



Acórdão 01395/2021-1 - 1ª Câmara

Processo: 03077/2021-2

Classificação: Controle Externo - Fiscalização - Representação

UG: PMPK - Prefeitura Municipal de Presidente Kennedy

Relator: Sérgio Aboudib Ferreira Pinto

Representante: JACIRO MARVILA BATISTA

Responsável: JOSE TADEU DA SILVA, KARINA COSTALONGA BATISTA

**REPRESENTAÇÃO – LICITAÇÃO – VIGILÂNCIA
PATRIMONIAL – GUARDA CIVIL MUNICIPAL –
SEGURANÇA PÚBLICA PRIMÁRIA – INTERESSE
PÚBLICO SECUNDÁRIO – ATESTADO DE
CAPACIDADE TÉCNICO EM PAPEL TIMBRADO –
AUSÊNCIA DE IRREGULARIDADES –
IMPROCEDÊNCIA.**

1. As funções de Guarda Municipal e Vigilante Patrimonial não tem afinidade, pois o provimento dos cargos de Guarda Municipal objetivam garantir a segurança pública, interesse público primário, encargo de natureza permanente, enquanto que a Vigilância Patrimonial objetiva dar cabo a uma necessidade própria da Administração, enquanto Pessoa Jurídica,

interesse público secundário, patrimonial. Acórdão TC-1210/2016-Plenário, TC 4291/2014, relator Rodrigo Flávio Freire Farias Chamoun.

2. O edital não obrigou apresentação de papel timbrado nas declarações, apenas deu preferência por papel timbrado.

O RELATOR EXMO. SR. CONSELHEIRO SÉRGIO ABOUDIB FERREIRA PINTO:

I. RELATÓRIO

Tratam os autos de **Representação com pedido cautelar inaudita altera pars**, formulado pelo senhor **JACIRO MARVILA BATISTA**, narrando possíveis irregularidades no **Pregão Eletrônico nº 000025/2021**, realizado pela **Secretaria Municipal de Segurança Pública de Presidente Kennedy – SEMSEG**, cujo o objeto é a contratação de empresa para prestação de serviços de vigilância patrimonial armada e desarmada.

Em apertada síntese, relata o requerente que a presente contratação cuida de atividades inerentes às categorias funcionais abrangidas pelo plano de cargos da Prefeitura de Presidente Kennedy, e que a inserção de interpretação de cláusula, restringe a competição e viola o princípio da isonomia.

Por fim, requer desta Corte de Contas a suspensão do certame até que se faça a devida apuração.

Por meio da **Decisão Monocrática 00574/2021-1** (peça 05), posterguei a análise da cautelar pretendida e determinei a **notificação** do Secretário Municipal de Segurança Pública de Presidente Kennedy, Sr. **José Tadeu da Silva** e da Pregoeira, Sra. **Karina Costalonga Batista**, para que se manifestassem sobre as irregularidades apontadas.

Notificados, os responsáveis apresentaram **Resposta de Comunicação nº 835/2021** e documentos (peça 09 a 11).

Ato contínuo, os autos foram encaminhados ao **Núcleo de Controle Externo e Outras Fiscalizações – NOF**, onde foi elaborada a **Manifestação Técnica de Cautelar 0084/2021-1** (peça 14), com a seguinte proposta de encaminhamento, *verbis*:

Em face do exposto, sugere-se o seguinte:

4.1. Seja indeferido o pleito cautelar, uma vez ausentes os pressupostos para a sua concessão, constantes dos incisos I e II do artigo 376 da Resolução TC nº 261/2013;

4.2. Cientificar o Representante do teor da decisão a ser proferida, nos termos do artigo 307, § 7º do RITCEES.

Por meio do **Voto 03921/2021-6** (peça 16), **ratificado pela Decisão 02653/2021-6** (peça 17), **acompanhei** a área técnica pelo **indeferimento** da cautelar pleiteada.

