

## NOTA TÉCNICA

**INTERESSADA: FEDERAÇÃO NACIONAL DAS EMPRESAS DE SEGURANÇA E TRANSPORTE DE VALORES – FENAIVIST**

**ASSUNTO:** Inversão de fases nos procedimentos licitatórios de contratação de serviços de segurança privada após a edição do Decreto nº 13.012, de 9 de junho de 2026.

### CONSULTA

Trata-se de consulta formulada por meio da Cta. Nº 140/26 – Superintendência, acerca dos reflexos do Decreto nº 13.012, de 9 de junho de 2026, que regulamenta a Lei nº 14.967, de 9 de setembro de 2024, especialmente no que se refere à exigência de habilitação prévia dos licitantes nos certames destinados à contratação de serviços de segurança privada.

A consulta busca orientação institucional acerca da interpretação a ser adotada pela Federação em relação à aplicação do art. 17, § 1º, da Lei nº 14.133/2021, em conjunto com o art. 3º, parágrafo único, da Lei nº 14.967/2024, bem como acerca das medidas estratégicas que deverão ser adotadas perante os órgãos licitantes, Tribunais de Contas e demais órgãos de controle.

### ANÁLISE JURÍDICA

#### **Da regularidade formal como requisito prévio para participação em licitações de segurança privada**

A Lei nº 14.967/2024 promoveu profunda alteração no regime jurídico da contratação de serviços de segurança privada ao estabelecer, em seu art. 3º, parágrafo único, tanto para o setor privado quanto para o setor público, que a regularidade formal da empresa constitui requisito indispensável para qualquer tipo de contratação, inclusive as promovidas por meio de processos licitatórios.

A edição do Decreto nº 13.012/2026 reforçou e densificou esse comando legal ao explicitar o conteúdo jurídico da expressão “regularidade formal”, estabelecendo que essa corresponde à existência de autorização de funcionamento válida concedida pela Polícia Federal, observadas as atividades específicas autorizadas e os limites territoriais de atuação da empresa.

Não se trata, portanto, de requisito meramente documental ou de exigência acessória passível de aferição em momento posterior à oferta de serviços ou preços. Ao contrário, a autorização de funcionamento expedida pela Polícia Federal constitui pressuposto jurídico de existência da própria atividade econômica submetida ao certame, funcionando como verdadeira condição de habilitação material para a execução do objeto contratado.

Em outras palavras, a empresa que não possua autorização válida da Polícia Federal para o exercício da atividade licitada não reúne as condições mínimas exigidas pelo ordenamento jurídico para ofertar serviços de segurança privada e, portanto, para disputar o certame, circunstância que impede sua permanência na fase competitiva da licitação. Assim, a ausência de

autorização válida expedida pela Polícia Federal equivale à inabilitações ordinárias, tais como ausência de atestados de capacidade técnica, ausência de capacidade econômica, irregularidades fiscais etc.

### **Da necessária interpretação do art. 17, § 1º, da Lei nº 14.133/2021 à luz da Lei nº 14.967/2024**

O art. 17, § 1º, da Lei nº 14.133/2021 autoriza a inversão das fases procedimentais, permitindo que a Administração realize previamente a fase de habilitação antes da análise e julgamento das propostas. Após a entrada em vigor da Lei nº 14.967/2024, a interpretação desse dispositivo deve observar a especialidade normativa introduzida para o setor de segurança privada. Isso porque, a legislação especial passou a exigir que somente empresas formalmente regulares possam participar das licitações destinadas à contratação de serviços de segurança privada, circunstância que deve ser analisada de forma prévia e que, portanto, torna incompatível a manutenção da sistemática tradicional de oferta e julgamento das propostas antes da verificação da regularidade dos licitantes.

A aplicação conjugada do art. 17, § 1º, da Lei nº 14.133/2021 e do art. 3º, parágrafo único, da Lei nº 14.967/2024 conduz à conclusão de que a inversão de fases deixa de constituir mera faculdade administrativa e passa a representar o mecanismo procedimental adequado para assegurar a observância da legislação especial do setor.

Permitir que empresas sem autorização válida da Polícia Federal disputem a fase competitiva do certame para somente posteriormente serem excluídas significaria esvaziar a finalidade da norma especial e admitir que agentes econômicos juridicamente inaptos (**em regra, clandestinos**) atuem no segmento da Segurança Privada e, ao fim e ao cabo, influenciem o resultado da competição.

