



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria Geral de Controle Externo- SGCE

| | |
|--------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| PROCESSO: | 00516/22 |
| UNIDADE JURISDICIONADA: | Prefeitura do Município de Porto Velho - PMPVH |
| INTERESSADO: | H R Vigilância e Segurança Ltda. - CNPJ n. 10.739.606/0001-05 |
| CATEGORIA: | Procedimento Apuratório Preliminar - PAP |
| ASSUNTO: | Possíveis irregularidades relativas a cláusulas dissonantes, condições restritivas e falta de critérios objetivos para avaliar as qualificações dos competidores bem como as suas propostas comerciais, relativamente ao Pregão Eletrônico n. 022/2022/SML/PVH (proc. adm.09.01359.2021), que objetiva à contratação de serviços de “segurança patrimonial, desarmada e armada, com uso de arma letal, a serem executados nas dependências das unidades administrativas, nas Escolas Municipais, incluindo zona urbana, zona rural e ribeirinhas, nos anexos vinculados à Secretaria Municipal de Educação - SEMED, como Bibliotecas, centros municipais de arte e cultura escolar, Centro de Formação dos Profissionais da Educação e Conselho de Educação”. |
| RESPONSÁVEIS: | <u>Hildon de Lima Chaves</u> – CPF n. 476.518.224-04 Prefeito do Município de Porto Velho <u>Guilherme Marcel Gaiotto Jaquini</u> – CPF n. 010.515.880-14 Superintendente da Superintendência Municipal de Licitações <u>Janim da Silveira Moreno</u> – 881.607.772-72 Pregoeiro |
| RELATOR: | Conselheiro Valdivino Crispim de Souza |

RELATÓRIO DE ANÁLISE TÉCNICA

1. INTRODUÇÃO

Trata-se de Processo Apuratório Preliminar, instaurado em razão de documento intitulado de “Representação com pedido de tutela inibitória” remetido a esta Corte pela empresa **H R Vigilância e Segurança Ltda. - CNPJ n. 10.739.606/0001-05**, versando sobre possíveis irregularidades relativas a cláusulas dissonantes, condições



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria Geral de Controle Externo- SGCE

restritivas e falta de critérios objetivos para avaliar as qualificações dos competidores bem como as suas propostas comerciais, relativamente ao **Pregão Eletrônico n. 022/2022/SML/PVH (proc. adm.09.01359.2021)**, que objetiva à contratação de serviços de “segurança patrimonial, desarmada e armada, com uso de arma letal, a serem executados nas dependências das unidades administrativas, nas Escolas Municipais, incluindo zona urbana, zona rural e ribeirinhas, nos anexos vinculados à Secretaria Municipal de Educação - SEMED, como Bibliotecas, centros municipais de arte e cultura escolar, Centro de Formação dos Profissionais da Educação e Conselho de Educação”.

2. O documento, protocolado no PCE sob n. 1248/22 (anexado a este processo) encontra-se assinado eletronicamente pelos advogados Renato Juliano Serrate de Araújo (OAB/RO 4705) e Vanessa Michele Esber Serrate (OAB/RO 3875), os quais estão amparados por procuração assinada pela representante da empresa, Iara Ferreira Lima (CPF n. 773.814.242-15), cf. págs. 2/25 do documento citado.

3. Destarte, em princípio, pode-se afirmar que a peça se encontra em condições de ser acolhida na categoria processual de Representação, nos termos do art. 82-A, VII, do Regimento Interno¹.

4. Reproduz-se, no que foi entendido como estritamente pertinente nesta fase preliminar, os fatos e as razões apresentadas pelo interessado, conforme ID=1169580 (sic):

(...)

II. DOS FATOS

A Administração Municipal lançou, em 21/02/2022, o Edital de Pregão Eletrônico nº 022/2022/SML/PVH – Processo Administrativo nº 09.01359.2021, que tem como objeto a “Contratação de Empresa especializada para a Prestação de Serviço de Segurança Patrimonial Desarmada e Armada”, com vistas a atender à necessidade das Unidades Educacionais da Rede Pública do Município de Porto Velho, com sessão pública marcada para o dia 10/03/2022 às 09h30 (horário de Brasília).

Esta Representante impugnou o presente edital, todavia, não obstante algumas respostas terem sido evasivas e/ou incompletas, houve diversos tópicos da Impugnação que sequer foram enfrentados (em estrita ofensa aos princípios do direito administrativo), sendo estes cruciais para salvaguardar a legalidade geral do certame público.

A seguir serão demonstrados os principais pontos que foram enfrentados de forma insuficiente enquanto outros sequer foram analisados, sendo que a ausência de resposta dos pontos questionados e a falta de critérios objetivos imposto por lei, além de afronta ao princípio da legalidade, de toda forma possibilitará a subjetividade e discricionariedade quando da

¹ RI. Art. 82-A. Têm legitimidade para representar ao Tribunal de Contas: (Incluído pela Resolução nº 134/2013/TCE-RO)

(...) VII – os licitantes, contratado ou pessoa física ou jurídica, contra ilegalidades ou irregularidades na aplicação da Lei Federal n. 8.666, 21 de junho de 1993, e das leis correlatas às licitações, contratos e instrumentos congêneres. (Incluído pela Resolução nº 134/2013/TCE-RO)



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Secretaria Geral de Controle Externo- SGCE

análise aos documentos de habilitação, o que de forma alguma pode ser admitido em se tratando de licitação pública.

Apesar de ter se tornado arrematante em alguns lotes oferecidos, a Representante apresentou proposta de preços e documentos de habilitação sem a completude de informações necessárias, não podendo silenciar diante das graves irregularidades perpetradas pelas Representadas que serão apresentadas individualmente, de modo que as legislações em vigência não podem ser desconsideradas, causando diversos prejuízos em detrimento dos atos ilegais que podem ser corrigidos com supedâneo no princípio da autotutela e pela Súmula 473 do STF. Destaca a seguir os pontos identificados como mais relevantes:

III. DO DIREITO

Apesar de haver se manifestado tempestivamente junto à Superintendência Municipal de Licitações – SML, baseando suas observações na legislação vigente nas divergências entre o Edital e o Projeto Básico, a Superintendência Municipal de Licitações - SML encaminhou o Pedido de Impugnação à Secretaria de Educação, que manifestou-se de modo incompleto em diversos pontos, enquanto outros, passaram in albis.

Esse fato, ferindo o direito, ensejou a presente representação detalhada nos itens a seguir:

III.A. Do Julgamento ao Pedido de Impugnação

Buscando objetividade — e facilitar a apreciação desse Egrégio Colégio — com vistas ao provimento desta representação pela concessão da tutela inibitória requerida, encontra-se anexo o pedido de impugnação protocolado tempestivamente junto à SEMED e o documento de resposta a esta (docs. anexo), a fim de evitar a replicação de todos os itens constantes na impugnação, de onde destacam-se os seguintes itens, os quais individualmente já teriam força suficiente para a sustação da licitação para a correção do edital. Vejamos:

| Item da impugnação conforme Sumário | Falha Identificada | Resposta obtida | Dispositivo Legal Afrontado |
|-------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------|--------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| IV – G – fls. 13 | Ausência de justificativa pela definição do período de vigência do contrato | Não apreciado pela SML e SEMAD | <ul style="list-style-type: none">• Art. 17, II do Decreto Federal nº 10.024/19;• Art. 21, §4º da lei nº 8.666/93. |

Sobre a vigência contratual o edital assim dispôs:

12.1 – A vigência do contrato de prestação dos serviços de segurança patrimonial, objeto dessa contratação, será de 36 (Trinta e Seis) meses, contados a partir da assinatura do contrato, podendo ser prorrogado, mediante Termo Aditivo, conforme preconiza a legislação vigente, observando o limite de 60 (sessenta) meses, na forma prevista no artigo 57 da Lei 8.666/93 e suas alterações, desde que haja expressa manifestação da Administração.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Secretaria Geral de Controle Externo- SGCE

A Administração justificou a definição do período de vigência da seguinte forma no edital:

12.2 – Corrobora com a adoção do prazo inicial superior a 12 (Doze) meses, o resultado do Acórdão TCU nº. 1.214/2013 – Plenário. Haja vista que quanto maior o prazo inicial da vigência, maior a segurança das empresas para ofertar seus preços, tendo em vista a estabilidade que lhes é oferecida no negócio. O prazo poderá ser fixado por períodos superiores aos 12 (Doze) meses de regra, diante da peculiaridade e/ou complexidade do objeto, tecnicamente demonstrado pelo Estudo Técnico realizado por esta Municipalidade.

Em que pese a possibilidade legal, a IN nº 05/2017 assim determinou:

12. Nos contratos de prestação de serviços de natureza continuada, deve-se observar que:

a) o prazo de vigência originário, de regra, é de 12 (doze) meses;

b) excepcionalmente, este prazo poderá ser fixado por período superior a 12 meses, nos casos em que, diante da peculiaridade e/ou complexidade do objeto, fique tecnicamente demonstrado o benefício advindo para a Administração;

Como se vê, há a possibilidade excepcional de que os contratos continuados excedam o prazo de 12 (doze) meses, todavia, deve haver a justificativa técnica que demonstre a peculiaridade e/ou complexidade do objeto e o benefício advindo para a Administração, o que não se depreende do instrumento convocatório.

O fato é que os lances foram ofertados e a planilha e custos formatada para um contrato de 12 (doze) meses, e a adequação conforme a escolha da Administração proporcionaria maiores vantagens à Administração que sem dúvidas deve ter escolhido o prazo mais elástico buscando economia de escala. É certo que a formatação dos custos de um contrato para 36 (trinta e seis) meses possibilita o cálculo da depreciação dos equipamentos em período mais longo, afetando indiscutivelmente a formulação das propostas.

| Item da impugnação conforme Sumário | Falha Identificada | Resposta obtida | Dispositivo Legal Afrontado |
|-------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| IV-A -página 3 | Conflito entre o valor estimado e da proposta com o valor da contratação. | A Administração desprezou as falhas identificadas no item IV-A (Do valor estimado para a contratação). Sobre o conflito apontado entre os valores constantes no item 3.2 do edital(R\$22.202.791,92) com o item 22.4 do Projeto Básico(R\$20.624.355,60), a SEMED justificou de forma abstrusa que "o valor informado no item 22.4 do projeto básico eram meramente para fins de estimativa de preços e não para serem seguidos com valores de preço." | Art. 7º, parágrafo único do Decreto nº 10.024/2019; Art. 17, II do Decreto nº 10.024/2019; Art. 54, §1º da lei nº 8.666/93; |

O valor estimado da contratação de R\$22.202.791,92, considerou o período contratual de 12 (doze) meses, assim como o modelo da proposta inserta no edital (Anexo I) e cadastrada no portal do Banco do Brasil (licitacoes-e.com.br). Contudo, o item 12 do Projeto básico estipulou a vigência do contrato para 36 (trinta e seis) meses, o que resulta no valor da contratação para R\$66.608.375,75.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Secretaria Geral de Controle Externo- SGCE

Destacou-se o item 5.3 do edital que definiu que seriam desclassificadas as propostas que contivessem preços condicionados a prazos não previstos no edital.

