



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

PROCESSO ADMINISTRATIVO ELETRÔNICO Nº 19/1204-0013517-0

PARECER Nº 19.344/22

Procuradoria do Domínio Público Estadual

EMENTA:

SECRETARIA DA SEGURANÇA PÚBLICA – SSP. POLÍCIA CIVIL. EXIGÊNCIA DE CERTIDÃO NEGATIVA DE ANTECEDENTES POLICIAIS PARA PARTICIPAR DE LICITAÇÕES. REQUISITO DE HABILITAÇÃO. COMPETÊNCIA PRIVATIVA DA UNIÃO.

1. Tendo em vista que os servidores da CELIC não têm – e não devem ter – acesso às informações sigilosas constantes dos antecedentes policiais, mostra-se inviável a inclusão de pessoas com antecedentes policiais positivos no CFIL.

2. Por consequência, a exigência de apresentação de certidão negativa de antecedentes policiais só poderia ser operacionalizada como requisito de habilitação, atribuindo-se ao licitante o dever de obter e fornecer estas informações.

3. Sob a ótica do direito processual penal, a exigência de certidão negativa de antecedentes policiais configura nova exceção ao art. 20 do Código de Processo Penal, de modo que a competência legislativa parece ser privativa da União, nos termos do art. 22, I, da Constituição.

4. Sob o enfoque de licitações e contratos administrativos, por outro lado, a exigência de requisitos de habilitação diversos daqueles previstos na Lei nº 8.666/93 também deve ser instituída por lei federal, por conta da competência estabelecida no art. 22, XXVII, da Constituição, e com base na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal.

AUTORA: MELISSA GUIMARÃES CASTELLO

Aprovado em 25 de abril de 2022.



Documento assinado por

Órgão/Grupo/Matrícula

Data

Daniela Elguy Larratea

PGE / GAB-AA / 350432802

25/04/2022 14:51:01





ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

PARECER

SECRETARIA DA SEGURANÇA PÚBLICA – SSP. POLÍCIA CIVIL. EXIGÊNCIA DE CERTIDÃO NEGATIVA DE ANTECEDENTES POLICIAIS PARA PARTICIPAR DE LICITAÇÕES. REQUISITO DE HABILITAÇÃO. COMPETÊNCIA PRIVATIVA DA UNIÃO.

1. Tendo em vista que os servidores da CELIC não têm – e não devem ter – acesso às informações sigilosas constantes dos antecedentes policiais, mostra-se inviável a inclusão de pessoas com antecedentes policiais positivos no CFIL.
2. Por consequência, a exigência de apresentação de certidão negativa de antecedentes policiais só poderia ser operacionalizada como requisito de habilitação, atribuindo-se ao licitante o dever de obter e fornecer estas informações.
3. Sob a ótica do direito processual penal, a exigência de certidão negativa de antecedentes policiais configura nova exceção ao art. 20 do Código de Processo Penal, de modo que a competência legislativa parece ser privativa da União, nos termos do art. 22, I, da Constituição.
4. Sob o enfoque de licitações e contratos administrativos, por outro lado, a exigência de requisitos de habilitação diversos daqueles previstos na Lei nº 8.666/93 também deve ser instituída por lei federal, por conta da competência estabelecida no art. 22, XXVII, da Constituição, e com base na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

O processo administrativo eletrônico foi encaminhado pela Secretaria da Segurança Pública, no interesse da Polícia Civil, para análise acerca de questionamentos quanto à proposta de alterações das exigências de habilitação, em especial sobre a apresentação de antecedentes policiais, a serem cumpridas por empresas que participem de licitações cujo objeto é a contratação de serviços de mão de obra terceirizada, especialmente quando o serviço for prestado em órgãos policiais.

O expediente foi inaugurado com o Ofício nº 57/19-GAB/DAP, da Diretora do Departamento de Administração Policial, recomendando alteração nos editais de contratos de prestação de serviços, com a finalidade de *preservar a integridade e a segurança dos servidores e das informações que transitam nos órgãos policiais, bem como resguardar a Administração Pública dos prejuízos de rescisões advindas de condenações pela prática dos crimes previstos na Lei nº 11.389/99 (que institui o "Cadastro de Fornecedores Impedidos de Licitar e Contratar com a Administração Pública Estadual")*. (fls. 02-03)

A alteração sugerida foi a seguinte:

a) Certidão de antecedentes policiais da pessoa física ou de todos os sócios que compõem a pessoa jurídica, fornecida pela Polícia Civil do Estado do Rio Grande do Sul e pelo respectivo órgão do Estado de endereço da empresa, nos quais não devem constar antecedentes por:

- atos ilícitos visando a frustrar os objetivos de licitação no âmbito da Administração Pública Estadual; - fraude fiscal no recolhimento de quaisquer tributos;
- crimes contra a economia popular, a fé pública, a administração pública e o patrimônio público;
- crimes contra o patrimônio privado, o sistema financeiro, o mercado de capitais e os previstos na Lei que regula a falência;
- crimes contra o meio ambiente e a saúde pública;
- crimes eleitorais, para os quais a lei comine pena privativa de liberdade; - crime de abuso de autoridade, nos casos em que houver condenação à perda do cargo ou à inabilitação para o exercício de função pública;



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

- crimes de lavagem ou ocultação de bens, direitos e valores; - crimes de tráfico de entorpecentes e drogas afins, racismo, tortura, terrorismo e hediondos; - crime de redução à condição análoga à de escravo;
 - crimes contra a vida e a dignidade sexual; - crimes praticados por organização criminosa, quadrilha ou bando;
 - crimes de improbidade administrativa que importe lesão ao patrimônio público e enriquecimento ilícito; - situações disciplinadas pela Lei Complementar Federal nº 135, de 4 de junho de 2010.
- (Grifou-se)

Após, o expediente foi encaminhado à Subsecretaria da Administração Central de Licitações – CELIC, sendo que a Informação EPLAN/DEPLAN nº197/2019 trouxe alguns questionamentos, em razão dos quais a Assessoria Jurídica da Pasta concluiu (fls. 12-18):

(...)

Diante de todo o exposto, concluímos que o pleito da Polícia Civil poderá ser atendido, sugerindo a seguinte redação:

a) quando o objeto do certame se tratar de contratação de serviço de vigilância: Certidão de antecedentes policiais da pessoa física ou de todos os sócios que compõe a pessoa jurídica, fornecida pela Polícia Civil do Estado do Rio Grande do Sul e pelo respectivo órgão de Estado de endereço da empresa, nos quais não devem constar antecedentes por:

(...)

