



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria-Geral de Controle Externo - SGCE
Coordenadoria Especializada em Instruções Preliminares – CECEX 7

PROCESSOS:	2630/20/TCE/RO (Principal) 3128/20/TCE/RO (Apensado)
JURISDICIONADO:	Departamento Estadual de Trânsito - DETRAN
SUBCATEGORIA:	Representação
INTERESSADO:	FBX Serviços de Segurança Ltda. (Processo 2630/20) Provisa Vigilância e Segurança Ltda. (Processo 3128/20)
ASSUNTO:	Representação com pedido de liminar em face do edital de Pregão Eletrônico n. 11/2020/DETRAN, relativo ao Processo SEI/RO n. 0010.175181/2020-60
DATA DA SESSÃO DE ABERTURA:	26.2.2021 ¹
MOMENTO DA FISCALIZAÇÃO:	Concomitante
RESPONSÁVEIS:	Neil Aldrin Faria Gonzaga, diretor-geral do DETRAN/RO, CPF n. 736.750.836-91; Flavia Lemos Felício, pregoeira, CPF n. 875.217.172-87; Philippe Dionísio Mendonça, CPF 907.008.482-15, presidente da CPLMS/DETRAN-RO – interino; Oscar Pereira de Souza Neto, CPF 419.976.202-78, gerente, responsável pelo termo de referência; Ana Carolina Lima Pereira, CPF 892.127.202-00, assessora, responsável pelo termo de referência; James Alves Padilha, CPF 894.790.924-68, diretor, responsável pelo termo de referência.
VOLUME DE RECURSOS FISCALIZADOS:	R\$ 28.475.114,04 (vinte e oito milhões, quatrocentos e setenta e cinco mil, cento e quatorze reais e quatro centavos) ²
RELATOR:	Conselheiro José Euler Potyguara Pereira de Mello

¹ Conforme publicação no Diário Oficial do Estado de Rondônia n. 28, de 9.2.2020.

² Valor previsto da despesa.



RELATÓRIO DE INSTRUÇÃO PRELIMINAR

1. CONSIDERAÇÕES INICIAIS

Trata-se de representação, com pedido de tutela provisória de urgência, formulada por FBX Serviços de Segurança Ltda. (Processo 2630/20 - principal) e por Provisa Vigilância e Segurança Ltda. (Processo 3128/20 – apensado), em que noticiam supostas irregularidades no edital do Pregão Eletrônico n. 11/2020, deflagrado pelo Departamento Estadual de Trânsito (DETRAN), nos termos do Processo SEI n. 0010.175181/2020-60.

2. O objeto da licitação é a contratação de empresa especializada na prestação de serviços de vigilância patrimonial preventiva, ostensiva e armada, no valor estimado de R\$ 28.475.114,04 (vinte e oito milhões, quatrocentos e setenta e cinco mil, cento e quatorze reais e quatro centavos).

3. A abertura da licitação estava com data marcada para 29.09.2020, mas foi suspensa pelo DETRAN em 25.9.2020 para análise de pedidos de esclarecimento de licitantes (p. 46 do ID 948297).

4. Recentemente, foi **remarcada a data de abertura do certame para 26.2.2021**, às 10:00h (horário de Brasília), conforme publicação no Diário Oficial do Estado de Rondônia n. 28, de 09.2.2020.

5. Registra-se, conforme alertado pelo próprio DETRAN, que a empresa representante FBX Serviços de Segurança Ltda. é a atual prestadora dos serviços de vigilância e assinou, recentemente, o 6º termo aditivo ao Contrato n. 18/2015. O prazo de vigência é de 12 (doze) meses, mas as cláusulas 3.1 e 3.2 estabelecem motivação para rescisão de comum acordo a assinatura de novo contrato.

2. HISTÓRICO DO PROCESSO

6. A representação sob o ID 942565 (**Processo n. 2630/20**), após ter passado pelos critérios de seletividade (ID 943214), foi apreciada pelo conselheiro relator, ocasião em que concedeu a tutela de urgência para suspender a licitação, eis que preenchidos os requisitos constantes no art. 3-A, da LC n. ° 154/1996 (DM 142/2020-GCJEPPM, ID 944231). Ainda, determinou a notificação dos responsáveis para que pudessem apresentar justificativas quanto aos termos da representação, no prazo de 5 (cinco) dias, e comprovar a suspensão da licitação.

7. Em atendimento, os jurisdicionados informaram que o critério de reajuste de preço foi alterado para repactuação e comprovaram que a licitação já havia sido suspensa *sine die* (ID 948297).

8. Na sequência, o conselheiro decidiu revogar a tutela antes concedida, sem prejuízo da continuidade da tramitação para instrução dos autos, eis que outras



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria-Geral de Controle Externo - SGCE
Coordenadoria Especializada em Instruções Preliminares – CECEX 7

irregularidades foram apontadas pela representante (DM 0150/2020-GCJEPPM, ID 952960).

9. Assim, os autos foram enviados para a análise técnica, mas, logo após, outra representação relativa ao mesmo objeto foi impetrada pela empresa Provisa Vigilância e Segurança Ltda.-Me, também com pedido de tutela de urgência (**Processo n. 3128/20**).

10. Esta representação (ID 369268), após passar pelos critérios de seletividade (ID 969774), teve decisão proferida pelo conselheiro relator (DM 0167/2020-GCJEPPM, de 27.11.2020 – ID 970571), em que decidiu não conceder o pedido de tutela por entender inexistentes seus fundamentos.

11. Conforme explicou o relator, o cerne da irrisignação da empresa Provisa cinge ao julgamento precedente, pela pregoeira, da impugnação ao edital apresentada pela empresa Proteção Máxima Vigilância e Segurança Ltda., oportunidade em que alterou as regras editalícias para exigir dos licitantes a comprovação de experiência mínima de 3 (três) anos de objeto semelhante ao da contratação.

12. De acordo com a manifestação da pregoeira de 5.11.2020, a alteração do edital se alicerçou no Acórdão n. 1214/2013 do TCU, quando o Plenário daquela Corte decidiu reconhecer a possibilidade legal de que fosse exigida experiência mínima de 3 (três) anos na execução de objeto semelhante ao da contratação pretendida. Com isso, evitaria a participação de empresas sem condições de atender a demanda da prestação dos serviços durante a execução contratual.

