



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

PROCESSO:	810/2020
UNIDADE JURISDICIONADA:	Prefeitura Municipal de Porto Velho
INTERESSADO:	Provisa Vigilância E Segurança Ltda-Me, CNPJ n. 26.156.245/0001-04
SUBCATEGORIA:	Representação
ASSUNTO:	Possíveis irregularidades no Pregão Eletrônico nº 149/2019SML/PMPV, com pedido de suspensão cautelar.
RESPONSÁVEL:	Marcus Vinícius de Oliveira Costa – secretário adjunto municipal de Saúde – Semusa, CPF n. 751.989.242-53 Adila de Souza Alexandre – diretora do departamento administrativo – Semusa, CPF n. 822.858.882-87 Janíni França Tibes, pregoeira municipal, CPF n. 835.035.602-20
MOMENTO DA FISCALIZAÇÃO	Posterior
VOLUME DE RECURSOS FISCALIZADOS:	R\$ 17.916.216,36 ¹
RELATOR:	Conselheiro Francisco Carvalho da Silva

RELATÓRIO DE INSTRUÇÃO PRELIMINAR

1. CONSIDERAÇÕES INICIAIS

Trata-se de representação formulada pela empresa Provisa Vigilância E Segurança Ltda-Me, inscrita no CNPJ n. 26.156.245/0001-04, a qual noticiou possíveis irregularidades referenteS ao Pregão Eletrônico nº 149/2019SML/PMPV, cujo valor estimado da licitação corresponde a R\$ 17.916.216,36.

2. HISTÓRICO DO PROCESSO

2. Em resumo, a representante afirma que a pregoeira municipal publicou uma errata modificando algumas condições de participação no certame e incluiu o subitem 10.4.1.3 no edital, que passou a exigir atestados de capacidade técnica capazes de comprovar que o licitante gerencia ou gerenciou serviços de terceirização compatíveis com o objeto

¹ Valor anual estimado dos postos conforme edital pg. 78 (ID 897605).



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

licitado por período mínimo de 3 (três) anos, contrariando entendimento do Tribunal de Contas da União –TCU.

3. Por meio da Decisão Monocrática n. 0050/2020/GCFCS/TCE-RO (ID 874636), o conselheiro relator, Francisco Carvalho da Silva, conheceu a representação, **indeferiu o pedido de tutela inibitória** e, por fim, determinou a análise do caso pela Secretaria Geral de Controle Externo, a qual passa-se a fazê-la.

3. ANÁLISE TÉCNICA

3.1. Pregão Eletrônico nº 149/2019/SML/PMPV (Processo Administrativo n. 08.00211/2019).

Alegações da representante

4. A representante alega que foi publicada uma errata modificando algumas condições de participação no certame, dentre elas a inclusão do subitem 10.4.1.3 no edital, que passou a exigir atestados de capacidade técnica capazes de comprovar que o licitante gerencia ou gerenciou serviços de terceirização compatíveis com o objeto licitado por período mínimo de 3 (três) anos.

5. Afirma que o Termo de Referência (Anexo II do Edital), em seu item 11.1, estabelece em 12 (doze) meses a vigência do contrato e seria desarrazoado impor aos licitantes interessados experiência superior a 3 (três) anos. Argumenta que referida exigência restringe significativamente a competitividade do procedimento licitatório e está incompatível com o atual entendimento do Tribunal de Contas da União –TCU, além de afastar a seleção da proposta mais vantajosa e violar os princípios basilares da administração pública, como os da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da eficiência, da probidade administrativa, da economicidade e da obtenção de competitividade.

6. Em posterior petição (ID 891519), a representante informou que sagrou-se vencedora em outro certame realizado pelo município de Porto Velho, com objeto idêntico ao Pregão Eletrônico 149/2019², contudo, para apenas um posto de vigilância, e com valor bem abaixo do que fora adjudicado no referido pregão, o que ensejaria prejuízo para a administração municipal.

Análise Técnica

7. Em acesso ao portal da transparência³ da prefeitura do município de Porto Velho, localizou-se o Pregão Eletrônico n. 149/2019, cujo objeto é a contratação de empresa especializada em serviços de vigilância e segurança patrimonial armada e desarmada diurno e noturno, para atender às unidades de saúde e administrativas da secretaria municipal de saúde – Semusa.