Na sequência, os autos foram encaminhados novamente ao **NOF**, onde foi elaborada a **Instrução Técnica Conclusiva 04799/2021-4** (peça 30), que apresentou a seguinte proposta de encaminhamento:

Ante o exposto, submetemos à consideração superior a seguinte proposta de encaminhamento:

4.1 – Considerar improcedente a representação, na forma do art. 178, I, do RITCEES, tendo em vista a não constatação de irregularidade;

4.2 – Em consequência, nos termos do art. 330, IV, da Res. 261/13, Regimento Interno do TCEES, o arquivamento dos presentes autos.

4.3 - Seja dada ciência ao representante do teor da decisão a ser proferida, conforme mandamento do art. 307, § 7º da Resolução TC 261/2013.

O Ministério Público de Contas, através do **Parecer 05569/2021-1** (peça 34), da 1ª Procuradoria de Contas, da lavra do Procurador de Contas Dr. Luis Henrique Anastácio da Silva, **anuiu** à proposta contida na ITC supramencionada.

II. FUNDAMENTOS

II.1 ADMISSIBILIDADE

Cumpra mencionar que a representação foi conhecida, conforme disposto na **Decisão Monocrática 00574/2021-1**.

II.2 MÉRITO

O primeiro ponto levantado pelo representante aponta que **“a contratação de vigilantes por meio de procedimento licitatório, se mostra irregular, caracterizando terceirização ilícita de mão de obra e burla ao concurso público previsto no artigo 37, II da Constituição Federal”**.

Sobre a alegação acima, a equipe técnica responsável pela elaboração da manifestação técnica de cautelar 0084/2021-1 (peça 14), se manifestou da seguinte maneira:

O primeiro questionamento na peça inicial da Representação aduz que a contratação que vigilantes, por meio do procedimento licitatório, caracteriza-se terceirização ilícita de atividades permanentes da administração municipal, as quais devem ser exercidas por guardas municipais, admitidos através de concurso público, na forma do art. 37, II, da Constituição.

Quanto a este apontamento, há de se considerar que a profissão de vigilante se diferencia da guarda municipal, pois ambos são regidos por estatutos e atribuições diferentes. A Lei Federal nº 7102/83, regulamentada pelo Decreto nº 89056/83, disciplina a profissão de vigilante, regida pela Consolidação Das Leis Trabalhistas (CLT). Por outro lado, a profissão de guarda municipal é regida por Lei Municipal nº 811/2009, revogada pela Lei nº 1481/2000, sendo tutelada pelo regime jurídico municipal, vejamos:

Lei Federal nº 7102/83

Art. 5º - Vigilância ostensiva, para os efeitos deste Regulamento, consiste em atividade exercida no **interior dos estabelecimentos** e em transporte de valores, por pessoas uniformizadas e adequadamente preparadas para impedir, ou inibir, ação criminosa.

Art. 10º. - São considerados como **segurança privada** as atividades desenvolvidas em prestação de serviços com a finalidade de:

(...)

§ 2º - As empresas especializadas em prestação de serviços de segurança, vigilância e transporte de valores, constituídas sob a forma de empresas privadas, além de hipóteses previstas nos incisos do caput deste artigo, poderão se prestar ao exercício das atividades de segurança privada a pessoas; estabelecimentos comerciais, industriais, de prestação de serviços e residenciais; a entidades sem fins lucrativos; e **órgãos e empresas públicas**.

Art. 17º. - O exercício da profissão de vigilante requer o prévio registro na Delegacia Regional do Trabalho do Ministério do Trabalho, que se fará após a apresentação dos documentos comprobatórios das situações enumeradas no artigo anterior.

Parágrafo único - Ao vigilante será fornecida Carteira de Trabalho e Previdência Social, em que será especificada a atividade do seu portador.

Lei Municipal nº 1481/2000 (já citada nos autos)

Nota-se que a Lei Federal de vigilância (Lei nº 7102/83), diferentemente da Lei Municipal da guarda municipal (Lei nº 1481/2000), estabelece a vigilância no interior dos estabelecimentos em postos fixos, enquanto que a Lei Municipal visa a segurança pública, ou seja, interesse público primário e de natureza permanente, portanto, entre as leis há normatização de atribuições distintas.

