



Ministério Público

Estado do Rio Grande do Sul

Procuradoria-Geral de Justiça
Unidade de Licitações

Informação n.º 172/2018

**Ref.: Pregão Eletrônico n.º 100/2018 –
Impugnação ao Edital.**

1. Trata-se de impugnação interposta por TELEALARME BRASIL ao Edital de Pregão Eletrônico n.º 100/2018, cujo escopo é a contratação de empresa para prestação de serviços de monitoramento remoto de alarme de segurança 24 horas para 25 Promotorias de Justiças do interior e da Capital do Estado do Rio Grande do Sul.

A impugnante questiona a divisibilidade dos itens, “restringindo” à participação no certame a Microempresas e Empresas de Pequeno Porte. Sugere que o critério de julgamento da proposta seja global e não por item, como está publicado o Edital. Também aponta ausência de requisitos de qualificação técnica no edital, como a inscrição da empresa participante no CREA/RS, a expedição de ART para executar o objeto do edital e o consequente registro do atestado de Capacidade Técnica no mesmo Conselho. Sustenta, ainda, a falta de exigência do balanço patrimonial como requisito econômico-financeiro, previsto em diversos regramentos. Requer a modificação do edital nos moldes acima citados.

Encaminhada a impugnação à Unidade Técnica, cuja manifestação foi no sentido de negar provimento.

Breve relato.

2. Recebe-se a impugnação, dado o respeito aos pressupostos de estilo, em especial à tempestividade.

No mérito, não há que ser dado provimento à irresignação.

2.1 DA LICITAÇÃO POR ITEM:

Na licitação por itens, de acordo com o presente certame, o objeto foi dividido em partes específicas, cada qual representando um item (localidade) de forma autônoma, por escolha discricionária da Administração, a fim de aumentar a competitividade do certame, pois



Ministério Público

Estado do Rio Grande do Sul

Procuradoria-Geral de Justiça

Unidade de Licitações

possibilita a participação de vários fornecedores, fulcro no § 1º do artigo 23 da Lei 8.666/93:

Art. 23 (...)

§ 1º As obras, serviços e compras efetuadas pela administração serão divididas em tantas parcelas quantas se comprovarem técnica e economicamente viáveis, procedendo-se à licitação com vistas ao melhor aproveitamento dos recursos disponíveis no mercado e à ampliação da competitividade, sem perda da economia de escala.

Sabe-se que nem todas as empresas que prestam o serviço de monitoramento de alarme teriam condições de competir caso o certame ocorresse de forma global, em razão de não atenderem em todas as localidades onde serão prestados os serviços, principalmente àquelas que são demasiadamente distantes da localização da empresa.

A escolha de dividir em itens os objetos da licitação é da Administração, depende da análise do caso concreto e leva em conta, dentre outros critérios, a divisibilidade do objeto, maior concorrência e preços mais vantajosos à Administração. Nesse sentido é o entendimento do TCU, que recomenda a realização de licitação por itens ou por lotes, permitindo maior competitividade por meio de empresas de menor porte. Assim dispõe a Súmula nº 247 do TCU:

“É obrigatória a admissão da adjudicação por item e não por preço global, nos editais das licitações para a contratação de obras, serviços, compras e alienações, cujo objeto seja divisível, desde que não haja prejuízo para o conjunto ou complexo ou perda de economia de escala, tendo em vista o objetivo de propiciar a ampla participação de licitantes que, embora não dispondo de capacidade para a execução, fornecimento ou aquisição da totalidade do objeto, possam fazê-lo com relação a itens ou unidades autônomas, devendo as exigências de habilitação adequar-se a essa divisibilidade.”

Quanto à exclusividade de participação às Microempresas e Empresas de Pequeno Porte, há determinação expressa nesse sentido.

A Lei Complementar - LC 123/2006, alterada pela Lei Complementar n.º 147/2014, determinou, nas licitações públicas, o tratamento diferenciado e simplificado às microempresas - ME e empresas de pequeno porte – EPP.