13. Ocorre que, o mesmo Plenário do TCU, por meio do Acórdão n. 2870/18, alterou sua decisão sobre o assunto, no sentido de que a exigência de estabelecimento de prazo mínimo para a comprovação de capacidade técnica deve estar devidamente justificada no procedimento licitatório.

14. O conselheiro continuou explicando que, “embora não se tenha trazido à lume, na ocasião da análise da impugnação que culminou com a alteração do edital, qualquer justificativa para a nova exigência, em decorrência da presunção de legitimidade dos atos praticados pela Administração Pública, até prova em contrário, todos os atos são emitidos em conformidade com a lei”.

15. Concluiu que “na ausência de provas que comprovem sua invalidade ou, no caso em apreço, diante da possibilidade de terem sido realizados estudos prévios pela Administração para justificar a exigência editalícia, presume-se a validez do ato administrativo”.

16. Com esses fundamentos, decidiu, entre outras medidas, pela oitiva prévia dos responsáveis pela licitação para responderem a representação e encaminharem cópia integral do respectivo processo administrativo, bem como a anexação da documentação ao Processo n. 2630/20.

17. Em atendimento, os responsáveis apresentaram justificativas prévias, que foram apreciadas pelo conselheiro relator, ocasião em que ele proferiu a DM 0183/2020-



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria-Geral de Controle Externo - SGCE
Coordenadoria Especializada em Instruções Preliminares – CECEX 7

GCJEPPM, de 18.12.20, no Processo 2630/20 (ID 979377), não concedendo a tutela provisória de urgência. Ainda, o edital e seus atos posteriores foram mantidos até nova decisão.

3. SÍNTESE DOS APONTAMENTOS FEITOS PELA EMPRESA FBX SERVIÇOS DE SEGURANÇA LTDA (PROCESSO 2630/20 – PRINCIPAL)

18. Segundo os argumentos da representante FBX Serviços de Segurança Ltda., o processo administrativo foi encaminhado à Procuradoria-Geral do DETRAN para análise da minuta do edital. Nessa ocasião, o procurador indicou que a Comissão de Licitações fizesse alterações no termo de referência, edital e minuta de contrato, no tocante aos critérios de recomposição do equilíbrio econômico do contrato, excluindo a recomposição por índice, deixando exclusivamente por repactuação. O procurador indicou ainda, segundo informa a representante, que a licitação fosse encaminhada para a análise do TCE-RO. Esse requisito não teria sido cumprido pelo DETRAN.

19. Além disso, a representante argumenta que consta no edital a obrigatoriedade de destacar os materiais nos demonstrativos de custos, com o respectivo ICMS, sendo que a licitação é de serviços.

20. Argumenta, ainda, que não consta no edital, previsão de desclassificação da licitante que deixar de demonstrar na planilha de custo algum item essencial à atividade ou previsto na CCT da categoria.

21. E mais, segundo a representante, considerando que a licitação é por lote e o edital exige da licitante vencedora patrimônio líquido (PL) superior a 10% do contrato, há necessidade de se esclarecer a consequência no caso de uma licitante arrematar um determinado número de lotes e não ter o PL compatível com os 10% do valor arrematado.

22. Segundo entende a representante, o edital deverá estabelecer se a licitante estará desclassificada ou se poderá desistir de um ou mais lotes para se adequar à exigência.

23. Outro ponto considerado ilegal pela representante é a exigência de declaração de condições e aparelhamento para a atividade de vigilância armada. Argumenta que a legislação que regulamenta a atividade só possibilita a compra de armas após a efetivação do contrato. Entende que o edital deva prever prazo suficiente a permitir a compra das armas após a assinatura do contrato.

24. Aponta, ainda, que o edital estabelece como condição para o pagamento das faturas o "aceite definitivo dos materiais", sendo que não há materiais, mas serviço a ser prestado.

25. Outro apontamento feito pela representante é que, embora tenha definido no edital o prazo de 30 (trinta) dias para o pagamento das faturas mensais, não há previsão de juros e correção monetária para o caso de atraso superior ao prazo estabelecido.

26. Por fim, aponta que o edital dispõe do prazo de 2 (duas) horas, contado da solicitação do pregoeiro no sistema, para o envio da proposta adequada ao último lance



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria-Geral de Controle Externo - SGCE
Coordenadoria Especializada em Instruções Preliminares – CECEX 7

ofertado após a negociação, sendo que a licitação inclui diversos lotes e com postos diferentes. Esse prazo seria insuficiente para a apresentação de mais de 300 (trezentas) planilhas distintas, segundo ela afirma.

4. SÍNTESE DOS APONTAMENTOS FEITOS PELA EMPRESA PROVISA VIGILÂNCIA E SEGURANÇA LTDA-ME (PROCESSO 3128/20 – APENSADO)

27. Em resumo, os pontos considerados irregulares pela empresa Provisa são relativos ao item 11.4.3, subitem “a.3” do edital (modificado após julgamento pela procedência de impugnação apresentada pela empresa Proteção Máxima Vigilância e Segurança Ltda.), no qual se exige a comprovação de capacidade técnica com experiência mínima de 3 (três) anos, o que estaria em desacordo com recente jurisprudência. Isso foi consequência da retificação feita no termo de referência, no item 12.2 – Qualificação Técnica - e seus subitens 12.2.1, 12.2.5 e 12.2.6.

5. DAS JUSTIFICATIVAS E DA ANÁLISE TÉCNICA DOS APONTAMENTOS DA FBX SERVIÇOS DE SEGURANÇA LTDA

28. Os servidores Neil Aldrin Faria Gonzaga, diretor-geral do DETRAN-RO, e Flávia Lemos Felício, pregoeira, apresentaram, conjuntamente, os esclarecimentos iniciais sobre os apontamentos formulados pela empresa FBX Serviços de Segurança Ltda. (ID 948297). Por essa razão, a análise também é conjunta.