E mais, conforme disposto nos autos, consta atualmente 30 (trinta) guardas municipais em atividade, aparentando ser um quantitativo razoável de servidores para cumprir todas as demandas sobre segurança e proteção do patrimônio do município, porém se estes servidores efetivos fossem cumprir todas as atribuições da lei municipal, tais como, patrulhamento das ruas e bairros, vigilância de bens imóveis e móveis, vigilância das (secretarias, escolas e unidades de saúde, creches, almoxarifado), entre outras, este número de servidores não seria razoável.

Explico.

Se pegássemos 01(um) guarda municipal para vigiar cada uma das 13(treze)¹ escolas, e, cada uma das 10(dez) unidades de saúde, em todos os turnos, inclusive sábados, domingos e feriados, sobrariam 07 (sete) guardas para cumprir todas as demais demandas de proteção e vigilância do município.

Portanto, podemos concluir que contratação de vigilantes, por meio de licitação, não se caracteriza como terceirização ilícita de atividades permanentes da administração municipal, inexistindo afronta ao instituto do concurso público, pois não se confunde com as atividades próprias de guarda municipal, sendo passível de delegação à empresa terceirizada.

Nesse sentido já se posicionou o TCEES:

(...) Trata-se de Denúncia em face da Prefeitura Municipal de Vitória, narrando possíveis irregularidades na contratação de vigilância patrimonial em substituição à atuação de servidores ocupantes do cargo de Guarda Municipal. O Relator entendeu que não houve delegação imprópria dos referidos serviços no caso concreto, inexistindo afronta ao instituto do concurso público, tendo transcrito o seguinte entendimento técnico nesse sentido: "as funções de Guarda Municipal e Vigilante Patrimonial não tem afinidade, pois o provimento dos cargos de Guarda Municipal objetivam garantir a segurança pública, interesse público primário, encargo de natureza permanente, enquanto que a Vigilância Patrimonial objetiva dar cabo a uma necessidade própria da Administração, enquanto Pessoa Jurídica, interesse público secundário, patrimonial". No que tange à alegação dos denunciantes quanto à ausência de registro das despesas para aferição dos limites impostos pela LRF, o relator esclareceu que, de

¹ Nota: Informação extraída do edital "PREGÃO ELETRÔNICO" para REGISTRO DE PREÇOS Nº 000025/2021.

fato, as despesas de mão-de-obra de terceiros realizadas pelos órgãos públicos devem ser computadas para fins de limites da despesa total com pessoal, nos termos do artigo 18, §1º, da LRF. Contudo, asseverou que: “não estamos tratando de contrato de mão de obra em substituição a servidores e sim do contrato de uma empresa de vigilância, cujas atribuições não se compatibilizam com as realizadas pelo servidor efetivo (guardas municipais), e nesse sentido, resta claro que a contabilização da despesa decorrente dos referidos contratos não poderiam ter sido inscritas na rubrica que ordena o artigo 18, §1º da LRF e o Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público da STN, qual seja, em ‘Outras despesas de pessoal decorrentes de Contratos de Terceirização’”. Assim, concluiu que “não houve a contratação de mão de obra e sim dos serviços de vigilância, cujos trabalhadores são vinculados à empresa contratada, inclusive, com seus direitos e deveres determinados, fiscalizados e financiados por esta empresa, com seu registro contábil corretamente efetuado na rubrica de serviços de terceiros – pessoa jurídica (3.3.90.37), não sendo passível de ser computado no limite de gasto do pessoal daquele órgão”. Ante o exposto, opinou pela improcedência da Denúncia. O Plenário, à unanimidade, acolheu o entendimento do Relator. Acórdão TC-1210/2016-Plenário, TC 4291/2014, relator Rodrigo Flávio Freire Farias Chamoun, publicado em 27/03/2017. (g.n)