Tal exigência deverá constar em todos os certames cujo objeto seja a contratação de serviço de vigilância, e não apenas para aqueles onde o contratante seja órgão policial, uma vez que se trata de pressuposto para o funcionamento legal da empresa.

b) quando o objeto do certame se tratar de outros serviços de terceirização de mão de obra: Certidão de antecedentes policiais da pessoa física ou de todos os sócios que compõe a pessoa jurídica, fornecida pela Polícia Civil do Estado do Rio Grande do Sul e pelo



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

respectivo órgão de Estado de endereço da empresa, nos quais não devem constar **condenação transitada em julgado ou proferida por órgãos colegiados**, por:

(...)

Nestes casos, a exigência só deverá constar em processos cujo a contratante seja órgão policial, buscando evitar a inserção do crime organizado nestes locais, onde circulam informações sigilosas, criminosos presos e material apreendido. Por fim, sugerimos que em ambos os casos a exigência esteja nas obrigações da contratada, garantindo, assim, que todos os sócios mantenham bons antecedentes criminais até o momento da efetiva contratação. (Grifos do original).

Na sequência, a Agente Setorial da PGE junto à CELIC, Dra. Melissa Guimarães Castello, concordou com a manifestação da Assessoria Jurídica (fls. 19-21).

Na mesma linha, a Seccional da CAGE junto à CELIC também concordou com a manifestação da Assessoria Jurídica, nos seguintes termos (fls. 22-23):

Em relação ao mérito das proposições, nada temos a opor à inclusão das exigências previstas. Formalmente, em relação a possíveis alterações do Anexo A do Decreto nº 54.273/2018, entendemos que não há implicação direta nos modelos-padrão, tendo em vista que as sugestões da Polícia Civil podem ser inseridas tanto nos itens 13.7.1 quanto 21.3 da CGL do respectivo Edital, campos destinados justamente para permitir alguma flexibilização requerida pelo objeto licitado.

A seguir, às fls. 24-25, na Informação EPLAN/DEPLAN nº 249/2019, constou que ficou acordado em reunião com a Assessoria Jurídica da CELIC que as alterações deveriam ser feitas na folha de dados (CGL 20.3 ou 21.3, conforme o tipo de licitação).



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

O expediente, então, retornou à Polícia Civil, ocasião que a Diretora do Departamento de Administração Policial/PC solicitou reconsideração do entendimento, reafirmando a proposta inicial de inclusão de *certidão de antecedentes policiais*, com a exclusão de *condenação transitada em julgado ou proferida por órgãos colegiados*, esclarecendo que a certidão de antecedentes policiais não informa condenações, apenas indiciamentos. Disse, ainda, que a Certidão Judicial Criminal Negativa não atende ao solicitado pela Polícia Civil, dada a morosidade para a condenação e o trânsito em julgado (fl. 28).

Os autos retornaram à CELIC, sendo que a Assessoria Jurídica manteve a sua manifestação quanto aos serviços de vigilância, de acordo com a informação nº 0816/19 – ASJUR/CEL e reexaminou a questão com relação aos demais serviços de terceirização de mão de obra, informando que o documento correto para ser exigido em licitações da Polícia Civil é a Certidão Judicial Criminal Negativa, eis que *não existe previsão legal para afastar licitantes que tenham sido indiciados pelos crimes listados no artigo 2º da Lei Estadual nº 11.389/99, e sim condenados por decisão transitada em julgado ou proferida por órgão judicial colegiado* (fls. 34-36).

Ato contínuo, a Agente Setorial da PGE junto à CELIC, Dra. Melissa Guimarães Castello, concordou com a manifestação da Assessoria Jurídica, sugerindo a seguinte redação (fls. 38/39):

Certidão Judicial Criminal Negativa da pessoa física ou de todos os sócios que compõem a pessoa jurídica, **fornecida pelo Tribunal de Justiça do Estado** do Rio Grande do Sul e do Estado de endereço da empresa, na qual não deve constar condenação transitada em julgado ou proferida por órgãos colegiados, por: [...] (Grifo do original)

Diante desse cenário, a Polícia Civil solicitou nova análise da questão (fls. 48-49).

Posteriormente, o expediente foi encaminhado à Agente Setorial da PGE junto à SSP, Dra. Jucilene Cardoso Pereira, que esclareceu que em



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

reunião com a Polícia Civil ficou entendido pela “inviabilidade legal” de incluir no edital antecedentes policiais (fls. 62-65).

O feito foi, assim, restituído à origem, momento em que a Polícia Civil elaborou duas propostas de regulamentação (constantes na área de trabalho), para deliberação da Chefia de Polícia (fl. 77).

Após, o expediente foi novamente encaminhado ao Gabinete da Agente Setorial da PGE junto à SSP que concluiu nos seguintes termos (fls. 83-95):

Em conclusão, entendo que as minutas trazidas na área de trabalho não estão adequadas, pois vinculam ao Cadastro de Fornecedores Impedidos de Licitar e Contratar com a Administração Pública Estadual informações sigilosas.

No entanto, quanto ao mérito, antes de elaborar eventual nova minuta de Projeto de Lei ou Decreto, **submeto à Procuradoria-Geral do Estado os seguintes questionamentos:**

- a) Considerando as razões de interesse público trazidas nestes autos, é possível o ente estadual regulamentar condições específicas de habilitação de empresa prestadora de serviços à Segurança Pública?
- b) Essa regulamentação deve ser por Lei ou pode ser por Decreto?
- c) Pode ser condição de habilitação a apresentação de antecedentes policiais? (Grifou-se)

Com a concordância do Secretário de Estado da Segurança Pública (fl. 98), o expediente foi encaminhado a esta Procuradoria-Geral do Estado e distribuído a esta Equipe de Consultoria.

É o relatório.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

Como narrado ao longo do relatório, na condição de Agente Setorial junto à CELIC já tive a oportunidade de analisar o tema, ocasião em que, em uma análise rápida, conclui pela impossibilidade de exigir antecedentes policiais dos licitantes ou sócios de pessoas jurídicas licitantes, nos certames realizados no interesse da Secretaria de Segurança Pública. Formulada consulta à PGE, o processo me foi distribuído, na condição de integrante da Equipe de Consultoria Jurídica, de modo que tenho a oportunidade de reanalisar o tema, desta vez com maior profundidade.

Para bem responder aos questionamentos, é necessário o estudo de três temas: 1) a forma como seria exigida, dos licitantes, a demonstração de seus antecedentes policiais; 2) a viabilidade do uso das informações constantes nos antecedentes policiais para o fim pretendido, matéria atinente ao direito processual penal; e 3) as competências estabelecidas constitucionalmente para legislar sobre licitações e contratos administrativos, questão esta eminentemente de direito administrativo. Passa-se à análise dos três temas.