² Processo administrativo n. 21.00001/2020, edital do pregão eletrônico n. 044/2020.

³ <https://transparencia.portovelho.ro.gov.br/Site/Principal/>



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

8. Após impugnação ao certame apresentada pela empresa Columbia Segurança e Vigilância Patrimonial LTDA, inscrita no CNPJ n. 02.050.778/0001-30 ao item 10.4.1 do edital, alegando que este item deveria ser impugnado pois, em suma, não detalharia o tipo de posto de trabalho e não fora cobrado o prazo mínimo de três anos como ocorre nas licitações da maioria dos órgãos públicos, a pregoeira exarou sua manifestação⁴ nos seguintes termos:

[...]

2. MANIFESTAÇÃO DA PREGOEIRA

Ressalto que, os aspectos impugnados versam sobre questões técnicas do Termo de Referência e obrigações contratuais, para auxiliar o julgamento desta Pregoeira, a peça impugnatória foi submetido à SEMUSA, para que, na condição de Órgão Requisitante dos Serviços manifestasse-se. Igualmente, foram encaminhadas ao Departamento de Editais e Normas Licitatórias para que, na condição de Departamento responsável pela convalidam do Termo de Referência e elaboração do Edital manifestassem-se. Ademais, informo as respostas à impugnação seguem fragmentada em tópicos.

[...]

b. ITEM 10.4.1 - EDITAL

A SEMUSA, através do Departamento Administrativo manifestou-se modificando a descrição do item 8.1.3 do Termo de Referência (concomitantemente houve alteração do item 10.4.1 do Edital) e acrescentou os itens 8.1.3.1 e 8.1.3.3, conforme fls. 664 a 669 dos autos, transcritos a seguir:

[...]

8.1.3.3. Para comprovação de prazo mínimo, **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**. É admitida a apresentação de atestados referentes a períodos sucessivos não contínuos, para fins da comprovação de que trata este item, não havendo obrigatoriedade de os três anos serem ininterruptos. Conforme dispõe o item 10.7 e 10.7.1, do ANEXO VII-A da UN 05/2017.

Nesse íterim, considerando as modificações nos itens 10.4.1, 10.4.1.1, 10.4.1.2, 10.4.1.3, 10.4.1.4 e 10.4.1.5 do Edital, **julgo procedente, nesse ponto, à impugnação**.

Publico à peça impugnatória e a presente resposta, para ciência de todos os interessados.

⁴ ID 897978



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

9. Em 11.3.2020, foi republicado o edital⁵ da licitação com as alterações efetuadas, dentre elas houve a inclusão do item 10.4.1.3, no qual é exigida qualificação técnica com comprovação de prazo mínimo não inferior a 3 (três) anos.

10. Destaca-se que a representante ingressou com impugnação à alteração efetuada no edital e termo de referência, que culminou em sua desclassificação do certame. Tal impugnação foi conhecida e respondida⁶ pela pregoeira responsável, senhora Janine França Tibes, como improcedente em seu mérito.

11. A senhora pregoeira baseou sua manifestação na resposta apresentada pela comissão técnica⁷ da Semusa quanto às alterações técnicas estarem fundamentadas pela IN 05/2017 anexo VII-A item 10.7 e 10.7.1, justificando a necessidade de escolha da melhor capacidade técnica e garantias de execução do serviço.

12. Referida manifestação da comissão técnica foi lavrada pela senhora Adila de Souza Alexandre – diretora do departamento administrativo – Semusa, tendo o de acordo do senhor Marcus Vinícius de Oliveira Costa – secretário adjunto municipal de saúde – Semusa.

13. A pregoeira sustentou seu posicionamento em jurisprudência do Tribunal de Contas da União anterior à edição da IN 05/2017, a qual era favorável à exigência de comprovação de experiência mínima de três anos.

