



ESTADO DE SANTA CATARINA
PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO JOÃO BATISTA
Praça: Deputado Walter Vicente Gomes, 89
CNPJ 82.925.652/0001-00
(48) 3265-0195 – www.sjbatista.sc.gov.br

ASSESSORIA JURÍDICA

**Processos administrativos n. 0020.000003234/2023 e 0020.000003313/2023
Impugnações ao edital do Pregão Eletrônico n. 017/PMSJB/2023 – Processo
Licitação n. 017/PMSJB/2023**

Objeto: Registro de preço visando a eventual contratação de empresa jurídica especializada para prestação de serviços de vigia, segurança e vigilância (não armada) para atender as necessidades da Administração Pública no Município de São João Batista.

PARECER JURÍDICO

1. RELATÓRIO

Trata-se de impugnação ao edital referente ao pregão eletrônico n. 017/PMSJB/2023, cujo objeto é o *“registro de preços visando a eventual contratação de empresa jurídica especializada para prestação de serviços de vigia, segurança e vigilância (não armada) para atender as necessidades da Administração Pública do Município de São João Batista.”*

A requerente protocolizou a peça em 10/07/2023, por meio do qual impugnou o edital por, em tese, descumprir a regra constante do artigo 92, inciso XVII, da Lei n. 14.133/2021, peça que foi registrada no processo de n. 0020.000003234/2023.

Após, a requerente protocolizou outra impugnação que foi registrada no processo n. 0020.000003313/2023. Por meio desta, requer a retificação do objeto do edital para que se volte à contratação de vigilantes, e não vigias. Para tanto, pontuou a diferença entre as atividades de vigia e vigilante, principalmente com fundamento na Convenção Coletiva de Trabalho SC 001080/2023.

O processo, então, sobreveio para emissão de parecer jurídico. Tendo em vista a complexidade dos pontos levantados, o certame foi suspenso em



ASSESSORIA JURÍDICA

14/07/2023. Vez que as duas impugnações são provenientes da mesma empresa, ainda que os fundamentos sejam diferentes, serão analisadas de forma conjunta.

É o relato do necessário.

2. FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICO-LEGAL

Preliminarmente, registra-se que o parecer jurídico não é ato que vincula a decisão do gestor. É previsto no artigo 38, da Lei n. 8.666/1993, que dispõe sobre o trâmite do procedimento licitatório, cujo trecho se transcreve:

Art. 38. O procedimento da licitação será iniciado com a abertura de processo administrativo, devidamente autuado, protocolado e numerado, contendo a autorização respectiva, a indicação sucinta de seu objeto e do recurso próprio para a despesa, e ao qual serão juntados oportunamente:

[...]

VI - pareceres técnicos ou jurídicos emitidos sobre a licitação, dispensa ou inexigibilidade; [...]¹ (grifo não original)

Ou seja, a emissão de parecer jurídico é legalmente prevista, todavia, é uma análise do ponto de vista estritamente jurídico, sem qualquer análise discricionária, cuja tarefa é da autoridade superior da Secretaria.

2.1 Da tempestividade

Sobre o prazo para impugnação, observa-se a previsão constante do item 10.1 do instrumento convocatório:

10.1. Conforme previsto nos arts. 23 e 24 do Decreto Federal nº 10.024/2019, até 3 (três) dias úteis antes da data fixada para recebimento das propostas, qualquer pessoa poderá solicitar esclarecimentos ou impugnar o ato convocatório do pregão.

Tendo em vista que a abertura estaria prevista para o dia 18/07/2023, às 08h, e uma peça foi protocolada em 10/07/2023 e a outra em 13/07/2023 por meio

¹ BRASIL. **Lei n. 8.666, de 21 de junho de 1993**. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm. Acesso em: 06 jul. 2023.



ASSESSORIA JURÍDICA

do Portal de Compras Públicas, as impugnações são tempestivas, assim, devem ser conhecidas e, em seguida, analisados os méritos.

2.2. Do mérito

a). Quanto à impugnação protocolada sob o n. 0020.000003234/2023

A impugnante alega, em suma, que o edital não atende às disposições constantes do artigo 429 da CLT, do artigo 93 da Lei n. 8.213/91 e do inciso XVII do artigo 92 da Lei n. 14.133/21. Iniciando-se pela transcrição do artigo 429 da CLT²:

Art. 429. Os estabelecimentos de qualquer natureza são obrigados a empregar e matricular nos cursos dos Serviços Nacionais de Aprendizagem número de aprendizes equivalente a cinco por cento, no mínimo, e quinze por cento, no máximo, dos trabalhadores existentes em cada estabelecimento, cujas funções demandem formação profissional.