Tal interpretação comprometeria os princípios da legalidade, da isonomia, da seleção da proposta apta à execução do objeto e da eficiência administrativa.

### **Da impossibilidade de habilitação fracionada**

Tem sido aventada, em alguns ambientes administrativos, a possibilidade de se realizar uma espécie de habilitação parcial ou fracionada, consistente na verificação inicial apenas da autorização de funcionamento expedida pela Polícia Federal, mantendo-se a análise dos demais documentos de habilitação para momento posterior, restrita ao licitante provisoriamente vencedor. **Todavia, essa solução não encontra amparo na legislação vigente.**

Nem a Lei nº 14.133/2021 nem a Lei nº 14.967/2024 contemplam a possibilidade de fracionamento da fase de habilitação nos moldes propostos. O modelo legal admite apenas duas alternativas procedimentais: a) a habilitação posterior ao julgamento das propostas ou b) a habilitação prévia decorrente da inversão de fases. **Não há previsão normativa para uma terceira modalidade híbrida em que parte da habilitação seja realizada previamente e outra parte apenas ao final do certame.**

Além da ausência de previsão legal, a adoção desse mecanismo produziria insegurança jurídica, ampliaria a litigiosidade administrativa e criaria procedimento licitatório sem respaldo normativo expresso.

A verificação isolada da autorização da Polícia Federal não substitui a análise integral dos requisitos de habilitação previstos na legislação de regência, tampouco autoriza a criação de rito procedimental intermediário não contemplado pelo ordenamento jurídico.

Por essa razão, a posição institucional da Federação deve permanecer no sentido de defender a inversão integral das fases do procedimento licitatório, com a realização da habilitação completa dos participantes antes da análise das propostas, nos termos autorizados pelo art. 17, § 1º, da Lei nº 14.133/2021 e exigidos pela interpretação sistemática exigida pela Lei nº 14.967/2024.

### ***Da aplicação do critério da especialidade normativa***

A controvérsia relativa à adoção da inversão de fases nos certames destinados à contratação de serviços de segurança privada deve ser analisada também sob a perspectiva do critério da especialidade normativa. A Lei nº 14.133/2021 estabelece o regime geral das licitações e contratos administrativos aplicável à Administração Pública. Já a Lei nº 14.967/2024 disciplina especificamente a atividade de segurança privada, instituindo requisitos próprios para o exercício da atividade econômica, para o funcionamento das empresas do setor e para sua participação em procedimentos licitatórios.

Nessa condição, a Lei nº 14.967/2024 configura norma especial em relação à Lei nº 14.133/2021 no que diz respeito às contratações de serviços de segurança privada. O próprio legislador reconheceu as peculiaridades do setor ao estabelecer, no art. 3º, parágrafo único, do Estatuto da Segurança Privada, requisito específico de regularidade formal para participação nos processos licitatórios, circunstância inexistente para a generalidade dos serviços contratados pela Administração Pública.

Em razão disso, os dispositivos da Lei nº 14.133/2021 devem ser interpretados de forma compatível com a disciplina especial posteriormente estabelecida pelo Estatuto da Segurança Privada. Não se está diante de hipótese de revogação da Lei nº 14.133/2021, mas de interpretação sistemática e harmonizadora entre normas que coexistem no ordenamento jurídico. A Lei Geral de Licitações continua disciplinando o procedimento licitatório, ao passo que a Lei nº 14.967/2024 estabelece condicionantes específicas para a participação de empresas de segurança privada, tanto para procedimentos licitatórios quanto para contratações privadas.

Sob essa perspectiva, a faculdade prevista no art. 17, § 1º, da Lei nº 14.133/2021 deve ser interpretada à luz da finalidade perseguida pela legislação especial. Se a Lei nº 14.967/2024 exige que apenas empresas formalmente regulares participem dos certames, a interpretação procedimental que melhor concretiza essa exigência é justamente aquela que promove a verificação **prévia e integral** da habilitação dos licitantes antes da fase competitiva.

A interpretação contrária conduziria a resultado incompatível com a finalidade da norma especial, pois permitiria que empresas sem autorização válida da Polícia Federal participassem da disputa de preços, influenciassem a dinâmica concorrencial do certame e somente viessem a ser excluídas após a definição da proposta supostamente mais vantajosa.