29. Inicialmente, os jurisdicionados alertaram quanto à essencialidade dos serviços de vigilância patrimonial e pediram prioridade deste Tribunal na tramitação dos autos.

30. Apresentaram o histórico dos fatos ocorridos relacionados à licitação, a qual estava com data marcada para 29.9.2020, quando foi suspensa “*sine die*” em 25.9.2020 para análise de pedidos de esclarecimentos. Em seguida, no dia 28.9.2020, o DETRAN tomou ciência da DM 142/2020/ GCJEPPM.

5.1 Dos critérios de recomposição econômico/financeira do contrato

31. Sobre este ponto, os servidores confirmam que, após a indicação da Procuradoria Jurídica, a Assessoria de Projetos do DETRAN realizou a exclusão do item 11.13 e subitens do termo de referência e, conseqüentemente, e a CPLMS-DETRAN procedeu as alterações no edital e na minuta de contrato.

32. De fato, o termo de referência foi retificado. O documento SEI 0014474124 (ID 995761), passou a tratar das condições de reajustamento contratual exclusivamente por repactuação. Tanto que o conselheiro relator já havia considerado esses ajustes feitos pelo DETRAN, quando, na ocasião, revogou a tutela provisória de urgência antes concedida (DM 0150/2020-GCJEPPM, ID 952960).

33. Deve-se alertar, todavia, que, quando da republicação do edital, a minuta de contrato deverá seguir, obviamente, as mesmas disposições do edital retificado.

34. Portanto, superado este ponto.



5.2 Da suposta ausência de encaminhamento da licitação ao TCE-RO

35. Em relação à suposta ausência de encaminhamento da licitação para conhecimento do TCE-RO, os defendentes informam que não procede, eis que a CPLMS-DETRAN/RO cumpriu ao preconizado na Instrução Normativa n. 25/2009 em 11.9.2020, às 13:06:30, código de controle 637354263904009027.

36. Com razão os defendentes. Houve encaminhamento ao TCE-RO das informações relativas ao edital em questão, conforme exige a Instrução Normativa n. 25/2009/TCE-RO. A abertura da licitação estava com data marcada para 29.9.2020 e o aviso do certame foi disponibilizado no SIGAP em 11.9.2020 (p. 21, ID 948297).

37. Superado este apontamento.

5.3 Da obrigatoriedade de destacar os materiais nos demonstrativos de custos, com o respectivo ICMS

38. A defesa reconhece que houve falha no edital e esclarece que as pessoas jurídicas de direito privado que prestam serviço de vigilância e segurança patrimonial se enquadram no item 11.02, art. 8º da Lei 369/2009. Logo, estão sujeitas à retenção de ISSQN e não ICMS.

39. Dessa forma, justificam, ainda que o valor de custo dos insumos possa influenciar o valor dos serviços, trata-se de contratação exclusiva de serviços, não carecendo de destaque de alíquota de ICMS.

40. Dito isso, informam a exclusão do item 7.2.3 do edital.

41. Conforme reconhecido pelos jurisdicionados, assiste razão à representante. A considerar que o objeto da contratação é serviços, exclusivamente, não é o caso de indicação de valores relativos a ICMS na planilha de custo, mas de ISSQN.

42. A Lei Complementar n. 369, de 22.12.2009, do município de Porto Velho, no art. 8º, dispõe que:

Art. 8º O Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISSQN) tem como fato gerador à prestação dos serviços constantes da lista seguinte, ainda que esses não constituam atividade preponderante do prestador.

(...)

11.02. **Vigilância**, segurança ou monitoramento de bens e pessoas.

43. A exclusão do item 7.2.3 do edital, que mencionava a necessidade de detalhar o custo de ICMS na planilha de preços, foi confirmada no Adendo n. 1 (SEI 0016108631 – (ID 995761), publicado no Diário Oficial do Estado de Rondônia n. 28, de 9.2.2020.

44. Portanto, superado este apontamento.

5.4 Ausência de critérios de desclassificação da licitante que deixar de demonstrar na planilha de custo item essencial à atividade ou previsto na CCT da categoria.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria-Geral de Controle Externo - SGCE
Coordenadoria Especializada em Instruções Preliminares – CECEX 7

45. A representante aponta que “não consta, no edital, a hipótese de desclassificação da licitante que deixar de demonstrar na planilha de custo, algum item essencial a atividade ou previsto na CCT da categoria”.

46. Sobre essa questão, os jurisdicionados discordam com a representante. Argumentam que a IN n. 5/2017 já prevê as medidas a serem adotadas em casos de erros de preenchimento de planilha.

47. Sustentam que a própria Lei n. 8.666/93, em seu art. 43, § 3º, dispõe que é legal a promoção de diligências nas licitações, o que é confirmado por jurisprudência do TCU (Acórdão 2873/2014 – Plenário).

48. Assiste razão aos defendentes. De fato, é possível permitir correção de planilha durante o certame. Essa possibilidade, no entanto, não pode acarretar aumento do valor total já registrado que serviu de parâmetro comparativo entre os participantes. É nesse sentido o entendimento do Tribunal de Contas da União (Acórdão 1.811/2014 – Plenário; Acórdão 2873/2014 – Plenário; Acórdão 2.546/2015 – Plenário).

49. Não procede, portanto, o argumento da representante quanto a este ponto.

5.5 Da necessidade de constar critérios quanto à hipótese de licitante arrematar determinado número de lotes e não ter o PL compatível com os 10% do valor arrematado.

50. A representante entende que o edital deverá estabelecer critérios de julgamento para casos hipotéticos em que licitantes arrematem determinado número de lotes e não consigam comprovar a compatibilidade do Patrimônio Líquido; se estaria, nesse caso, desclassificada ou se poderia desistir de um ou mais lotes para se adequar à exigência.