1) A FORMA COMO SE PRETENDE EXIGIR A DEMONSTRAÇÃO DE ANTECEDENTES POLICIAIS

Como se depreende da análise do PROA, a consulente originalmente propôs a inclusão da exigência de certidão de antecedentes policiais como documento complementar de habilitação (fl. 2). Por consequência, competiria à licitante solicitar a referida certidão às autoridades policiais, e anexá-la aos seus documentos de habilitação. Na sequência, a CELIC analisaria seu conteúdo, juntamente com os demais documentos de habilitação.

Não obstante, diante da constatação de que seria necessária previsão legal para exigir a apresentação de certidão de antecedentes policiais, foi redigida minuta de projeto de lei para inclusão de nova regra na Lei Estadual nº 11.389/1999, que “institui o ‘Cadastro de Fornecedores Impedidos de Licitar e Contratar com a Administração Pública Estadual’”. Esta minuta de projeto de lei, que



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

não chegou a ser anexada ao PROA, mas está na área de trabalho, dispõe, no relevante, o quanto segue:

Art. 2ºA – Nos procedimentos licitatórios destinados à contratação de serviços de vigilância, em que figurem como contratantes quaisquer órgãos públicos componentes da Administração Direta ou Indireta Estadual, **será exigida, desde o edital, a apresentação de Certidão de antecedentes policiais** da pessoa física ou de todos os sócios que compõe a pessoa jurídica contratada, fornecida pela Polícia Civil do respectivo Estado, e pelo respectivo órgão do Estado de endereço da empresa, na(s) qual(is) não deverá(ão) constar antecedentes por :

[...]

Art. 2ºB – Nos procedimentos licitatórios destinados à contratação de outros serviços de terceirização de mão de obra, em que figurem como contratantes órgãos vinculados à Secretaria da Segurança Pública, será exigida, **desde o edital, a apresentação de Certidão de antecedentes policiais** da pessoa física ou de todos os sócios que compõe a pessoa jurídica contratada, fornecida pela Polícia Civil do respectivo Estado e pelo órgão do Estado de endereço da empresa, na(s) qual(is) não deverá(ão) constar condenação transitada em julgado ou proferida por órgãos colegiados, por: ... [grifei]

A minuta de projeto de lei não chega a ser expressa acerca da forma como será exigida a apresentação da certidão de antecedentes policiais, mas parece que só se mostraria viável a exigência deste documento como requisito de habilitação, pois é neste momento que os licitantes têm a oportunidade de apresentar documentos.

Ressalta-se que se está a tratar, aqui, de situação distinta da matéria atinente ao CFIL – Cadastro de Fornecedores Impedidos de Licitar e Contratar com a Administração Pública Estadual, como bem pontuou a Agente Setorial atuante na SSP, Dra. Jucilene Cardoso Pereira, na fl. 94 do PROA. Nas licitações realizadas no Estado, o CFIL é consultado pela própria CELIC, durante a realização do certame, configurando condição de participação na licitação não estar inscrito no referido cadastro. Por consequência, todos aqueles que estão incluídos no cadastro são impedidos de participar da licitação, e nem chegam a apresentar seus



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

documentos de habilitação. Ou seja, a não inclusão no CFIL não é um requisito de habilitação, pois a consulta ao cadastro se dá em um momento anterior à análise dos documentos de habilitação.

Não é o que está sendo proposto aqui, até porque não se mostra viável a inclusão automática de todos os fornecedores com certidão de antecedentes policiais no CFIL. As informações constantes das certidões de antecedentes policiais não podem ser divulgadas fora dos ambientes restritos do Poder Judiciário, do Ministério Público e dos órgãos de investigação policial, como será demonstrado no tópico 2 deste Parecer. Ainda que o CFIL não seja um cadastro acessível ao público, ele é um cadastro de amplo acesso entre os órgãos do Estado do Rio Grande do Sul, não se mostrando viável a inclusão de informações de acesso restrito na sua base de dados.

Por consequência, independentemente da forma como seria estabelecida a nova regra de consulta aos antecedentes policiais – se por alteração da Lei Estadual nº 11.389/1999; ou se por proposição em nova lei, específica para o tema, como sugerido pela Agente Setorial junto à SSP – parece certo que esta exigência não poderia integrar o CFIL. Logo, a exigência só poderia ser operacionalizada como requisito de habilitação, atribuindo-se ao licitante o dever de obter e fornecer estas informações. Isso porque os servidores da CELIC não têm – e não devem ter – acesso às informações sigilosas constantes dos antecedentes policiais. Contudo, subsiste a dúvida acerca da viabilidade jurídica de exigir este novo requisito de habilitação, tema que se passa a analisar.

2) SOBRE OS ANTECEDENTES POLICIAIS

A fim de assegurar maior segurança para as pessoas e informações que circulam nas dependências da Secretaria de Segurança Pública, a consulente pretende determinar que sejam consultadas informações referentes aos antecedentes policiais dos licitantes ou dos sócios das empresas licitantes, como requisito para habilitação em licitações para a contratação de serviços de cessão de mão de obra. Ao longo do PROA, relata situações em que a empresa contratada era



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

administrada por pessoa envolvida em facção criminosa, e também anexa matéria de jornal em que se noticiou que o engenheiro contratado para realizar obra no Presídio Central tinha antecedentes criminais (fl. 97).

Primeiramente, deve restar claro que a pretensão da consulente diz respeito à consulta de certidão de antecedentes policiais, que está prevista no art. 20 do Código de Processo Penal; e não certidão judicial de antecedentes criminais, como bem apontado na manifestação de fl. 28. Ou seja, a consulente pretende exigir que o licitante (ou os sócios da pessoa jurídica licitante) busque perante a autoridade policial as informações de seu histórico criminal. Requer, ainda, que conste na referida certidão se o licitante foi indiciado pela prática de alguns crimes (enumerados nas fls. 02-03), independentemente de qualquer condenação.

Para boa compreensão da matéria, é necessário esclarecer o embasamento legal e as funções da certidão de antecedentes policiais. O art. 20 do Código de Processo Penal dispõe o quanto segue:

Art. 20. A autoridade assegurará no inquérito o sigilo necessário à elucidação do fato ou exigido pelo interesse da sociedade.