Frisou-se que no sistema do banco do Brasil, o Pregoeiro considerou a execução dos serviços no período de 12 (doze) meses, sendo imperiosa a retificação do edital para adequação do valor e do período de vigência do contrato.

1) Ausência de resposta aos questionamentos apresentados nos itens 2, 3 e 4 constantes na página 04 da impugnação, questionou-se:

2) sobre a possibilidade de repactuação dos valores ofertados na fase de lances quando da assinatura do contrato, caso houvesse a publicação de nova convenção coletiva;

3) qual convenção coletiva foi considerada na formatação do valor estimado, considerando a iminência da publicação de nova CCT, apresentando ata de assembleia geral demonstrando o alegado;

4) acerca da aceitação de preços inferiores ao mínimo estabelecido no caderno técnico.

Nenhum dos questionamentos foram respondidos e a proposta não foi retificada para o valor correto compatível a 36(trinta e seis meses).

| Item da impugnação conforme Sumário | Falha Identificada | Resposta obtida | Dispositivo Legal Afrontado |
|-------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| IV.K- fls. 17/21 | Divergência entre o Edital e o Projeto Básico quanto às exigências relativas à qualificação econômica financeira | Conforme demonstrado na alínea "a" desta manifestação, os valores levados em consideração para fins de posterior análise Econômico Financeira da licitante será o montante estimado nos Anexos do Projeto Básico e condições previamente já definidas no instrumento convocatório. Ainda, nos termos do item 6.8 do Edital: No caso de haver discordância entre as especificações deste objeto descritas no licitações-e e o disposto neste Edital e seus anexos (Especificações Técnicas), o licitante deverá obedecer às exigências editalícias. Sendo que nos termos do Edital, não há discrepância quanto aos valores que serão levados em consideração para fins de futura análise Econômico-Financeira por parte da Assessoria Técnica de Contabilidade desta Superintendência Municipal de Licitações - SML. | Art. 40, VII da lei nº 8.666/93; Art. 45 da lei nº 8.666/93; Art. 17, II do Decreto Federal nº 10.024/19. |

Indubitavelmente, a irregularidade narrada anteriormente sobre a contratação ser para 36 meses e a proposta e o valor estimado consignar apenas para 12 meses compromete a aferição da saúde financeira das empresas licitantes.

DO PATRIMÔNIO LÍQUIDO EXIGIDO

1) Enquanto o edital define 5% a ser comprovado de patrimônio líquido, o projeto básico possibilita a exigência entre 5% a 10%, abrindo margem à subjetividade e discricionariedade quando da análise dos documentos de habilitação dos licitantes.

2) Enquanto o edital dispõe que a aferição do patrimônio líquido incidirá sobre o montante da contratação (36 meses), o projeto básico dispõe que será sobre o valor anual da contratação (12 meses);



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Secretaria Geral de Controle Externo- SGCE

De que forma, portanto, será possível o condutor do certame julgar os documentos de habilitação, se inexistente critério objetivo para aferição, e se os conflitos foram apontados tempestivamente e não foram julgados com a devida retificação do edital?

Frisa-se que tinha grande relevância a definição (5% ou 10% de patrimônio líquido), bem como se a incidência do percentual seria sobre o valor do montante da contratação (vide item 9.6.7 do edital) ou se sobre o valor anual da contratação (vide item III do Projeto Básico).

A Administração respondeu que a análise será sobre o montante do valor estimado nos anexos do Projeto Básico — que no item 3.2 define o valor de R\$22.202.791,92, e que prevalecerá as regras do edital. Entretanto, em estrita consonância com a resposta do Pregoeiro, remanesce o conflito porque o item 9.6.7 do edital reza que a aferição se dará pelo montante da contratação, que considerando o item 12 do Projeto Básico será de 36 meses, ou seja, sobre o valor de R\$66.608.375,75 e não sobre o valor do edital, o que é ilegal, conforme discorrido em sede de impugnação.

DO CAPITAL CIRCULANTE LÍQUIDO

De forma análoga ao item do patrimônio líquido, o edital exige no item 9.6.8 do edital a comprovação do Capital Circulante Líquido - CCL sobre o valor estimado da contratação — que será o valor mensal estimado compatível para 36 meses — enquanto o item IV do 18.1.1 do Projeto Básico dispõe que será sobre o valor estimado anual da contratação (12 meses).

Conforme embasamento legal estipulado no tópico anterior, os critérios precisavam ser definidos de forma objetiva, inexistindo a possibilidade de lacunas que provoquem dúvidas e proporcionem subjetividade e margem para a discricionariedade do pregoeiro no momento da aferição da habilitação.

| Item da impugnação conforme Sumário | Falha Identificada | Resposta obtida | Dispositivo Legal Afrontado |
|-------------------------------------|-----------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------|
| IV.C – fl. 6 | DA EXIGÊNCIA DO NÍVEL DE ESCOLARIDADE DO VIGILANTE | "Neste item, o impugnante alega que há divergência entre o projeto básico e o edital, especificamente quanto a escolaridade mínima exigida. Entre conflitos de normas, prevalece que rege as normas gerais, ou seja, deve ser seguido a interpretação de lei federal nº 7.102/83, artigo 16, inciso III, que deixa claro que o nível de escolaridade é até a 4ª série do primeiro grau. Reforça que tal erro, trata-se de erro material, o que não enseja republicação do edital para correção, sendo esclarecido este ponto na presente resposta. I" | Artigos 22 e §3º do artigo 24 do Decreto Federal nº 10.024/19; Art. 21, §4º da lei nº 8666/93. |

Neste item, a Representante contestou o item 9.5.1.8 do edital, demonstrando a legislação e a impossibilidade de onerar os licitantes exigindo grau de escolaridade dos vigilantes com ensino fundamental completo (até o 9º ano), haja vista a legislação estipular como requisito para formação do vigilante a instrução correspondente à quarta série do primeiro grau (do ensino fundamental).

Sem se preocupar com os licitantes que já haviam cadastrado as propostas, no final do expediente e na véspera da licitação, o pregoeiro acolheu a



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria Geral de Controle Externo- SGCE

impugnação e alterou a cláusula do edital sem retificação e republicação do edital.

| Item da impugnação conforme Sumário | Falha Identificada | Resposta obtida | Dispositivo Legal Afrontado |
|-------------------------------------|-----------------------------------|--------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| IV.E- fis.10/12 | DA DECLARAÇÃO DE RESPONSABILIDADE | Não apreciado pela SML e SEMAD | <ul style="list-style-type: none">Art. 17, II do Decreto Federal nº 10.024/19;Art. 21, §4º da lei nº 8.666/93. |

O item 9.1.1 do edital imputa à contratada a responsabilidade por quaisquer dano causado à Municipalidade, bem como pelo desaparecimento de bens de terceiros.

Apesar da capacitação e dever do vigilante para agir quando presenciar ilegalidades sob o alvo dos bens públicos e privados, a contratação tem o fim precípuo da guarda patrimonial da municipalidade.

Não é possível que a contratada seja responsabilizada pelo furto ou roubo de bens de terceiros, devendo ressarcir, por exemplo, um celular roubado de um aluno dentro de sala de aula, enquanto transita nas diversas instalações da escola executando seu trabalho na área externa do estacionamento, já que não se trata de contratação de empresa seguradora e sim de vigilância patrimonial.

Foram apresentadas várias decisões que se coadunam com a tese apresentada.

Adicionalmente, mencionou-se o item 10.39 do edital que obriga a contratada em repor quaisquer objetos danificados ou extraviados em 24(vinte e quatro) horas após a finalização do inquérito administrativo. Contudo, o processo deve ser instruído com a fase final do inquérito policial, além da sentença penal condenatória transitada em julgado, garantindo ainda, a ampla defesa e o contraditório.

| Item da impugnação conforme Sumário | Falha Identificada | Resposta obtida | Dispositivo Legal Afrontado |
|-------------------------------------|-----------------------------|--------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| IV.F-fis. 12/13 | DAS SANÇÕES ADMINISTRATIVAS | Não apreciado pela SML e SEMAD | <ul style="list-style-type: none">Art. 17, II do Decreto Federal nº 10.024/19;Art. 21, §4º da lei nº 8.666/93. |

Demonstrou-se neste item falta de proporcionalidade ao atribuir a possibilidade de multa de 1% a 10% sobre o valor do contrato pela eventual não apresentação tempestiva da garantia exigida. Á uma sanção muito maior pela não apresentação da garantia do que pelo atraso do início da prestação dos serviços, o que em tese é muito mais grave.

Ademais, importa considerar que a exigência do item 14.1 do edital de 5% do valor do contrato é extremamente expressiva, ao se considerar o valor do contrato de 36 (trinta) e seis meses, e não de 12(doze) meses, conforme definido no edital. Sabe-se que a garantia a ser disponibilizada pela futura contratada é item excludente de licitantes interessados, dado o montante a ser recolhido em dinheiro ou pelas demais modalidades.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Secretaria Geral de Controle Externo- SGCE

A título exemplificativo, se considerarmos o valor estimado (R\$22.202.791,92) a garantia deverá ser prestada pelo valor de R\$1.110.139,59.

Considerando a exigência do edital pela prestação da garantia sobre o valor da contratação (R\$66.608.375,75), a garantia será de R\$3.330.418,78.

Resta a dúvida:

| Item da impugnação conforme Sumário | Falha Identificada | Resposta obtida | Dispositivo Legal Afrontado |
|-------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------|
| IV.H- ffs.14/15 | DA EXIGÊNCIA DE REGULARIDADE FISCAL PARA RECEBIMENTO PELOS SERVIÇOS EXECUTADOS | Não apreciado pela SML e SEMAD | • Art. 17, II do Decreto Federal nº 10.024/19; • Art. 21, §4º da lei nº 8.666/93. |

Discorreu-se sobre a possibilidade legal de abertura de processo apuratório pela não manutenção da regularidade fiscal e trabalhista, nos moldes do artigo 55, XIII da lei 8.666/93. Contudo, a retenção de pagamentos dos serviços satisfatoriamente executados caracteriza enriquecimento ilícito.

Demonstrou-se que no rol taxativo do artigo 87 da LLC não consta a retenção de pagamento como forma de penalidade pela irregularidade fiscal.

Do mesmo modo, consta no item 19.4 do edital que será realizada consulta nos sítios eletrônicos oficiais antes de efetuar qualquer tipo de pagamento. Todavia, é indispensável que no caso de consulta infrutífera pela Administração, que requeira a comprovação da regularidade fiscal, que conforme artigos 205 e 206 do CTN se dá através de certidão válida que pode não ser possível expedir em tempo real.

