TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO Nº:	555943/22
ASSUNTO:	REPRESENTAÇÃO DA LEI Nº 8.666/1993
ENTIDADE:	CÂMARA MUNICIPAL DE SÂO JOSÉ DOS PINHAIS
INTERESSADO:	ABILIO ARTHUR ALVES, CÂMARA MUNICIPAL DE SÂO JOSÉ DOS PINHAIS, CURITIBANA VIGILANCIA E SEGURANCA LTDA
ADVOGADO / PROCURADOR	FERNANDO LUIS SCHASKO LISOT, HENRIQUE SANTOS DE ARAUJO
RELATOR:	CONSELHEIRO JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL

ACÓRDÃO Nº 456/23 - Tribunal Pleno

Representação da Lei n.° 8.666/93. Concessão de medida cautelar para suspender a execução de contrato de segurança integrada através de vigilância desarmada e monitoramento eletrônico. Risco de dano reverso. Exigência de registro no CREA. Previsão em normativa federal. Não comprovação da plausibilidade do direito. Não homologação.

I. RELATÓRIO

Trata-se de Representação da Lei n.° 8.666/93, com pedido cautelar, formulada por CURITIBANA VIGILÂNCIA E SEGURANÇA EIRELI, em face da CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO JOSÉ DOS PINHAIS, noticiando supostas irregularidades no edital e na condução do Pregão Presencial n.º 08/2022.

Inicialmente cumpre esclarecer que os presentes autos estavam sob a relatoria do Conselheiro Nestor Baptista que, por meio do Despacho n.° 1152/22 – GCNB (peça 29), recebeu a representação e deferiu o pleito cautelar determinando a suspensão da execução contratual decorrente do Pregão Eletrônico n.º 8/2022 e a posterior citação da Câmara Municipal de São José dos Pinhais e de seu representante legal para apresentação de defesa.

A referida decisão foi levada para deliberação do Plenário, em atendimento ao artigo 282, §1º, do Regimento Interno desta Corte, oportunidade na qual o Conselheiro Ivens Zschoerper Linhares apresentou voto divergente no sentido da não homologação da cautelar com base nos seguintes argumentos: possível

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFA.DA6Y

risco de dano reverso, na medida em que a execução do contrato de segurança integrada e monitoramento já se encontrava em execução; em razão da documentação juntada pela Câmara Municipal (fl. 5, peça 43) indicando que "os serviços de segurança eletrônica monitorada com fornecimento de equipamentos e infraestrutura necessária compreende 50,06% do serviço licitado"; e por não ter ficado caracterizada a perda de competividade do certame, diante da participação de duas outras empresas na disputa do Pregão 8/22, além da própria representante.

Antes de concluído o julgamento, o presente processo foi retirado de pauta, conforme Certidão n.° 70/22 – STP (peça 51), em razão de sua redistribuição para este relator, após a aposentadoria do Conselheiro Nestor Baptista.

Cabe mencionar, ainda, que, nesse ínterim, a Câmara Municipal apresentou recurso de Agravo da decisão concessiva da medida cautelar (peças 39/40), o qual ainda não foi apreciado.

Tecidas tais considerações, reproduzo o teor do Despacho n.° 1152/22 – GCNB do então relator, a fim de contextualizar os fatos analisados:

> (...)
>
> Relatório
>
> Trata-se de representação, com pedido cautelar, lastreada no art. 113, §1º, da Lei nº 8.666/93 e formulada pela empresa CURITIBANA VIGILÂNCIA E SEGURANÇA EIRELI, em face do edital pregão Presencial nº 08/2022, cujo objeto se consubstancia na "contratação de empresa especializada para a prestação de serviços continuados de segurança integrada através de vigilância desarmada e segurança eletrônica monitorada (...)", conforme especificações contidas no Projeto Básico.
>
> A abertura estava prevista para o dia 13 de julho de 2022 e o valor estimado foi de R4 1.336.185,01 (um milhão, trezentos e trinta e seis mil, cento e oitenta e cinco reais e um centavos).
>
> A Representante insurge-se contra sua inabilitação, com fundamento no previsto nos itens 19.5.I'F' e 19.5.II do Projeto Básico, em razão da não inscrição/registro da Representante na entidade profissional competente, no caso o Conselho Regional de Engenharia e Agronomia (CREA). Para a licitante o serviço contratado não é predominante de engenharia.
>
> Considerando que não existiam documentos capazes de receber a representação e deferir a cautelar, determinei, por meio do Despacho nº 997/22-GCNB, a intimação da Câmara Municipal de São José dos Pinhais para que apresentasse documentos e sua manifestação. Em sua defesa, a Câmara Municipal, por meio de seu representante legal, afirma que a cautelar solicitada perdeu o objeto uma vez que o contrato se encontra em execução. Afirma ainda, que o serviço de engenharia representa 50%

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFA.DA6Y

(cinquenta por cento) dos serviços licitados, o que justifica a exigência de inscrição da empresa do CREA.