As atribuições da guarda municipal são definidas pela Lei Municipal 1481/2020, vejamos:

Art. 3º A Guarda Civil Municipal exercerá suas atividades em toda a extensão do território do Município, cumprindo as leis e assegurando o exercício de poderes constituídos no âmbito de suas competências cabendo-lhe, ainda:

I - zelar pelos bens, equipamentos e prédios públicos do Município;

II - prevenir e inibir, pela presença e vigilância, bem como coibir, infrações penais ou administrativas e atos infracionais que atentem contra os bens, serviços e instalações municipais;

III - atuar, preventiva e permanentemente, no território do Município, para a proteção sistêmica da população que utiliza os bens, serviços e instalações municipais;

IV - colaborar, de forma integrada com os órgãos de segurança pública, em ações conjuntas que contribuam com a paz social;

V - colaborar com a pacificação de conflitos que seus integrantes presenciarem, atentando para o respeito aos direitos fundamentais das pessoas;

VI - exercer as competências de trânsito que lhes forem conferidas, nas vias e logradouros municipais, nos termos da Lei nº 9.503, de 23 de setembro de 1997 (Código de Trânsito Brasileiro), ou de forma concorrente, mediante convênio celebrado com órgão de trânsito estadual ou municipal;

VII - proteger o patrimônio ecológico, histórico, cultural, arquitetônico e ambiental do Município, inclusive adotando medidas educativas e preventivas;

VIII - cooperar com os demais órgãos de defesa civil em suas atividades;

IX - interagir com a sociedade civil para discussão de soluções de problemas e projetos locais voltados à melhoria das condições de segurança das comunidades;

X - estabelecer parcerias com os órgãos estaduais e da União, ou de Municípios vizinhos, por meio da celebração de convênios ou consórcios, com vistas ao desenvolvimento de ações preventivas integradas;

XI - articular-se com os órgãos municipais de políticas sociais, visando à adoção de ações interdisciplinares de segurança no Município;

XII - integrar-se com os demais órgãos de poder de polícia administrativa, visando a contribuir para a normatização e a fiscalização das posturas e ordenamento urbano municipal;

XIII - garantir o atendimento de ocorrências emergenciais, ou prestá-lo direta e imediatamente quando deparar-se com elas;

XIV - encaminhar ao delegado de polícia, diante de flagrante delito, o autor da infração, preservando o local do crime, quando possível e sempre que necessário;

XV - contribuir no estudo de impacto na segurança local, conforme Plano Diretor Municipal, por ocasião da construção de empreendimentos de grande porte;

XVI - desenvolver ações de prevenção primária à violência, isoladamente ou em conjunto com os demais órgãos da própria municipalidade, de outros Municípios ou das esferas estadual e federal;

XVII - auxiliar na segurança de eventos e na proteção de autoridades e dignitários;

XVIII - atuar mediante ações preventivas na segurança escolar, zelando pelo entorno e participando de ações educativas com o corpo discente e docente das unidades de ensino municipal, de forma a colaborar com a implantação da cultura de paz na comunidade local.

XIX - outras atividades correlatas.

A Lei 13.675/2018 disciplina o funcionamento dos órgãos responsáveis pela **segurança pública**, nos termos do art. 144, § 7º da Constituição Federal, *verbis*:

Art. 9º É instituído o Sistema Único de Segurança Pública (Susp), que tem como órgão central o Ministério Extraordinário da Segurança Pública e é integrado pelos órgãos de que trata o [art. 144 da Constituição Federal](#), pelos agentes penitenciários, pelas **guardas municipais** e pelos demais integrantes estratégicos e operacionais, que atuarão nos limites de suas competências, de forma cooperativa, sistêmica e harmônica.

§ 1º São integrantes estratégicos do Susp:

I - a União, os Estados, o Distrito Federal e os **Municípios**, por intermédio dos respectivos Poderes Executivos;

II - os Conselhos de Segurança Pública e Defesa Social dos três entes federados.