Assim, com base nos princípios da ampla defesa e contraditório, a Administração deve notificar a empresa para apresentação dos documentos ou justificativas pela inexistência ou impossibilidade de obtenção das certidões pelos sítios eletrônicos oficiais.

| Item da impugnação conforme Sumário | Falha Identificada | Resposta obtida | Dispositivo Legal Afrontado |
|-------------------------------------|----------------------------------------------------|--------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------|
| IV.I- ffs.15/17 | DA INSCRIÇÃO NO CADASTRO DE CONTRIBUINTE MUNICIPAL | Não apreciado pela SML e SEMAD | • Art. 17, II do Decreto Federal nº 10.024/19; • Art. 21, §4º da lei nº 8.666/93. |

Discorreu-se com base na doutrina do prof. Marçal Justen Filho e do STJ a importância da exigência de comprovação de inscrição no cadastro contribuinte compatível com o objeto da licitação, nos moldes do artigo 29, II da LLC.

Ou seja, se trata-se de contratação para prestação de serviços — onde há incidência de ISS — o correto é que a Administração defina a exigência do cadastro de contribuintes perante o Município e não o cadastro estadual, que só seria correto se o objeto incidisse sobre ICMS.

| Item da impugnação conforme Sumário | Falha Identificada | Resposta obtida | Dispositivo Legal Afrontado |
|-------------------------------------|------------------------------------------------------|--------------------------------|----------------------------------------------|
| IV.J- ffs.17 | Da declaração de elaboração independente de proposta | Não apreciado pela SML e SEMAD | Art. 17, II do Decreto Federal nº 10.024/19; |



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria Geral de Controle Externo- SGCE

Informou-se em sede impugnatória que a exigência da referida declaração encontrava supedâneo na Instrução Normativa nº 02/2009, que foi revogada pela IN SEGES nº 102 de 16 de outubro de 2020.

| Item da impugnação conforme Sumário | Falha Identificada | Resposta obtida | Dispositivo Legal Afrontado |
|-------------------------------------|------------------------------------------|--------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| I.L- fis 22/23. | Dos pontos que necessitam esclarecimento | Não apreciado pela SML e SEMAD | <ul style="list-style-type: none">Art. 17, II do Decreto Federal nº 10.024/19;Art. 21, §4º da lei nº 8.666/93. |

Apresentou-se diversos pedido de esclarecimentos acerca do certame (alíneas “a” a “j”), sendo informações relevantes que impactavam na formatação dos custos da licitação, como por exemplo:

d) Caso entre o período da licitação e contratação sobrevier nova convenção coletiva alterando o preço dos salários e demais itens de mão de obra, como será precedido o reajustamento para garantia das condições efetivas da proposta de preços sem acarretar prejuízos à contratada?

e) As empresas necessitam anexar planilha de custos no sistema junto da proposta e documentos de habilitação ou somente será solicitado do vencedor, após a fase de lances?

f) A garantia contratual de 5% será sobre o valor do contrato para 36 meses ou sobre o valor anual adicionado a 90 dias?

g) A título de demonstração da saúde financeira, a comprovação do patrimônio líquido deverá considerar o somatório de todos os lotes eventualmente arrematados pelas licitantes?

h) No item 7.9 consta a relação de equipamentos, contendo o bastão deggy (com software para coleta de dados). A Impugnante não possui o bastão, mas detém de software digital que realiza a coleta de dados dentre outras funções bem mais completas que o bastão. Poderá ser aceita a substituição do bastão pelo software?

i) No mesmo item 7.9 consta a exigência de buttons e kits de fixação a serem implantados em pontos estratégicos do campus para controle eletrônico das rondas. Trata-se de bastão, onde são instalados diversos pontos para que o vigilante marque durante a ronda, aproximando o bastão para a comprovação da efetivação da rota. Porém, para atendimento ao item solicitado, se faz necessário a informação da quantidade de pontos, sendo que a ausência dessa informação impossibilita a formatação do valor da proposta, pois cada ponto necessita de um button.

Nota-se que todos os questionamentos desprezados pela Administração tem relevância na formatação dos custos e na análise pela viabilidade de participação.

| Item da impugnação conforme Sumário | Falha Identificada | Resposta obtida | Dispositivo Legal Afrontado |
|-------------------------------------|------------------------------------------|--------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| IV.M-fis.23 | Da necessidade de republicação do edital | Não apreciado pela SML e SEMAD | <ul style="list-style-type: none">Art. 17, II do Decreto Federal nº 10.024/19;Art. 21, §4º da lei nº 8.666/93. |



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Secretaria Geral de Controle Externo- SGCE

Apresentou-se todo arcabouço legal que demonstrava a necessidade de republicação do edital nos moldes da lei, já que a resolução dos conflitos apontados pela Representante fatalmente retificariam itens do instrumento convocatório, seja no edital ou no projeto básico, ao atribuir critérios objetivos nos moldes dos artigos 40 e 45 da lei 8.666/93.

Porém, na contramão da legislação, a poucas horas do término do expediente da véspera da licitação, de forma irresponsável e inacreditável, o julgamento da impugnação foi totalmente precário, acatando itens da impugnação sem suspensão do certame para retificação do edital, contendo uma diversidade de itens não apreciados, bem como inúmeras lacunas que impactarão na análise das propostas e planilhas de custos, como dos documentos de habilitação.

Excelência, como dito inicialmente, as falhas individuais apontadas acima são suficientes para demonstrar a manifesta ilegalidade do certame, perpetradas pelas Representadas.

Não há como admitir que uma contratação na monta superior a R\$66.000.000,00 (sessenta e seis milhões) transcorra disfarçada por 1/3 do valor conforme evidenciado no edital, e que todos os outros questionamentos apresentados tempestivamente, nos moldes da lei, que impactam na formatação da planilha de custos e na análise da habilitação, possam ser desprezados pela Administração sem a devida motivação dos atos administrativos. Sem dúvidas, urge a interferência da Corte de Contas porque quanto mais se avançará a licitação, maiores os imbróglios pela falta de critério objetivo em relação às propostas e as exigências de habilitação, atrasando a conclusão do certame que pode ser republicado para os próximos 08(oito) dias, conforme a lei.

Quanto ao item da impugnação que se contesta o valor estimado e proposta (anexo I do edital e proposta eletrônica no portal do Banco do Brasil) para 12(doze) meses frente a contratação de 36(trinta) e seis meses, importa reverberar o artigo 54, §1º da lei 8.666/93 que dispõe:

Art.54. Os contratos administrativos de que trata esta Lei regulam-se pelas suas cláusulas e pelos preceitos de direito público, aplicando-se-lhes, supletivamente, os princípios da teoria geral dos contratos e as disposições de direito privado.

§1o Os contratos devem estabelecer com clareza e precisão as condições para sua execução, expressas em cláusulas que definam os direitos, obrigações e responsabilidades das partes, em conformidade com os termos da licitação e da proposta a que se vinculam.

Não é possível desvincular o valor contratual com o valor da constante na proposta de preços, não sendo possível prosperar que a contratação irá considerar 36 (trinta e seis) meses de vigência contratual, e a proposta, os termos da licitação, bem como os critérios para aferição dos itens de habilitação — como no caso da qualificação econômico financeira e garantia contratual — estejam como se o contrato tivesse vigência por apenas 12(doze) meses.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Secretaria Geral de Controle Externo- SGCE

Contratação pública – Contrato – Cláusulas – Clareza e precisão – Obrigatoriedade

Reiterando a obrigatoriedade de as cláusulas contratuais serem claras e precisas, o TCU se manifestou no seguinte sentido: “29. Segundo o § 1º do art. 54 da Lei nº 8.666/93, ‘os contratos devem estabelecer com clareza e precisão as condições para sua execução, expressas em cláusulas que definam os direitos, obrigações e responsabilidades das partes, em conformidade com os termos da licitação e da proposta a que se vinculam’ (...) 30. Como se vê, esse normativo legal não foi observado no presente caso”. (TCU, Acórdão nº 798/2008, Plenário, Rel. Min. Augusto Nardes, DOU de 05.05.2008.)

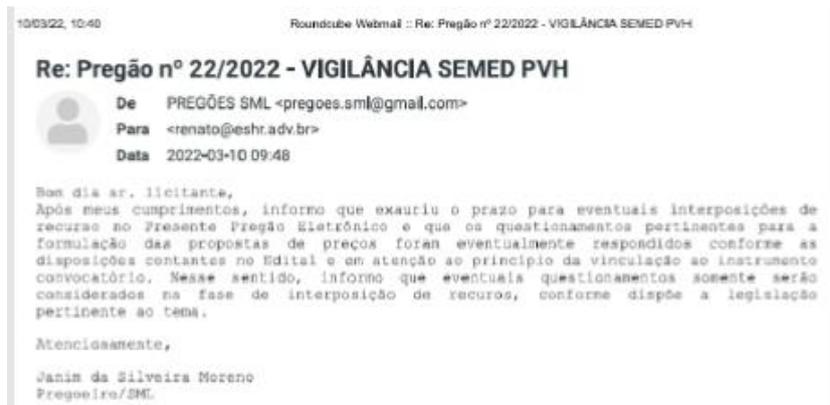
O item 5.3 do edital assim dispôs:

5.3. Serão desclassificadas, as propostas que:

II. Que contiverem preços condicionados a prazos, vantagens de qualquer natureza ou descontos não previstos neste pregão, inclusive financiamentos subsidiados ou a fundo perdido (Art. 44, § 2º, Lei 8.666/93);

Como visto, os preços da proposta deveriam condicionar o prazo de vigência do contrato nos moldes do item 12 do Projeto Básico, de 36 (trinta e seis) meses, e não de 12 (doze) como considerado e não retificado, mesmo diante da contestação da Representante.

Além da impugnação tempestiva e sem julgamento motivado, após a análise do julgamento da impugnação, a Representante enviou e-mail à Superintendência Municipal de Licitações – SML antes da abertura do certame (doc. anexo), reiterando o pedido de suspensão do certame em face dos itens não apreciados. A resposta do pregoeiro foi nos seguintes moldes:



Quanto à modificação no edital que se materializou com o julgamento parcial da administração, a exemplo do grau de escolaridade do vigilante, o artigo 21 do Decreto nº 10.024/19 dispõe sobre a obrigatoriedade de republicação do edital nos mesmos instrumentos que se deram a divulgação do edital inicialmente publicado, o que não ocorreu:

Art. 22. Modificações no edital serão divulgadas pelo mesmo instrumento de publicação utilizado para divulgação do texto original e o prazo inicialmente estabelecido será reaberto, exceto se, inquestionavelmente, a



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Secretaria Geral de Controle Externo- SGCE

alteração não afetar a formulação das propostas, resguardado o tratamento isonômico aos licitantes.