51. Sobre esse ponto, os jurisdicionados justificam que, de fato, o edital foi omissivo, mas que não poderia ser a desclassificação a decisão a ser tomada pela pregoeira nessa hipótese. Esclarecem que, quando as licitantes participam do certame, elas não sabem ao certo quantos lotes vão vencer, o que impossibilita aferir antecipadamente a capacidade econômico-financeira. Conclui com a informação de retificação do termo de referência, que passa a ser:

12.3 Qualificação Econômico Financeira

Para a qualificação econômica é necessário:

a) Balanço patrimonial e demonstrações contábeis referentes ao último exercício social, comprovando índices de Liquidez Geral (LG), Liquidez Corrente (LC), e Solvência Geral (SG) superiores a 1 (um);

b) Capital Circulante Líquido 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 da contratação, tendo por base o balanço patrimonial e as demonstrações contábeis do último exercício social;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria-Geral de Controle Externo - SGCE
Coordenadoria Especializada em Instruções Preliminares – CECEX 7

c) Comprovação de patrimônio líquido de 10% (dez por cento) do valor estimado 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;

c.1) no caso do licitante classificado em mais de um item/lote, ao ferimento do cumprimento da disposição acima levará em consideração a soma de todos os valores referencias;

c.2) caso seja constatada a insuficiência de patrimônio líquido ou capital social para a integralidade dos itens/lotos em que o licitante estiver classificado, o Pregoeiro o convocará para que decida sobre a desistência do(s) item(ns)/lote(s) até o devido enquadramento a regra acima disposta;

c.3) as regras descritas nos itens b.1 e b.2 deverão ser observadas em caso de ulterior classificação de licitante que já se consagrou classificado em outro item (ns)/lote(s).

(Destaquei)

52. Pela nova redação apresentada, nota-se que foi incluído o subitem **c.2** prevendo os critérios que serão adotados no caso de a empresa arrematar itens/lotos distintos e não comprovar compatibilidade do PL para a totalidade. No caso, o pregoeiro o convocará para que decida sobre a desistência de item ou lote até o devido enquadramento à exigência.

53. Observa-se, então, que foi suprimida a lacuna levantada pela representante.

5.6 Da exigência de declaração de condições e aparelhamento para a atividade de vigilância armada

54. A representante sustenta que o edital deve prever prazo suficiente a permitir a compra das armas após a assinatura do contrato, eis que a legislação que regulamenta a atividade só possibilita a compra de armas após a contratação.

55. Nesse ponto, os jurisdicionados concordam que é justa a reclamação da representante e comunicam que o item 6.1.1 do termo de referência passa a dispor da seguinte redação:

ONDE SE LÊ:

"início da prestação dos serviços se dará no décimo dia imediatamente posterior ao recebimento da Ordem de Serviços, que deverá ser emitida e recebida no prazo máximo de 02 (dois) dias úteis após a assinatura do contrato, salvo justificativas devidamente acatadas pelo Departamento Estadual de Trânsito."

LEIA-SE:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria-Geral de Controle Externo - SGCE
Coordenadoria Especializada em Instruções Preliminares – CECEX 7

"Considerando a Legislação pertinente às empresas prestadoras de serviço de vigilância armada, em especial ao art. 127, da Portaria nº 3233/2012/DPF, o início da prestação de serviços dar-se-á em até 60 (sessenta) dias após a assinatura do contrato, conforme indicado na Ordem de Serviço que será emitida e recebida no prazo máximo de 15 (quinze) dias, da assinatura do Termo Contratual.

56. Como se vê, a alteração mencionada amplia o prazo para que a contratada possa iniciar os serviços. Se considerar o limite de 15 (quinze) dias para emissão/recebimento da ordem de serviço, mais o limite de 60 (sessenta) dias para o início dos serviços, a contratada terá o prazo de 75 (setenta e cinco) dias para disponibilizar o aparelhamento necessário para execução dos serviços/objeto.

57. De fato, de acordo com a norma brasileira, um dos documentos exigidos para aquisição de armas e munições por empresas de segurança é a apresentação de contrato.

58. A Portaria DPF Nº 3233 DE 10/12/2012, que disciplina as atividades de segurança privada, armada ou desarmada, desenvolvidas pelas empresas especializadas, pelas empresas que possuem serviço orgânico de segurança e pelos profissionais que nelas atuam, dispõe, sobre essa exigência, na Seção III, do Processo de Aquisição de Armas e Munições.

Art. 127º. As empresas de segurança especializadas e as que possuem serviço orgânico de segurança que desejarem adquirir armas e munições deverão apresentar requerimento dirigido ao Coordenador-Geral de Controle de Segurança Privada, informando a quantidade e especificações das armas e munições, anexando os seguintes documentos:

(...)

III - cópia do contrato firmado com o contratante do serviço, contendo o número de vigilantes, local da prestação do serviço e total de armas previsto para a execução do contrato, em vigor há, no máximo, seis meses;

(Destaquei)

59. Com relação ao que seria considerado “prazo suficiente” para aquisição do aparelhamento, conforme requereu a representante, este corpo técnico fica impossibilitado de opinar. Presume-se, portanto, que o prazo estendido pelo DETRAN (até 75 dias da assinatura do contrato) possibilita tal aparelhamento, razão porque conclui sanada a falha apontada no edital.

60. Ressalta-se que o item 6.1.1 do termo de referência corresponde ao item 2.5.1 do edital e à cláusula oitava (8.2) da minuta de contrato, que deverão, da mesma forma, ser republicados com tais alterações.

5.7 Do aceite definitivo dos materiais



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria-Geral de Controle Externo - SGCE
Coordenadoria Especializada em Instruções Preliminares – CECEX 7

61. A representante argumenta que o edital dispõe da expressão “aceite definitivo dos materiais” como critério de pagamento, quando a licitação é de serviço.

62. Em justificativas de defesa, os responsáveis informam que o termo de referência foi retificado para excluir a expressão relacionada a materiais.

63. De fato, no documento SEI 0014474124 (ID 995761), relativo ao termo de referência retificado, consta no item 9 – do pagamento:

9.1 O pagamento será MENSAL, será realizado no prazo máximo de 30 (trinta) dias contados após o aceite definitivo e do recebimento da documentação exigida na forma da Lei.

64. Esse item 9.1 do termo de referência corresponde ao item 15.1 do edital e a cláusula quinta da minuta de contrato. Esses anexos deverão, da mesma forma, ser republicados com tais alterações.

