



Município de Capanema – Estado do Paraná
Departamento de Contratações Públicas

Pregão Eletrônico nº 35/2024

RESPOSTA À IMPUGNAÇÃO

Trata-se de impugnação formulada por **CEREBRAL SEGURANÇA PRIVADA LTDA**, inscrita no CNPJ sob nº 49.349.192/0001-35, neste ato representada por **CEZAR AUGUSTO DOS SANTOS**, inscrito no CPF/MF sob nº 082.380.729-05, em face do edital supracitado.

1 – Da tempestividade da impugnação

A impugnação é **tempestiva**, eis que apresentada dentro do prazo previsto no **item 3.1** do instrumento convocatório e o disposto no artigo 267 da LCM 14/2022 (3 dias úteis antecedentes à data de abertura da sessão pública).

2 – Da síntese fática

A impugnante alega que o Edital do Pregão Eletrônico nº 35/2024, referente à contratação de serviços de segurança desarmada, com adoção do Sistema de Registro de Preço, apresenta omissões que prejudicam a ampla concorrência e a obtenção da proposta mais vantajosa para Administração Pública.

Ainda assim, aduz que o Edital contém “erro substancial” uma vez que não consta exigência de planilha de custos, bem como exigência de documento de certificação junto à Polícia Federal.

A impugnante aponta que as descrições dos itens violam à legislação de regência.

Por fim, requer nova publicação do Edital em face de seus pedidos.

É a síntese fática.

3 – Dos fundamentos

3.1 – Da documentação junto à Polícia Federal.

Inicialmente, cumpre esclarecer que o referido Edital e o Termo de Referência asseguram aos licitantes a possibilidade de competirem em igualdade de condições. Nesse sentido, não aponta cláusulas que favoreçam, limitam, excluam, prejudiquem ou de qualquer modo atinjam a impessoalidade exigida do gestor público, garantindo, assim, um procedimento licitatório dentro dos parâmetros legais exigidos.

Assim, no julgamento da ADIn 2716/RO, o Ministro Eros Grau proferiu voto:



Município de Capanema – Estado do Paraná
Departamento de Contratações Públicas

*“A licitação --- tenho-o reiteradamente afirmado --- é um procedimento que visa à satisfação do interesse público, pautando-se pelo princípio da isonomia. **Está voltada a um duplo objetivo:** o de proporcionar à Administração a possibilidade de realizar o negócio mais vantajoso --- o melhor negócio --- e o de assegurar aos administrados a oportunidade de concorrerem, em igualdade de condições, à contratação pretendida pela Administração.
(STF - ADI: 2716 - Rondônia, Tribunal Pleno, DJe de 7/3/08)”. (grifo nosso)*

Ademais, para não restar dúvidas, destacamos a Lei que trata do tema para empresas de **vigilância armada** é a Lei 7.102/83, que dispõe sobre segurança para estabelecimentos financeiros, bem como estabelece normas para constituição e funcionamento das empresas particulares que exploram serviços de vigilância e de transporte de valores e pelo teor da lei, em razão das diversas passagens que trata do porte de armas, as exigências referem-se a **vigilantes armados**.

Assim, embora a impugnante sustente que inexistente previsão Editalícia da exigência de documento de certificação junto à Polícia Federal, percebe-se que o caso em tela, trata-se de **vigilância desarmada** que não possui enquadramento na referida lei.

À guisa de balizamento não há dúvidas quanto ao tema nos Tribunais Superiores, vejamos:

“ADMINISTRATIVO E CONSTITUCIONAL. SERVIÇO DE SEGURANÇA PRIVADA. SEGURANÇA DESARMADA. AUTORIZAÇÃO DO DEPARTAMENTO DE POLÍCIA FEDERAL. EXIGÊNCIA INCOMPATÍVEL COM O PRINCÍPIO DE LIBERDADE DA ATIVIDADE ECONÔMICA E COM AS ATRIBUIÇÕES CONSTITUCIONAIS DO DPF. SENTENÇA MANTIDA.

(...)