O artigo 47 da LC nº 123/2006 passou a ter a seguinte redação:



Ministério Público

Estado do Rio Grande do Sul

Procuradoria-Geral de Justiça

Unidade de Licitações

Art. 47. Nas contratações públicas da administração direta e indireta, autárquica e fundacional, federal, estadual e municipal, deverá ser concedido tratamento diferenciado e simplificado para as microempresas e empresas de pequeno porte, objetivando a promoção do desenvolvimento econômico e social no âmbito municipal e regional, a ampliação da eficiência das políticas públicas e o incentivo à inovação tecnológica.

O art. 48 da LC 123/2006, também alterado pela LC 147/2014, prevê uma série de medidas, cuja finalidade é a de implementar concretamente o tratamento favorecido às MEs e EPPs em licitações públicas, dentre as quais, a realização de certames destinados **exclusivamente** à participação desse tipo de empresa nos itens de contratação cujo valor seja não exceda R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais).

Nesse sentido, seu inciso I passou a prever que a Administração Pública “**deverá**” (e não mais “poderá”, como constava na redação anterior), “*realizar processo licitatório destinado exclusivamente à participação de microempresas e empresas de pequeno porte nos **itens** de contratação cujo valor seja de até R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais);*” alterando de facultativo para **obrigatório** o caráter desta diretriz.

Observa-se que os valores de cada um dos itens do certame não superam o limite estipulado de R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais), determinando a exclusividade de participação das pequenas ou micro empresas à presente licitação.

De acordo com o inciso terceiro do art. 49, não se aplica o disposto nos arts. 47 e 48 desta Lei Complementar quando: o tratamento diferenciado e simplificado para as microempresas e empresas de pequeno porte não for vantajoso para a administração pública ou representar prejuízo ao conjunto ou complexo do objeto a ser contratado.

O cerne da manifestação de TELEALARME é fundado no artigo 49 da Lei Complementar 147/2014, cuja redação segue transcrita:

Art. 49. - Não se aplica o disposto nos arts. 47 e 48 desta Lei Complementar quando:

(...)

III – o tratamento diferenciado e simplificado para as microempresas e empresas de pequeno porte não for vantajoso para a administração pública ou representar prejuízo ao conjunto ou complexo do objeto a ser contratado.

Inobstante, esta é medida imposta pelo legislador, de forma que eventual ocorrência de situações excepcionais previstas no



inciso terceiro do art. 49 deverá ser manifestamente comprovada. Isso porque a regra é que seja aplicada a exclusividade, como forma de fomentar o crescimento das micros e pequenas empresas, com fulcro, inclusive, **em norma constitucional**, vide artigo 170, IX, da Constituição Federal, que versa:

Art. 170 - A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios:

(...)

IX – tratamento favorecido para as empresas de pequeno porte constituídas sob as leis brasileiras e que tenham sua sede e administração no País.

A regra imposta pelo legislador é a exclusividade de participação de Microempresas e Empresas de Pequeno Porte nas licitações até R\$ 80.000,00; a disputa aberta às demais empresas é exceção. Ademais, os precedentes, até aqui, vêm a corroborar o entendimento de plena aplicabilidade da regra.

Nestes termos, as licitantes poderão apresentar suas propostas somente em itens que são de seu interesse em participar, não as obrigando a participar da competição em todas as localidades, o que poderia acarretar, inclusive, um valor maior em sua proposta, devido aos gastos necessários com deslocamento, ou subcontratação, deixando de oferecer preços mais competitivos.

2.2 DA AUSÊNCIA DE BALANÇO PATRIMONIAL E CONSEQUENTE AUSÊNCIA DE ÍNDICES CONTÁBEIS:

Quanto ao pedido para inserir no edital a apresentação de balanço patrimonial, a fim de comprovar a qualificação econômica do licitante, também não merece prosperar.

Sendo caso de licitação por item, os valores situam-se dentro do limite em que pode ser dispensado o requisito de qualificação econômico-financeira do balanço patrimonial e outras demonstrações contábeis.

