



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO Nº: 51034/24
ASSUNTO: REPRESENTAÇÃO DA LEI DE LICITAÇÕES
ENTIDADE: MUNICÍPIO DE MISSAL
INTERESSADO: ADAIR BOTH, ADILTO LUIS FERRARI, MUNICÍPIO DE MISSAL, SINDESP- SINDICATO DAS EMPRESAS DE SEGURANÇA PRIVADA DO ESTADO DO PARANÁ DE CURITIBA
ADVOGADO / PROCURADOR: FILIPE AUGUSTO DE OLIVEIRA, KÁTIA CILENE KRIECK, TATIANE DIONIZIO
RELATOR: CONSELHEIRO IVENS ZSCHOERPER LINHARES

ACÓRDÃO Nº 1879/24 - Tribunal Pleno

Representação da Lei de Licitações.
Contratação de segurança desarmada.
Diferença entre funções de vigia e vigilante.
Não comprovação das irregularidades.
Motivação incompatível com o objeto descrito.
Improcedência.

1. Trata-se de Representação da Lei de Licitações, com pedido de medida cautelar, proposta pelo Sindicato das Empresas de Segurança Privada do Estado do Paraná – SINDESP/PR, em face do Município de Missal e do Sr. Adair Both, pregoeiro municipal, relativamente ao Pregão Eletrônico nº 167/2023, para a contratação de serviços de vigia não armada para atender Escolas Municipais e Centros Municipais de Educação Infantil, pelo valor máximo de R\$ 529.134,48.

Em síntese, a entidade sindical alegou que os serviços especificados no termo de referência e as obrigações previstas no edital não seriam compatíveis com a atividade de “vigia”, mas, corresponderiam à função de “vigilante”.

Sustentou que as exigências e os requisitos mínimos indicariam o exercício de atividades de segurança privada, dependendo de habilitação junto à Polícia Federal, nos termos das Leis nºs 7.102/83 e 8.863/94, assim como da Portaria nº 3.258/13-DG/DPF.

Argumentou que “na prática, não existem as chamadas funções de vigia/guardião e controlador de acesso”, apesar de descritas na Classificação Brasileira de Ocupações (CBO), o que poderia gerar um passivo trabalhista à



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Administração contratante, diante da responsabilidade subsidiária reconhecida na Súmula nº 331 do Tribunal Superior do Trabalho.

Requeru a retificação e a republicação do edital, com adequação do profissional e do preço previstos, bem como a suspensão cautelar do pregão durante a tramitação.

Juntou documentos (peças 4 a 6).

Nos termos regimentais, possibilitou-se a oitiva do responsável previamente ao exame da medida cautelar, determinando-se a regularização da representação processual do Sindicato (peça 8).

Cumprida a diligência pela representante (peça 12), o Município de Missal apresentou manifestação preliminar (peça 14), na qual aduziu a observância das atribuições estabelecidas na CBO, elaborada pelo Ministério do Trabalho.

Afirmou, também, que a distinção entre as funções de vigias e vigilantes tem sido reconhecida pela jurisprudência trabalhista. E, ainda, demonstrou que o instrumento convocatório discrimina as funções de vigia (e não de vigilante), justificando que a planilha orçamentária considerou a Convenção Coletiva de Trabalho do Sindicato dos Trabalhadores em Turismo e Hospitalidade de Foz do Iguaçu.

Assim, requereu a rejeição da cautelar e da representação, acostando documentos (peças 15 e 16).

Pelo Despacho nº 150/24 (peça 18), foi recebida a representação e indeferida a cautelar, impondo-se o fluxo procedimental.

Os representados foram citados e apresentaram defesa conjunta (peça 22), em que consignaram o interesse público na contratação de vigias – e não vigilantes.

Observaram que todos os equipamentos municipais em que serão desempenhados os serviços contam com muros e portões de acesso, de modo que a alocação de vigias supriria as necessidades de controle de fluxo e de encaminhamento de visitantes.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Ponderaram a desnecessidade da contratação de vigilantes, reiterando os argumentos apresentados na manifestação preliminar à apreciação do pedido cautelar. Ao fim, requereram a improcedência da representação, juntando documentos (peças 23 a 25).

A Coordenadoria de Gestão Municipal afirmou a inexistência de ilegalidades no certame, pois as funções descritas no instrumento convocatório correspondem à atribuição de vigia. Registrou que não se pretende a realização de segurança armada, o que afasta as preocupações quanto à exposição a risco de roubos ou violência. Ademais, apontou que não há exigências relacionadas aos requisitos da legislação específica. Ao fim, opinou pela improcedência da representação (peça 48).

