

Parecer nº 351/2019/PGM

PD nº 9055/2019

Impugnação - Contratação de serviço de Portaria (PE nº 087/2019)

PARECER

O pedido que aporta a esta Procuradoria é de análise de impugnação do Edital de Pregão Eletrônico nº 087/2019, que tem por objeto a contratação de serviços de portaria, para atuar nas escolas da rede municipal de ensino.

As questões apontadas pela impugnante se cingem ao que segue:

- 1) Observância das regras expressas na Instrução Normativa nº 05, de 26 de maio de 2017, do MPOG;
- 2) Visita técnica obrigatória como condição de habilitação, por contradição ao Termo de Referência (o qual, segundo a impugnante, prevê tal visita); e
- 3) Exigência de alvará de funcionamento expedido pela Brigada Militar, através do Grupamento de Supervisão de Vigilância e Guardas (GSVG).

Assim, passamos a analisar as questões levantadas de forma pontual.

1) Observância das regras expressas na Instrução Normativa nº 05, de 26 de maio de 2017, do MPOG

Quanto à apontada vinculação obrigatória do Município às regras e diretrizes determinadas pela IN MPOG nº 05 de 2017, desde já adianto que não acompanho tal entendimento. A começar, a própria IN delimita, já na ementa, que tal normativo é aplicável “no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional”. Assim, não obriga aos Estados e municípios.

A impugnante busca criar tal vínculo a partir da leitura extensiva do art. 2º, inc. I da Lei Municipal nº 7.376/2013 (que cria, no âmbito do Município, a Comissão Geral de Licitações). No referido dispositivo, a redação prevê “observância da legislação federal específica”.

Assim, ao definir que o Município “observará legislação federal específica”, entende a impugnante, o Município restaria obrigado inclusive a atos determinados por órgãos administrativos, como a citada Instrução Normativa.

No entanto, tal entendimento é equivocado, por várias razões. A começar, uma Instrução Normativa, editada por órgão administrativo, não tem força de legislação, simplesmente por ser ato puramente administrativo. E, dada tal limitação, não se pode

emprestar a tais atos força cogente de Lei, abrangendo além do alcance especificamente definido pela própria norma. E, sobretudo, há que se observar o princípio federativo, o qual reserva aos entes federativos determinado grau de autonomia, permitindo a estes atuar com certa liberdade dentro dos padrões definidos pela Constituição Federal.

Ainda, apenas a título exemplificativo, no item referente à qualificação técnica, a interessada impugnante pede que seja observada diretriz prevista no Anexo VII-A da IN nº 05/2017 do MPOG, pela qual, “quando o número de postos de trabalho for igual ou inferior a 40 (quarenta), o licitante deverá comprovar que tenha executado contrato(s) em número de postos equivalentes ao da contratação.

Ora, por óbvio os contratos mantidos pela Administração federal serão, em regra, maiores do que aqueles mantidos pela Administração estadual e estes, por sua vez, maiores do que os contratos firmados pela Administração municipal. Desta forma, inviável igualar, quantitativamente, as restrições previstas para os órgãos federais com aquelas que devem ser observadas pelos órgãos municipais, dados os quantitativos quase sempre menores destes.

Além disso, apenas para pontuar, o número de postos previsto no Edital de Pregão Eletrônico 087/2019 SMed trata de contratação para suprir 43 postos de trabalho (e não 40, como erroneamente afirma a impugnante), pelo qual a regra apontada pela impugnante também seria inaplicável.

Também exemplificativamente, a impugnante, sem razão alguma e sem embasar seu apontamento em nenhuma doutrina ou jurisprudência, tenta emprestar ao significado do verbo “poderá” um sentido de obrigação, quando alega que a “possibilidade” trazida na Instrução Normativa se apresenta como “verdadeira exigência” (grifos na peça impugnatória). Ora, dado o desarrazoado sentido da alegação, verifica-se no ponto mero caráter protelatório da impugnação.

Visto isto, a leitura da redação dada ao art. 2º, inc. I da já citada Lei Municipal deve ser restrita à determinação, até mesmo lógica, de que o Município observará os preceitos da legislação federal, cujas normas tenham alcance a todos os entes da Federação. Não é o caso, portanto, de ato administrativo emanado por órgão administrativo da administração pública federal.

Portanto, não se obriga, o Município, às regras específicas da referida Instrução Normativa editada no âmbito do MPOG, pelo que as impugnações lançadas pela interessada, no que se refere a tal questão, devem ser afastadas de plano.

2) O Edital não exige visita técnica como condição de habilitação das licitantes, em contradição com o Termo de Referência

Neste ponto, concordo integralmente com a manifestação do Sr. Chefe do Gabinete de Compras, Licitação e Contratos, quanto ao caráter facultativo da visita

técnica, conforme reiteradas decisões da Corte de Contas pátria. Tal faculdade reside de forma clara no art. 30, inc. III, da Lei de Licitações, *in verbis*:

“Art. 30. A documentação relativa à qualificação técnica limitar-se-á a:
(...)

