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 2879/23 - 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 nº 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 risco de dano reverso, na medida em que a execução do contrato de segurança

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

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

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

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.

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

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

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.

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.

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

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 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.

[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.EBFB.CKDX

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.

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

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

> 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.

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

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

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, 14 de setembro de 2023 – Sessão Virtual nº 17.

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.EBFB.CKDX