Não há dúvida da obrigatoriedade de contratação dos aprendizes, todavia, muito embora o artigo contenha uma função social expressa e deveras importante, a Lei n. 5.452/43 possui obrigatoriedade para os estabelecimentos regidos pela CLT, diferentemente da Administração Direta, que é regulada pelos respectivos estatutos.

De qualquer forma, não se trata de contratação de servidor, mesmo porque isso é por meio de concurso público por determinação constitucional. Aqui, trata-se de contratação de empresa que fará a gestão da mão de obra necessária. No mais, que fique claro que o edital não dispensa a obrigatoriedade prevista na Lei, esta existe e a empresa tem o dever de cumpri-la.

Neste mesmo sentido é sobre a disposição prevista no artigo 93 da Lei n. 8.213/91, que diz o seguinte:

Art. 93. A empresa com 100 (cem) ou mais empregados está obrigada a preencher de 2% (dois por cento) a 5% (cinco por cento) dos seus cargos com beneficiários reabilitados ou pessoas portadoras de deficiência, habilitadas, na seguinte proporção:

² BRASIL. **Decreto-Lei n. 5.452, de 1º de maio de 1943**. Aprova a Consolidação das Leis do Trabalho. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del5452.htm. Acesso em: 13/07/2023.



ASSESSORIA JURÍDICA

| | |
|------------------------------|-----|
| I - até 200 empregados..... | 2%; |
| II - de 201 a 500..... | 3%; |
| III - de 501 a 1.000..... | 4%; |
| IV - de 1.001 em diante..... | 5%. |

Falou-se que é no mesmo sentido porque a norma existe e cabe à empresa cumpri-la. Só que não há porque inserir tal exigência no edital em razão de não haver qualquer menção no termo de referência que diga a respeito de quantidade de empregados; tanto que a contratação será de preço unitário por unidade de hora.

A Lei n. 14.133/21, assim como a Lei n. 8.666/93, traz o rol de cláusulas necessárias nos contratados a serem firmados. Entre elas, realmente, consta a indicada pela impugnante, que é a do inciso XVII, *ipsis litteris*: “a obrigação de o contratado cumprir as exigências de reserva de cargos prevista em lei, bem como em outras normas específicas, para pessoa com deficiência, para reabilitado da Previdência Social e para aprendiz;”. Estas previsões abarcam exigências já mencionadas, tanto do artigo 429 da CLT quanto o artigo 93 da Lei n. 9.213/91.

Só que o edital é regido pela Lei n. 8.666/63, que é a lei de licitações utilizada por este Município, já que ainda vigente. Veja-se recorte extraído do preâmbulo do edital:

O MUNICIPIO DE SAO JOAO BATISTA (SC), pessoa jurídica de direito público interno, inscrito sob o CNPJ nº 82.925.652/0001-00, com Prefeitura na Praça Deputado Walter Vicente Gomes, 89, Centro, São João Batista (SC), por intermédio do Pregoeiro Municipal, Augusto Correia Junior, torna público, para conhecimento dos interessados, que estará realizando licitação na modalidade PREGÃO, sob a forma ELETRÔNICA, do tipo MENOR PREÇO POR ITEM, através do site www.portaldecompraspublicas.com.br, em conformidade com as disposições da Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002, Decreto nº 10.024/2019 de 20 de setembro de 2019 e, subsidiariamente a Lei Federal 8.666, de 21 de julho de 1993, bem como as condições a seguir estabelecidas.

Nesta, as cláusulas necessárias são previstas no artigo 55 e são as seguintes:

Art. 55. São cláusulas necessárias em todo contrato as que estabeleçam:



