



Ministério Público

Estado do Rio Grande do Sul

Procuradoria-Geral de Justiça

Unidade de Licitações

Informação n.º 105/2019

Porto Alegre, 09 de setembro de 2019.

**Ref.: Pregão Eletrônico n.º 64/2019 –
Impugnação ao Edital.**

1. Trata-se de impugnação interposta por MONITORA BENTO EIRELI - EPP ao Edital de Pregão Eletrônico n.º 64/2019, cujo escopo é a contratação de serviço de monitoramento remoto de sistema de alarme de segurança 24 horas, com disponibilização dos equipamentos em forma de comodato, com pronta resposta, mediante agente técnico de vistoria para verificação do local protegido, para as seguintes sedes institucionais: MPRS/Alegrete, MPRS/Cruz Alta, MPRS/Herval, MPRS/Itaqui, MPRS/Marau, MPRS/Nonoai, MPRS/Nova Prata, MPRS/Palmeira das Missões, MPRS/Porto Alegre/Sede Administrativa, MPRS/Santiago, MPRS/Tenente Portela, MPRS/Triunfo, MPRS/Tupanciretã, MPRS/Venâncio Aires, MPRS/Viamão.

A impugnante questiona a ausência de requisitos de qualificação técnica no edital, como o registro do atestado de Capacidade Técnica no Conselho Federal de Engenharia e Agronomia (CREA), bem como a extensão da qualificação-técnica. 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 irrisignação.

2.1 DA FALTA DE REGISTRO DE ATESTADO DE CAPACIDADE TÉCNICA CREDENCIADO NO CREA



Ministério Público

Estado do Rio Grande do Sul

Procuradoria-Geral de Justiça

Unidade de Licitações

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 entendimento da Área Técnica, a atividade de monitoramento de alarme, objeto do edital do PE 64/2019 não é considerada privativa de engenheiro, embasado na Resolução nº 1.048/2013 do CONAMA.

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



Ministério Público

Estado do Rio Grande do Sul

Procuradoria-Geral de Justiça

Unidade de Licitações

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 Konkell 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 alarme, 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 alarme, monitoramento de sistema eletrônico de alarme, serviço de manutenção e reparo em equipamentos e componentes eletrônicos e mecâtrônicos, comércio de equipamentos diversos eletrônicos e mecâtrônicos 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 CONAMA, 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



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;(…)

Conseqüentemente, 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.

2.2 DA EXTENSÃO NECESSÁRIA A QUALIFICAÇÃO

TÉCNICA

Analisando o mérito do questionamento, tem-se que a questão central reside na inclusão de dispositivo de qualificação-técnica. Em diligência, este Pregoeiro instou a área técnica a se manifestar, a área técnica da Administração cingiu-se a defender a manutenção das exigências de habilitação na peça licitatória inicial, conforme segue:

“ Em fase de habilitação em processos licitatórios, os documentos que a Lei 8.666/93 admite para fins de comprovação de qualificação técnica são somente aqueles descritos no seu art. 30. Essa lista é taxativa, não admite extrapolação. Portanto, de início, já poder-se-ia não conhecer da impugnação uma vez que intenta criar uma exigência de documento que não encontra amparo na lei.

Em segundo lugar há que se frisar da falta de lógica na argumentação da impugnante, pois, por um lado, alega que a Administração deveria exigir mais documentos (certificações com base em Normas Regulamentadoras) a fim de comprovar a qualificação técnica dos licitantes, mas por outro lado diz, mais além, que a Administração, ao não exigir essas certificações, acabou "deixando de analisar requisitos imprescindíveis a garantia de execução do serviço (no tocante a qualificação técnica), inviabilizando a competitividade e, conseqüentemente, trazendo prejuízos ao órgão licitante..."

Ora pois, na verdade, o que ocorre é justamente o contrário. Quanto mais documentos e exigências forem feitas dos licitantes (como pretende o impugnante), logicamente que menor será o número de empresas que terá condições de participar, o que, portanto, diminui a competitividade. Em realidade a ampla competição é melhor atendida no formato como hoje está o edital, pois ele não traz as exigências que a empresa Monitora Bento entende necessárias.



Por fim, frisamos que a impugnante quando fala que há necessidade de aumentar as exigências de qualificação técnica, o faz de modo amplo e incerto, pois traz à colação algumas Normas Regulamentadoras (5, 10 e 35), mas as menciona já dizendo que o faz "a título exemplificativo". Ora, se estas normas são um exemplo, uma amostra, quais são as outras que também devem ser exigidas dos licitantes? Que outras normativas aplicam-se ao objeto do certame e devem ser trazidas para dentro do edital? Não se sabe... Aliás, a própria NR 5, por sua descrição, não parece ter conexão com o objeto desta licitação.

Ante o exposto, parece-nos que esse pedido da empresa (extensão da qualificação técnica), além de dúbio e impreciso, não encontra amparo na lei e, caso fosse implementado, teria também o condão de diminuir a competição do certame, razão pela qual entendemos descabido o mesmo."