Também importa registrar que o direito de impugnação tem supedâneo no §3º do artigo 24 do Decreto Federal 10.024/19, bem como no artigo 41 da lei nº 8.666/93:

Art. 24. Qualquer pessoa poderá impugnar os termos do edital do pregão, por meio eletrônico, na forma prevista no edital, até três dias úteis anteriores à data fixada para abertura da sessão pública.

§ 3º Acolhida a impugnação contra o edital, será definida e publicada nova data para realização do certame.

Art.41. A Administração não pode descumprir as normas e condições do edital, ao qual se acha estritamente vinculada.

§ 1º Qualquer cidadão é parte legítima para impugnar edital de licitação por irregularidade na aplicação desta Lei, devendo protocolar o pedido até 5 (cinco) dias úteis antes da data fixada para a abertura dos envelopes de habilitação, devendo a Administração julgar e responder à impugnação em até 3 (três) dias úteis, sem prejuízo da faculdade prevista no § 1º do art. 113.

O intuito de reiterar as impropriedades do edital após o julgamento sem motivação e incompleto, foi de levar aos olhos do condutor do certame as falhas no julgamento de impugnação, considerando a possibilidade de ter passado despercebido a não apreciação de todos os pontos impugnados.

Apresentou-se no e-mail à Superintendência Municipal de Licitações – SML, o Acórdão nº AC1-TC 00004/18 - D1°C-SPJ, proferido pelo Departamento da 1ª Câmara do Tribunal de Contas de Rondônia, onde diversos gestores foram punidos por permitirem o prosseguimento da licitação sem o julgamento da completude das alegações apresentadas em sede de impugnação, acompanhados das devidas motivações. Vejamos:

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, que tratam de Representações acerca de possíveis irregularidades praticadas no bojo da licitação deflagrada para contratação de serviços de coleta, transporte, tratamento e disposição final de resíduos de serviços de saúde (Pregão Eletrônico n. 8/2015) – do Consórcio Intermunicipal da Região Centro Leste do Estado de Rondônia, como tudo dos autos consta.

ACORDAM os Senhores Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado de Rondônia, em consonância com o Voto do Relator, CONSELHEIRO PAULO CURI NETO, por unanimidade de votos, em:

I – Conhecer da Representação autuada sob o n. 2431/15 e da Representação autuada sob o n. 2437/15, respectivamente formuladas pela Amazon Fort Soluções Ambientais Ltda. e pela M. X. P. Usina de Incineração de Resíduos Ltda., pois atendidos os pressupostos legais;

II – Considerar ambas as Representações parcialmente procedentes, haja vista a confirmação das irregularidades acima descritas, compreendendo:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria Geral de Controle Externo- SGCE

a ausência de motivação das decisões tomadas; a incompletude do termo de referência e do edital; e a previsão ilegal de cobrança de taxa administrativa e de fiscalização;

III – Rejeitar a questão preliminar concernente à ilegitimidade passiva arguida pelo Senhor Cláudio Martins de Oliveira, nos termos dos fundamentos expostos no voto;

[Omissis]

VI – Aplicar multa individual no valor de R\$ 2.000,00 (dois mil reais), nos termos do art. 55, inciso II, da Lei Complementar n. 154/96, à Senhora Carina Stre Holanda e ao Senhor João Nunes Freire, pela incompletude do termo de referência, e ao Senhor Hudson Barbosa de Oliveira, pela incompletude do edital, evidenciadas na fundamentação acima;

VII – Aplicar multa individual no valor de R\$ 1.620,00 (mil seiscentos e vinte reais), nos termos do art. 55, inciso II, da Lei Complementar n. 154/96, à Senhora Carina Stre Holanda e ao Senhor João Nunes Freire, pela inclusão, no termo de referência, da cobrança de taxa de administração e fiscalização sem respaldo legal, e ao Senhor Hudson Barbosa de Oliveira, pela irregularidade reproduzida no edital; VIII – Advertir que as multas devem ser recolhidas ao Fundo de Desenvolvimento Institucional do Tribunal de Contas – Banco do Brasil, agência nº 2757- X, conta corrente nº 8358-5; (...)

O referido acórdão fora subsidiado pelo parecer do Ministério Público de Contas, com base nas brilhantes linhas alinhavadas pelo Relatório técnico. Vejamos:

Com razão a unidade instrutiva, em sua análise, no sentido de que a mera afirmação, por parte da pregoeira, de que todas as informações solicitadas estão devidamente descritas no edital não é suficiente para resolver a bom termo as questões levantadas, litteris:

28. Mesmo porque não se trata, em casos tais, de pretensa ausência de informação tida como relevante, mas de interpretação divergente ou mesmo possível inobservância do regramento aplicável à matéria. Assim, sobretudo na hipótese, como no caso, de juízo pela improcedência das alegadas inquinações, seria preciso sustentar, na decisão administrativa, a razão, o porquê, o fundamento, a motivação, enfim, que embasaria essa mesma decisão.

29. Veja-se que, com amparo na valiosa doutrina de José dos Santos Carvalho Filho, que motivo e motivação configuram um dos pressupostos de validade do ato administrativo, sem o qual o ato assume a condição de anulabilidade. A esse propósito, assim preleciona o renomado jurista, verbis:

Motivo [...] é a situação de fato (alguns denominam de "circunstâncias de fato") por meio da qual é deflagrada a manifestação da vontade da Administração. Já a motivação, como bem sintetiza CRETELLA JR, "é a justificativa do pronunciamento tomado"2 [grifo no original], o que



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Secretaria Geral de Controle Externo- SGCE

ocorre mais usualmente em atos cuja resolução ou decisão é precedida, no texto, dos fundamentos que conduziram à prática do ato [grifo nosso]. Em outras palavras: a motivação exprime de modo expresso e textual todas as situações de fato que levaram o agente à manifestação de vontade. [...]

35. Posto isso, a avaliação da decisão exarada pela pregoeira, julgando improcedente a impugnação oferecida pela ora representante, não deixa dúvida de que, in casu, não foram expostos os motivos, os fundamentos de fato e de direito que a levaram a adotar a decisão pelo indeferimento. 36. O argumento defensivo de que a documentação existente no processo administrativo basta para revestir o ato decisório de fundamentação, eximindo-o de incorporar textualmente os motivos que serviram à formação do juízo decisório, não se sustenta, porquanto a motivação do ato administrativo em comento constitui-se de requisito de validade a ele intrínseco, legalmente exigido.

Como cediço, a motivação, juntamente com a publicidade, dos fundamentos que justificam uma decisão do administrador público, é elemento basilar para conferir legitimidade e legalidade aos atos da Administração Pública e, conseqüentemente, possibilitar o efetivo exercício do direito de cidadania.

Nesse sentido é a maciça jurisprudência pátria, vejamos o seguinte excerto do Informativo n. 699 STF/2013 do STF4, litteris:

Assim, a obrigação de motivar os atos decorreria não só das razões acima explicitadas como também, e especialmente, do fato de os agentes estatais lidarem com a res publica, tendo em vista o capital das empresas estatais — integral, majoritária ou mesmo parcialmente — pertencer ao Estado, isto é, a todos os cidadãos. Esse dever, além disso, estaria ligado à própria ideia de Estado Democrático de Direito, no qual a legitimidade de todas as decisões administrativas teria como pressuposto a possibilidade de que seus destinatários as compreendessem e o de que pudessem, caso quisessem, contestá-las. No regime político que essa forma de Estado consubstanciaria, imponderia demonstrar não apenas que a Administração, ao agir, visara ao interesse público, mas também que agira legal e imparcialmente. Mencionou, no ponto, o disposto no art. 50 da Lei 9.784/99, a reger o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal (“Art. 50. Os atos administrativos deverão ser motivados, com indicação dos fatos e dos fundamentos jurídicos, quando: I – neguem, limitem ou afetem direitos ou interesses; ... § 1º A motivação deve ser explícita, clara e congruente, podendo consistir em declaração de concordância com fundamentos de anteriores pareceres, informações, decisões ou propostas, que, neste caso, serão parte integrante do ato. (grifo nosso)

Como se vê dos judiciosos argumentos acima, faz-se imperiosa a manutenção da impropriedade representada pela empresa Amazon Fort Soluções Ambientais Ltda., entretanto, no entender deste ente ministerial,



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria Geral de Controle Externo- SGCE

a responsabilidade pela infringência deverá ser atribuída tão somente a Sr. Elisângela Nunes Mafra, Pregoeira, afastando, por conseguinte, as responsabilidades dos Srs. Cláudio Martins de Oliveira e João Nunes Freire (Presidente e Diretor Executivo do Consórcio), visto que competia exclusivamente àquela jurisdicionada o mister de fundamentar a resposta à impugnação da licitante.

Adicionalmente, a fim de contribuir com o tema, colaciona-se outro trecho constante no relatório técnico da Secretaria Geral de Controle Externo desta respeitada Corte de Contas, no bojo do processo nº 2431/2015, evidenciando o dever das motivações nos atos administrativos:

20. O cerne da questão reside na real ocorrência de ausência de motivação e fundamentação da decisão da pregoeira que julgou improcedente pleito impugnatório da ora representante.

21. Em se tratando de modalidade licitatória do tipo pregão, a lei de regência, decididamente, é a Lei nº 10.520/2002, aplicando-se-lhe, subsidiariamente, a Lei Geral de Licitações e Contratos Administrativos, a Lei nº 8.666/1993.

(...)

24. In casu, consoante se verifica dos autos do processo licitatório em questão, a pregoeira admitiu o pleito, reputando-o tempestivo. No mérito, a responsável pela condução do certame julgou improcedente a impugnação ofertada, arrazoando esta decisão nos seguintes termos, verbis: (...)

26. Outrossim, cumpre considerar que a impugnação então indeferida, in totum, pela pregoeira em muito se assemelha à representação que constitui o objeto do feito ora em análise. Assim, tanto naquela situação quanto nesta, não se está diante tão somente de solicitações, por parte de licitante, de esclarecimento ou apontamentos de ausência de informações relevantes, para o que, com efeito, sem adentrar no mérito da resposta, a justificativa apresentada, ainda que lacônica, se prestaria, a priori, a debelar a impugnação.

27. No entanto, havia no pleito impugnatório, como há na vertente representação, suscitações de ofensa, em determinados pontos do edital licitatório, a disposições legais e regulamentares pertinentes à temática, as quais jamais poderiam ser catalogadas como mero pedido de esclarecimento. Para tais instigações, a mera afirmação, por parte da pregoeira, de que, in verbis, "todas as informações solicitadas, estão devidamente descritas no Edital" não basta, decididamente, para resolver a bom termo as questões levantadas.