§ 2º São integrantes operacionais do Susp:

I - polícia federal;

II - polícia rodoviária federal;

III – (VETADO);

IV - polícias civis;

V - polícias militares;

VI - corpos de bombeiros militares;

VII - guardas municipais;

VIII - órgãos do sistema penitenciário;

IX - (VETADO);

X - institutos oficiais de criminalística, medicina legal e identificação;

XI - Secretaria Nacional de Segurança Pública (Senasp);

XII - secretarias estaduais de segurança pública ou congêneres;

XIII - Secretaria Nacional de Proteção e Defesa Civil (Sedec);

XIV - Secretaria Nacional de Política Sobre Drogas (Senad);

XV - agentes de trânsito;

XVI - guarda portuária.

§ 3º (VETADO).

§ 4º Os sistemas estaduais, distrital e municipais serão responsáveis pela implementação dos respectivos programas, ações e projetos de segurança pública, com liberdade de organização e funcionamento, respeitado o disposto nesta Lei. (g.n)

Como bem explica a área técnica, a gama de atividades a serem exercidas pela guarda municipal são muito mais **amplas** do que as serem exercidas pelo vigilante patrimonial, sendo **suas funções consideradas como de segurança pública**, enquanto as **atividades a serem exercidas pelos vigilantes devem ser restritas**, ao local objeto da contratação definida anteriormente pelo órgão público/particular, **não existindo irregularidade na contratação de vigilância em substituição à atuação de servidores ocupantes do cargo de Guarda Municipal**.

Nesse sentido, entende o corpo técnico que **não há indicativo de irregularidade** apontado pelo representante, visto que são **atividades distintas e diferenciadas** as exercidas pelo vigilante patrimonial e guarda municipal.

O segundo ponto levantado pelo representante aponta “ ***exigência editalícia exorbitante, em relação ao exigido pela administração quanto a apresentação pelo licitante de declaração de capacidade técnica preferencialmente em papel timbrado, para atestar a execução do objeto licitado***”.

Quanto a esse indício de irregularidade, vejamos o que diz o item 12.5.3 do Edital do Pregão Eletrônico para Registro de Preços 022/2021:

12.5 - Documento de Habilitação

...

12.5.3 - Qualificação Técnica

a) Comprovação de aptidão para **preferencialmente em papel timbrado**, firmada por pessoas jurídicas públicas e/ou privadas, que sendo clientes da licitante, atestem a capacidade da mesma para proceder a execução do(s) objeto(s) licitado(s); **(com identificação e endereço da pessoa jurídica emitente, nome e cargo do signatário)**.

Sobre o caso em tela, não vejo nenhuma exigência exorbitante, visto que **não existe nenhuma obrigação** do atestado ser apresentado em papel timbrado, sendo solicitado que seja dado **preferencialmente** em papel timbrado.

Nesse diapasão, é o posicionamento do **NOF**, pois **certifica** o setor que, tal disposição é adotado nos certames licitatórios deflagrados por esta Corte de Contas,

citando o exemplo do Pregão Eletrônico nº 05/2021, cujo objeto é a contratação de empresa especializada na prestação de serviços de fornecimento e gerenciamento de auxílio alimentação, que assim dispõe no seu item VI – da apresentação da proposta e dos documentos de habilitação, subitem 1.1.3, a saber:

VI - DA APRESENTAÇÃO DA PROPOSTA E DOS DOCUMENTOS DE HABILITAÇÃO

...

1.1.3 - Ser redigida em língua portuguesa, digitada, **preferencialmente em papel timbrado do licitante**, sem emendas, rasuras ou entrelinhas que venham a ensejar dúvidas; (grifado)

Assim também se posicionou a equipe técnica responsável pela Manifestação Técnica Cautelar 0084/2021-1:

No tocante ao segundo apontamento, qual seja, “exigência edilícia indevida da apresentação de atestado de capacidade técnica em papel timbrado para fins de qualificação”, entendo que o atestado é um documento emitido por qualquer empresa privada ou órgão público para o qual a empresa já tenha prestado seu serviço ou vendido produtos.