Parágrafo único. Nos atestados de antecedentes que lhe forem solicitados, a autoridade policial não poderá mencionar quaisquer anotações referentes a instauração de inquérito contra os requerentes. (Redação dada pela Lei nº 12.681, de 2012)

A interpretação literal do citado artigo leva à conclusão de que a certidão de antecedentes policiais não se presta ao fim pretendido, já que ela “não poderá mencionar quaisquer anotações referentes a instauração de inquérito contra os requerentes”. Tal vedação visa a assegurar o princípio da presunção da inocência, como bem observado por Marta Saad (In: *Código de Processo Penal Comentado* [recurso eletrônico], ed. 2019, art. 20). Esta limitação acaba por esvaziar a utilidade da certidão de antecedentes policiais, que acabará por ter conteúdo muito semelhante à certidão judicial, como reconhecido em acórdão do Tribunal Superior do Trabalho:



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

RECURSO DE REVISTA. RELAÇÃO DE EMPREGO. EXIGÊNCIA DE CERTIDÃO DE ANTECEDENTES CRIMINAIS. REQUISITO ADMISSIONAL. DANO MORAL. NÃO CONFIGURAÇÃO. A exigência de apresentação de certidão de antecedentes criminais por ocasião da admissão no emprego não viola, por si só, a dignidade da pessoa humana e a intimidade do trabalhador, uma vez que a referida certidão é disponibilizada gratuitamente via internet, por diversos órgãos do Poder Público, ou seja, é de livre acesso a qualquer cidadão. Ademais, em virtude das alterações introduzidas por meio da Lei nº 12.681, de 04/07/2012, o artigo 20 do Código de Processo Penal assegura o sigilo na tramitação do inquérito policial e determina, no parágrafo único, que **nos atestados não constem quaisquer anotações referentes a inquéritos instaurados e condenações anteriores**. Dessa forma, **o documento em questão deixou até de ter relevância**. Na hipótese dos autos, não tendo sido demonstrado o uso indevido ou com finalidade discriminatória da aludida certidão, não se há de falar em indenização por dano moral. Precedentes da SBDI-1 desta Corte. Recurso de revista de que não se conhece. (TST - RR: 2357008720135130009, Data de Julgamento: 29/04/2015, Data de Publicação: DEJT 19/06/2015 – grifei)

Contudo, há situações em que a certidão de antecedentes policiais se mostra relevante. Detalhando esses casos, Valdinei Cordeiro Coimbra enumera as funções da certidão de antecedentes policiais:

Ante o exposto, diante do arcabouço jurídico acima mencionado, entendo que as polícias civis e federal, bem como Tribunais brasileiros, devem sim continuar emitindo as Certidões de Antecedentes Criminais, para fins civis, até porque **é um direito do cidadão receber informações sobre sua pessoa**, nos termos da Constituição Federal, bem como da Lei Geral de Informação, conforme acima mencionado. No entanto, é necessário ajustar o procedimento de emissão de tais certidões, observando-se as seguintes sugestões:

1) Criação de formulários (físico ou virtual) diferente para cada hipótese de interesse do usuário, tais como:

a) Formulário de requerimento de certidão de antecedentes criminais para fim **trabalhista: só devem constar sentenças condenatórias com trânsito em julgado**, cujas penas não foram cumpridas ou extinta;

b) Formulário de requerimento de certidão de antecedentes criminais para aquisição de **porte de arma de fogo**: deverá constar os **inquéritos policiais e ações penais em curso**, bem como condenações criminais em aberto, com ou



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

sem trânsito em julgado, fazendo constar a observação expressa de que é expedida para aquele fim;

c) Para o exercício de **gerência ou empregados em empresa de segurança de valores**: fazer constar os **inquéritos policiais e ações penais em curso**, sentenças penais condenatórias com ou sem trânsito em julgado, fazendo constar a observação expressa de que é expedida para aquele fim.

d) Para fins **eleitorais**: fazer constar as condenações criminais com trânsito em julgado até 08 anos após a extinção de punibilidade para os seguintes crimes: 1. Contra a economia popular, a fé pública, a administração pública e o patrimônio público; 2. Contra o patrimônio privado, o sistema financeiro, o mercado de capitais e os previstos na lei que regula a falência; 3. Contra o meio ambiente e a saúde pública; 4. eleitorais, para os quais a lei comine pena privativa de liberdade; 5. De abuso de autoridade, nos casos em que houver condenação à perda do cargo ou à inabilitação para o exercício de função pública; 6. De lavagem ou ocultação de bens, direitos e valores; 7. De tráfico de entorpecentes e drogas afins, racismo, tortura, terrorismo e hediondos; 8. De redução à condição análoga à de escravo; 9. Contra a vida e a dignidade sexual; e 10. Praticados por organização criminosa, quadrilha ou bando; fazendo constar a observação expressa de que é expedida para aquele fim.

e) **Requerimento de próprio punho do interessado** ou seu representante legal nos termos do art. 5º, inc. XXXIII, “b”, da CF (interesse particular, para defesa de direitos, esclarecimento de situações de interesse pessoal), bem como nos termos dos arts. 5º e 7º, II, da Lei n. 12527/11: fazer constar **todos os registros encontrados**, fazendo constar a observação expressa de que é expedida para aquele fim. (COIMBRA, V. C. As certidões ou atestados de antecedentes criminais emitidos pelas Polícias e Tribunais e a alteração do parágrafo único do art. 20 do CP. *Conteúdo Jurídico*. Disponível em <https://conteudojuridico.com.br/coluna/1608/as-certidoes-ou-atestados-de-antecedentes-criminais-emitidos-pelas-policias-e-tribunais-e-a-alteracao-do-paragrafo-unico-do-art-20-do-cp>. Acesso em 09 set. 2020).

A leitura do trecho acima permite concluir que a autoridade policial só fornecerá certidão em que constem inquéritos policiais e ações penais em curso em três situações: “b” aquisição de porte de arma de fogo; “c” empregados de empresa de segurança de valores; e “e” requerimento de próprio punho, para uso particular. A possibilidade de inserir os inquéritos policiais e as ações penais em curso



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

nas certidões, para fins de aquisição de arma de fogo, decorre de previsão expressa no Estatuto do Desarmamento (art. 4º, I, da Lei nº 10.826/03); e a previsão atinente aos empregados de empresa de segurança de valores está no art. 12 da Lei nº 7.102/83.

Portanto, eventuais exceções à regra geral de que as certidões de antecedentes policiais não podem incluir os inquéritos são expressamente previstas na legislação especial. E, considerando-se o disposto no art. 22, I, da Constituição, a competência para expedir a referida lei especial é privativa da União, por tratar de matérias do direito penal e processual penal.