6. Negado provimento à apelação e à remessa oficial. ADMINISTRATIVO E CONSTITUCIONAL. SERVIÇO DE SEGURANÇA PRIVADA. SEGURANÇA DESARMADA. AUTORIZAÇÃO DO DEPARTAMENTO DE POLÍCIA FEDERAL. EXIGÊNCIA INCOMPATÍVEL COM O PRINCÍPIO DE LIBERDADE DA ATIVIDADE ECONÔMICA E COM AS ATRIBUIÇÕES CONSTITUCIONAIS DO DPF. SENTENÇA MANTIDA. 1. A impetrante tem como objetivo social, entre outros, “serviços de portaria, recepcionistas, mensageiros, digitadores, fiscalização patrimonial de prédios residenciais, comerciais, industriais e eventos”. 2. **Trata-se da chamada vigilância desarmada, que não se enquadra nem poderia razoavelmente enquadrar-se nas disposições legais que exigem autorização do Departamento de Polícia Federal para o exercício das atividades de vigilância patrimonial ou de segurança de pessoas físicas.** 3. O princípio da liberdade de exercício da atividade econômica impõe interpretação estrita de lei que imponha a necessidade de autorização de órgão público para o desempenho de atividade dessa natureza. Em segundo lugar, a competência do Departamento de Polícia Federal para fiscalizar as empresas de vigilância é excepcionalmente estabelecida por lei, não está na Constituição, outro motivo para que essa competência seja interpretada de forma estrita, ou seja, no sentido da exatidão dos casos em que razoavelmente se justifica a interferência de um órgão da estatura constitucional do Departamento de Polícia Federal. 4. **O próprio bom-senso diz que o serviço de vigilância desarmada de prédios residenciais não é daqueles que exigem autorização da Polícia Federal.** A



Município de Capanema – Estado do Paraná
Departamento de Contratações Públicas

necessidade de autorização para vigilância armada se justifica tendo em vista uma disciplina uniforme para todo o território nacional, e a atribuição, do referido órgão, para a expedição do porte de arma. Mas a vigilância desarmada não afeta o interesse da segurança pública em âmbito nacional. 5. Se é indevido o uso de uniforme típico de vigilante, o emprego de veículo com luz intermitente e o fato de ter cassetetes à disposição para caso de emergência, que isso seja impedido pela polícia local. Não se justifica o emprego da Polícia Federal nessa atividade de fiscalização, em detrimento dos objetivos maiores para os quais é treinada e orçamentariamente mantida. 6. Negado provimento à apelação e à remessa oficial.”
(AMS 2002.38.00.047675-8/MG, Rel. Desembargador Federal João Batista Moreira, Quinta Turma, DJ p.130 de 09/04/2007) (grifo nosso)

“ADMINISTRATIVO. MANDADO DE SEGURANÇA. VIGILÂNCIA PRIVADA E DESARMADA. LEI 7.102./183. NÃO INCIDÊNCIA. AUTORIZAÇÃO DA POLÍCIA FEDERAL. DESNECESSIDADE. SENTENÇA MANTIDA.

1. A Lei n. 7.102/1983 dispõe acerca da segurança para estabelecimentos financeiros e as normas para constituição e funcionamento das empresas particulares que exploram os serviços de vigilância e transporte de valores. Em seu artigo 10, a lei prevê que são considerados como segurança privada as atividades desenvolvidas em prestação de serviços com a finalidade de vigilância patrimonial das instituições financeiras e de realização de transporte de valores ou qualquer outro tipo de carga. Pela relevância desses serviços, exige-se prévia autorização da Polícia Federal. **As empresas privadas que se dedicam às atividades de vigilância residencial ou comercial, sem a utilização de arma de fogo, portanto, não se sujeitam à disciplina prevista nesta lei.** 2. No presente caso, a empresa impetrante conta apenas com o serviço dos fiscais de loja cuja atividade se restringe à zeladoria patrimonial e à segurança desarmada do estabelecimento, atos meramente preventivos e que não se confundem com as hipóteses da Lei 7.102/1983 que exigem autorização da Polícia Federal.”