65. Tendo sido corrigida a falha formal, está superado o apontamento.

5.8 Da ausência de critérios de previsão de juros e correção monetária para o caso de atraso de pagamento

66. Em relação à ausência de previsão de juros e correção monetária em caso de atraso de pagamento, ponto reclamado pela representante, os jurisdicionados esclarecem que o termo de referência foi retificado, passando a reproduzir os critérios indicados na Instrução Normativa n. 5/2017.

67. Eis a nova redação do termo de referência:

9.11 Quanto o atraso do pagamento ocorrer exclusivamente por parte da CONTRATANTE, será acrescidos de atualização financeira qual ocorrerá da data do seu vencimento até a data do pagamento, com a seguinte descrição de juros de mora:

- taxa de 0,5% (meio por cento) ao mês.

9.11.1. Será apresentada justificativa do atraso para apreciação do Ordenador de Despesa, para identificação e imputação de ônus a quem deu causa. **Posto isto, DEFERIMOS e acatamos ao requerido mediante alterações postas acima.** (destaquei)

68. O critério de atualização financeira, mencionado no item 9.11 do termo de referência, está de acordo com o indicado no item 5, Anexo XI, da Instrução Normativa n. 5, de 26 de maio de 2017, referencial para as contratações de serviços terceirizados.

69. Recomenda-se, todavia, como complemento ao texto, que a equipe técnica do DETRAN acrescente as fórmulas indicadas no item 5, Anexo XI, da mesma IN 5/2017. Isso vai deixar mais evidente a forma de cálculo em eventual atraso de pagamento por parte da contratante, evitando transtornos por má interpretação pelas partes.

70. Sugere-se ainda, a exclusão do texto sem conexão com o critério de pagamento, certamente inserido de forma equivocada no item 9.11.1 do termo de referência,



qual seja “Posto isto, DEFERIMOS e acatamos ao requerido mediante alterações postas acima”.

5.9 Do prazo de 2 (duas) horas para o envio de proposta adequada ao último lance ofertado após a negociação

71. A representante entende ser insuficiente o prazo de 2 (duas) horas, conforme previsto em edital, para o envio de proposta adequada ao último lance ou valor negociado. Sustenta que são diversos lotes e postos diferentes, o que implica em mais de 300 (trezentas) planilhas distintas.

72. A questão levantada pela representante refere-se ao item 9.1.2 do edital de licitação que assim dispôs:

9.1.2. Fica estabelecido o prazo de 02 (duas) horas, contado da solicitação do pregoeiro no sistema para envio da proposta, adequada ao último lance ofertado após a negociação realizada, acompanhada, se for o caso, dos documentos complementares, quando necessários à confirmação daqueles exigidos neste Edital e já apresentados.

73. Quanto a este ponto, os jurisdicionados concordam que o prazo é insuficiente e que foi estendido para 12 (doze) horas a contar da convocação no sistema.

74. Diante da justificativa apresentada, entende-se sanada a falha apontada pela representante, até porque este corpo técnico não tem parâmetros para avaliar qual o prazo seria suficiente para adequação das planilhas.

75. Registra-se que no Adendo n. 1 (SEI 0016108631 – ID 995761, publicado no Diário Oficial do Estado de Rondônia n. 28, de 9.2.2020, além da informação de alteração do prazo a que se refere o item 9.1.2 do edital, há informação de alteração também nos itens 9.3, 10.1.2 e 11.2.1 do edital. Assim consta no adendo:

6. Fica alterado o item 9.1.2, 9.3, 10.1.2 e 11.2.1 do edital -PRAZO PARA ENVIO DE PROPOSTA/PLANILHA ATUALIZADA);

76. Contudo, não se localizou o texto das alterações, ou seja, o edital retificado.

5.10 Outros itens mencionados nas justificativas

77. Os jurisdicionados justificaram apontamentos que não foram localizados na representação da empresa FBX Serviços de Segurança Ltda. São eles:

78. Item 4.1 (p. 5, ID 948297) - NECESSIDADE DE ADEQUAÇÃO DO EDITAL PARA CONSTAR AS OBRIGAÇÕES E RESPONSABILIDADES DA CONTRATADA QUANTO AOS BENS APREENDIDOS E DEPOSITADOS NO PÁTIO DO DETRAN.

79. Item 4.2 (p. 5, ID 948297) - SUPOSTA ALEGAÇÃO DE CLÁUSULA INCOMPATÍVEL COM O OBJETO DA LICITAÇÃO.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria-Geral de Controle Externo - SGCE
Coordenadoria Especializada em Instruções Preliminares – CECEX 7

80. Item 4.3 (p. 6, ID 948297) MOTIVAÇÃO DA REDUÇÃO DO NÚMERO DE VIGILANTES.

81. Item 4.4 (p. 7, ID 948297) - DAS GUARITAS.

82. Item 4.5 (p. 7, ID 948297) - PLANILHA DE CUSTOS (INTRAJORNADA DOS VIGILANTES).

83. Item 4.6 (p. 8, ID 948297) - VALE TRANSPORTE.

84. Item 4.7(p. 8, ID 948297) - DAS ALÍQUOTAS DE PIS E COFINS.

85. Esses itens foram avaliados e considerados improcedentes pelos jurisdicionados, mas não foram visualizados na representação de ID 942565, impetrada pela empresa FBX Serviços de Segurança. Não são, portanto, incluídos nesta análise.

6. DAS JUSTIFICATIVAS E DA ANÁLISE TÉCNICA DOS APONTAMENTOS FEITOS PELA EMPRESA PROVISA VIGILÂNCIA E SEGURANÇA LTDA (PROCESSO 3128/20 – APENSADO)

86. A empresa Provisa Vigilância e Segurança Ltda. argumenta, em síntese, que a exigência contida no item 11.4.3, subitem a.3, do edital, está em desacordo com recente jurisprudência. Trata-se da experiência mínima de 3 (três) anos, requisito inserido no edital como condição de participação no certame, após recurso impetrado pela empresa Proteção Máxima Vigilância e Segurança Ltda.,

87. Na ocasião, a pregoeira acatou os fundamentos apresentados pela empresa Proteção Máxima, para inserir a exigência no edital, alicerçada no Acórdão n. 1214/2013 do TCU, em que foi reconhecida a possibilidade legal quanto à experiência mínima de 3 (três) anos na execução de objeto semelhante ao da contratação.