O Ministério Público de Contas ratificou o opinativo técnico, observando que as atribuições de vigia foram bem delineadas no edital, inexistindo exigências quanto ao uso de armamentos ou a treinamento específico (peça 49).

É o relatório.

2. Em conformidade com os pareceres instrutivos, a representação deve ser julgada **improcedente**.

O objeto da impugnação, conforme examinado anteriormente, consiste na suposta incompatibilidade entre as funções descritas no edital de licitação e os serviços efetivamente pretendidos pelo Município de Missal.

Nessa perspectiva, a controvérsia repousa no fato de que, enquanto o instrumento convocatório prevê a contratação de serviços de vigia, a representante argumenta que se trata de atribuições correspondentes à função de vigilante.

De fato, observa-se que o item 4.2.1 do termo de referência do edital de licitação (peça 24, p. 21) assim descreveu as funções exigidas da contratada:

4.2.1. Zelar pela guarda do patrimônio e exercer a vigilância de estacionamentos, edifícios públicos, e, percorrendo-os sistematicamente e inspecionando suas dependências, para evitar roubos e a entrada de pessoas estranhas e outras anormalidades; controlam fluxo de pessoas, identificando, orientando e encaminhando-as para os lugares desejados; escoltam pessoas e fazem manutenções simples nos locais de trabalho.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Tais atribuições, como bem ressaltou a Administração, são compatíveis com as definidas na Classificação Brasileira de Ocupações do Ministério do Trabalho para **porteiros, vigias e afins**:

Recepcionam e orientam visitantes e hóspedes. Zelam pela guarda do patrimônio observando o comportamento e movimentação de pessoas para prevenir perdas, evitar incêndios, acidentes e outras anormalidades. Controlam o fluxo de pessoas e veículos identificando-os e encaminhando-os aos locais desejados. Recebem mercadorias, volumes diversos e correspondências. Fazem manutenções simples nos locais de trabalho.

Por sua vez, as atribuições de **vigilantes e guardas de segurança** na CBO, embora assemelhadas, são superiores às exigências do Município de Missal, como se vê:

Vigiam, de forma ativa, dependências e áreas públicas e privadas com a finalidade de prevenir, controlar e combater delitos como porte ilícito de armas e munições e outras irregularidades. Zelam pela segurança das pessoas, do patrimônio e pelo cumprimento das leis e regulamentos realizando rondas e monitorando câmeras e sistemas de alarme; recepcionam e controlam a movimentação de pessoas em áreas de acesso livre e restrito; fiscalizam pessoas, cargas e patrimônio, revistando pessoas e veículos; escoltam pessoas e mercadorias; vigiam parques e reservas florestais, combatendo inclusive focos de incêndio. Comunicam-se via rádio ou telefone e prestam informações ao público e aos órgãos competentes.

Releva notar que, apesar dos esforços da representante, não se depreende da leitura do edital que haveria a divergência apontada quanto às funções pretendidas pela Municipalidade.

Do mesmo modo, não se identifica no instrumento convocatório qualquer cláusula que venha a atrair o regime jurídico da Lei nº 7.102/83 – a qual, ao disciplinar a vigilância patrimonial, condiciona o seu exercício à autorização pelos órgãos competentes do Ministério da Justiça.

Nesse contexto, já decidiu o Superior Tribunal de Justiça quanto à desnecessidade da mencionada autorização para empresas de segurança que não utilizem arma de fogo:

ADMINISTRATIVO. AUTORIZAÇÃO. EMPRESA DE SEGURANÇA QUE NÃO UTILIZA ARMA DE FOGO. DESNECESSIDADE. ACÓRDÃO OBJETO DO RECURSO ESPECIAL EM DISSONÂNCIA COM A JURISPRUDÊNCIA DESTA CORTE.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

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 ASSUETE MAGALHÃES, SEGUNDA TURMA, julgado em 24/03/2015, DJe 07/04/2015 IV - Agravo interno improvido.

(STJ, Segunda Turma, Agravo Interno no Recurso Especial nº 1628347/RS, rel. Min. Francisco Falcão, DJe 14/02/2018)

Da mesma forma decidiu esta Corte de Contas, com amparo na jurisprudência nacional:

Representação da Lei n.º 8.666/93. Registro de preços visando à contratação de segurança desarmada. Cláusulas obrigatórias que deixaram de ser previstas em edital. Exigência de autorização da Polícia Federal. Divergência sobre a matéria. Pela procedência parcial, com expedição de recomendação.

(TCE-PR, Tribunal Pleno, Acórdão nº 3457/21, Processo nº 374082/21, rel. Cons. Durval Amaral, DETC 10/01/2022)

Nessa exata medida, são improcedentes os argumentos expostos pela representante quanto à ocorrência de vício no edital.