O Decreto nº 13.012/2026 reforça essa conclusão ao definir expressamente o conteúdo da regularidade formal exigida pela Lei nº 14.967/2024, conferindo maior densidade normativa ao requisito de autorização de funcionamento expedida pela Polícia Federal e

evidenciando a intenção do legislador e do Poder Executivo de restringir a participação nos certames às empresas efetivamente habilitadas para o exercício da atividade, **com exclusão plena e integral de empresas clandestinas.**

Por essa razão, a adoção da inversão de fases não representa mera opção procedimental da Administração Pública, mas medida necessária para conferir efetividade à disciplina especial instituída pela Lei nº 14.967/2024 e regulamentada pelo Decreto nº 13.012/2026.

## DA ESTRATÉGIA INSTITUCIONAL DE ATUAÇÃO

A Federação contratou assessoria jurídica especializada para condução da estratégia institucional relacionada à implementação da Lei nº 14.967/2024 e de seu regulamento. A contratação contempla não apenas a elaboração das teses jurídicas pertinentes, mas também a definição da estratégia de atuação administrativa e judicial perante órgãos licitantes, Tribunais de Contas, Ministérios Públicos de Contas e demais órgãos de controle.

No momento, encontra-se em andamento o mapeamento dos procedimentos licitatórios que estejam sendo conduzidos em desconformidade com a legislação vigente, especialmente daqueles que deixaram de adotar a habilitação prévia dos licitantes em contratações de serviços de segurança privada.

Somente após a consolidação desse levantamento será possível definir os casos prioritários e estruturar as primeiras impugnações, representações e demais medidas institucionais cabíveis perante os órgãos competentes.

Nesse contexto, recomenda-se que os sindicatos filiados, empresas associadas e demais entidades vinculadas à Federação observem a estratégia institucional centralizada, evitando iniciativas isoladas que possam gerar dispersão de esforços, sobreposição de atuações, conflito de argumentos ou choque de teses jurídicas.

A uniformidade de atuação constitui elemento essencial para o fortalecimento da posição institucional do setor perante os órgãos de controle e para a construção de precedentes administrativos favoráveis à correta aplicação da Lei nº 14.967/2024.

## CONCLUSÃO

Diante do exposto, esta Nota Técnica conclui que:

- a) o Decreto nº 13.012/2026 reforçou o comando contido no art. 3º, parágrafo único, da Lei nº 14.967/2024 ao definir que a regularidade formal corresponde à existência de autorização de funcionamento válida concedida pela Polícia Federal para a atividade licitada;
- b) a interpretação conjunta da Lei nº 14.133/2021 e da Lei nº 14.967/2024 conduz à necessidade de adoção da inversão de fases prevista no art. 17, § 1º, da Lei nº 14.133/2021 nas licitações destinadas à contratação de serviços de segurança privada;
- c) a interpretação do art. 17, § 1º, da Lei nº 14.133/2021 deve observar o critério da especialidade normativa, de modo que as disposições da Lei nº 14.967/2024 orientam a aplicação do procedimento licitatório nas contratações de serviços de segurança privada;

d) não possui amparo legal a adoção de modelo de habilitação fracionada consistente na verificação prévia apenas da autorização da Polícia Federal e posterior análise dos demais requisitos de habilitação do licitante vencedor;

e) a Federação já dispõe de assessoria jurídica especializada específica contratada para definição e execução da estratégia técnico-jurídica relacionada ao tema;

f) a atuação institucional encontra-se em fase de levantamento e mapeamento dos procedimentos licitatórios potencialmente irregulares, etapa necessária para a definição das primeiras medidas perante os Tribunais de Contas e demais órgãos de controle;

g) recomenda-se que as entidades representadas observem e respeitem a estratégia institucional centralizada conduzida pela Federação e por sua assessoria jurídica especializada, evitando iniciativas isoladas que possam comprometer a uniformidade da atuação setorial.

É a Nota Técnica.  
Brasília, 16 de junho de 2026

JULIANO COSTA COUTO  
*(in memoriam)*



ÉDER MACHADO LEITE  
OAB/DF 20.955

GUSTAVO COSTA COUTO  
OAB/DF n.º 62.900