88. Ocorre que, segundo argumenta a Provisa Vigilância e Segurança, o mesmo Plenário do TCU, por meio do Acórdão n. 2870/18, reviu o entendimento sobre o assunto, no sentido de que a exigência de estabelecimento de prazo mínimo para a comprovação de capacidade técnica deve estar devidamente justificada no procedimento licitatório.

89. Em resposta a esse ponto, os responsáveis argumentam que, embora não conste estudos prévios sobre exigência de experiência mínima de 3 (três) anos, a alteração no edital visou resguardar os interesses da administração e prevenir problemas futuros de inexecução contratual.

90. Justificam que há necessidade de contratação de empresas com estabilidade no mercado e com condições de manter os serviços.

91. Informam que a inclusão da exigência no edital se baseou no Acórdão 1214/2013 do TCU e também na IN 5/2017, que dispõe em seu ANEXO VII – item 10.7 e 10.7.1 DIRETRIZES PARA ELABORAÇÃO DO ATO CONVOCATÓRIO, e ainda no ITEM 10.6, B:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria-Geral de Controle Externo - SGCE
Coordenadoria Especializada em Instruções Preliminares – CECEX 7

[...] b) comprovação que já executou objeto compatível, em prazo, com o que está sendo licitado, **mediante a comprovação de experiência mínima de três anos na execução de objeto semelhante ao da contratação**, podendo ser aceito o somatório de atestados;

(Destaquei).

92. Os responsáveis argumentam, ainda, que consideraram a singularidade do contrato, com destaque para a guarda de veículos alocados nos pátios do DETRAN, além de propriedade de terceiros e do patrimônio da autarquia, adquiridos ou construídos com recursos públicos, e/ou doações de terceiros.

93. Ressaltaram que o DETRAN já sofreu com descontinuidade/inexecução total ou parcial de diversos contratos, a exemplo dos contratos de limpeza e conservação, manutenção predial e construção da pista de teste prático de Jaru/RO; e que o encerramento prematuro de contratações, que poderiam perdurar por até 60 (sessenta) meses, em muitos casos, geram contratações emergenciais, o que causa atrasos e prejuízos aos serviços entregues à sociedade.

94. Essas foram as justificativas apresentadas pelos responsáveis.

95. Passa-se à análise técnica.

6.1. Análise técnica

96. A questão discutida refere-se ao item 12.2 e subitens do termo de referência, que dispõe:

12.2. Qualificação Técnica

Atestado de Capacidade Técnica (declaração ou certidão) fornecidos por pessoa jurídica de direito público ou privado, comprovando o desempenho da licitante em contrato pertinente e compatível em características, quantidades e prazos com o objeto da licitação, conforme delimitado abaixo:

12.2.1. Entende-se por pertinente e compatível em características o (s) atestado (s) que em sua individualidade ou soma de atestados, que contemplem objeto principal desta licitação, a prestação de serviços de vigilância/segurança patrimonial armada;

12.2.2. Entende-se por pertinente e compatível em quantidade o (s) atestado (s) que em sua individualidade ou soma de atestados concomitantes no período de execução (tendo sido os serviços/fornecimentos dos atestados prestados no mesmo período), contemplem no mínimo 50% (cinquenta por cento) do total do lote que a licitante está disputando;

12.2.3. Não cabem, portanto, para soma de atestado (s) para quantidades e prazos, a execução do objeto que tenha sido realizada em períodos distintos, ou não concomitantes.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria-Geral de Controle Externo - SGCE
Coordenadoria Especializada em Instruções Preliminares – CECEX 7

12.2.4. Poderá ser admitida, para fins de comprovação de quantitativo mínimo do serviço, a apresentação de diferentes atestados de serviços executados de forma concomitante, pois essa situação se equivale, para fins de comprovação de capacidade técnico-operacional, a uma única contratação.

12.2.5. Entende-se por pertinente e compatível em prazo o (s) atestado(s) que em sua individualidade ou soma de atestados **comprove experiência mínima de 3 (três) anos de objeto semelhante ao da contratação**, podendo ser aceito o somatório de atestados;

a) será aceito o somatório de atestados que comprovem que o licitante gerencia ou gerenciou serviços de terceirização compatíveis com o objeto licitado por período não inferior a 3 (três) anos.

b) É admitida a apresentação de atestados referentes a períodos sucessivos não contínuos, para fins da comprovação de que trata o subitem 12.2.5, não havendo a obrigatoriedade de os três anos serem ininterruptos.

97. Os dispositivos do termo de referência estão em harmonia com os subitens 10.6, b, 10.6.1 e 10.9 do anexo VI da Instrução Normativa 5/2017, do MPOG. Contudo, alguns critérios deverão ser observados para justificar tal exigência. É o que se passa a demonstrar.

98. A IN 5/2017/MPOG dispõe que:

10.6. Na contratação de serviço continuado, para efeito de qualificação técnico-operacional, a Administração **poderá** exigir do licitante:

a) declaração de que o licitante possui ou instalará escritório em local (cidade/município) previamente definido pela Administração, a ser comprovado no prazo máximo de 60 (sessenta) dias contado a partir da vigência do contrato;

b) comprovação que já executou objeto compatível, em prazo, com o que está sendo licitado, mediante a comprovação de experiência mínima de três anos na execução de objeto semelhante ao da contratação, podendo ser aceito o somatório de atestados;

c) no caso de contratação de serviços por postos de trabalho:

c.1. quando o número de postos de trabalho a ser contratado for superior a 40 (quarenta) postos, o licitante deverá comprovar que tenha executado contrato(s) com um mínimo de 50% (cinquenta por cento) do número de postos de trabalho a serem contratados;

c.2. quando o número de postos de trabalho a ser contratado for igual ou inferior a 40 (quarenta), o licitante deverá comprovar que tenha executado contrato(s) em número de postos equivalentes ao da contratação.