Por outro lado, ao examinar a motivação constante do termo de referência do pregão, observa-se que, de fato, o Município indicou que realizaria a contratação de serviços de “vigilância não armada”. Isso ocorreria mediante alocação de “profissionais de segurança treinados e qualificados”, para controle de acesso e de porte ilícito de objetos perigosos em escolas, além de demandar a atuação proativa do prestador quanto a potenciais situações de risco ou suspeitas¹.

¹ “2.1. A Administração Municipal de Missal juntamente com a Secretaria Municipal de Educação, Cultura e Esporte nomeou em 2023 uma Comissão Especial de Desenvolvimento de Plano de Segurança da Escolas Municipais e Centros Municipais de Educação Infantil. Através do Decreto 5.973, de 10 de abril de 2023, a Comissão realizou visitas as Instituições de Ensino Municipal, para avaliar os espaços escolares, após isso a Comissão orientou a Administração Municipal para contratação de



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Convém reiterar, todavia, que esses requisitos não foram considerados na definição do objeto lícitado.

Por certo, a incompatibilidade entre a motivação apresentada (indicando a contratação de vigilante) e o objeto da licitação explica a insurgência da representante, a qual – com razão – questiona o possível desvio de função dos profissionais contratados como vigias. Isso atrairia, inclusive, a responsabilidade subsidiária do Município por eventuais condenações trabalhistas da terceirizada.

De toda sorte, ainda que se constate a oposição entre a motivação e a opção feita pela Administração, certo é que descabe invalidar a licitação ou os contratos dela decorrentes pela violação genérica aos motivos determinantes neste caso.

Em primeiro lugar, porque a opção pela contratação de serviços de vigia (e não de vigilante, como proposto pelos órgãos municipais anteriormente à licitação) seria, em tese, legítima, inserindo-se na discricionariedade administrativa.

Em segundo, porque não constitui objeto da representação propriamente a escolha do gestor, mas a alegada divergência entre o item lícitado e seus requisitos.

E, em terceiro, porque não se pode avaliar, no caso, a ocorrência dos cenários descritos pela representante – os quais, não tendo sequer se realizado, constituem simples conjecturas².

Cabe, não obstante, o registro da contradição, a fim de que o Município de Missal se acautele, em futuros certames, quanto a possíveis divergências entre a motivação e o objeto lícitado.

3. Em face do exposto, VOTO no sentido de que este Tribunal Pleno julgue improcedente esta Representação da Lei de Licitações.

Serviço de Vigilância não armadas para essas instituições a fim de diminuir riscos à integridade do público discente, docente e demais funcionários dos estabelecimentos de ensino. Desta maneira, entende-se que a administração deve prover de recursos e medidas de segurança adequadas nas escolas, uma vez que estas ações são cruciais para garantir um ambiente de aprendizado seguro à comunidade escolar. Sendo assim, a alocação de um profissional de segurança treinado e qualificado, para atuar no controle de entradas e saídas das escolas é uma medida simples, porém eficaz para impedir o acesso de pessoas não autorizadas ou evitar a entrada de objetos perigosos na escola. Além disso, este profissional poderá atuar como um agente preventivo, tomando medidas para evitar situações de risco ou tomar ações imediatas em caso de emergência, de forma a identificar situações suspeitas, bem como a presença de pessoas estranhas nos arredores da escola".

² Nos termos do art. 20 da Lei de Introdução às Normas de Direito Brasileiro, nas "esferas administrativa, controladora e judicial, não se decidirá com base em valores jurídicos abstratos sem que sejam consideradas as consequências práticas da decisão". Na mesma linha, a disciplina do art. 170 da Lei nº 14.133/21.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

VISTOS, relatados e discutidos,

ACORDAM

OS MEMBROS DO TRIBUNAL PLENO do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto do Relator, Conselheiro IVENS ZSCHOERPER LINHARES, por unanimidade, em:

Julgar **improcedente** esta Representação da Lei de Licitações.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros IVAN LELIS BONILHA, FABIO DE SOUZA CAMARGO, IVENS ZSCHOERPER LINHARES, MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA, AUGUSTINHO ZUCCHI e o Conselheiro Substituto LIVIO FABIANO SOTERO COSTA

Presente o Procurador do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas FLÁVIO DE AZAMBUJA BERTI.

Plenário Virtual, 4 de julho de 2024 – Sessão Ordinária Virtual nº 12.

IVENS ZSCHOERPER LINHARES

Conselheiro Relator

FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES

Presidente