No caso em tela, impondo-se reiterar, nesse passo, os fundamentos já lançados pela área técnica, os quais não se transcrevem para evitar tautologia.

Ainda para reforçar, o instrumento convocatório não merece reforma, pois, as exigências contidas no art. 30 da Lei nº 8.666/1993¹ são do tipo *numerus clausus*, ou seja, encontram-se esgotadas naquele dispositivo. Além disso, é singelo o raciocínio demonstrado pela impugnante, diante da falta de definição exata da sua inconformidade frente ao instrumento convocatório.

Por isso que, como ensina Marçal Justen Filho,

Ou seja, deverá existir um vínculo de pertinência entre a exigência ou a limitação e o interesse público a ser satisfeito. Isso equivale a afirmar a nulidade de qualquer edital que contemple exigências excessivas ou inúteis, que impeçam a participação de interessados que poderiam executar prestação útil para a Administração

¹ 'A Lei nº 8.666/1993 disciplinou de modo minucioso a matéria da qualificação técnica. Um dos caracteres mais marcantes da Lei nº 8.666/1993 foi a redução da margem de liberdade da Administração Pública nesse campo e a limitação do âmbito das exigências. Buscou evitar que exigências formais e desnecessárias acerca da qualificação técnica constituam-se em instrumento de indevida restrição à liberdade de participação em licitação. O objetivo é eliminar distorções ocorridas no sistema anterior, onde os requisitos de qualificação técnica acabavam por inviabilizar o acesso de muitas empresas à licitação (JUSTEN FILHO, Marçal, in Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos, 5ª ed., p. 305) .'



Pública. (Marçal Justen Filho. Curso de Direito Administrativo. São Paulo: Saraiva, 2009. p. 388).

E quanto à descrição do objeto e o cuidado com interesse público, a área técnica avaliou o que realmente é necessária para a licitação em tela, nesta linha, convém reproduzir as lições de Dr. JOEL DE MENEZES NIEBUHR (Licitação Pública e Contrato Administrativo):

A descrição do objeto talvez seja a fase mais delicada da licitação pública. Acontece que, por um lado, a Administração não pode restringir em demasia o objeto, sob pena de frustrar a competitividade. Por outro lado, ela não pode defini-lo de maneira excessivamente ampla, haja vista que, nesse caso, além de falecerem critérios objetivos para o julgamento das propostas, a própria consecução do interesse público é posta num segundo plano, em virtude de a Administração ter admitido propostas díspares, por força do que, é transparente, não soube ou não envidou os esforços necessários para delimitar, como devido, qual a utilidade que melhor o contempla. E isso porque, se a Administração descreveu o objeto de modo amplo demais, acaba por aceitar soluções díspares inclusive as que não satisfazem o interesse público. Assim sendo, supõe-se que ela não sabe definir bem o que queria e quais as especificidades que pretendia. Por corolário, conclui-se que descurou do interesse público, que demanda ser otimizado. [...]

A atividade de definição do objeto da licitação pública é eminentemente discricionária. *Compete ao agente administrativo avaliar o que o interesse público demanda obter mediante contrato para desenvolver satisfatoriamente as atividades administrativas. [...]* (grifo nosso).

Pois bem, importa que a definição do objeto da licitação e todas as suas especificidades são atividades entregues à discricionariedade dos agentes administrativos, que devem sentir o quadro social, político e econômico, bem como priorizar as demandas a serem atendidas pela Administração Pública. [...]

Por fim, tendo em mente que a lógica incidente sobre o regime jurídico de direito público é a de que só é permitido fazer aquilo que expressamente previsto em lei e, considerando-se a ausência de normativo para a inclusão dos requisitos elencados e o posicionamento/determinação das cortes de controle, entende-se que as regras do instrumento convocatório estão em consonância à legislação de regência e não carecem de qualquer modificação no aspecto.



Ministério Público

Estado do Rio Grande do Sul

Procuradoria-Geral de Justiça

Unidade de Licitações

3. Em razão do exposto, decide-se:

a) conhecer e, no mérito, **negar provimento** à impugnação interposta pela empresa MONITORA BENTO EIRELI - EPP em face do Edital de Pregão Eletrônico n.º 64/2019 da PGJ/MPRS;

b) **ratificar** a data de 12 de setembro de 2019 para a sessão do Pregão Eletrônico, com a abertura das propostas às 9 horas e a disputa de lances às 14 horas.

Porto Alegre, 09 de setembro de 2018.

Luciano Fernandes Teixeira,
Pregoeiro.

Documento assinado digitalmente por (verificado em 09/09/2019 16:30:00):

Nome: **Luciano Fernandes Teixeira**

Data: **09/09/2019 16:14:00 GMT-03:00**

Nome: **Luciano Fernandes Teixeira**

Data: **09/09/2019 16:21:00 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 **krZvHDktS8iMK0YjJMn6JA@SGA_TEMP** e o CRC **19.9839.1608**.

1/1