ASSESSORIA JURÍDICA

- I - o objeto e seus elementos característicos;
- II - o regime de execução ou a forma de fornecimento;
- III - o preço e as condições de pagamento, os critérios, data-base e periodicidade do reajustamento de preços, os critérios de atualização monetária entre a data do adimplemento das obrigações e a do efetivo pagamento;
- IV - os prazos de início de etapas de execução, de conclusão, de entrega, de observação e de recebimento definitivo, conforme o caso;
- V - o crédito pelo qual correrá a despesa, com a indicação da classificação funcional programática e da categoria econômica;
- VI - as garantias oferecidas para assegurar sua plena execução, quando exigidas;
- VII - os direitos e as responsabilidades das partes, as penalidades cabíveis e os valores das multas;
- VIII - os casos de rescisão;
- IX - o reconhecimento dos direitos da Administração, em caso de rescisão administrativa prevista no art. 77 desta Lei;
- X - as condições de importação, a data e a taxa de câmbio para conversão, quando for o caso;
- XI - a vinculação ao edital de licitação ou ao termo que a dispensou ou a inexigiu, ao convite e à proposta do licitante vencedor;
- XII - a legislação aplicável à execução do contrato e especialmente aos casos omissos;
- XIII - a obrigação do contratado de manter, durante toda a execução do contrato, em compatibilidade com as obrigações por ele assumidas, todas as condições de habilitação e qualificação exigidas na licitação.

Veja-se que a reserva de cargo não consta desse rol; ela até é prevista, mas como critério de desempate quando constatada a igualdade de condições, e isso é previsto no § 2º do artigo 3º, observe-se:

§ 2º Em igualdade de condições, como critério de desempate, será assegurada preferência, sucessivamente, aos bens e serviços:

- II - produzidos no País;
- III - produzidos ou prestados por empresas brasileiras.
- IV - produzidos ou prestados por empresas que invistam em pesquisa e no desenvolvimento de tecnologia no País.
- V - **produzidos ou prestados por empresas que comprovem cumprimento de reserva de cargos prevista em lei para pessoa com deficiência ou para reabilitado da Previdência Social e que atendam às regras de acessibilidade previstas na legislação.**



ASSESSORIA JURÍDICA

Resumindo, a redação existe, mas não é cláusula obrigatória e sim critério de desempate. Não só, de acordo com o inciso II do § 5º do mesmo artigo, a reserva também pode ser estabelecida como margem de preferência nos processos de licitação, mas é uma possibilidade e não uma imposição.

b). Quanto à impugnação protocolada sob o n. 0020.000003313/2023

Em suma, a impugnante requer a retificação do objeto do edital para que se volte à contratação de vigilantes, e não vigias. Esclarece que houve Convenção Coletiva de Trabalho entre os interessados e que foi acordada a vedação de prestação de serviços junto à Administração Pública por parte da profissão de vigias.

Percebe-se, salvo melhor juízo, que há confusão entre a necessidade do Município, talvez o que foi solicitado junto ao processo licitatório divulgado e, por consequência, o que a empresa impugnante entende que o Município de fato precise.

É claro que a segurança dos locais e das pessoas não deixa de ser uma das consequências quando se exerce qualquer tipo de controle de acesso. Mas se sabe, internamente, que o objetivo envolve diretamente o trabalho de zeladoria e de natureza orientativa. Tanto que de início, conforme se verifica do processo, os trabalhos seriam destinados a todos os locais que envolvem prédios públicos, mas por provável razão financeiro-orçamentária, o edital retificado abrangeu apenas os prédios escolares, nos quais a circulação de pessoas é maior.

Até também é de conhecimento desta assessora que, a princípio, a Administração considerou a construção de muros e instalação de dispositivos eletrônicos para permissão de acesso (interfones), todavia, considerando a mora maior que envolve o processo licitatório de obras, pensou-se na presente contratação como uma segunda opção.

Em que pese isso, há de se mencionar que este processo já se arrasta desde 18/05/2023, isso considerando apenas a etapa externa, que é a partir da publicação do edital. Já houve impugnação na época e foi justamente em razão de



ASSESSORIA JURÍDICA

eventual mistura entre as atribuições destas atividades (vigia e vigilante). Inclusive, o parecer jurídico à época foi opinativo no sentido de que a Administração reanalisasse o edital para dirimir quaisquer disposições que pudessem ser ambíguas.

Naquela oportunidade o edital foi retificado e publicado novamente em 04/07/2023, com data de abertura da sessão prevista para o dia 18/07/2023 e, novamente em razão de alegações um pouco mais técnicas, foi suspenso, observe-se³:

| EDITAL E AVISOS |
|--|
| 18/05/2023 - Edital 042 - PE 017 |
| 04/07/2023 - Aviso de retificação |
| 04/07/2023 - Edital após 1ª retificação |
| 14/07/2023 - Despacho de Suspensão PE 017.2023 |

| RECURSOS |
|--|
| 25/05/2023 - Impugnação - Minister Serviços de Vigilância Ltda |

| ESCLARECIMENTOS E OUTROS |
|--|
| 25/05/2023 - Impugnação - GM Instaladora Ltda |
| 30/05/2023 - Despacho de Suspensão PE 017.2023 |
| 04/07/2023 - Parecer jurídico e decisão do pregoeiro - GM Instaladora |
| 04/07/2023 - Parecer jurídico e decisão do pregoeiro - Minister Serviço de Segurança |
| 10/07/2023 - Impugnação - Orbenk Serviços de Segurança Ltda |
| 13/07/2023 - Impugnação - Orbenk Serviços de Segurança Ltda |