10.6.1 É admitida a apresentação de atestados referentes a períodos sucessivos não contínuos, para fins da comprovação de que trata a alínea



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria-Geral de Controle Externo - SGCE
Coordenadoria Especializada em Instruções Preliminares – CECEX 7

"b" do subitem 10.6 acima, não havendo obrigatoriedade de os três anos serem ininterruptos.

10.7. No caso de contratação de serviços por postos de trabalho (alínea "c" do subitem 10.6), será aceito o somatório de atestados que comprovem que o licitante gerencia ou gerenciou serviços de terceirização compatíveis com o objeto licitado por período não inferior a 3 (três) anos.

10.7.1. É admitida a apresentação de atestados referentes a períodos sucessivos não contínuos, para fins da comprovação de que trata o subitem 10.7 acima, não havendo obrigatoriedade de os três anos serem ininterruptos.

10.8. Somente serão aceitos atestados expedidos após a conclusão do contrato ou se decorrido, pelo menos, um ano do início de sua execução, exceto se firmado para ser executado em prazo inferior.

10.9. Poderá ser admitida, para fins de comprovação de quantitativo mínimo do serviço, a apresentação de diferentes atestados de serviços executados de forma concomitante, pois essa situação se equivale, para fins de comprovação de capacidade técnico operacional, a uma única contratação.

(Destaquei)

99. De fato, o Tribunal de Contas da União (TCU) vinha reconhecendo a possibilidade de exigir experiência mínima de 3 (três) anos para contratação de serviços continuados, como critério de qualificação técnico-operacional.

100. Esse critério foi incluído na IN 2/2008 em cumprimento ao Acórdão 1.214/2013-Plenário, que teve origem em trabalho realizado por grupo de estudos formado para apresentar propostas para minimizar os problemas enfrentados pela administração na contratação da prestação de serviços de natureza contínua. O entendimento foi de que a exigência de tal critério pudesse assegurar a solidez do futuro contratado e, com isso, a boa execução do objeto. Nesse sentido, tem-se os Acórdãos 2.939/2010-Plenário, 8.364/2012-2ª Câmara, 1.340/2013-Plenário, 2.434/2013-Plenário e 2.167/2014-Plenário.

101. Posteriormente, a questão foi rediscutida por meio do Acórdão n. 2870/2018 – TCU – Plenário, por ser tema recorrente em processos naquela Corte de Contas (TCs 027.311/2016-3, 008.184/2017-8, 023.487/2018-6 e 027.471/2018-7).

102. A Lei 8.666/1993, em seu art. 30, § 5º, veda “exigência de comprovação de atividade ou de aptidão com limitações de tempo ou de época ou ainda em locais específicos, ou quaisquer outras não previstas nesta Lei, que inibam a participação na licitação”.

103. Já o inciso II, do mesmo artigo, admite exigência de “comprovação de aptidão para desempenho de atividade pertinente e compatível em características, quantidades e prazos com o objeto da licitação ...”.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria-Geral de Controle Externo - SGCE
Coordenadoria Especializada em Instruções Preliminares – CECEX 7

104. No entanto, contratos de terceirização para serviços contínuos são, em regra, firmados por prazo inicial de 12 (doze) meses, prorrogáveis sucessivamente por até 60 (sessenta) meses. Por ser facultativa, a contratação se limitará aos primeiros 12 (doze) meses somente se a contratada não executar bem o serviço. Caberá à administração, nesse caso, não prorrogar o contrato.

105. Assim, 3 (três) anos de experiência mínima, para comprovação de qualificação técnico-operacional, supera o prazo estipulado na relação contratual inicial, caracterizando em princípio, exigência incompatível com objeto licitado, contrariando o inciso II do art. 30 da Lei 8.666/1993.

106. Foi esse o entendimento mais recente do TCU, que considerou também que o impedimento à participação de empresas com menos de 3 (três) anos de existência dificulta a entrada a novos concorrentes no setor em que se insere a contratação, em especial no caso de serviços em que o setor público é contratante proeminente, como é o caso da segurança armada.

107. Além disso, a exigência restringe a competitividade do certame, já que quanto mais exigências de qualificação, menor o número de empresas aptas a cumpri-las.

108. Nesse sentido, o TCU concluiu que a experiência anterior em lapso temporal superior ao prazo inicial do contrato deve ser objeto de adequada fundamentação, baseada em estudos prévios à licitação e na experiência pretérita do órgão contratante, que indiquem ser tal lapso indispensável para assegurar prestação do serviço em conformidade com as necessidades específicas do órgão, por força da sua essencialidade, quantitativo, risco, complexidade ou qualquer outra particularidade.

109. O TCU indicou, também, que o órgão contratante avalie os reflexos da restrição no desenvolvimento do setor do serviço pretendido.

110. Assim, o TCU ressaltou que fez bem o MPOG ao prever, no 10.6 do anexo VI da Instrução Normativa 5/2017, **possibilidade** de a administração exigir experiência mínima de 3 (três) anos, em vez de determinar, como lhe havia recomendado o TCU; e que teria feito ainda melhor se houvesse assinalado que essa possibilidade está restrita aos casos em que as circunstâncias da prestação do serviço a ser contratado assim recomendem.

111. No caso da licitação do DETRAN, objeto da presente análise, a justificativa foi de que, embora não conste estudos prévios sobre exigência de experiência mínima de 3 (três) anos, a alteração no edital visou resguardar os interesses da administração e prevenir problemas futuros de inexecução contratual.

112. Entende-se que houve equívoco por parte dos defendentes ao interpretar o que seria objeto de estudo prévio à licitação.

113. Ainda que não se tenha exigido esse critério em licitações anteriores, é possível sim exigir para efeito das próximas contratações, desde que adequadamente fundamentado.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria-Geral de Controle Externo - SGCE
Coordenadoria Especializada em Instruções Preliminares – CECEX 7

114. O que deve ser demonstrado em estudos é a experiência nesse tipo de contratação; o histórico dos últimos contratos de vigilância patrimonial; se houve má prestação nesses serviços em decorrência de inexperiência da contratada; deve ser demonstrado, tecnicamente, que esse prazo mínimo de experiência das empresas do ramo de vigilância patrimonial é elemento essencial para assegurar a boa prestação do serviço.