Do mesmo modo, a ilegalidade pela ausência de motivação dos atos administrativos não passou despercebido pelo TRF da 1ª Região, evidenciando o artigo 50 da lei que regula os processos administrativos. Vejamos:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Secretaria Geral de Controle Externo- SGCE

"(..). 3. De acordo com a Lei n. 9. 784/99, art. 50, "deverão ser motivados todos os atos administrativos que: neguem, limitem ou afetem direitos ou interesses; imponham ou agravem deveres, encargos ou sanções; decidam processos administrativo de concurso ou seleção pública; dispensem ou declarem a inexigibilidade de processo licitatório; decidam recursos administrativos; decorrem de reexame de ofício; deixem de aplicar jurisprudência firmada sobre a questão ou discrepem de pareceres, laudos, propostas e relatórios oficiais; importem anulação, revogação, suspensão ou convalidação de outro ato". 4. A motivação dos atos administrativos é um princípio constitucional implícito, resultando do disposto no art. 93, X, da Constituição (pois não é razoável a obrigatoriedade de motivação apenas das decisões administrativas dos Tribunais), do princípio democrático, uma vez que indispensável ao convencimento do cidadão e ao consenso em torno da atividade administrativa (Celso Antônio Bandeira de Mello), e da regra do devido processo legal. É, por isso, uma exigência inderrogável, de modo que não prevalece para o fim de dispensar motivação da revogação - como no caso aconteceu - a nota de "caráter precário". (...)." (grifado) (TRF 1ª Região - AMS processo 2001.38.00.025743 -3 - 5ª Turma -unânime - 01/03/2007).

Corroborando com o tema a doutrina de Celso Antônio Bandeira de Mello:

"[...] implica para a Administração Pública o dever de justificar seus atos, apontando-lhes os fundamentos de direito e de fato, assim como a correlação lógica entre os eventos e situações que deu por existentes e a providência tomada, nos casos em que este último esclarecimento seja necessário para aferir-se a consonância da conduta administrativa com a lei que lhe serviu de arrimo"

No mesmo sentido, DI Piero menciona que:

"O princípio da motivação exige que a Administração Pública indique os fundamentos de fato e de direito de suas decisões. Ele está consagrado pela doutrina e pela jurisprudência, não havendo mais espaço para as velhas doutrinas que discutiam se a sua obrigatoriedade alcançava só os atos vinculados ou só os atos discricionários, ou se estava presente em ambas categorias. A sua obrigatoriedade se justifica em qualquer tipo de ato, porque trata de formalidade necessária para permitir o controle de legalidade dos atos administrativos."

Por todo exposto, inúmeras são as irregularidades perpetradas pelos Representados, o que necessita de medidas urgentes do Tribunal de Contas Estadual a fim de resguardar o restabelecimento da ordem.

IV. DO PEDIDO DE TUTELA INIBITÓRIA *INAUDITA ALTERA PARS*

O Regimento Interno do Tribunal de Contas prevê, em seu artigo 108-A, a possibilidade de ser deferida a tutela inibitória, nos casos de fundado receio de consumação, reiteração ou de continuação de lesão ao erário ou de grave irregularidade, desde que presente justificado receio de ineficácia da decisão final.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Secretaria Geral de Controle Externo- SGCE

Da mesma forma, o Regimento Interno do TCE reza em seu art. 286-A que: “aplica-se subsidiariamente aos processos no Tribunal de Contas do Estado, o Código de Processo Civil Brasileiro, no que couber.”

Assim, reza o artigo 300 do NCPC:

“A tutela de urgência será concedida quando houver elementos que evidenciem a probabilidade do direito e o perigo de dano ou o risco ao resultado do processo.”

Já o artigo 497 do NCPC, reza que:

“Na ação que tenha por objeto a prestação de fazer ou de não fazer, o juiz, se procedente o pedido, concederá a tutela específica ou determinará providências que assegurem a obtenção de tutela pelo resultado prático equivalente.” (grifo nosso)

Assim, faz-se necessário que seja determinado, através de decisão fundamentada, medidas cautelares que neutralizem os atos administrativos objurgados, impedindo que estes venham a se solidificar no tempo, impedindo que ocorra grave lesão ao erário. Para o deferimento do pedido, faz-se necessário a cumulação de dois requisitos, quais sejam:

O primeiro deles é o *fumus boni iuris*, que está caracterizado ante a relevância dos fundamentos em que se assenta o pedido inicial. Da leitura perfunctória da presente Representação, percebe-se a presença desse requisito da fumaça do bom direito, ou melhor, do próprio direito subjetivo em si, face aos dispositivos legais descritos e que foram inadvertidamente violados, em referência a todos os pontos discorridos na peça exordial.

Em razão da necessidade de obediência de um dos princípios exigidos no direito administrativo, qual seja, da legalidade, verifica-se claramente a afronta do referido pela parte Representante, uma vez que os Representados deixaram de observar as normas específicas sobre a matéria, tornando nulo o ato administrativo em afronta a legislação vigente, e demais normas que regulamentam os pontos objurgados.

No que tange ao outro requisito, *periculum in mora*, também se encontra claramente presente, ante a abertura irregular do certame na data de 10/03/2022 às 10:30min (horário de Brasília), já tendo sido materializada pelo pregoeiro a convocação da proposta readequada e planilha de custos compatíveis aos lances ofertados pelas empresas arrematantes no prazo de 02(duas) horas, podendo a qualquer momento ocorrer a aceitação e habilitação das empresas com posterior adjudicação, homologação e contratação, culminando na perda do objeto, já que o pregoeiro remarcou o prosseguimento do certame em 11/03/22:





TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Secretaria Geral de Controle Externo- SGCE

Nesse sentido, é necessário que seja determinada a suspensão da licitação, impedindo a continuidade das demais fases do certame público, no estado em que se encontra.

O Conselheiro Relator, ao conceder a Tutela Inibitória, não faz qualquer juízo de liberação. Não concede porque o direito subjetivo da Representante lhe 'pareça provável'. Concede-a tão só para garantir o 'possível' (não o provável) direito. Tanto na 'medida cautelar' quanto na 'medida liminar' há uma garantia. Na primeira, só reflexamente é que se tutela o direito, já que seu escopo é garantir o processo (principal). Na segunda, a garantia é única e exclusiva do direito da Representante.

Desta forma, roga-se pelo deferimento da medida liminar com a consequente determinação imediata da suspensão do Pregão Eletrônico nº 022/2022/SML/PVH, referente ao Processo Administrativo nº 09.01359.2021, até ulterior deliberação pela Corte de Contas, com o fito de impedir o prosseguimento do certame, declaração de empresa vencedora, adjudicação, homologação da licitação, contratação, emissão de ordens de serviço, emissão de notas de empenho, ou qualquer outro ato administrativo que ratifique a contratação pretendida.

V. DOS PEDIDOS

Requer ao Conselheiro Relator e a Colenda Câmara do Tribunal de Contas do Estado de Rondônia:

- a) Primeiramente, roga-se pelo deferimento da tutela inibitória *inaudita altera pars*, conforme fundamentação específica demonstrando o preenchimento dos requisitos necessários para sua concessão, suspendendo a licitação de Pregão Eletrônico nº 022/2022/SML/PVH no estado em que se encontra, até a nova autorização da Corte Fiscalizatória de Contas;
- b) Caso não seja o entendimento do Ilustre Conselheiro Relator, deferir a tutela inibitória em decisão monocrática, requer-se que a mesma seja encaminhada ao órgão Colegiado para sua análise e concessão, com a urgência que o caso requer;
- c) A intimação das Representadas, para, querendo, apresentem Justificativas, no prazo da lei, sob pena de confissão. Assim como, seja intimado o insigne membro do Ministério Público de Contas para acompanhamento do presente feito, dada a relevância da contratação pretendida pelo Estado de Rondônia, e dos fatos aqui suscitados;
- d) No mérito, a procedência da presente Representação, sendo reconhecida as ilegalidades apontadas na peça inicial, para que seja Referendada por esta Egrégia Corte de Contas a Tutela Inibitória anteriormente concedida, anulando os atos administrativos eivados de vícios e ilegalidades levantados em sede de Representação e, via de consequência, seja anulada a licitação do Edital Pregão Eletrônico nº 022/2022/SML/PVH, promovendo a publicação de novo instrumento convocatório e termo de



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Secretaria Geral de Controle Externo- SGCE

referência, contendo as correções apontadas e demais que poderão ser analisadas por esta Honrosa Corte de Contas.

e) Seja colocado tarja de prioridade na capa do processo, nos termos do que reza o artigo 1.048, inciso IV do CPC, aplicado subsidiariamente por força do que reza o artigo 286-A do Regimento Interno do TCE/RO.

f) Sejam os advogados RENATO JULIANO SERRATE DE ARAÚJO, inscrito na OAB/RO sob o nº 4705 e VANESSA MICHELE ESBER SERRATE, inscrita na OAB/RO sob o nº 3875, intimados de qualquer ato a ser proferido neste processo, sob pena de nulidade.

5. Autuada a documentação, houve sua remessa à Secretaria Geral de Controle Externo, para análise dos critérios de seletividade, nos termos do art. 5º, da Resolução n. 291/2019/TCE-RO.

2. CONSIDERAÇÕES PRÉVIAS SOBRE A ATUAÇÃO DO TRIBUNAL DE CONTAS

6. Antes de promover a análise da documentação que compõem estes autos, é importante fazer uma breve consideração sobre atuação dos órgãos de controle.

7. Sabe-se que toda atividade de controle, notadamente o controle externo, atribuição constitucional deste Tribunal de Contas, norteia-se por critérios que embasam a seleção dos objetos a serem fiscalizados. São eles: materialidade, relevância, oportunidade, risco, gravidade, urgência e tendência.

8. Esses critérios existem por ser impossível que uma entidade ou órgão consiga exercer o controle de toda e qualquer atividade realizada pelos entes públicos, razão por que é preciso selecionar, de forma objetiva, com base critérios previamente definidos, quais as atividades que mais demandam a atuação do órgão de controle.

9. Isto é, num universo de inúmeras atividades e serviços prestados pela Administração Pública, que se denomina 'universo de controle', o Tribunal de Contas deve estabelecer prioridades e planejar sua atuação de forma a ser o mais eficiente possível.

10. Também se sabe que a atuação do Tribunal de Contas pode dar-se de duas formas: de ofício ou mediante provocação.

11. No primeiro caso, o próprio Tribunal, ao fazer o seu planejamento, estabelece as prioridades e define o que será objeto de fiscalização; no segundo caso, isto é, quando há provocação de agentes externos para atuação do órgão de controle, a análise de seletividade deve ser feita caso a caso, sempre com base em critérios objetivos.

12. Os critérios que norteiam a atuação do controle externo, já mencionados acima, são reiteradamente objeto das normas publicadas por este Tribunal, a exemplo das Resoluções n. 139/2013/TCE-RO e 210/2016/TCE-RO.

13. Entretanto, mais recentemente, de forma a dar maior concretude à seletividade, este Tribunal publicou a Resolução n. 291/2019, que tratou detalhada e especificamente da matéria, instituindo um procedimento de análise prévia da seletividade



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Secretaria Geral de Controle Externo- SGCE

das informações recebidas dos jurisdicionados, com o objetivo de priorizar as ações de controle.