III – comprovação, fornecida pelo órgão licitante, de que, recebeu os documentos, e, quando exigido, de que tomou conhecimento de todas as informações e das condições locais para o cumprimento das obrigações objeto da licitação”; (*Grifamos*)

E nem seria o caso de visita técnica obrigatória, que poderia impor custos desnecessários aos licitantes, uma vez que não há no objeto (serviço de portaria) qualquer complexidade que tornasse imprescindível aos licitantes conhecerem o local de execução dos serviços antes de apresentarem proposta.

Além disso, novamente se verifica aqui caráter protelatório ou, pelo menos, grave equívoco, uma vez que a impugnante afirma que o Termo de Referência conteria, em seu item 16, exigência de visita técnica obrigatória, pelo que deveria também constar como condição de habilitação na peça editalícia. No entanto, em nenhum momento o TR faz qualquer menção à necessidade da referida visita técnica, não havendo, portanto, a citada contradição entre TR e Edital.

Desta forma, neste ponto também decai de razoabilidade a impugnação ora apresentada, não devendo prosperar.

3) Exigência de alvará de funcionamento expedido pela Brigada Militar, através do Grupamento de Supervisão de Vigilância e Guardas (GSVG)

Neste ponto, assiste razão à impugnante. Sem mais delongas, colaciono abaixo julgados recentes do TJRS sobre o tema:

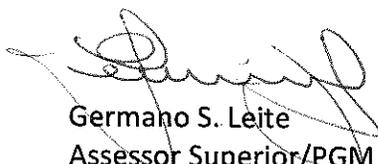
APELAÇÃO CÍVEL. LICITAÇÃO E CONTRATO ADMINISTRATIVO. MANDADO DE SEGURANÇA. CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS DE PORTARIA. A exigência de alvará expedido pelo Grupamento de Vigilância e Guarda da Brigada Militar não se afigura demasiada ou desnecessária, já que se trata de requisito prudente e pertinente ao objeto da licitação, sendo inaceitável que a licitante pretenda exercer atividade de portaria sem contar com o alvará emitido pelo órgão de fiscalização competente. APELAÇÃO DESPROVIDA. (Apelação Cível, Nº 70079114054, Primeira Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Newton Luís Medeiros Fabrício, Julgado em: 31-10-2018) *Grifamos*.

APELAÇÃO CÍVEL. DIREITO PÚBLICO. AÇÃO DECLARATÓRIA. TAXA DE SERVIÇOS DIVERSOS. **ATIVIDADE DE PORTARIA/ZELADORIA. SEGURANÇA PRIVADA.** O Departamento de Supervisão de Vigilância e Guardas (DSVG) foi criado pelo Decreto Estadual nº 35.593/94, tendo como uma de suas atribuições cadastrar, controlar e fiscalizar os serviços de vigilância particulares, conforme se verifica do seu art. 2º, inc. IV. Por sua vez, o Comandante-Geral da Brigada Militar, no uso de suas atribuições, editou a Portaria nº 96/EMBM/2001, da Secretaria de Justiça e da Segurança – Brigada Militar, que estabelece conceitos e procedimentos relativos aos serviços de segurança patrimonial e pessoal particular e assemelhados. **Os serviços de portaria e vigilância privada são considerados serviço de segurança particular e, por isso, submetem-se à fiscalização da Brigada Militar, através do Departamento de Supervisão de Vigilância e Guardas – DSVG, e ainda ao recolhimento anual da taxa respectiva para custeio do serviço de fiscalização e autorização – emissão de alvará de licença. Assim, mostra-se cabível a cobrança da “licença e fiscalização, para funcionamento de organização de vigilância particular”, fundada no art. 3º da Lei Estadual nº 10.991/97, que estabelece a competência da Brigada Militar para atuar na fiscalização e controle dos serviços de vigilância particular no Estado. APELO DESPROVIDO. (Apelação Cível, Nº 70080570500, Segunda Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Lúcia de Fátima Cerveira, Julgado em: 24-04-2019) Grifamos.**

Portanto, dado o entendimento atualizado do TJRS, acompanho a manifestação do Ilustre Chefe do GCLC do Município neste ponto, no sentido de que deve o Edital exigir Alvará de Funcionamento expedido pelo GSVG da Brigada Militar, requisito este que é compatível com o que prevê o art. 30, inc. II da Lei 8.666/93.

É o parecer, s.m.j.

Rio Grande, 07 de outubro de 2019.



Germano S. Leite
Assessor Superior/PGM
OAB/RS 83.362