Retornam os autos para análise.

Fundamentação

Preliminarmente, ao exame dos autos, observei a necessidade de RECEBIMENTO da Representação, vez que preenchidos os requisitos do §1º do artigo 113 da Lei nº 8.666/93, bem como dos artigos 30 e 34 da Lei Orgânica deste Tribunal (Lei Complementar Estadual nº 113/2005) e dos artigos 275 e 276, caput e §1º, do Regimento Interno.

Ato contínuo, a partir da análise da impropriedade anunciada pela representante, à suspensão cautelar tornou-se medida a se impor.

Assim, passo à análise dos elementos que sustentam a cautela e o encaminhamento da presente Representação.

a) Preponderância do objeto contratado para justificar a inscrição da empresa no CREA.

Conforme consta do Despacho nº 997/22, o registro ou inscrição da empresa participante na entidade profissional competente, cuja finalidade é demonstrara a qualificação técnica da empresa, deve se limitar ao conselho que fiscalize a atividade básica ou o serviço preponderante da licitação, conforme jurisprudência consolidada do Tribunal de Contas da União:

Acórdão 2769/2014-Plenário, TC 005.550/2014-9, relator Ministro Bruno Dantas, 15/10/2014.

As Dúvidas acerca das Entidades Profissionais Competentes, com certeza continuaram e serão motivos para muitas Inabilitações, porém o TCU deixou bem claro qual é a linha de raciocínio, ou seja, “deve se limitar ao conselho que fiscalize a atividade básica ou o serviço preponderante da licitação”. Resta aos pregoeiros e as Comissões de licitação seguir as diretrizes do TCU e sempre optar pela atividade básica ou serviço preponderante.

Acórdão 1884/2015 – Plenário – 07/04/2015 – Relator: Ministro Bruno Dantas. A exigência de registro ou inscrição na entidade profissional competente, para fins de comprovação de qualificação técnica (art. 30, inciso I, da Lei 8.666/1993), deve se limitar ao conselho que fiscalize a atividade básica ou o serviço preponderante da licitação.

Acórdão 5283/2016 2ª Câmara – 10/05/2016 – Relator: Ministro Vital do Rêgo. A exigência de registro ou inscrição na entidade profissional competente, prevista no art. 30, inciso I, da Lei 8.666/1993, deve se limitar ao conselho que fiscalize a atividade básica ou o serviço preponderante da licitação.

Acórdão 3464/2017 – 2ª Câmara – 25/04/2017 – Ministro André de Carvalho A exigência de registro ou inscrição na entidade profissional competente, para fins de comprovação de qualificação técnica (art. 30, inciso I, da Lei 8.666/1993), deve se limitar ao conselho que fiscalize a atividade básica ou o serviço preponderante da licitação.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFA.DA6Y

A representante alega que o objeto principal da contratação não é nem de longe serviços de engenharia.

Já a Câmara Municipal (peça 21) aduz que os serviços de engenharia correspondem a 50% (cinquenta por cento) dos serviços contratados. Acosta parecer da Diretoria Jurídica que cita a IN 05/2017, que dispõe sobre regras e diretrizes do procedimento de contratação de serviços de execução indireta no âmbito da Administração Pública Federal, que no item 9.1 sugere:

"9.1. Os serviços de instalação e manutenção de circuito fechado de TV ou de quaisquer outros meios de vigilância eletrônica são serviços de engenharia, para os quais devem ser contratadas empresas que estejam registradas no CREA e que possuam profissional qualificado em seu corpo técnico (engenheiro), detentor de atestados técnicos compatíveis com o serviço a ser executado."