14. Essa nova resolução (Res. 291/2019) estabeleceu critérios objetivos para análise das demandas externas de fiscalização, de forma a garantir uma melhor priorização das ações de controle e o seu alinhamento à estratégia organizacional, sempre objetivando dar maior efetividade da atividade controladora.

15. Eis o que consta no art. 1º da norma mencionada:

Art. 1º. Fica instituído o procedimento de análise de seletividade, regulado nos termos da presente resolução, destinado a priorizar ações de controle do Tribunal de Contas de Rondônia que estejam alinhadas à estratégia organizacional e em harmonia com o planejamento das fiscalizações e com os recursos disponíveis.

16. Referida resolução previu, além dos critérios para verificação da seletividade das informações externas recebidas pelo Tribunal, o procedimento a ser seguido nesta análise.

17. Os arts. 5º e 6º da norma preceituam que, recebida a demanda externa, haverá a autuação da documentação como procedimento apuratório preliminar (PAP) e os autos serão remetidos à Secretaria Geral de Controle Externo – SGCE, que analisará a admissibilidade e a seletividade da informação.

18. Nota-se, então, que a análise far-se-á em duas fases: a verificação da admissibilidade (art. 6º) e dos critérios de seletividade (art. 9º e seguintes).

19. Feitas essas considerações prévias, passa-se à análise técnica.

3. ANÁLISE TÉCNICA

20. No caso em análise, estão presentes os requisitos de admissibilidade, previstos no art. 6º, incisos I a III da Resolução n. 291/2019/TCE-RO, pois: *a)* trata-se de matéria de competência desta Corte; *b)* as situações-problemas estão bem caracterizadas; *c)* existem elementos razoáveis de convicção para o possível início de uma ação de controle.

21. Verificada a admissibilidade da informação, passa-se à análise dos critérios objetivos de seletividade.

22. A Resolução n. 291/2019 foi regulamentada pela Portaria n. 466/2019/TCE/RO, que definiu os critérios e pesos da análise da seletividade.

23. A portaria estabelece que a análise da seletividade é feita em duas etapas: a apuração do índice RROMa, que calcula a pontuação dos critérios relevância, risco, oportunidade e materialidade; e a verificação da gravidade, urgência e tendência (com aplicação da matriz GUT).

24. Para tornar mais objetiva a apuração do índice RROMa, a portaria estabelece quais são os indicadores capazes de mostrar a relevância, o risco, a oportunidade e a



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria Geral de Controle Externo- SGCE

materialidade da informação, tudo conforme consta no Anexo I da Portaria, brevemente sintetizado a seguir:

- a) Relevância: porte da população atingida pela irregularidade narrada, prioridade da área temática; objeto e origem da informação, classificação no IEGE e IEGM; Índice de Desenvolvimento Humano – IDH; existência de outras manifestações sobre o assunto, inclusive no aplicativo “Opine aí”;
- b) Risco: resultado da última prestação de contas; média de irregularidades verificadas; data da última auditoria; histórico de multa ou débito do gestor; existência de indício de fraude;
- c) Oportunidade: data do fato, isto é, se está em andamento ou se ocorreu há mais ou menos de cinco anos;
- d) Materialidade: valor dos recursos fiscalizados e impacto no orçamento do ente, caso se trate de informação financeira estimada; ou classificação das áreas e subáreas temáticas, caso não haja valor estimado.

25. Após o somatório da pontuação de todos esses critérios, se verificado que a informação atingiu ao menos 50 (cinquenta) pontos (art. 4º da Portaria n. 466/2019, c/c art. 9º, Resolução n. 291/2019), passa-se à análise da segunda fase de seletividade, consistente na apreciação da gravidade, urgência e tendência (matriz GUT).

26. Essa análise verifica os impactos da irregularidade narrada, o tempo necessário para que se assegure uma atuação eficaz, além da tendência de piora ao longo do tempo, caso não se adote uma ação de controle (anexo II, da Portaria n. 466/2019).

27. Após essa verificação, considerar-se-á apta a ser selecionada a informação que atingir, no mínimo, 48 pontos na matriz GUT (art. 5º, da Portaria n. 466/2019).

28. Após o somatório da pontuação de todos esses critérios, se verificado que a informação não alcançou ao menos 50 (cinquenta) pontos, não se consideram preenchidos os requisitos de seletividade, nos termos do que dispõe o art. 4º da Portaria n. 466/2019/TCE-RO, combinado com art. 9º da Resolução n. 291/2019/TCE-RO.

29. No caso em análise, verificou-se que a informação atingiu a pontuação de **65,6 no índice RROMa** e a pontuação de **48 na matriz GUT**, o que demonstra a necessidade de seleção da matéria para a realização de ação de controle.

30. Na análise de seletividade não se realiza aferição de mérito, mas, o quanto possível, estabelece-se averiguações preliminares, de cunho geral, para melhor respaldar as proposições feitas adiante.

31. A reclamante recorreu a esta Corte, após ter apresentado, **recurso de impugnação** (págs. 139/164 do ID=1169580) endereçado ao pregoeiro **Janim da Silveira Moreno**, que versa sobre possíveis irregularidades relativas a cláusulas dissonantes, condições restritivas e falta de critérios objetivos para avaliar as qualificações dos competidores bem como as suas propostas comerciais, relativamente ao **Pregão Eletrônico**



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria Geral de Controle Externo- SGCE

n. 022/2022/SML/PVH (proc. adm.09.01359.2021), que objetiva à contratação de serviços de “segurança patrimonial, desarmada e armada, com uso de arma letal, a serem executados nas dependências das unidades administrativas, nas Escolas Municipais, incluindo zona urbana, zona rural e ribeirinhas, nos anexos vinculados à Secretaria Municipal de Educação - SEMED, como Bibliotecas, centros municipais de arte e cultura escolar, Centro de Formação dos Profissionais da Educação e Conselho de Educação”.

32. A reclamante alega que, apesar de ter seu recurso de impugnação respondido pela Administração (págs. 165/190, ID=1169580), “algumas respostas foram evasivas e/ou incompletas, além disso, houve diversos tópicos da impugnação que sequer foram enfrentados, em estrita ofensa aos princípios do direito administrativo”.

33. Em estreita síntese, são as seguintes, as supostas irregularidades narradas:

- 1) Ausência de justificativa técnicas suficientes sobre a peculiaridade e/ou complexidade do objeto, para respaldar a definição da duração do contrato pelo período de 36 (trinta e seis) meses, prorrogável até o limite de 60 (sessenta) meses, ao invés dos habituais 12 (doze) meses, prorrogáveis por iguais períodos, até o limite de 60 (sessenta) meses, cf. item 12.1 do Projeto Básico²;
- 2) Divergência entre os valores estimados para a contratação no Aviso de Licitação e no item 3.2 do Edital (R\$ 22.202.791,22/ano)³, em comparação com o item 22.4 do Projeto Básico (R\$ 20.624.355,60/ano)⁴. Ambos os valores incompatíveis com o prazo de contratação 36 meses estabelecido no item 12.1 do Projeto Básico⁵ (valor estimado = R\$ 66.608.375,75/triênio)⁶;
- 3) Indefinição quanto às propostas comerciais, se deveriam ser elaboradas com base na contratação de 36 meses ou se deveriam ser elaboradas com base nos valores anuais dos serviços, devido às divergências identificadas entre o edital e seus anexos;
- 4) Ausência de resposta aos seguintes questionamentos formulados ao pregoeiro (sic):

² 12.1 – A vigência do contrato de prestação dos serviços de segurança patrimonial, objeto dessa contratação, será de 36 (Trinta e Seis) meses, contados a partir da assinatura do contrato, podendo ser prorrogado, mediante Termo Aditivo, conforme preconiza a legislação vigente, observando o limite de 60 (sessenta) meses, na forma prevista no artigo 57 da Lei 8.666/93 e suas alterações, desde que haja expressa manifestação da Administração.

³ 3.2. O Valor estimado para a futura contratação é de R\$ 22.202.791,92 (Vinte e Dois Milhões, Duzentos e Dois Mil, Setecentos e Noventa e Um Reais e Noventa e Dois Centavos).

⁴ 22.4. Acerca dos serviços gerenciados e fiscalizados pela Secretaria Municipal de Educação - SEMED o valor estimado para esta contratação é de R\$ 20.624.355,60 (Vinte milhões, seiscentos e vinte e quatro mil, trezentos e cinquenta e cinco reais e sessenta centavos), conforme quadro abaixo: (...).

⁵ Vide nota n. 2.

⁶ Levando em consideração o valor anual estimado no item 3.2 do Edital, parâmetro utilizado pela reclamante.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria Geral de Controle Externo- SGCE

- a)* possibilidade de repactuação dos valores ofertados na fase de lances quando da assinatura do contrato, caso houvesse a publicação de nova convenção coletiva;
- b)* informação sobre qual convenção coletiva foi considerada na formação do valor estimado, considerando a iminência da publicação de nova CCT;
- c)* informação acerca da aceitação de preços inferiores ao mínimo estabelecido no caderno técnico;
- d)* caso entre o período da licitação e contratação sobrevier nova convenção coletiva alterando o preço dos salários e demais itens de mão de obra, como será precedido o reajustamento para garantia das condições efetivas da proposta de preços sem acarretar prejuízos à contratada?;
- e)* as empresas necessitam anexar planilha de custos no sistema junto da proposta e documentos de habilitação ou somente será solicitado do vencedor, após a fase de lances?
- f)* A garantia contratual de 5% será sobre o valor do contrato para 36 meses ou sobre o valor anual adicionado a 90 dias?;
- g)* a título de demonstração da saúde financeira, a comprovação do patrimônio líquido deverá considerar o somatório de todos os lotes eventualmente arrematados pelas licitantes?
- h)* No item 7.9 consta a relação de equipamentos, contendo o bastão *deggy* (com software para coleta de dados); a impugnante não possui o bastão, mas detém de software digital que realiza a coleta de dados dentre outras funções bem mais completas que o bastão; poderá ser aceita a substituição do bastão pelo software?
- i)* no mesmo item 7.9 consta a exigência de *buttons* e kits de fixação a serem implantados em pontos estratégicos do campus para controle eletrônico das rondas; trata-se de bastão, onde são instalados diversos pontos para que o vigilante marque durante a ronda, aproximando o bastão para a comprovação da efetivação da rota; porém, para atendimento ao item solicitado, se faz necessário a informação da quantidade de pontos, sendo que a ausência dessa informação impossibilita a formação do valor da proposta, pois cada ponto necessita de um *button*;
- 5) Falta de clareza e divergência de previsões entre o Edital e o Projeto Básico, no que concerne à qualificação econômico-financeira, relativamente à exigência de comprovação de Patrimônio Líquido mínimo de 5% do



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria Geral de Controle Externo- SGCE

montante da contratação constante no item 9.6.7 do Edital⁷, pois há a previsão que a contratação será por 36 meses, e o item 18.1.1.III⁸ do Projeto Básico prevê que essa comprovação de Patrimônio Líquido mínimo será de 5% a 10%, calculado sobre o valor anual da contratação.