Precedentes. 3. Remessa oficial desprovida. Acórdão A Turma, por unanimidade, negou provimento à remessa oficial. (grifo nosso)

Ora, até mesmo o Supremo Tribunal Federal, última instância do Poder Judiciário, já decidiu acerca da problemática, senão vejamos:

“DIREITO ADMINISTRATIVO E OUTRAS MATÉRIAS DE DIREITO PÚBLICO | Atos Administrativos | Fiscalização | Competência do Órgão Fiscalizador DECISÃO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. ADMINISTRATIVO. EMPRESA PRESTADORA DE SERVIÇOS DE SEGURANÇA PRIVADA. AUTORIZAÇÃO PARA DESENVOLVIMENTO DA ATIVIDADE DE VIGILÂNCIA E SEGURANÇA DESARMADA: LEI N. 7.102/1983: AUSÊNCIA DE OFENSA CONSTITUCIONAL DIRETA. PRECEDENTES. RECURSO EXTRAORDINÁRIO AO QUAL SE NEGA PROVIMENTO.

Relatório 1. Recurso extraordinário interposto com base na al. a do inc. III do art. 102 da Constituição da República contra o seguinte julgado do Tribunal Regional Federal da Quinta Região: “PROCESSUAL CIVIL. ADMINISTRATIVO. SERVIÇOS DE VIGILÂNCIA E SEGURANÇA DESARMADA. INAPLICABILIDADE DA LEI Nº 7.102/83. INTERPRETAÇÃO



Município de Capanema – Estado do Paraná
Departamento de Contratações Públicas

SISTEMÁTICA. JURISPRUDÊNCIA DO STJ. APELAÇÃO IMPROVIDA. 1. Apelação interposta pela União Federal em face da sentença que, confirmando a tutela de urgência deferida, julgou procedente o pedido formulado por Plata Serviços em Geral Eirelli para declarar a inaplicabilidade do artigo 10, § 4º da Lei n° 7.102/83 sobre a atividade de vigilância patrimonial desarmada, dispensando a autorização da Polícia Federal para o exercício de tal serviço pela autora. 2. A Lei n° 7.102/83 dispõe sobre segurança para estabelecimentos financeiros e estabelece normas para constituição e funcionamento das empresas particulares que exploram serviços de vigilância e de transporte de valores. 3. Nota-se tanto pela descrição do objeto da lei quanto pelo texto de seu art. 10 que o âmbito de sua incidência é restrito à vigilância patrimonial armada, pois não é concebível o efetivo desempenho das atividades de proteção de instituições financeiras e de transporte de valores ou qualquer outro tipo de carga sem a existência de ostensivo poderio bélico. 4. No caso concreto, a prova documental demonstra que a empresa autora apenas fornece mão-de-obra terceirizada para viabilizar a administração de condomínios residenciais e comerciais, como é o caso de porteiros, zeladores, jardineiros, e outras atividades semelhantes, tendo recentemente acrescentado ao seu objeto social a atividade de vigilância e segurança privada desarmada. **5. O disposto no art. 10, § 4º da Lei n° 7.102/83 deve ser interpretado sistematicamente, ou seja, à luz do contexto da própria legislação em que está inserido. Partindo do pressuposto que o ordenamento é um todo unitário, sem incompatibilidades, o significado de uma norma específica deve ser coerente com todo o conjunto da espécie normativa a que pertence, de sorte que as empresas privadas de segurança, que simplesmente se dedicam a atividades de vigilância residencial ou comercial, sem a utilização de arma de fogo, não ficam sujeitas à disciplina da Lei n° 7.102/83** 6. Somente as empresas que exerçam atividade diversa das de vigilância ostensiva e do transporte de valores, mas que utilizam pessoal de quadro funcional próprio para execução dessas atividades, ficam obrigadas ao cumprimento do seu teor. 7. Publique-se. Brasília, 8 de agosto de 2022. Ministra CARMEN LÚCIA Relatora.”

RE/1391957 - RECURSO EXTRAORDINÁRIO (grifo nosso)

Entretanto, não se deve esquecer que o Departamento de Polícia Federal tem mantido firme entendimento de que as atividades de segurança privada devem ser objeto de autorização do Poder Público em todas as suas formas, ainda que sem utilização de arma de fogo.

No entendimento da Polícia Federal, não são os instrumentos (armas, cassetete, etc) que tornam a atividade passível de controle, uma vez que as armas de fogo já são controladas por legislação específica, tornam-se passível de controle a atividade em si, que constitui exercício do poder de polícia.