Isso porque eventual lei que crie nova exceção ao art. 20 do CPP abordará matéria processual, estabelecendo novas hipóteses de exceção à regra geral de que o inquérito deve tramitar em sigilo. E, como já decidiu o Supremo Tribunal Federal na ADI nº 3.896, o inquérito policial rege-se pelo direito processual penal, de modo que a competência para legislar a respeito é privativa da União:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ART. 32, INC. IV, DA LEI SERGIPANA N. 4.122/1999, QUE CONFERE A DELEGADO DE POLÍCIA A PRERROGATIVA DE AJUSTAR COM O JUIZ OU A AUTORIDADE COMPETENTE A DATA, A HORA E O LOCAL EM QUE SERÁ OUVIDO COMO TESTEMUNHA OU OFENDIDO EM PROCESSOS E INQUÉRITOS. PROCESSO PENAL. COMPETÊNCIA PRIVATIVA DA UNIÃO. AÇÃO JULGADA PROCEDENTE. 1. **É competência privativa da União legislar sobre direito processual (art. 22, inc. I, da Constituição da República). 2. A persecução criminal, da qual fazem parte o inquérito policial e a ação penal, rege-se pelo direito processual penal.** Apesar de caracterizar o inquérito policial uma fase preparatória e até dispensável da ação penal, por estar diretamente ligado à instrução processual que haverá de se seguir, é **dotado de natureza processual, a ser cuidada, privativamente, por esse ramo do direito de competência da União**. 3. Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente. [ADI 3.896, rel. min. Cármen Lúcia, j. 4-6-2008, P, DJE de 8-8-2008 – grifei]



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

Portanto, ainda que se mostre louvável a pretensão da consulente, sob a ótica do direito processual penal, a competência legislativa parece ser privativa da União, nos termos do art. 22, I, da Constituição.

3) AS COMPETÊNCIAS ESTABELECIDAS CONSTITUCIONALMENTE PARA LEGISLAR SOBRE LICITAÇÕES E CONTRATOS ADMINISTRATIVOS

A pretensão da consulente é matéria que diz respeito eminentemente à temática das licitações e contratos administrativos: pode o Estado estabelecer requisitos de habilitação para pessoas físicas e jurídicas em licitações públicas, requisitos estes distintos dos definidos na legislação federal?

Sobre o tema, a Constituição determina, em seu art. 22, XXVII, que:

Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:

[...]

XXVII - normas gerais de licitação e contratação, em todas as modalidades, para as administrações públicas diretas, autárquicas e fundacionais da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, obedecido o disposto no art. 37, XXI, e para as empresas públicas e sociedades de economia mista, nos termos do art. 173, § 1º, III; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

Diante do teor da regra constitucional, a União definirá as normas gerais sobre licitações e contratos administrativos, sendo resguardado aos Estados o exercício da competência suplementar de que trata o art. 24, § 2º, da Constituição. Sobre o tema, pertinente a transcrição da Informação PDPE nº 099/2013, de lavra da Procuradora do Estado Maria Denise Vargas de Amorim, que transcreve doutrina sobre a matéria, e trecho de acórdão do STF na ADI nº 927-3:

2. A análise do Projeto de Lei em questão passa, inexoravelmente, pelo estudo de "normas gerais" e de "normas específicas" no que concerne a licitações.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

A Constituição Federal atribui competência privativa à União para legislar sobre normas gerais de licitação e contratos, a saber:

[...]

Inicialmente, há de se destacar a inexistência de consenso na definição do que são "normas gerais" e "normas específicas". Nesse sentido, o PARECER nº 15.543/12, de lavra da Procuradora do Estado Cristiane da Silveira Bayne, verbis:

"Diante desse arcabouço normativo, tem-se que a Lei Federal nº 10.520/02 instituiu nova modalidade de licitação (pregão), em atenção à competência constitucional que lhe foi atribuída para dispor sobre normas gerais sobre licitação.

Sobre o tema, assim se posiciona Marçal Justen Filho:

'A União legisla sobre licitação por força de dispositivo constitucional que lhe atribui competência para dispor de normas gerais (CF/88, art. 22, inc. XXVII). Não se pretende, nesse ponto, reabrir a trágica discussão sobre o conceito de normas gerais. O que é irrefutável é a titularidade de cada ente federal da competência para regulamentar as normas gerais de acordo com o seu interesse peculiar.

(...)

Daí se extrai que **todas as normas editadas pela União como gerais comportam regulamentação por todas as esferas da federação**. Bem por isso, afirmou-se, por exemplo, que o sistema de registro de preços (previsto no art. 15 da Lei nº 8.666) será regulamentado por decreto de cada ente federativo.

A interpretação adotada a propósito da Lei nº 10.520 não é diversa.' (in "Pregão: comentários à legislação do pregão comum e eletrônico", 4. ed. rev. e atual., de acordo a Lei Federal nº 10.520/2002 e os Decretos Federais nº 3.555/00 e 5.450/05., São Paulo: Dialética, 2005, p. 11).

A sempre problemática discussão sobre normas gerais é atenuada pelo escólio de Carlos Pinto Coelho Motta, ao transcrever o posicionamento de diversos doutrinadores:

'Conforme reconhece Alice Gonzalez Borges, administrativistas dos mais autorizados se alinham, em impressionante unanimidade, em torno da matéria, afirmando todos que, quanto a licitações e contratos administrativos, cabe apenas à União editar normas gerais e que, face à autonomia das demais ordens federadas para legislar sobre matéria



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

administrativa, dispõem as mesmas de ampla liberdade para, respeitadas as aludidas normas gerais, disciplinarem a espécie, da maneira mais consentânea com suas peculiaridades e interesses próprios.

(...) Jessé Torres Pereira Júnior aporta sua contribuição à definição de normas gerais:

Para nós, é norma geral de licitação e contratação toda disposição da Lei nº 8.666/93 que se mostre indispensável para implementar os princípios constitucionais reitores da Administração Pública e os básicos arrolados no art. 3º.

(...)

A maioria das Constituições dos Estados brasileiros reitera o princípio de que, observadas as normas gerais fixadas pela União, lei estadual disciplinará o procedimento de licitação (...)

A reconhecida 'uniformização' normativa que ocorre na área da licitação e do contrato é geralmente condenada pela doutrina; por exemplo, Adilson Abreu Dallari, coerentemente com sua larga experiência, considera essa tendência desastrosa, porque licitação guarda uma relação muito próxima com a capacidade econômica, com o movimento econômico de cada pessoa jurídica de capacidade política. É um absurdo haver uma legislação única de licitação tanto para um pequeno município do interior quanto para a União, ou para a capital de São Paulo. Sendo a licitação matéria de direito administrativo, deve ela ser disciplinada pela legislação de cada pessoa jurídica de capacidade política, de acordo com suas peculiaridades. (op.cit., pp. 70-72, 74)" (Grifou-se)

A jurisprudência também não apresenta critérios seguros para as definições em comento. O Supremo Tribunal Federal tem se manifestado de forma pontual em relação a algumas normas, conceituando-as caso a caso.