6) Falta de clareza e divergência de previsões entre o Edital e o Projeto Básico, no que concerne à qualificação econômico-financeira, relativamente à exigência de comprovação de Capital Circulante Líquido ou Capital de Giro mínimo de 16,66% do montante do valor estimado para a contratação ou lote pertinente prevista no item 9.6.8 do Edital⁹, pois há a previsão que a contratação será por 36 meses, e o item 18.1.1.IV¹⁰ do Projeto Básico que prevê que a comprovação deverá ser de 16,66% do valor anual calculado sobre o valor anual da contratação;

7) Exigência, no item 9.5.1.8¹¹ do edital, pertinente à comprovação de qualificação técnica, de que os vigilantes deveriam ter nível de escolaridade mínimo de fundamental completo (9º ano), o que contraria o art. 16, inciso III, da Lei Federal n. 7102/1983¹² que prevê que o exercício da profissão de vigilante exige instrução correspondente à quarta série do primeiro grau. Conforme assevera a reclamante, a situação foi revista, mas não houve republicação do edital;

8) Previsões de sanções administrativas reputadas como exorbitantes, como, p.ex.: a) de que a empresa pode ser responsabilizada pelo desaparecimento de bens de terceiros (item 9.5.1.1 do edital¹³); b) de que a

⁷ 9.6.7. A Empresa Licitante deverá comprovar Patrimônio líquido mínimo de **5% (cinco por cento) do montante da contratação**, de acordo com os parágrafos 2º e 3º, do artigo 31, da Lei 8.666/93.

⁸ III - Comprovação de patrimônio líquido **mínimo de 5% (cinco por cento) a 10% (dez por cento) do valor anual da contratação**, por meio da apresentação do balanço patrimonial e demonstrações contábeis do último exercício social, apresentados na forma da lei, vedada a substituição por balancetes ou balanços provisórios, podendo ser atualizados por índices oficiais, quando encerrados há mais de 3 (três) meses da data da apresentação da proposta (...).

⁹ 9.6.8. Os licitantes devem comprovar possuir Capital Circulante Líquido (CCL) ou Capital de Giro (Ativo Circulante – Passivo Circulante) de, no mínimo, 16,66% (dezesseis inteiros e sessenta e seis centésimos por cento) do **valor estimado para a contratação ou lote pertinente**, tendo por base o balanço patrimonial e as demonstrações contábeis do último exercício social.

¹⁰ IV - Capital Circulante Líquido (CCL) (Ativo Circulante – Passivo Circulante) de, no mínimo, 16,66% (dezesseis vírgula sessenta e seis por cento) do **valor estimado anual da contratação**, tendo por base o balanço patrimonial e as demonstrações contábeis do último exercício social (...).

¹¹ 9.5.1.8. Declaração da LICITANTE, sob assinatura do Representante legal da empresa, de que, sendo vencedora da licitação comprovará junto à CONTRATANTE o **nível de escolaridade mínima exigida para os profissionais, a saber: ensino fundamental completo**.

¹² Art. 16 - Para o exercício da profissão, o vigilante preencherá os seguintes requisitos:

(...) III - **ter instrução correspondente à quarta série do primeiro grau**.

¹³ 9.5.1.1. Declaração da LICITANTE, assinada pelo Representante legal da empresa, de que, sendo vencedora da Licitação, **se responsabiliza por quaisquer danos** causados por seus empregados à Municipalidade e servidores da CONTRATANTE, **dentro da área e dependências onde serão prestados os serviços**, bem como pelo **desaparecimento de bens da Municipalidade e de terceiros**, seja por omissão ou negligência de seus empregados.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Secretaria Geral de Controle Externo- SGCE

empresa terá 24h, após encerramento de processo administrativo para repor objetos danificados ou extraviados (item 10.39 do edital)¹⁴; c) aplicação de multa de 1% a 10% sobre o valor total do contrato, no caso de inobservância do prazo fixado para recolhimento de garantia (item 14.1 do edital¹⁵); possibilidade de recusar o pagamento de serviços efetivamente prestados, mediante a não comprovação de regularidade fiscal e trabalhista (item 19.4 do edital)¹⁶;

9) Exigência reputada como exorbitante, na qualificação fiscal e trabalhista, de apresentação de prova de inscrição no cadastro de contribuintes estaduais, haja vista que a prestação de serviços se dará na esfera municipal (item 9.4.a do edital)¹⁷.

34. Como já se ressaltou alhures, na análise de seletividade não cabe avaliação de mérito, mas em havendo solicitação de concessão de tutela inibitória, buscou-se agregar elementos a fim de formar juízo preliminar de possível plausibilidade de alguns itens selecionados do rol acima, quais sejam os de números “1”, “2”, “3”, “5” e “6”.

35. No que concerne ao **item “1” do parágrafo 33**, verifica-se que a Prefeitura produziu um Estudo Técnico Preliminar para respaldar a licitação e o disponibilizou-o aos interessados no seu Portal de Transparência.

36. Uma cópia da referida peça foi anexada aos presentes autos sob ID=1170399.

37. Verifica-se constar no **item 10.5.1** do Estudo Técnico que o prazo de vigência do contrato será de 12 (doze) meses a contar da assinatura, podendo ser prorrogado por até 60 (sessenta) meses, com base no art. 57, II, da Lei Federal n. 8666/1993.

38. Todavia, no **item 10.5.2** e seguintes, consta também a possibilidade de praticar prazo de vigência contratual de 36 (trinta e seis meses) e que caberia ao gestor optar por um dos dois modelos (12 ou 36 meses).

39. Ou seja, pelo que se deduz, preliminarmente, não houve pronunciamento técnico conclusivo sobre o assunto no Estudo Técnico. No entanto, aquela peça oferece interpretação dúbia na **redação do item 10.5.1, citada no parágrafo 36** deste Relatório e

¹⁴ 10.39. A Contratada ficará obrigada a repor, quaisquer objetos comprovadamente danificado ou extraviado, no prazo máximo de 24 (vinte e quatro) horas, após a finalização do inquérito administrativo, instaurado a partir de processo administrativo, com os documentos necessários para sua formalização, como, por exemplo, boletim de ocorrência policial, notas fiscais, dentre outros, o qual garantirá o direito à ampla defesa e o contraditório.

¹⁵ 14.1. O adjudicatário prestará garantia de execução do contrato, nos moldes do artigo 56 da Lei nº 8.666, de 1993, com validade durante a execução do contrato e por 90 (noventa) dias após o término da vigência contratual, em valor correspondente a 5% (cinco por cento) do valor total do contrato.

¹⁶ 19.4. Será comprovada a regularidade fiscal e trabalhista da Contratada, mediante consulta aos sítios eletrônicos oficiais da sua situação junto ao FGTS, INSS, TST, Tribunal de Justiça, Fazenda Federal, Estadual e Municipal, conforme preceitua o art. 29 da Lei 8.666/93, antes de efetuar qualquer pagamento devido.

¹⁷ 9.4. REGULARIDADE FISCAL E TRABALHISTA

a) Prova de Inscrição no Cadastro de Contribuintes Estadual ou Municipal, se houver, relativo ao domicílio ou sede do licitante, pertinente ao seu ramo de atividade e compatível com o objeto contratual (ALVARÁ ou FAC);



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria Geral de Controle Externo- SGCE

demonstrada em recorte anexado adiante, ao informar que “o prazo de vigência do contrato será de 12 meses”.

40. Como consta no edital (item 12.1) que a Administração optou por um contrato de 36 (trinta e seis meses), prorrogável por até 60 (sessenta) meses, ao invés do usual contrato de 12 (doze meses), prorrogável por até 60 (sessenta) meses, deveria ter respaldado tal escolha com justificativas técnicas robustas, no corpo do projeto básico, até mesmo porque tal opção acabou por gerar várias dúvidas quanto à elaboração e o julgamento das propostas comerciais, bem como para os parâmetros de análise da qualificação econômico-financeira dos competidores.

41. Ao invés disso, consta no Projeto Básico, item 12.2, uma justificativa simplista, que a seguir se transcreve:

12.2 – Corrobora com a **adoção do prazo inicial superior a 12 (Doze) meses**, o resultado do Acórdão TCU nº. 1.214/2013 – Plenário. Haja vista que quanto **maior o prazo inicial da vigência, maior a segurança das empresas para ofertar seus preços, tendo em vista a estabilidade que lhes é oferecida no negócio**. O prazo poderá ser fixado por períodos superiores aos 12 (Doze) meses de regra, diante da **peculiaridade e/ou complexidade do objeto, tecnicamente demonstrado pelo Estudo Técnico realizado por esta Municipalidade**. (Grifos nossos)

42. Como se viu anteriormente, o Estudo Técnico não se pronunciou categoricamente sobre a possível vantagem de se adotar a contratação por 36 meses, logo, é de se inferir que o mesmo não pode ser utilizado, por si só, para respaldar a decisão tomada pela Administração.

43. Tendo em vista que o arquivo disponibilizado pela Prefeitura no Portal de Transparência encontra-se em formato não editável (ID=1170399), extraiu-se recorte do texto relativos aos itens 10.5.1, 10.5.2 e 10.5.3, em que se pode observar as incongruências e indefinições relativamente à questão do prazo para a contratação¹⁸:

10.5. Da duração inicial do Contrato

10.5.1. O prazo de vigência do contrato será de 12 (doze) meses a contar da assinatura, podendo ser prorrogado por interesse das partes até o limite de 60 (sessenta) meses, com base no artigo 57, II, da Lei 8.666, de 1993.

10.5.2. Não obstante, consignamos que também foi analisado a possibilidade do prazo de vigência contratual ser de 36 (trinta e seis) meses a contar da assinatura, podendo ser prorrogado por interesse das partes até o limite de 60 (sessenta) meses, conforme a Lei 8.666, de 21 de junho de 1993. Tal pretensão tem amparo no Art. 57 da Lei 8.666/1993; que autoriza que um contrato de serviço continuado seja vigente por até 60 meses. Corrobora com a adoção de prazo inicial superior a 12 (doze) meses, conclusão do grupo de trabalho instituído no âmbito do TCU. e que resultou no Acórdão 1.214/2013-Plenário:

(...)