Nesse ponto, nota-se divergência quanto à jurisprudência e o entendimento estabelecido no Parecer n° 2409/2012 - DELP/CGCSP da Polícia Federal. Em vista disso, o Termo de Referência abordou a exigência dos vigilantes estarem protocolados junto a Polícia Federal, conforme regulamentação vigente.

A propósito, colhe-se obrigações específicas elencadas no **item 6.2** do Termo de Referência:



Município de Capanema – Estado do Paraná
Departamento de Contratações Públicas

- 6.2.35. Os seguranças que prestarão o serviço deverão possuir treinamentos e cursos, devidamente certificados e estar com as reciclagens em dia, bem como experiência anterior para exercer a função.
- 6.2.39. Todos os vigilantes conforme regem a lei da classe deverão ser registrados à empresa, e protocolados junto a **Polícia Federal**, com seguro de vida e todos os encargos pagos.
- 6.2.41. Os vigilantes deverão ter cursos preparatórios para a realização dos serviços, inclusive, todos os profissionais deverão ter a Carteira Nacional do Vigilante (CNV), conforme previsto na Portaria N° 387/06 do Departamento de **Polícia Federal**. Antes da assinatura do contrato ou a qualquer tempo, o Contratante poderá solicitar a relação dos profissionais que irão realizar a prestação dos serviços, bem como, cópia autenticada do Curso de Formação de cada um (a), conforme disposto na legislação disciplinadora da atividade.

Ademais, o Termo de Referência previu obrigações específicas na execução do objeto relativas as exigências legais pertinentes, tais como trabalhistas, acordo, convenção, dissídio coletivo de trabalho, inclusive no que se refere às normas de segurança no trabalho, bem como as previstas na legislação específica: encargos sociais, tributários, previdenciários, fundiários e demais que incidam ou venham incidir sobre o objeto, **por mais especiais que sejam e mesmo que no Termo não mencionadas.**

3.2 – Da planilha de custos

É mister salientar que planilhas detalhadas de custos são exigências necessárias em contratos cuja execução demande mão de obra em regime de dedicação exclusiva. A realização desse detalhamento é comum nas obras e nos serviços de engenharia nos quais são empregados grande quantidades de insumos.

Outrossim, o Pregão Eletrônico n.º 35/2024 trata-se de contratação eventual, devendo o contratado realizar os serviços em período predeterminado e pelo prazo necessário em virtude da necessidade de prover **segurança desarmada** no eventos e atividades da Secretaria demandante.

Além do mais, trata-se de contratação de seguranças capacitados na resolução de conflitos e controle de multidões, o que pode ajudar evitar confrontos e minimizar a escalada de violência em situações de risco, transmitindo uma imagem mais amigável e acolhedora, contribuindo para um ambiente mais tranquilo.

Com base nisso, para objetos cuja apuração do preço não se expressa na composição de insumos e materiais diversos, não é necessário realizar tal detalhamento.

O Tribunal de Contas da União, já decidiu:



Município de Capanema – Estado do Paraná

Departamento de Contratações Públicas

“9.4.1. elaborar orçamentos estimados em planilhas de quantitativos e de preços unitários quando do lançamento das licitações, a fim de balizar o julgamento das propostas com os preços vigentes no mercado e de possibilitar a seleção da proposta mais vantajosa, de acordo com o art. 2º do Regulamento de Licitações da entidade, **somente dispensando-a, motivadamente, naquelas contratações em que a natureza do seu objeto torne inviável ou desnecessário tal detalhamento;**”
(TCU, Acórdão nº 1.750/2014, Plenário.) (grifo nosso)

Nota-se que será dispensada a elaboração de orçamentos estimados em planilhas de custos naquelas contratações em que a natureza do seu objeto torne inviável ou desnecessário tal detalhamento. Com isso, a exigência de planilha de custos, não pode ser vista como regra absoluta, uma vez que se há serviços que são ofertados sem considerar os custos das unidades que compõem o serviço, essa obrigação não persistirá.

Por conseguinte, não é o caso do Pregão Eletrônico nº 35/2024, uma vez que o Termo de Referência adotou o Sistema de Registro de Preços em razão da necessidade de contratação fracionada do objeto, não havendo estimativa exata da necessidade do quantitativo total contratado, em razão de a demanda ser **eventual** e **futura**, devendo o contratado prestar os serviços apenas quando solicitado pela Secretaria demandante.