No julgamento da ADI nº 927-3 MC, que deu interpretação conforme ao art. 17, inc. I, "b" da Lei nº 8.666/93, o Pretório Excelso, nos termos do voto do Relator, Min. Carlos Veloso, assim se pronunciou:

"Registre-se, entretanto, que a competência da União é restrita a normas gerais de licitação e contratação. Isto quer dizer que os Estados e os Municípios também têm competência para legislar a



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

respeito do tema: a União expedirá as normas gerais e os Estados e Municípios expedirão as normas específicas.

(...) A formulação do conceito de 'normas gerais' é tanto mais complexa quanto se tem presente o conceito de lei em sentido material - norma geral, abstrata. Ora, se a lei, em sentido material, é norma geral, como seria a lei de 'normas gerais' referidas na Constituição? **Penso que 'norma geral', tal como posta na Constituição, tem o sentido de diretriz, de princípio geral. A norma geral federal, melhor será dizer nacional, seria a moldura do quadro a ser pintado pelos Estados e Municípios no âmbito de suas competências.** Com propriedade, registra a professora Alice Gonzalez Borges que as 'normas gerais', leis nacionais, 'são necessariamente de caráter mais genérico e abstrato do que as normas locais. Constituem normas de leis, direito, sobredireito, determinam parâmetros, com maior nível de generalidade e abstração, estabelecidos para que sejam desenvolvidos pela ação normativa subsequente das ordens federadas', pelo que 'não são normas gerais as que se ocupem de detalhamentos, pormenores, minúcias, de modo que nada deixam à criação própria do legislador a quem se destinam, exaurindo o assunto de que tratam'. Depois de considerações outras no sentido da caracterização de 'norma geral', conclui: **'são normas gerais as que contenham um mínimo indispensável ao cumprimento dos preceitos fundamentais, abrindo espaço para que o legislador possa abordar aspectos diferentes, diversificados, sem respeito a seus comandos genéricos, básicos.'** (Alice Gonzalez Borges, "Normas Gerais nas Licitações e Contratos Administrativos", RDP 96/81).

Cuidando especificamente do tema, em trabalho que escreveu a respeito do DL 2.300/86, Celso Antônio Bandeira de Mello esclareceu que 'normas que estabelecem particularizadas definições, que minudenciam condições específicas para licitar ou para contratar, que definem valores, prazos e requisitos de publicidade, que arrolam exaustivamente modalidades licitatórias e casos de dispensa, que regulam registros cadastrais, que assinalam com minúcia o iter e o regime procedimental, os recursos cabíveis, os prazos de interposição, que arrolam documentos exigíveis de licitantes, que preestabelecem cláusulas obrigatórias de contratos, que dispõem até



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

sobre encargos administrativos da administração contratante no acompanhamento da execução da avença, que regulam penalidades administrativas, inclusive quanto aos tipos e casos em que cabe, evidentissimamente sobre não serem de Direito Financeiro, menos ainda serão normas gerais, salvo no sentido de que toda norma - por sê-lo - é geral'. E acrescenta o ilustre administrativista: 'se isto fosse norma geral, estaria apagada a distinção constitucional entre norma, simplesmente, e norma geral...' (Licitações, RDP 83/16)" (Grifou-se)

Esse, em síntese, o impreciso terreno no qual se situam as "normas gerais" e as "normas específicas" em sede de licitação. [grifei]

Pela leitura da Informação PDPE nº 099/2013, percebe-se que a União tem competência restrita ao estabelecimento de diretrizes para as licitações, na linha do quanto decidido na ADI nº 927-3 MC. Não obstante, no que toca ao objeto da presente consulta – requisitos para habilitação de licitantes – estas diretrizes são delineadas com minúcias pela Lei nº 8.666/93, em seus artigos 27 a 33. O art. 27 estabelece as classes de documentos de habilitação:

Seção II - Da Habilitação

Art. 27. Para a habilitação nas licitações exigir-se-á dos interessados, exclusivamente, documentação relativa a:

- I - habilitação jurídica;
- II - qualificação técnica;
- III - qualificação econômico-financeira;
- IV – regularidade fiscal e trabalhista; (Redação dada pela Lei nº 12.440, de 2011) (Vigência)
- V – cumprimento do disposto no inciso XXXIII do art. 7º da Constituição Federal. (Incluído pela Lei nº 9.854, de 1999)

A partir da análise do citado artigo, é possível concluir que não se está a tratar, aqui, de documentos necessários relativos à habilitação jurídica (identidade, registro comercial e atos constitutivos, nos termos do art. 28), à regularidade fiscal e trabalhista (prevista no art. 29), tampouco de qualificação econômico-financeira (balanço, certidão negativa de falências e garantia de proposta, conforme o art. 31), ou mesmo do cumprimento do disposto no inciso XXXIII do art. 7º da Constituição Federal (condições de trabalho de menor de idade).



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

Restaria, portanto, a possibilidade de enquadrar a exigência da referida certidão dentre os requisitos de qualificação técnica, ainda que a certidão de antecedentes policiais não configure, exatamente, um atributo de qualificação técnica. Segundo Marçal Justen Filho, a “qualificação técnica” pode ser conceituada da seguinte forma:

2) Conceito de “qualificação técnica”

A expressão “qualificação técnica” tem grande amplitude de significado. Em termos sumários, consiste no **domínio de conhecimentos e habilidades teóricas e práticas para execução do objeto a ser contratado**. Isso abrange, inclusive, a situação de **regularidade em face de organismos encarregados de regular determinada profissão**. Na ordenação procedimental tradicional, essa qualificação técnica deverá ser investigada em fase anterior ao exame das propostas e não se pode nem sequer admitir a formulação de propostas por parte de quem não dispuser de condições técnicas de executar a prestação. (JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos** [recurso eletrônico], ed. 2019, art. 30 – grifei)

Nota-se, a partir do sucinto conceito, que a qualificação técnica diz respeito a requisitos teóricos e práticos para a execução do objeto. A certidão de antecedentes policiais, por outro lado, diz respeito a características dos licitantes que não guardam relação direta com o objeto da contratação. Não obstante, tendo em vista o exemplo concreto acostado ao PROA (fl. 97), é possível sustentar que a apresentação de certidão de antecedentes policiais tem consequências práticas para o regular funcionamento do órgão público, tendo em vista que a circulação de pessoas que foram indiciadas em inquéritos policiais nas dependências de delegacias de polícia pode por em risco a segurança dos servidores e das informações que circulam nestes órgãos públicos.