¹⁸ O destaque em amarelo encontra-se no documento original.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria Geral de Controle Externo- SGCE

10.5.3. Considerando que a autuação do processo administrativo nas unidades gestoras, passam pelo grifo dos Secretários e a Minuta de Edital é analisada pela Procuradoria Geral do Município, o estudo conclui pela possibilidade da duração inicial do contrato ser de 12 (doze) ou 36 (trinta e seis) meses, recomendando ser de 12 (doze) meses pela

prática usual e já aprovada pelos órgãos internos de fiscalização, e 36 (trinta e seis) meses resultaria em tese de economia e segurança jurídica pelos fundamentos já expostos, **No entanto, diante da discricionariedade do gestor, deverá por optar em um dos dois modelos.**

44. No que concerne às divergências de valores estimados, objeto do **item “2” do parágrafo 33**, as mesmas se comprovam na simples análise comparativa das disposições contidas no Aviso de Licitação e no item 3.2 do Edital (R\$ 22.202.791,22/ano), em comparação com o item 22.4 do Projeto Básico (R\$ 20.624.355,60/ano).
45. Ressalte-se que ambos os valores citados se referem a um período de 12 (doze) meses de serviços, porém, a licitação prevê prazo de contratação 36 (trinta e seis meses) meses.
46. Com a divergência entre os valores estimados para o período de 12 (doze) meses e a não inclusão de estimativas de preços para 36 (trinta e seis) meses, gerou-se dúvidas razoáveis e espaço para subjetividade tanto no que concerne à formulação das propostas pelos licitantes, como quanto à fase de julgamento das mesmas pela Administração, cf. consta no **item “3” do parágrafo 33**.
47. Por fim, é de se salientar que a análise comparativa do Edital e seu respectivo Projeto Básico revela a existência de divergência e falta de clareza, que podem gerar subjetividade na apreciação da qualificação econômico financeira dos licitantes, cf. consta nos **itens 5 e 6 do parágrafo 33**.
48. Isso porque há previsões diferentes de qual será o percentual aplicável para comprovação de **Patrimônio Líquido mínimo** (5% a 10%) e, tanto para este índice, quanto para o índice de **Capital Circulante Líquido** não fica claro se ambos serão calculados tomando por base o valor estimado para as despesas em 12 (doze) ou 36 (trinta e seis) meses, cf. consta nas redações dos itens 9.6.7 e 9.6.8 do Edital e dos itens 18.1.1.III e 18.1.1.IV do Projeto Básico¹⁹.
49. Pois bem.
50. A **análise de seletividade resultou em índices que apontam para a necessidade de implementação de ação de controle específica** para que sejam apreciadas as questões comunicadas pela autora.
51. Além disso, **as evidências coletadas são suficientes para prover indicativos de plausibilidade para os cinco itens selecionados para aferição preliminar**.
52. Ao menos em hipótese, pois, há que se admitir que a opção pelo prazo de contratação de 36 (trinta e seis) meses, parece não estar devidamente justificada; que as estimativas de preços estão divergentes e podem estar subestimadas (elaboradas para 12 e

¹⁹ Vide transcrições nas notas nºs 7 a 10.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria Geral de Controle Externo- SGCE

não 36 meses); que há espaço para entendimentos divergentes quanto à formulação das propostas comerciais pelos licitantes; que índices que serão utilizados para aferir a qualificação econômico financeira não estão objetivamente definidos. Todos esses elementos reunidos podem propiciar condições para julgamentos subjetivos, e, por isso mesmo, para tratamento não isonômico dos competidores.

53. Ressalte-se que de acordo com documentos extraídos da plataforma Licitações-e, do Banco do Brasil, por meio da qual o **Pregão Eletrônico n. 022/2022/SML/PVH** está sendo processado, **o certame já foi aberto e se encontra em fase de análise das propostas e documentação de habilitação dos licitantes**, cf. ID's=1170397 e 1170398.

3.1. Sobre o pedido de concessão de Tutela Antecipatória

54. Determina o art. 11 da Resolução n. 291/2019/TCE-RO, que, na hipótese de o Procedimento Apuratório Preliminar estar acompanhado de pedido de medida de urgência, a SGCE deverá encaminhar manifestação sobre a presença ou não dos pressupostos da plausibilidade jurídica e do perigo da demora, sob a ótica exclusiva do interesse público, de modo a não comprometer a utilidade da medida requerida.

55. Por sua vez, o art. 108-A do Regimento Interno prevê que a concessão de tutela antecipatória dependerá de fundado receio de consumação, reiteração ou de continuação de lesão ao erário ou de grave irregularidade, e estando presente justificado receio de ineficácia da decisão final.

56. De acordo com o que foi relatado no item anterior, em aferição preliminar amostral, tem-se que ao menos parte das possíveis irregularidades comunicadas pela reclamante H R Vigilância e Segurança Ltda., no âmbito do Pregão Eletrônico n. 022/2022/SML/PVH, apresentam plausibilidade jurídica, diante dos elementos probantes trazidos aos autos.

57. Ao menos em hipótese, há que se admitir que a opção pelo prazo de contratação de 36 (trinta e seis) meses, parece não estar devidamente justificada; que as estimativas de preços estão divergentes e podem estar subestimadas (elaboradas para 12 e não 36 meses); que há espaço para entendimentos divergentes quanto à formulação das propostas comerciais pelos licitantes; que os índices que serão utilizados para aferir a qualificação econômico financeira não estão objetivamente definidos. Todos esses elementos reunidos podem propiciar condições para julgamentos subjetivos, e, por isso mesmo, para tratamento não isonômico dos competidores. Além disso, a indefinição quanto ao prazo de contratação tem o condão de prejudicar a formulação das propostas das licitantes, que por sua vez, pode dificultar a administração em obter a proposta mais vantajosa.

58. Assim, havendo o perigo de demora e fundado receio de consumação de grave irregularidade, propõe-se, em cognição preliminar não exauriente, que seja concedida a tutela antecipatória requerida, especificamente no que concerne à suspensão da licitação na situação em que se encontra.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria Geral de Controle Externo- SGCE

59. Reforça-se que de acordo com documentos extraídos da plataforma Licitações-e, do Banco do Brasil, por meio da qual o **Pregão Eletrônico n. 022/2022/SML/PVH** está sendo processado, **o certame já foi aberto e se encontra em fase de análise das propostas e documentação de habilitação dos licitantes**, cf. ID's=1170397 e 1170398.

4. CONCLUSÃO E PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

60. Ante o exposto, presentes os requisitos de seletividade da informação constante neste Procedimento Apuratório Preliminar, remeta-se os autos ao relator para análise da tutela de urgência, propondo-se a concessão, conforme análise no item 3.1.

61. Após, propõe-se o encaminhamento dos autos ao controle externo, para realização de ação de controle específica, salientando-se a presença de requisitos necessários para o processamento dos autos na categoria de “Representação”.

Porto Velho, 15 de março de 2022.

Flávio Donizete Sgarbi

Técnico de Controle Externo – Matrícula 170
Assessor Técnico

SUPERVISIONADO:

Wesler Andres Pereira Neves

Auditor de Controle Externo – Matrícula 492
Coordenador – Portaria 447/2020



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria Geral de Controle Externo- SGCE

ANEXO – RESULTADO DA ANÁLISE DA SELETIVIDADE

• **Resumo da Informação de Irregularidade:**

| | |
|-----------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| ID_ Informação | 00516/22 |
| Data Informação | 11/03/2022 |
| Categoria de Interessado | Externo |
| Interessado | Empresa Representante - H R Vigilância e Segurança Ltda. - CNPJ n. 10.739.606/0001-05 |
| Descrição da Informação | Possíveis irregularidades relativas a cláusulas dissonantes, condições restritivas e falta de critérios objetivos para avaliar as qualificações dos competidores bem como as suas propostas comerciais, relativamente ao Pregão Eletrônico n. 022/2022/SML/PVH (proc. adm.09.01359.2021), que objetiva à contratação de serviços de “segurança patrimonial, desarmada e armada, com uso de arma letal, a serem executados nas dependências das unidades administrativas, nas Escolas Municipais, incluindo zona urbana, zona rural e ribeirinhas, nos anexos vinculados à Secretaria Municipal de Educação - SEMED, como Bibliotecas, centros municipais de arte e cultura escolar, Centro de Formação dos Profissionais da Educação e Conselho de Educação”. |
| Área | Administração |
| Nível de Prioridade Área Temática | Prioridade 2 |
| Subárea | Aquisição de bens e serviços |
| Nível de Prioridade Subárea | Prioridade 2 |
| População Porte | Grande |
| IEGM/IEGE | B |
| Sicouv | 40 |
| Opine Aí | 0,429187742 |
| Nível IDH | Alto |
| Recorrência | Sim |
| Unidade Jurisdicionada | Prefeitura Municipal de Porto Velho |
| Última Conta | Aprovação com Ressalvas |
| Média de Irregularidades | Nº Irregularidades < Média |
| Data da Auditoria | 13/08/2021 |
| Tempo da Última Auditoria | 1 |
| Município/ Estado | Porto Velho |
| Gestor da UJ | Hildon de Lima Chaves |
| CPF/CNPJ | 476.518.224-04 |
| Com Imputação de Débito/Multa | Com Histórico |
| Exercício de Início do Fato | 2022 |
| Exercício de Fim do Fato | 2025 |
| Ocorrência do Fato | Em andamento |
| Valor Envolvido | R\$ 66.608.375,76 |
| Impacto Orçamentário | 4,8253% |
| Indício de Fraude | Sem indício |
| Data da análise | 14/03/2022 |



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria Geral de Controle Externo- SGCE

• **Resumo da Avaliação RROMA**

| | ID_Informação | 00516/22 |
|----------------------|--------------------------------------------|-----------------------------|
| Relevância | Área (Temática) | 3 |
| | Subárea (Objeto) | 3 |
| | Categoria do Interessado | 1 |
| | População Porte | 9 |
| | IDH | 0 |
| | Ouvidoria | 1 |
| | Opine Aí | 0 |
| | IEGE/ IEGM | 3,6 |
| | Não Selecionado (Índice de Recorrência) | 3 |
| | Total Relevância | 23,6 |
| Risco | Última Conta | 0 |
| | Media de Irregularidades | 0 |
| | Tempo da Última Auditoria | 2 |
| | Gestor com Histórico de Multa ou Débito | 5 |
| | Índice de Fraude | 0 |
| | Total Risco | 7 |
| Materialidade | VRF - Valor de Recursos Fiscalizados | 10 |
| | Impacto Orçamentário (VRF/ Orçamento Ente) | 10 |
| | Sem VRF identificado | 0 |
| | Total Materialidade | 20 |
| Oportunidade | Data do Fato | 15 |
| Seletividade | Índice | 65,6 |
| | Qualificado | Realizar Análise GUT |

• **Resumo da Análise GUT**

| ID_Informação | 00516/22 |
|-----------------------|--------------------------------|
| Gravidade | 4 |
| Urgência | 4 |
| Tendência | 3 |
| Resultado | 48,00 |
| Encaminhamento | Propor Ação de Controle |

Em, 15 de Março de 2022



WESLER ANDRES PEREIRA NEVES
Mat. 492
COORDENADOR

Em, 15 de Março de 2022



FLÁVIO DONIZETE SGARBI
Mat. 170
TÉCNICO DE CONTROLE EXTERNO
ASSESSOR TÉCNICO