Ainda assim, os preços máximos estimados foram definidos através das cotações recebidas por empresas do ramo objeto da contratação, bem como do preço já praticado na Ata de Registro de Preços nº 91/2024, derivada da Dispensa de Licitação nº 15/2024.

Dito isso, é de se ressaltar que as obrigações trabalhistas, previdenciárias, taxas, impostos, contribuições, salários, indenizações, transportes, alimentação, uniformes, insumos, serão de responsabilidade do futuro Contratado em relação à seus empregados, devendo este analisar os custos que terá com pessoal, a fim de estabelecer sua proposta.

O Termo de Referência não deixa dúvidas, vejamos:



Município de Capanema – Estado do Paraná
Departamento de Contratações Públicas

4.1.8. DOS UNIFORMES E COMPLEMENTOS:

- a) Fornecer todo material necessário e compatível à mão de obra envolvida, de acordo com o disposto no respectivo Acordo, Convenção ou Dissídio Coletivo de Trabalho vigente, não podendo repassar o custo de qualquer um desses itens de uniforme, materiais, equipamentos e demais complementos a seus colaboradores.
- b) Fornecer aos vigilantes, no início do contrato e após, a cada 01 (um) ano contados da data de admissão do empregado, uniformes e seus complementos à mão-de-obra envolvida, de acordo com o clima da região e com o disposto no respectivo Acordo, Convenção ou Dissídio Coletivo de Trabalho.
- c) Substituir os uniformes que apresentarem defeitos ou desgastes, independente do prazo mínimo estabelecido, sem qualquer custo adicional para o Contratante ou para os empregados.
- d) O Contratado deverá fornecer e fiscalizar a utilização de EPI's, calçados e uniformes adequados à função de seus profissionais, os quais deverão utilizá-los sempre limpos e em boas condições de integridade em todas as dependências onde prestarem seus serviços, conforme a Convenção Coletiva de Trabalho que rege os serviços de segurança privada.

6.2.5. Cumprir todas as exigências legais pertinentes, tais como trabalhistas, acordo, convenção, dissídio coletivo de trabalho, inclusive no que se refere às normas de segurança no trabalho, bem como as previstas na legislação específica: encargos sociais, tributários, previdenciários, fundiários e demais que incidam ou venham a incidir sobre o objeto deste Termo, por mais especiais que sejam e mesmo que aqui não mencionadas.

6.2.34. O Contratado deverá se responsabilizar, em relação aos seus empregados, por todas as despesas decorrentes da execução dos serviços, tais como: a) Salário; b) Encargos previdenciários; c) Seguros de acidente; d) Taxas, impostos e contribuições; e) Indenizações; f) Transporte; g) Alimentação; h) Lanches; g) **outras que porventura sejam necessárias para a execução do objeto da contratação.**

Nos ensinamentos de Hely Lopes Meirelles, quando leciona com sabedoria, que a lei ressalva a liberdade para a administração definir as condições da contratação administrativa, *in verbis*:

“A liberdade de escolha da administração se efetiva em um momento preparatório e inicial da licitação. Uma vez exercitada essa liberdade, exaure-se a discricionariedade e não mais pode ser invocada. Assim, a administração tem liberdade para escolher as condições sobre o futuro contrato. Porém, deverá valer-se dessa liberdade com antecedência, indicando exaustivamente suas escolhas.”¹

¹ Comentário à Lei de Licitações e contratos, AIDE, 3ª ED/94.



Município de Capanema – Estado do Paraná
Departamento de Contratações Públicas

Assim, é plausível concluir que a proposta do licitante deverá conter todos os encargos com pessoal referente ao objeto do Pregão Eletrônico nº 35/2024.