115. Não há dúvidas de que os serviços envolvidos na pretensa contratação oferecem risco em face da guarda de veículos nos pátios do DETRAN e da sua própria estrutura. Contudo, não se visualiza fundamentação consistente para afirmar que empresas com experiência com mais ou menos de 3 (três) anos estão mais ou menos aptas a assegurar a perfeita execução de contratos de tal natureza.

116. Também não se visualizou qualquer avaliação sobre os reflexos da restrição no desenvolvimento do setor do serviço pretendido, como indica o TCU.

117. Por essas razões, a opinião técnica é pela procedência deste ponto da representação, tendo em vista a exigência indevida de experiência mínima de 3 (três) anos como condição de comprovação de qualificação técnica, constante no item 12.2.5 do termo de referência, anexo do edital, considerada restritiva à competitividade, o que contraria o art. 3º, § 1º, inciso I, da Lei nº 8.666/93.

6.2. Do exame das responsabilidades

118. Quanto aonexo causal, que indica a ligação da conduta do agente e a irregularidade, registra-se que Flávia Lemos e Philippe Dionísio estão indicados pelo fato de terem analisado, juntamente com os responsáveis pelo termo de referência, a questão reclamada pela representante e mantido a exigência no edital.

119. Os demais servidores Oscar Pereira de Souza Neto, Ana Carolina Lima Pereira, James Alves Padilha, da Assessoria de Projetos – ASSESPROJ e Gerência de Contratos e Convênios – GERCONV, são indicados por serem responsáveis pela elaboração do termo de referência; Neil Aldrin, pela aprovação do termo de referência.

7. CONCLUSÃO

120. Feita a análise técnica, pelas razões expostas ao longo desse relatório, entende-se, nesta fase processual, pela **procedência**, em tese, do ponto representado pela empresa Provisa Vigilância e Segurança Ltda., objeto do Processo n. 3128/20 (apensado ao Processo n. 2630/20), em razão da seguinte irregularidade:

7.1. De responsabilidade de **Flávia Lemos Felício**, CPF n. 875.217.172-87, pregoeira; **Philippe Dionísio Mendonça**, CPF 907.008.482-15, presidente da CPLMS/DETRAN-RO – interino; **Oscar Pereira de Souza Neto**, CPF 419.976.202-78, gerente; **Ana Carolina Lima Pereira**, CPF 892.127.202-00, assessora; **James Alves Padilha**, CPF 894.790.924-68, diretor e **Neil Aldrin Faria Gonzaga**, CPF n. 736.750.836-91, diretor-geral do DETRAN.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria-Geral de Controle Externo - SGCE
Coordenadoria Especializada em Instruções Preliminares – CECEX 7

a. Exigir experiência mínima de 3 (três) anos como condição de comprovação de qualificação técnica, conforme item 12.2.5 do termo de referência, anexo do edital, sem que tenha apresentado justificativas consistentes relacionadas a estudos prévios à licitação e à experiência pretérita do órgão contratante, que indiquem ser tal lapso indispensável para assegurar prestação do serviço e, ainda, sem avaliar os reflexos da restrição no desenvolvimento do setor do serviço pretendido. A exigência, sem as mencionadas justificativas, é considerada restritiva à competitividade, o que contraria o art. 3º, § 1º, inciso I, da Lei nº 8.666/93.

121. Ressalta-se que, tomando por base o escopo dessa análise, mediante a correção da mencionada cláusula tida como restritiva, o edital está apto a seguir os trâmites regulares.

122. Em relação à representação da empresa FBX Serviços de Segurança Ltda., a opinião técnica é pela **procedência parcial**, mas sem apontamento de irregularidades e responsabilidades. As falhas apontadas, e que foram consideradas procedentes, já foram corrigidas pela administração do DETRAN, conforme detalhado no tópico 5 deste relatório.

8. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

123. Ante o exposto, propõe-se ao conselheiro relator:

a. **Determinar a retificação do edital** para exclusão da cláusula restritiva, conforme detalhado no item 6.1 do relatório, com sua conseqüente republicação e reabertura do prazo legal, de forma a possibilitar a ampla participação de possíveis interessados;

b. **Determinar a audiência** dos responsáveis indicados no subitem 7.1 para, querendo, se manifestarem sobre a conclusão técnica;

c. **Considerar parcialmente procedentes** os fatos representados pela empresa FBX Serviços de Segurança Ltda. (Processo 2630/20 – principal), mas sem apontamento de irregularidades e responsabilidades, eis que já foram corrigidas pela administração do DETRAN;

d. **Recomendar** a inclusão no item 9.11 do termo de referência, as fórmulas indicadas no item 5, Anexo XI, da Instrução Normativa n. 5, de 26 de maio de 2017, relacionadas ao critério de atualização financeira, para deixar evidente o método de cálculo em eventual atraso de pagamento;

e. **Recomendar** a exclusão do texto sem conexão com o critério de pagamento, no item 9.11.1 do termo de referência, qual seja: “Posto isto, DEFERIMOS e acatamos ao requerido mediante alterações postas acima”;

f. **Determinar** que seja disponibilizado no processo administrativo SEI/RO 0010.175181/2020-60 o edital e seus anexos devidamente retificados.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria-Geral de Controle Externo - SGCE
Coordenadoria Especializada em Instruções Preliminares – CECEX 7

Porto Velho, 12 de fevereiro de 2021.

Elaboração:

SANTA SPAGNOL
Auditora de Controle Externo
Assessora Técnica da SGCE
Matrícula 423

Supervisão:

NADJA PAMELA FREIRE CAMPOS
Auditora de Controle Externo – Matrícula 518
Coordenadora de Instruções Preliminares

Em, 22 de Fevereiro de 2021



NADJA PAMELA FREIRE CAMPOS
Mat. 518
COORDENADOR DA COORDENADORIA
ESPECIALIZADA DE CONTROLE
EXTERNO 7

Em, 22 de Fevereiro de 2021



SANTA SPAGNOL
Mat. 423
AUDITOR DE CONTROLE EXTERNO
ASSESSOR TÉCNICO