Para a análise sobre a preponderância do serviço contratado transcrevo a Tabela constante da peça 28, Parecer Jurídico:

SERVIÇOS CONTINUADOS:							
1	602707	12	MÊS	SERVIÇOS DE VIGILÂNCIA - POSTO DE VIGILÂNCIA DESARMADA, 12 HORAS DIURNAS, DE SEGUNDA-FEIRA A DOMINGO - T.D.M. COM 02 VIGILANTES EM TURNOS DE 12 X 36 HORAS - 1 POSTO.	R$ 14.098,63	R$ 169.183,56	12,71%
2	602708	12	MÊS	SERVIÇOS DE VIGILÂNCIA - POSTO DE VIGILÂNCIA DESARMADA, 12 HORAS NOTURNAS, DE SEGUNDA-FEIRA A DOMINGO - T.D.M. COM 02 VIGILANTES EM TURNOS DE 12 X 36 HORAS - 1 POSTO.	R$ 15.199,00	R$ 182.388,00	13,70%
3	602710	12	MÊS	SERVIÇOS DE VIGILÂNCIA - POSTO DE VIGILÂNCIA DESARMADA, HORAS DIURNAS, DE SEGUNDA A SEXTA-FEIRA, 44 HORAS SEMANAIS.	R$ 26.090,92	R$ 313.091,04	25,53%
4	***602711***	***12***	***MÊS***	***SERVIÇOS DE SEGURANÇA ELETRÔNICA MONITORADA, COM FORNECIMENTO DE EQUIPAMENTOS E TODA INFRAESTRUTURA NECESSÁRIA EM REGIME DE COMODATO.***	***R$ 55.515,43***	***R$ 666.185,16***	***50,06%***
Valor total parcial					R$ 1.330.847,76		100%

A Câmara Municipal toma como base o valor dos itens contratados para afirmar que o serviço preponderante é o de Engenharia.

Com o devido respeito à representada, deve discordar deste entendimento, uma vez que é claro que o objeto preponderante é o serviço de vigilância e não o de instalação de equipamentos.

Além disso, parece-me equivocada a interpretação dada pela Câmara ao disposto na IN nº 5/2017, pois o que requer serviço de engenharia é a instalação dos equipamentos e sua manutenção e não o serviço de monitoramento e neste contexto, me parece que o custo das instalações, como serviço de engenharia, pode ser mais caro que o de prestação de serviços de vigilância, não significando a preponderância do objeto contratual.

Além disso, não está discriminado na planilha quanto se trata de serviço de instalação e quanto se trata de serviço de monitoramento, o que prejudica a análise.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFA.DA6Y

> Assim, entendo que a exigência interferiu na competitividade, motivo pelo qual acolha a representação sob este aspecto.
>
> b) Medida Cautelar Quanto à medida cautelar pleiteada.
>
> A representante CURITIBANA VIGILÂNCIA E SEGURANÇA EIRELI, solicitou medida cautelar para suspender o certame.
>
> De fato, como alegado pela Municipalidade a suspensão do certame não é mais possível neste momento, uma vez que os serviços já foram iniciados. Contudo, este Tribunal detém competência para determinar a suspensão da execução contratual, inclusive por medida do próprio Relator, conforme determina o Art. 53 da Lei Complementar nº 113/2005.
>
> O fumus boni iuris resta demonstrado na plausibilidade das alegações do representante, conforme considerações tecidas anteriormente.
>
> No que tange ao periculum in mora verifico, inicialmente, que a exigência frustrou o caráter competitivo da competição e, a julgar pelo valor ofertado pela representante (R$ 1.125.000,00) e o adjudicado (R$ 1.299.997,76), causou prejuízos econômicos ao erário, o que justifica a intervenção deste Tribunal para suspender a execução contratual e eventuais pagamentos futuros.
>
> Diante do exposto, decido por determinar à Câmara Municipal de São José dos Pinhais que suspenda a execução do contrato decorrente do Pregão Eletrônico nº 8/2022, no estado em que se encontra.
>
> (...)

É o relatório.

II. FUNDAMENTAÇÃO

Com a devida vênia, divirjo do posicionamento adotado pelo então relator dos autos e entendo que a cautelar não deve ser homologada, dado o evidente risco de dano reverso, além da não configuração dos requisitos necessários à sua concessão.

Primeiramente, verifico a existência de risco de dano reverso no caso em análise, uma vez que o contrato já está em fase avançada de execução[1], podendo-se verificar que, no momento da emissão da decisão concessiva da medida cautelar pelo então relator, já havia ocorrido a instalação de parte considerável dos

[1] O início da execução contratual ocorreu em 01/10/2022.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFA.DA6Y

equipamentos, conforme se verifica das informações apresentadas pelo Departamento de Compras, Contratações e Serviços da Câmara Municipal de São José dos Pinhais, as quais foram mencionadas na defesa da Câmara à peça 45, fls. 5/6: "*foram instalados todos os postos de trabalho relativos à mão-de-obra dos vigilantes, e já está em fase adiantada a instalação dos equipamentos pela contratada, tendo sido efetuada grande quantidade do cabeamento estruturado, instalação de servidores, racks e switches, câmeras, e também já entregues outros equipamentos previstos em contrato* (...)".