A qualificação econômico-financeira faz parte do rol de documentos exigidos para habilitação das licitantes na Lei Federal nº 8.666/93, além de constar da Carta Magna Pátria (inciso XXI do artigo 37 da CF88). É por meio desses documentos que a Administração verifica a saúde financeira da licitante, de modo não só a garantir o cumprimento



satisfatório dos serviços contratados, como também, em caso de descumprimento contratual, demonstrar condições patrimoniais de arcar com o eventual prejuízo daquele descumprimento.

O artigo 31 da Lei 8.666/96 é taxativo quanto ao rol de requisito desta qualificação e facultativo quanto à utilização delas em um mesmo caso. Nesse artigo são previstas todas as possibilidades, não sendo obrigatória a presença de todos os requisitos no edital de licitação. Neste edital, a exigência é apenas de Certidão Negativa de Falência.

A necessidade de estabelecer mais requisitos de qualificação econômico-financeira depende da análise do caso concreto, em especial do vulto da contratação, bem como da forma de entrega do objeto a ser adquirido.

Valendo-se da lição de MARÇAL JUSTEN FILHO¹, entende-se que o “*elenco dos arts. 28 a 31 deve ser reputado como máximo e não como mínimo. Ou seja, não há imposição legislativa a que a Administração, em cada licitação, exija comprovação integral quanto a cada um dos itens contemplados nos referidos dispositivos. **O edital não poderá exigir mais do que ali previsto, mas poderá demandar menos.**”*

Consigna-se, ainda, que as Instruções Normativas do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, assim como do Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, citados na impugnação, não se aplicam às licitações promovidas pela PGJ/MPRS.

Por fim, a impugnante suscitou a obrigatoriedade em se exigir o requisito de qualificação econômico-financeira previsto na parte final do art. 4^o do Decreto Estadual nº 36.601/96 (Relação de contratos a executar pelo licitante – RCL – anexo III).

Mais uma vez, equivocou-se.

Porém, a razão de o RCL não ser exigido para este tipo de objeto está vinculada aos argumentos que virão no tópico a seguir.

¹ JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos. São Paulo:Dialética, 2005. 11ª edição. Página 306. O texto ainda sugere a leitura do Acórdão proferido pelo STJ no Recurso Especial n.º 402.711/SP, Rel. Min. José Delgado, julgado em 11.06.2002., que trata da qualificação econômica, mas seus fundamentos são extensíveis aos demais dispositivos.

² Art. 4º - Para fins de comprovação da sua capacidade financeira, o licitante apresentará ao licitador o Balanço Patrimonial do último exercício social, acompanhado do Anexo II. Quando se tratar de licitação de obras e serviços de engenharia, dos Anexos II e III.



Em relação ao argumento da falta de requisitos de qualificação econômico-financeira, a impugnação não procede.

2.3 EMPRESA E ATESTADO REGISTRADOS NO

CREA:

No que tange à ausência de registro no CREA como requisito de qualificação técnica, não há previsão legal nesse sentido, quanto às empresas que realizam serviços de monitoramento de alarme.

A Unidade Técnica manifestou-se neste sentido:

“A Lei 5.194, de 24 de dezembro de 1966, regulamenta a profissão de engenheiro e delega a fiscalização do exercício profissional ao sistema formado pelo Conselho Federal de Engenharia e Agronomia - CONFEA e pelos conselhos regionais - CREAs.

A Resolução do CONFEA nº 1.048, de 14 de agosto de 2013, consolida e atualiza o rol de atribuições dos profissionais da engenharia.

*Na Resolução nº 1.048/2013, não consta a instalação de alarmes como atividade privativa de engenheiro. Portanto, a mera instalação ou supervisão de alarmes não requer a designação de um profissional responsável técnico nem a emissão de Anotação de Responsabilidade Técnica - ART, **sendo descabida a exigência de registro da empresa no CREA ou a comprovação de qualificação técnico-profissional.***

Não havendo restrição legal, opinamos que deve prevalecer o art. 5º, inciso XIII, da Constituição Federal, que estabelece como regra geral o livre exercício de qualquer trabalho, ofício ou profissão.