Portanto, pressupondo-se, por ora, que é possível enquadrar a exigência de certidão de antecedentes policiais como requisito técnico, passa-se à análise do art. 30 da Lei nº 8.666/93, que, ao detalhar estes requisitos, determina o quanto segue:



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

Art. 30. A documentação relativa à qualificação técnica **limitar-se-á a:**

I - registro ou inscrição na entidade profissional competente;

II - comprovação de aptidão para desempenho de atividade pertinente e compatível em características, quantidades e prazos com o objeto da licitação, e indicação das instalações e do aparelhamento e do pessoal técnico adequados e disponíveis para a realização do objeto da licitação, bem como da qualificação de cada um dos membros da equipe técnica que se responsabilizará pelos trabalhos;

III - comprovação, fornecida pelo órgão licitante, de que recebeu os documentos, e, quando exigido, de que tomou conhecimento de todas as informações e das condições locais para o cumprimento das obrigações objeto da licitação;

IV - prova de atendimento de requisitos previstos em lei especial, quando for o caso. [...]

A simples leitura do *caput* do artigo revela a lógica restritiva da legislação, mas o inciso IV traz uma cláusula de abertura, ao permitir “requisitos previstos em lei especial”. A primeira conclusão a que se chega a partir do inciso IV, naturalmente, é de que se faz necessária a existência de “lei especial” para impor requisitos técnicos complementares, sendo inviável a simples previsão no Edital, como originalmente planejado. Nesse sentido, é pertinente a transcrição do seguinte precedente do Tribunal de Contas da União:

As exigências contidas no art. 30 da Lei 8.666/1993 são do tipo *numerus clausus*, ou seja, encontram-se esgotadas naquele dispositivo, sendo defeso, aos diversos órgãos e entidades da Administração Pública Federal, inovar. (...) Tais exigências somente seriam justificáveis se os referidos requisitos fossem previstos em lei especial, passando a situação, então, a enquadrar-se no inc. IV do referido art. 30. Tal situação, entretanto, caso existisse, deveria ser expressamente consignada no edital de licitação, em nome da motivação que deve nortear os atos administrativos. No caso em exame, tem-se que o edital não fez qualquer alusão a eventuais leis especiais que estivessem a requerer o cumprimento das ditas exigências (Decisão 739/2001, Plenário, rel. Min. Ubiratan Aguiar - grifei).

Além da necessidade de que a exigência de requisitos técnicos diversos daqueles previstos nos incisos I a III tenha amparo em lei especial, a



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

jurisprudência do Supremo Tribunal Federal tem entendido que dita lei deve ser federal, por conta da competência estabelecida no já citado art. 22, XXVII, da Constituição. Nesse sentido, a decisão na ADI nº 3.670/DF, em que se declarou inconstitucional lei do Distrito Federal que proibia a celebração de contratos administrativos com empresas que comprovadamente discriminassem na contratação de mão-de-obra pessoas com nome incluído em cadastros de devedores:

Ação direta de inconstitucionalidade: Lei distrital 3.705, de 21-11-2005, que cria **restrições a empresas que discriminarem na contratação de mão de obra: inconstitucionalidade declarada. Ofensa à competência privativa da União** para legislar sobre normas gerais de licitação e contratação administrativa, em todas as modalidades, para as administrações públicas diretas, autárquicas e fundacionais de todos os entes da Federação (CF, art. 22, XXVII) e para dispor sobre direito do trabalho e inspeção do trabalho (CF, art. 21, XXIV, e art. 22, I). [ADI 3.670, rel. min. Sepúlveda Pertence, j. 2-4-2007, P, DJ de 18-5-2007 - grifei]

Do voto do Min. Sepúlveda Pertence, se extrai o quanto segue:

O caso não é de lei de efeito concreto, pois presentes a abstração, generalidade e impessoalidade das normas que contém.

O dispositivo atacado estabelece **um critério a ser observado de modo geral nos contratos administrativos do Governo do Distrito Federal, vale dizer, que não especifica tampouco destaca tema capaz de retirar-lhe a abstração, a generalidade e a impessoalidade**: também não se trata de norma especial, atinente a **particularidades de orientação local** – mas, sim, de norma geral de incapacitação para licitar.

É monopólio da União o poder de legislar sobre normas gerais de licitação e contratação, em todas as modalidades, para as administrações públicas diretas, autárquicas e fundacionais de todos os entes da Federação, nos termos do art. 22, XXVII, da Constituição. [grifei]

Pelo que pode ser depreendido da decisão, o STF reconheceu a inconstitucionalidade da lei distrital, uma vez que esta não regulava situação específica – mas um critério geral para os contratos administrativos – e tampouco tratava de particularidades de orientação local.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

No caso sob exame, a pretensão da consulente é mais delimitada. No projeto de lei examinado no tópico anterior, o art. 2ºA seria aplicável a todos os contratos celebrados pela Administração Pública para contratação de serviços de vigilância, e nesse ponto, parece haver a generalidade obstada pelo precedente do STF. Contudo, o art. 2ºB – que é o que efetivamente resguarda os interesses da Secretaria de Segurança Pública – delimita a exigência da certidão de antecedentes policiais aos casos em que houver terceirização de mão-de-obra por órgãos daquela Secretaria. Ainda assim, mesmo que a regra seja específica para contratos da SSP, há uma ampla gama de contratos abrangidos, de modo que dificilmente poderia se considerar tratar-se de lei de efeito concreto. Por fim, a nova norma tampouco trata de particularidade local, já que o problema que pretende evitar – risco à segurança de servidores e informações que circulam nas delegacias de polícia – pode acontecer em qualquer localidade do país.

No mesmo sentido, a ADI 3.735/MS declarou inconstitucional lei do Mato Grosso do Sul que exigia, dentre os documentos de habilitação, certidão negativa de violação a direitos do consumidor:

EMENTA: CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. LEI 3.041/05, DO ESTADO DO MATO GROSSO DO SUL. LICITAÇÕES E CONTRATAÇÕES COM O PODER PÚBLICO. **DOCUMENTOS EXIGIDOS PARA HABILITAÇÃO. CERTIDÃO NEGATIVA DE VIOLAÇÃO A DIREITOS DO CONSUMIDOR. DISPOSIÇÃO COM SENTIDO AMPLO, NÃO VINCULADA A QUALQUER ESPECIFICIDADE.** INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL, POR INVASÃO DA COMPETÊNCIA PRIVATIVA DA UNIÃO PARA LEGISLAR SOBRE A MATÉRIA (ART. 22, INCISO XXVII, DA CF).

1. A igualdade de condições dos concorrentes em licitações, embora seja enaltecida pela Constituição (art. 37, XXI), pode ser relativizada por duas vias: (a) pela lei, mediante o estabelecimento de condições de diferenciação exigíveis em abstrato; e (b) pela autoridade responsável pela condução do processo licitatório, que poderá estabelecer elementos de distinção circunstanciais, de qualificação técnica e econômica, sempre vinculados à garantia de cumprimento de obrigações específicas.