Inclusive, a Lei Complementar nº 14/2022 que institui a Política Municipal de Contratações Públicas e estabelece normas de interesse local sobre licitações e contratos administrativos e dá outras providências, estabelece em seu art. 6º, inciso XX, alínea “a”:

“Art. 6º Para os fins de todos os títulos desta Lei, consideram-se:
XX - serviços contínuos com regime de dedicação exclusiva de mão de obra: aqueles cujo modelo de execução contratual exige, entre outros requisitos, que:
a) os empregados do contratado fiquem à disposição nas dependências do contratante para a prestação dos serviços;” (grifo nosso)

Em se tratando de prestação de serviço eventual e futuro, a Administração Pública municipal solicitará os serviços por demanda, tão somente, em casos específicos, motivo pelo qual, não constitui serviço contínuo com dedicação exclusiva de mão de obra.

De mais a mais, em relação à definição do objeto ser precisa, suficiente e clara, o Termo de Referência abordou no item 4.1 todas as especificações adequadas, a fim de garantir a participação de empresas devidamente qualificadas que atuam no ramo do objeto.

Não é demais lembrar que se a descrição fosse excessiva, poderia restringir o caráter competitivo e, se insuficiente, poderia ensejar em contratações que não atendam à finalidade a que se destina. Entretanto, o Termo de Referência abordou claramente as especificações relativas ao objeto, com o intuito de realizar contratação de empresa devidamente qualificada para prestar os serviços.

Da leitura do Termo de Referência verifica-se as especificações técnicas do objeto da contratação, tais como: Profissionais devidamente credenciados, identificados e legalizados; oferta do serviço conforme Código Brasileiro de Ocupação; atribuições do Contratado relativas à controle, segurança, fiscalização e execução dos serviços; uniformes e complementos; exames médicos e reciclagem; protocolo junto a Polícia Federal e etc.

Convém destacar que pela complexidade de descrever qualquer objeto, a sua definição é um dos pontos cruciais de qualquer contratação. Deve-se estar tudo bem delimitado, e na medida exata da solução, devendo evitar o excesso.

Nesse sentido, o Tribunal de Contas da União sustentou:

“A Administração deve fundamentar tecnicamente quaisquer exigências de especificações ou condições com potencial de restringir o universo de competidores, assim como evitar o detalhamento excessivo do objeto, de modo a não direcionar a licitação.”



Município de Capanema – Estado do Paraná
Departamento de Contratações Públicas

Acórdão 2407/2006-Plenário | Relator: BENJAMIN ZYMLER

Nesse ponto, é importante destacar que o Termo de Referência abordou a descrição detalhada dos métodos, rotinas, procedimentos, frequência e periodicidade de execução dos trabalhos, bem como a dinâmica de execução do serviço, com adoção do Sistema de Registro de Preços (SRP), conforme as necessidades quantitativas da Administração.

4 – Da manifestação

Por todo o exposto, a conclusão não poderia ser diferente, restando, evidenciado, portanto, que o Edital do Pregão Eletrônico nº 35/2024 e seus anexos foram elaborados em conformidade com as normas vigentes dentre elas a Lei n.º 14.133/21 e LCM n.º 14/22, tendo sido, inclusive, visto e aprovado com Parecer Técnico Jurídico, razão pela qual o Edital e Termo de Referência ora impugnado, deve ser mantido sem qualquer alteração.

Dito isso, a proposta do licitante deverá conter todos os encargos com pessoal referente ao objeto do Pregão Eletrônico nº 35/2024.

Além disso, a elaboração de orçamentos estimados em planilhas de custos será dispensada, uma vez que inviável ou desnecessário tal detalhamento, já que a contratação em exame não trata de serviços contínuos com regime de dedicação exclusiva de mão de obra, devendo o contratado realizar a prestação dos serviços em período predeterminado, pelo prazo necessário à conclusão do objeto.

Outrossim, ficam mantidas as especificações técnicas do objeto da contratação, uma vez que a descrição e as obrigações do contratado previstas no Termo de Referência são claras, precisas e suficientes.

Por fim, por todo o exposto, **manifesto-me pelo não acolhimento** da impugnação ora apresentada, bem como **pela intimação do interessado, dando-lhe ciência da presente decisão administrativa**, coligindo cópia do comprovante de intimação no procedimento.

Intime-se.

Publique-se.

Município de Capanema, Estado do Paraná, **Cidade da Rodovia Ecológica Estrada Parque Caminho do Colono**, aos 26 dias do mês de julho de 2024.

Roselia Becker Kruger Pagani
Pregoeira