Atenciosamente,

Marcos da Costa Paggi,

Coordenador da Unidade de Projetos Elétricos.”

Segundo esse entendimento da área de Engenharia, a atividade de monitoramento de alarme, objeto do edital do PE 100/2018 não é considerada privativa de engenheiro, embasado na Resolução nº 1.048/2013 do CONFEA.

Ademais, quanto à necessidade de registro junto ao CREA, também há decisão, específica quanto ao serviço de monitoramento de alarme, corroborando com a opinião da área técnica deste órgão:



ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. EMBARGOS À EXECUÇÃO FISCAL. EMPRESA DE VIGILÂNCIA, SEGURANÇA PRIVADA E INSTALAÇÃO E MONITORAMENTO DE ALARMES E CIRCUITO FECHADO DE TV ELETRÔNICO. ATIVIDADE NÃO VINCULADA AO CREA. 1. A atividade básica da empresa é que determina sua vinculação a conselho profissional específico. 2. A empresa que tem como atividade a vigilância, segurança privada e instalação e monitoramento de alarmes e circuito fechado de TV, não está obrigada a efetuar inscrição no Conselho Regional de Engenharia, Arquitetura e Agronomia - CREA. (TRF4, AC 0009527-80.2012.404.9999, Terceira Turma, Relator Nicolau Konkel Júnior, D.E. 08/08/2012);

Vale considerar, ainda, a decisão do STJ no mesmo sentido, na análise de um Agravo em Recurso Especial, a seguir:

*“Trata-se de agravo manejado pelo Conselho Regional de Engenharia e Agronomia do Paraná contra decisão que não admitiu recurso especial, este interposto com fundamento no art. 105, III, a, da CF, desafiando acórdão proferido pelo Tribunal Regional Federal da 4ª Região, assim ementado (fl. 164): ADMINISTRATIVO. EMBARGOS À EXECUÇÃO. CONSELHO REGIONAL DE CLASSE. REGISTRO. ATIVIDADE BÁSICA. - **A atividade básica da empresa é que determina sua vinculação a conselho profissional específico.** - In casu, **a empresa tem como atividades manutenção de sistema eletrônico de alarma, monitoramento de sistema eletrônico de alarme, serviço de manutenção e reparo em equipamentos e componentes eletrônicos e mecatrônicos, comércio de equipamentos diversos eletrônicos e mecatrônicos para sistema eletrônico de alarme e monitoramento, inexistência de relação jurídica entre as partes.** Nas razões do especial, a parte agravante aponta violação dos arts. 1º, b e c, 6º, a, 7º, c, e, f, g e seu parágrafo único, 24, 33 e 34, f, 59, 60 e 77 da Lei n. 5.194/1966; 333, I, 458, II, do CPC/1973; 78 do Código Tributário Nacional; 1º da Lei n. 6.839/1980; 1º da Lei n. 6.496/1977; 3º, I, III e IV, 4º, I, III, IV, 9º e 13 do Decreto n. 90.922/1985. **Sustenta, em síntese, que a empresa profissional exerce atividades técnicas privativas de engenheiro, sendo obrigatório, portanto, o seu registro perante o CREA.** (...)*

No caso vertente, ao apreciar a atividade preponderante da agravada, o acórdão recorrido assim consignou (fls. 160/161):

“Conforme relatado, o cerne da presente lide reside em se saber se a atividade exercida pela autora pode ser enquadrada como própria da engenharia, de modo a impor-lhe a inscrição junto ao Conselho Profissional respectivo, sujeitando-se à sua fiscalização. Importante consignar, desde logo, que a atividade



básica da sociedade empresária ou a natureza dos serviços por ela prestados define a qual entidade classista ela pertence, nos termos do que dispõe o art. 1º, da Lei nº 6.839/80:

Art. 1º O registro de empresas e a anotação dos profissionais legalmente habilitados, delas encarregados, serão obrigatórios nas entidades competentes para a fiscalização do exercício das diversas profissões, em razão da atividade básica ou em relação àquela pela qual prestem serviços a terceiros.