2. Somente a lei federal poderá, em âmbito geral, estabelecer desequilibras entre os concorrentes e assim restringir o direito de



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

participar de licitações em condições de igualdade. Ao direito estadual (ou municipal) somente será legítimo inovar nesse particular se tiver como objetivo estabelecer **condições específicas, nomeadamente quando relacionadas a uma classe de objetos a serem contratados ou a peculiares circunstâncias de interesse local.**

3. Ao inserir a Certidão de Violação aos Direitos do Consumidor no rol de documentos exigidos para a habilitação, o legislador estadual se arvorou na condição de intérprete primeiro do direito constitucional de acesso a licitações e criou uma presunção legal, de sentido e alcance amplíssimos, segundo a qual a existência de registros desabonadores nos cadastros públicos de proteção do consumidor é motivo suficiente para justificar o impedimento de contratar com a administração local.

4. Ao dispor nesse sentido, a Lei estadual 3.041/2005 se dissociou dos termos gerais do ordenamento nacional de licitações e contratos e, com isso, usurpou a competência privativa da União de dispor sobre normas gerais na matéria (art. 22, XXVII, da CF/1988).

5. Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente. [ADI 3.735, rel. min. Teori Zavascki, j. 8-9-2016, P, DJE de 1º-8-2017.- grifei]

Da íntegra do voto do Ministro Relator, se destaca o quanto segue:

Uma das consequências certamente está relacionada com o âmbito material de regulação da norma local. **É que somente a lei federal poderá, em âmbito geral, estabelecer desequiparações entre os concorrentes e assim restringir o direito de participar de licitações em condições de igualdade.** Ao direito estadual (ou municipal) somente será legítimo inovar neste particular se tiver como objetivo estabelecer condições específicas, nomeadamente quando **relacionadas a uma classe de objetos a serem contratados ou a peculiares circunstâncias de interesse local.** É o que pode suceder com obras de infraestrutura de alta complexidade ou fornecimento de bens em grande escala, por exemplo. A aprovação de diplomas locais com esses desígnios tem o benfazejo efeito de padronizar as exigências rotineiramente praticadas pela administração estadual em licitações específicas, estabilizando as expectativas dos respectivos participantes.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

Em caso recentemente julgado, a Corte validou, por exemplo, norma estadual que previa preferência relativa de contratação de um tipo específico de produto de informática, porque configurado sem restrições proprietárias:

[...]

A autonomia dos Estados-membros, todavia, encerra-se por aí. A conformação legal mais imediata, primária ou de primeiro grau, do direito de participar de licitações foi confiada pela Constituição tão somente à União. Somente ela pode estabelecer limitar, em caráter geral, a amplitude da liberdade de acesso às licitações, porque requisitos desta natureza podem induzir a uma significativa restrição da competitividade dos procedimentos licitatórios. Quanto a este particular, portanto, **o direito local só se legitima se estiver associado a um elemento peculiar do objeto a ser contratado.** [grifei]

Percebe-se, por todo o exposto, que uma lei estadual que exigisse, como requisito de habilitação em licitações, a apresentação de certidão de antecedentes policiais, dificilmente ultrapassaria o teste de constitucionalidade, seja por violação ao princípio de presunção de inocência, seja por afronta à competência da União para estabelecer regras de processo penal e normas gerais em matéria de licitações e contratos administrativos.

Diante de todo o exposto, conclui-se que:

1. Tendo em vista que os servidores da CELIC não têm – e não devem ter – acesso às informações sigilosas constantes dos antecedentes policiais, mostra-se inviável a inclusão de pessoas com antecedentes policiais positivos no CFIL.

2. Por consequência, a exigência de apresentação de certidão negativa de antecedentes policiais só poderia ser operacionalizada como requisito de habilitação, atribuindo-se ao licitante o dever de obter e fornecer estas informações.

3. Sob a ótica do direito processual penal, a exigência de certidão negativa de antecedentes policiais configura nova exceção ao art. 20 do Código de



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

Processo Penal, de modo que a competência legislativa parece ser privativa da União, nos termos do art. 22, I, da Constituição.

4. Sob o enfoque de licitações e contratos administrativos, por outro lado, a exigência de requisitos de habilitação diversos daqueles previstos na Lei nº 8.666/93 também deve ser instituída por lei federal, por conta da competência estabelecida no art. 22, XXVII, da Constituição, e com base na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal.

Porto Alegre, 16 de setembro de 2020.

Melissa Guimarães Castello,
Procuradora do Estado.
PROA nº 19/1204-0013517-0



Nome do arquivo: Parecer 19344-22

Autenticidade: Documento Íntegro



DOCUMENTO ASSINADO POR

DATA

CPF/CNPJ

VERIFICADOR

Melissa Guimaraes Castello

16/09/2020 08:34:46 GMT-03:00

99048922020

Assinatura válida

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.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

Processo nº 19/1204-0013517-0

Analizada a proposta de **PARECER** da **CONSULTORIA-GERAL/PROCURADORIA DO DOMÍNIO PÚBLICO ESTADUAL**, de autoria da Procuradora do Estado MELISSA GUIMARÃES CASTELLO, opino pela aprovação de suas conclusões.

À consideração do Procurador-Geral do Estado.

VICTOR HERZER DA SILVA,
Procurador-Geral Adjunto
para Assuntos Jurídicos.



Nome do arquivo: DESPACHO_ACOLHIMENTO_PGA-AJ

Autenticidade: Documento Íntegro



DOCUMENTO ASSINADO POR

DATA

CPF/CNPJ

VERIFICADOR

Victor Herzer da Silva

10/04/2021 16:31:29 GMT-03:00

99622254004

Assinatura válida

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.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

Processo nº 19/1204-0013517-0

PARECER JURÍDICO

O **PROCURADOR-GERAL DO ESTADO**, no uso de suas atribuições, aprova o **PARECER** da **CONSULTORIA-GERAL/PROCURADORIA DO DOMÍNIO PÚBLICO ESTADUAL**, de autoria da Procuradora do Estado **MELISSA GUIMARÃES CASTELLO**, cujas conclusões adota para responder a **CONSULTA** formulada pela **SECRETARIA DA SEGURANÇA PÚBLICA**.

Restitua-se à Procuradoria Setorial junto à Secretaria da Segurança Pública.

PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO, em Porto Alegre.

EDUARDO CUNHA DA COSTA,
Procurador-Geral do Estado.



Nome do arquivo: DESPACHO_ACOLHIMENTO_PGE

Autenticidade: Documento Íntegro



DOCUMENTO ASSINADO POR

DATA

CPF/CNPJ

VERIFICADOR

Eduardo Cunha da Costa

23/04/2022 21:18:32 GMT-03:00

96296992068

Assinatura válida

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.