/2010; AgRg no REsp 1148714/SC, Rel. Ministra ASSUSETE MAGALHÃES, SEGUNDA TURMA, julgado em 24/03/2015, DJe 07/04/2015 IV - Agravo interno improvido. (AgInt no REsp 1628347/RS, Rel. Ministro FRANCISCO FALCÃO, SEGUNDA TURMA, julgado em 08/02/2018, DJe 14/02/2018) (grifei)

ADMINISTRATIVO. PODER DE POLÍCIA. SUPERMERCADO. VIGILÂNCIA NÃO OSTENSIVA. ART. 10, § 4º, DA LEI N. 7.102/83. INAPLICABILIDADE. 1. Trata-se, na origem, de mandado de segurança impetrado para afastar as regras previstas pela Lei n. 7.102/83, que cuida especificamente de atividades voltadas ao sistema financeiro, de modo a garantir o exercício das atividades de portaria, vigia e fiscal de loja realizadas



MUNICÍPIO DE NOVA BOA VISTA ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

no interior do estabelecimento, sem armamento ou qualquer outro aparato policial. 2. A sentença, mantida pela corte de origem, concedeu a segurança para garantir ao ora recorrido o direito de exercer suas atividades de vigia sem a necessidade de autorização da União e não se submeter às regras previstas na Lei n. 7.102/83 e Portaria n. 992/95DG/DPF. 3. **É pacífica a jurisprudência no âmbito da Primeira Seção desta Corte Superior no sentido de que o disposto no art. 10, § 4º, da Lei n. 7.102/83, aplica-se somente às empresas que, com objeto social diverso, prestam serviços de segurança e vigilância "ostensiva" a instituições financeiras e de transporte de valores, não se sujeitando ao referido regramento as empresas que se dedicam a atividades de vigilância residencial ou comercial, sem a utilização de arma de fogo.** Precedente. 4. Recurso especial não provido. (STJ, REsp 1.252.143/SP, 2ª Turma, Rel. Min. Mauro Campbell Marques, DJe 03/08/2011) (grifei)

PROCESSUAL CIVIL. ADMINISTRATIVO. AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO ESPECIAL. SUPERMERCADOS. SERVIÇOS DE VIGILÂNCIA E SEGURANÇA DESARMADA. INAPLICABILIDADE DA LEI N. 7.102/83. PRECEDENTE DA PRIMEIRA SESSÃO. 1. **"As normas contidas na Lei 7.102/83 aplicam-se às empresas que prestam serviços de segurança e vigilância a instituições financeiras e a transporte de valores, bem como as que, embora tendo objeto econômico diverso, utilizam seu pessoal para executar aquelas atividades. Não estão sujeitas à sua disciplina outras empresas privadas de segurança, que simplesmente se dedicam a atividades de vigilância residencial ou comercial, sem a utilização de arma de fogo"** (REsp 645.152/PB, 1ª Seção, Rel. Min. Teori Albino Zavascki, DJ de 6.11.2006). 2. Agravo regimental desprovido. (STJ, AgRg no REsp 1.100.075/CE, 1ª Turma, Rel. Min. Denise Arruda, DJe 26/11/2009) (grifei)

ADMINISTRATIVO - EMPRESA DE VIGILÂNCIA - ATIVIDADE DE PORTARIA OU VIGIA - ENTENDIMENTO PACIFICADO PELA PRIMEIRA SEÇÃO - INAPLICABILIDADE DO ART. 10, § 4º, DA LEI N. 7.102/83 - SÚMULA 83/STJ. **É pacífica a jurisprudência no âmbito da Primeira Seção desta Corte Superior no sentido de que o disposto no art. 10, § 4º, da Lei n.7.102/83, aplica-se somente às empresas que, com objeto social diverso, prestam serviços de segurança e vigilância "ostensiva" a instituições financeiras e de transporte de valores, não se sujeitando ao referido regramento as empresas que se dedicam a atividades de vigilância residencial ou comercial, sem a utilização de arma de fogo.** Agravo regimental improvido. (STJ, AgRg no REsp 1172692/SP, 2ª Turma, Rel. Min. Humberto Martins, DJe 30/03/2010) (grifei)

Também no âmbito do Tribunal Regional Federal da 4ª Região, se encontram os recentes precedentes:

EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO. MANDADO DE SEGURANÇA. EMPRESAS DE SEGURANÇA PRIVADA. VIGILÂNCIA DESARMADA. NECESSIDADE DE AUTORIZAÇÃO DA POLÍCIA FEDERAL PARA FUNCIONAMENTO. LEI Nº 7.102/83. INAPLICABILIDADE. DESPROVIMENTO. 1. Segundo o entendimento pacificado no âmbito do Colendo Superior Tribunal de Justiça, o disposto no art. 10, § 4º, da Lei 7.102/83 aplica-se somente às empresas que, com objeto social diverso, prestam serviços de segurança e vigilância "ostensiva" a instituições financeiras e de transporte de valores, não se sujeitando ao referido regramento as empresas que se dedicam a atividades de vigilância residencial ou comercial, sem a utilização de arma de fogo. 2. **Portanto, as empresas que prestam**



MUNICÍPIO DE NOVA BOA VISTA ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

serviços de segurança física desarmada, com vigilância comercial ou residencial, não estão sujeitas às determinações da Lei nº 7.102/83 e prescindem de autorização da Polícia Federal para tanto, devendo ser mantida a sentença. 3. Negado provimento à apelação e à remessa necessária. (TRF4 5038296-53.2021.4.04.7200, QUARTA TURMA, Relator VICTOR LUIZ DOS SANTOS LAUS, juntado aos autos em 18/08/2022) (Grifei).

ADMINISTRATIVO. MANDADO DE SEGURANÇA. APELAÇÃO. REMESSA OFICIAL. DIREITO LÍQUIDO E CERTO. EMPRESA QUE PRESTA SERVIÇO DE SEGURANÇA DESARMADA. LEI Nº 7.102/83. INAPLICABILIDADE. 1. O direito líquido e certo, a ser amparado por mandado de segurança, é aquele que pode ser comprovado de plano, desafiando prova pré-constituída, já que o referido remédio constitucional não comporta dilação probatória. 2. **Segundo o entendimento pacificado no âmbito do Colendo Superior Tribunal de Justiça, o disposto no art. 10, § 4º, da Lei 7.102/83 aplica-se somente às empresas que, com objeto social diverso, prestam serviços de segurança e vigilância ostensiva a instituições financeiras e de transporte de valores, não se sujeitando ao referido regramento as empresas que se dedicam a atividades de vigilância residencial ou comercial, sem a utilização de arma de fogo.** 3. Portanto, as empresas que prestam serviços de segurança física desarmada, com vigilância comercial ou residencial, não estão sujeitas às determinações da Lei nº 7.102/83 e prescindem de autorização da Polícia Federal para tanto. (TRF4 5028280-29.2019.4.04.7000, TERCEIRA TURMA, Relator ROGERIO FAVRETO, juntado aos autos em 12/05/2021) (Grifei)

Deste modo, entendo que a exigência da documentação sugerida, neste sentido, implicaria em indevida restrição a competição. Considerando ainda que os serviços de vigilância desarmada é de natureza comum, não vejo como ser necessária tal exigência. Fica a sugestão de encaminhamento do processo para a área competente para adequação/exclusão do ponto necessário e posterior republicação.

Por fim, é mister reiterar que esta Administração Pública, não tem interesse em restringir a participação de licitantes, e sim contratar com empresas ou pessoas idôneas, obedecendo aos princípios básicos norteadores da Nova Lei de Licitações e Contratos, que além da Legalidade, Impessoalidade, Moralidade, Igualdade, Publicidade, Eficiência e Economicidade, merecem atenção a vinculação ao edital, segurança jurídica, razoabilidade, proporcionalidade, competitividade; mormente quando se busca o atendimento de elevados níveis de exigência, característicos do ente público licitante.

4. DISPOSITIVO FINAL

Em razão do exposto, limitando-se a esclarecer dúvidas suscitadas nesta consulta, à luz dos princípios norteadores da Administração Pública, mormente a legalidade, restringindo-se aos aspectos exclusivamente do procedimento, excluídos,



MUNICÍPIO DE NOVA BOA VISTA
ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

portanto, àquelas que cabem à autoridade responsável em sua esfera governamental competente, considerando todas as nuances legais e fáticas do caso, OPINO pelo recebimento das impugnações interpostas, e no mérito acolher a razão apresentada para fins de excluir a exigência da apresentação do certificado de segurança perante a Polícia Federal, na qualificação técnico operacional, na fase de habilitação (item 12.2.4, b), respeitado o princípio da competitividade, de modo a sanar qualquer restrição a ampla concorrência e a proposta mais vantajosa ao interesse público. Dar prosseguimento ao processo licitatório, com a alteração e exclusão que se mostrou necessária, com a republicação do edital e reabertura dos prazos legais, por ser de direito.

Salvo melhor juízo. É o parecer.

Assessoria Jurídica do Município de Nova Boa Vista/RS, em 07 de Junho de 2024.

GUILHERME STEFFEN
OAB/RS 67.892
ASSESSOR JURÍDICO