Assim, a ausência da emissão de papel timbrado no atestado não pode ser empecilho para inabilitar qualquer empresa, pois reveste-se apenas de um formalismo. Nesse sentido, entendimento do Tribunal de Contas da União:

(...) De que a exigência contida no item 8.5.2 do Pregão 85/7066-2013, no sentido de que os atestados, certidões e declarações devem ser apresentados em papel timbrado da pessoa jurídica, bem como referenciar o presente certame, caracteriza, respectivamente, formalismo desnecessário e restrição indevida ao caráter competitivo do certame, conforme art. 3º, § 1º, inciso I, da Lei 8.666/1993 e art. 37, inciso XXI, parte final, da Constituição Federal. (ACÓRDÃO Nº 2079/2014 - TCU – Plenário)

Porém, se consultarmos o edital do pregão no item 12.5.3, alínea “a”, consta a expressão “preferencialmente em papel timbrado”, vejamos:

12.5.3 - Qualificação Técnica

a) Comprovação de aptidão para a execução do(s) objeto(s) licitado(s), mediante apresentação de declaração, preferencialmente em papel timbrado, firmada por pessoas jurídicas públicas e/ou privadas, que sendo clientes da licitante, atestem a capacidade da mesma para proceder a execução do(s) objeto(s) licitado(s); (com identificação e endereço da pessoa jurídica emitente, nome e cargo do signatário).

a.l) O(s) atestado(s) deve(m) discriminar o teor da contratação e os dados da empresa contratada.

Assim, a regra do edital não obrigou apresentação de papel timbrado nas declarações, apenas deu preferência por papel timbrado, de forma que neste segundo apontamento não assiste razão as alegações do representante.

Portanto, segundo a área técnica, **não foi identificado** também nenhum indicativo de irregularidade.

Ante o exposto, frente a ausência de indícios de irregularidade, **acompanho** o entendimento técnico e ministerial pela **improcedência** da presente Representação, nos termos do art. 95, I da Lei Complementar 621/2012 - Lei Orgânica desta Corte de Contas.

III. PROPOSTA DE DELIBERAÇÃO

Pelo exposto, obedecendo os trâmites processuais e legais, **corroborando** com o entendimento Técnico e do Ministério Público de Contas, **VOTO** no sentido de que o Colegiado aprove a seguinte minuta de Deliberação que submeto à sua consideração:

SERGIO ABOUDIB FERREIRA PINTO

Conselheiro Relator

1. ACÓRDÃO TC-1395/2021:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos, **ACORDAM** os Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, reunidos em sessão da Primeira Câmara, ante as razões expostas pelo relator em:

1.1. Julgar **IMPROCEDENTE** a representação, nos termos do art. 178, inciso I, do RITCEES, tendo em vista a não constatação de irregularidade;

1.2. ARQUIVAR os presentes autos, nos termos do art. 330, IV do RITCEES;

1.3. CIENTIFICAR o Representante do teor da decisão, conforme comando previsto no art. 307, § 7º do RITCEES.

2. Unânime.

3. Data da Sessão: 03/12/2021 – 56ª Sessão Ordinária da 1ª Câmara.

4. Especificação do quórum:

4.1. Conselheiros: Sérgio Aboudib Ferreira Pinto (presidente/relator), Sebastião Carlos Ranna de Macedo e Rodrigo Coelho do Carmo.

CONSELHEIRO SÉRGIO ABOUDIB FERREIRA PINTO

Presidente

CONSELHEIRO SEBASTIÃO CARLOS RANNA DE MACEDO

CONSELHEIRO RODRIGO COELHO DO CARMO

Fui presente:

PROCURADOR DE CONTAS HERON CARLOS GOMES DE OLIVEIRA

Em substituição ao procurador-geral

LUCIRLENE SANTOS RIBAS

Subsecretária das Sessões