Novamente os questionamentos são no sentido de que o edital englobaria atividades de vigilância em vez de vigia; este primeiro é mais complexo e, por isso, exige qualificação e autorização junto à Polícia Federal.

Ao se analisar o edital retificado, de fato, transparece certo tumulto entre as atividades. Muito embora esta assessora não possua qualquer conhecimento técnico sobre o assunto, observa-se que o termo de referência abrange as atividades de orientação e organização dos espaços, mas, ao mesmo tempo, traz

³ Disponível em: <https://sjbatista.sc.gov.br/licitacao/licitacao-223226/>. Acesso em: 08/08/2023.



ASSESSORIA JURÍDICA

algumas obrigаторiedades por parte da contratada que seriam estranhas, como o item “h” do item 7, que seria “*Revistar volumes, se for o caso, e impedir a saída de material sem a devida autorização;*”. Ao menos em rápida análise, entende-se que este item poderia ultrapassar as atribuições pretendidas, logo, o objeto não está claramente definido.

Isso, então, seria uma afronta ao artigo 14 da Lei n. 8.666/93, que diz o seguinte: “*Art. 14. Nenhuma compra será feita sem a adequada caracterização de seu objeto e indicação dos recursos orçamentários para seu pagamento, sob pena de nulidade do ato e responsabilidade de quem lhe tiver dado causa.*”

Veja-se que a ausência de clareza é causa de nulidade do certame, por previsão legal. Os atos administrativos abarcam uma possibilidade de revogação e uma de anulação, todavia, visto que a anulação é algo que deve ser feito, diferente da revogação, que é algo que pode ser feito, a primeira é a medida de rigor, de modo que a nulidade apontada possa ser sanada.

A revogação e a anulação decorrem do exercício do poder da autotutela, por meio do qual a Administração pode assim fazê-lo. Este entendimento é objetivamente trazido por meio da súmula 473 do Supremo Tribunal Federal, que diz o seguinte:

A administração pode anular seus próprios atos, quando eivados de vícios que os tornam ilegais, porque deles não se originam direitos; ou revogá-los, por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos, e ressalvada, em todos os casos, a apreciação judicial.

Aliás, o próprio instrumento convocatório prevê a hipótese de anulação no item 19.2, veja-se: “*19.2 A presente licitação somente poderá vir a ser revogada por razões de interesse público decorrentes de fatos supervenientes, devidamente comprovados, ou anulada, no todo ou em parte, por ilegalidade, de ofício ou por provocação de terceiros, mediante parecer escrito e devidamente fundamentado.*”



ASSESSORIA JURÍDICA

Registra-se que não é a primeira vez que esta assessora se depara com situação similar e persiste o mesmo entendimento sobre o assunto, de que o processo licitatório deve atender à necessidade pública e sempre ser adequado com as disposições legais.

Continuando, registra-se que a súmula 473 transcrita supra já é clara ao dizer que se o ato é eivado de vício de ilegalidade, dele não se origina direito. No caso, o processo encontra-se em fase inicial, logo, visto que não ocorreu sequer a abertura da sessão, menos ainda a assinatura de contrato, trata-se de mera expectativa de direito. O STJ possui julgado que analisou este ponto específico e que, inclusive, já foi trazido a parecer por esta assessora, que é o REsp: 1731246 SE 2018/0050068-6. Neste, a corte aponta que eventual vencedor de certame antes da assinatura do contrato não é titular de direito, mas apenas possui expectativa. Veja-se a ementa:

ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. LICITAÇÃO. OFENSA AO ART. 1.022 DO CPC/2015 NÃO CONFIGURADA. REVOGAÇÃO DO CERTAME. POSSIBILIDADE. OFENSA AO CONTRADITÓRIO. INEXISTÊNCIA. REVOGAÇÃO POR INTERESSE PÚBLICO. REVISÃO DO JULGADO COMBATIDO. IMPOSSIBILIDADE. NECESSÁRIO REEXAME DO CONJUNTO FÁTICO-PROBATÓRIO. SÚMULA 7/STJ. 1. Constata-se que não se configura a ofensa ao art. 1.022 do CPC/2015, uma vez que o Tribunal de origem julgou integralmente a lide e solucionou a controvérsia, em conformidade com o que lhe foi apresentado. 2. "O procedimento licitatório pode ser revogado após a homologação, antes da assinatura do contrato, em defesa do interesse público. **O vencedor do processo licitatório não é titular de nenhum direito antes da assinatura do contrato. Tem mera expectativa de direito, não se podendo falar em ofensa ao contraditório e à ampla defesa, previstos no § 3º do artigo 49 da Lei nº 8.666/93**" (RMS 30.481/RJ, Rel. Ministra Eliana Calmon, Segunda Turma, julgado em 19/11/2009, DJe 02/12/2009). 3. No mais, o Tribunal de origem, com base no contexto fático-probatório dos autos, concluiu que ficou configurado o interesse público na revogação do certame em comento, ao considerar a necessidade de se garantir tratamento isonômico às partes, facultando aos licitantes a apresentação de novas propostas. É inviável, portanto, analisar a tese defendida no Recurso Especial, pois inarredável a revisão do conjunto probatório dos autos para afastar as premissas fáticas estabelecidas pelo acórdão recorrido. Aplica-se o óbice da Súmula 7/STJ. 4. Recurso Especial parcialmente conhecido e, nessa parte, não provido. (STJ - REsp: 1731246 SE 2018/0050068-6, Relator: Ministro HERMAN BENJAMIN, Data de Julgamento: 19/06/2018, T2 - SEGUNDA TURMA, Data de Publicação: DJe 26/11/2018). (grifo não original)



ESTADO DE SANTA CATARINA
PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO JOÃO BATISTA
Praça: Deputado Walter Vicente Gomes, 89
CNPJ 82.925.652/0001-00
(48) 3265-0195 – www.sjbatista.sc.gov.br

ASSESSORIA JURÍDICA

Neste caso, como mencionado, não houve nem a abertura da sessão, logo, entende-se que a nulidade do certame seria melhor ao interesse público e não há maiores considerações sobre o procedimento de anulação em si.

c). Quanto aos questionamentos

Sobrevieram questionamentos em relação ao edital, os quais até começaram a ser respondidos. Todavia, considerando a possibilidade de anular o certame, deixa-se de analisá-los.

3. CONCLUSÃO

À vista de tudo, **OPINA-SE** pelo **CONHECIMENTO** das presentes impugnações, porquanto tempestivas e, quanto ao mérito:

(a) pelo não acolhimento da impugnação protocolada sob o processo n. 0020.000003234/2023;

(b) pelo não acolhimento da impugnação protocolada sob o processo n. 0020.000003313/2023;

(c) por fim, pela **ANULAÇÃO** do certame e nova análise para definição clara do objeto, com fundamento nos artigos 14 e 49 da Lei n. 8.666/93 e súmula 473 do STF.

S.M.J., é o parecer.

São João Batista, 08 de agosto de 2023.


Eloísa Helena Capraro
Assessora Jurídica
OAB/SC 63.923



ESTADO DE SANTA CATARINA
PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO JOÃO BATISTA
DEPARTAMENTO DE LICITAÇÕES E CONTRATOS

DECISÃO

Processos administrativos nº 0020.000002334 e 0020.000003313 – Orbenk – Serviços de Segurança Ltda

No uso de minhas atribuições conferidas pela Lei n.º 8.666/93 e pela legislação aplicável à espécie, **DECIDO** pelo:

INDEFERIMENTO do pedido formulado pela empresa Orbenk – Serviços de Segurança Ltda apresentado sob a forma de impugnação ao Edital de Pregão Eletrônico 017/PMSJB/2023;

ANULAÇÃO do certame e nova análise para definição clara do objeto, com fundamento nos artigos 14 e 49 da Lei n.º 8.666/93 e súmula 473 do STF.

Dê-se ciência à empresa requerente da presente decisão.

São João Batista, 09 de agosto de 2023.

AUGUSTO CORREIA
JUNIOR:951742309
87

Assinado de forma digital por
AUGUSTO CORREIA
JUNIOR:95174230987
Dados: 2023.08.09 09:34:05
-03'00'

Augusto Correia Junior
Pregoeiro Municipal