Logo, a suspensão da execução do contrato prejudicará a continuidade do serviço, com comprometimento da segurança das instalações do Poder Legislativo, bem como dos vereadores, servidores e visitantes, ressaltando, como informado pelo órgão, a existência de um caixa eletrônico bancário instalado no piso inferior do prédio, o que aumenta ainda mais o risco da ausência de vigilância e monitoramento. Tal medida também resultará em prejuízos econômicos para a atual contratada e, consequentemente, para o Poder Público, além de tornar necessária a contratação emergencial do serviço.

Tal posicionamento também foi adotado no voto divergente apresentado pelo Conselheiro Ivens Zschoerper Linhares, cujo trecho transcrevo a seguir:

> Observe-se, inicialmente, o risco de dano reverso, na medida em que a execução do contrato de segurança integrada e monitoramento encontra-se em execução, conforme indicado pelo Município, em sua defesa da peça 43, fl. 10: "é importante salientar novamente que as instalações já haviam se iniciadas, podendo a interrupção abrupta do serviço acarretar não apenas prejuízo a continuidade deste, como trazer prejuízos decorrentes de reparos às custas do ente público".

Em segundo lugar, também entendo não restar evidenciada nos autos a plausibilidade do direito necessária a justificar a concessão da liminar.

Observa-se que a Câmara Municipal previu a exigência de registro da empresa no CREA (item 19.5, II do Projeto Básico) amparada em disposição expressa constante na Instrução Normativa n.° 05/2017, do Governo Federal, que estabelece regras e diretrizes do procedimento de contratação de serviços de execução indireta no âmbito da Administração Pública Federal.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFA.DA6Y

Nota-se que a referida normativa, no seu item 9.1 do Anexo VI-A, que trata dos serviços de vigilância, dispõe que:

> 9.1. Os serviços de instalação e manutenção de circuito fechado de TV ou de quaisquer outros meios de vigilância eletrônica são serviços de engenharia, para os quais devem ser contratadas empresas que estejam registradas no CREA e que possuam profissional qualificado em seu corpo técnico (engenheiro), detentor de atestados técnicos compatíveis com o serviço a ser executado.

Outrossim, a Câmara Municipal de São José dos Pinhais esclarece que o objeto da licitação não engloba apenas o fornecimento de mão-de-obra dedicada de vigilância, mas sim um conjunto de soluções de monitoramento, controle de acesso e segurança.

Explica, ainda, que os serviços de engenharia necessários no caso não se restringem à supervisão da instalação de equipamentos, sendo concomitantes à prestação do serviço de vigilância e monitoramento eletrônico e essenciais para a manutenção dos equipamentos (com eventuais consertos e trocas) e da qualidade do serviço.

Além disso, importante ponderar que os serviços de segurança eletrônica monitorada com fornecimento de equipamentos e infraestrutura necessária compreendem 50% do serviço licitado, o que indica a relevância do serviço de segurança monitorada nessa execução contratual.

Logo, considerando que as cláusulas do edital ora questionadas estão, em tese, amparadas em exigências normativas e que, a princípio, mostram-se pertinentes e compatíveis com a complexidade da licitação, não vislumbro, nessa análise não exauriente do caso, plausibilidade do direito para a concessão da medida cautelar, motivo pelo qual entendo não ser devida a homologação da liminar.

Deste modo, o recurso de Agravo apresentado às peças 39/40 resta prejudicado.

III. VOTO

Diante do exposto, VOTO pela não homologação da liminar concedida por meio do Despacho n.° 1152/22 – GCNB, garantindo-se a continuidade do contrato celebrado.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFA.DA6Y

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de REPRESENTAÇÃO DA LEI Nº 8.666/1993

ACORDAM

OS MEMBROS DO TRIBUNAL PLENO do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto do Relator, Conselheiro JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL, por unanimidade, em:

Não homologar a liminar concedida por meio do Despacho n.° 1152/22 – GCNB, garantindo-se a continuidade do contrato celebrado.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros IVAN LELIS BONILHA, JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL, FABIO DE SOUZA CAMARGO, IVENS ZSCHOERPER LINHARES, MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA e AUGUSTINHO ZUCCHI.

Presente a Procuradora Geral do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, VALERIA BORBA.

Plenário Virtual, 16 de março de 2023 – Sessão Virtual nº 4.

JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL
Conselheiro Relator

FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES
Presidente

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFA.DA6Y