(...)

Analizando o Contrato Social acostado aos autos, mais precisamente em sua cláusula 3ª, nota-se que a empresa-autora executa atividades de manutenção de sistema eletrônico de alarma, monitoramento de sistema eletrônico de alarme, serviço de manutenção e reparo em equipamentos e componentes eletrônicos e mecatrônicos, comércio de equipamentos diversos eletrônicos e mecatrônicos para sistema eletrônico de alarme e monitoramento.

*Dos elementos colacionados, **conclui-se que a requerente não exerce atividade inerente à engenharia, arquitetura ou agronomia, sendo prescindível, portanto, o seu registro no CREA e a necessidade de presença de um responsável técnico.***

Como se vê, a instância de origem, com base nos elementos de fato e prova constantes dos autos, expressamente asseverou que as atividades desenvolvidas pela empresa agravada não estão relacionadas àquelas sujeitas ao controle e à fiscalização do agravante. Portanto, a alteração dessas premissas, tal como colocada a questão nas razões recursais, encontra óbice na Súmula 7/STJ. (...) Ante o exposto, nego provimento ao agravo. (...). (STJ, AgREsp 994714-PR, Rel. Min. Sérgio Kukina, publ. 25/09/2017). (Grifamos)

Com efeito, tal atividade não foi, ainda, regulamentada, sendo matéria de projetos de lei tramitando no Congresso Nacional. Como exemplo, além da Resolução 1048/13 do CONFEA, a Portaria nº 3.233/2012 DG/DPF também não regula atividades de empresa de segurança eletrônica ou monitoramento de alarme, uma vez que não envolve segurança pessoal, somente patrimonial, com menos requisitos para o prestador de serviço, se comparado ao serviço de vigilância.

Em sendo assim, não existindo lei regulamentando a atividade, aplica-se o inciso XIII do artigo 5º da Carta Magna:

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à



Ministério Público

Estado do Rio Grande do Sul

Procuradoria-Geral de Justiça

Unidade de Licitações

vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

XIII - é livre o exercício de qualquer trabalho, ofício ou profissão, atendidas as qualificações profissionais que a lei estabelecer;

Conclui-se que, para as empresas de monitoramento de alarme não há necessidade de registro no CREA/RS, tampouco de registro dos Atestados de Capacidade Técnica no mesmo Conselho, exigidos nos subitens 9.1."d" e 9.2.5, "a" do edital ou mesmo exigência de RCL, como demonstrado no tópico anterior.

Nesse sentido, desprovida a impugnação.

3. Em razão do exposto, decide-se:

a) conhecer e, no mérito, **negar provimento** à impugnação interposta pela empresa TELEALARME BRASIL EIRELI em face do Edital de Pregão Eletrônico n.º 100/2018 da PGJ/MPRS;

b) reagendar a data de abertura de propostas para o dia 13/12/2018, às 9 horas e disputa dos lotes 01 ao 10 no dia 13/12/2018, às 14 horas e dos lotes 11 ao 25 no dia 14/12/2018, às 10 horas

Porto Alegre, 29 de novembro de 2018.

Luciano Fernandes Teixeira,
Pregoeiro.

Documento assinado digitalmente por (verificado em 30/11/2018 08:50:01):

Nome: **Luciano Fernandes Teixeira**

Data: **30/11/2018 07:45:01 GMT-03:00**

Documento eletrônico assinado digitalmente conforme MP nº 2.200-2/2001 de 24/08/2001, que institui a infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil. A conferência de autenticidade do documento está disponível no endereço eletrônico:

"<http://www.mprs.mp.br/autenticacao/documento>"

informando a chave **WD4m5LGGRuO6WgC72Szcog@SGA_TEMP** e o CRC **16.7946.5102**.

1/1