14. Ocorre que, conforme indicado pela representante, o Tribunal de Contas da União manifestou-se novamente sobre o tema por meio do Acórdão n. 2870/2018 TCU-Plenário. Na oportunidade, o ministro Walton Alencar Rodrigues foi o relator dos autos TC 040.330/2018-4, e emitiu seu Voto nos seguintes termos:

[...]

Noto que a questão de fundo destes autos, **a possibilidade de exigir comprovação de 3 anos de experiência** para contratação de serviços continuados, tema recorrente em processos desta Corte, como, por exemplo, nos TCs 027.311/2016-3, 008.184/2017-8, 023.487/2018-6 e 027.471/2018-7, **merece ser revisitada**, para evitar a banalização que vem ocorrendo.

O § 5º do art. 30 da Lei 8.666/1993 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”.

O inciso II, do mesmo artigo, por sua vez, admite exigência de “comprovação de aptidão para desempenho de atividade pertinente e

⁵ ID 897605

⁶ ID 897999

⁷ ID 897980



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

compatível em características, quantidades e prazos com o objeto da licitação (...).”.

Ocorre que contratos de terceirização para serviços contínuos são, em regra, firmados por prazo inicial de 12 meses, prorrogáveis sucessivamente por até 60 meses. Por ser facultativa, a contratação somente será de 12 meses se a contratada não prestar um bom serviço. Evidenciando-se que não possui condições de prestá-lo a contento, caberá à Administração não prorrogar o contrato.

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

O impedimento à participação de empresas com menos de 3 anos de existência dificulta a entrada a novos concorrentes no setor em que se insere a contratação, principalmente no caso de serviços em que o setor público é contratante proeminente, como é o caso da segurança armada.

Além disso, **restringe a competitividade do certame**, pois quanto mais exigências de qualificação, menor o número de empresas aptas a cumpri-las.

Por se tratar de exigência de qualificação com potencial de restringir o caráter competitivo do certame e o desenvolvimento do setor em que se insere o objeto da contratação, 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.

Convém, também, que o órgão contratante sopesse os reflexos da restrição no desenvolvimento do setor do serviço pretendido. (grifamos)

[...]

15. Por sua vez, o Plenário do TCU manifestou-se da seguinte forma:

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo Relator, em:

[...]

9.2.1. para fins de qualificação técnico-operacional, **pode ser exigida comprovação de experiência mínima de três anos**, na execução de serviços continuados **compatíveis em características e quantidades com**



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

o objeto da licitação, executados de forma sucessiva e não contínua, a teor do disposto nos subitens 10.6, “b”, e 10.6.1 do anexo VI da Instrução Normativa 5/2017, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG), **desde que as circunstâncias específicas da prestação do serviço assim recomendem, o que deve ser objeto de adequada fundamentação, baseada em estudos prévios à licitação e na experiência pretérita do órgão contratante;**

[...] (grifamos)

16. Observa-se que o TCU entende que a exigência de comprovação de experiência mínima de 3 (três) anos deve ser compatível com o objeto da licitação e desde que esteja devidamente fundamentada em estudos anteriores ao certame.

17. No caso em apreço, verifica-se que o edital do Pregão Eletrônico n. 149/2019/SML/PMPV, em seu item 11, subitem 11.1, estabeleceu a vigência da contratação em 12 (doze) meses, podendo ser prorrogada em iguais e sucessivos períodos até o limite de estabelecido no artigo 57, II, da Lei 8.666/93 e suas alterações.

18. Conforme já exposto anteriormente, a exigência de experiência mínima de 3 (três) anos só foi incluída na republicação do edital por meio da inclusão do subitem 10.4.1.3.

19. Pois bem.

20. Na presente análise, corrobora-se com o entendimento do Tribunal de Contas da União, segundo o qual a exigência de experiência mínima de 3 (três) anos impede a participação de novos competidores, restringindo a competitividade nos certames e tendo impacto no desenvolvimento do setor onde se insere o objeto da contratação.

21. Com relação à previsão contida na IN n. 5/2017, observa-se que tal exigência pode ser efetuada, contudo, não é uma obrigação, conforme transcrição abaixo:

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

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;

22. Como bem explanado pelo TCU, tal exigência deverá ser fundamentada em estudos prévios à licitação e experiência pretérita do órgão contratante. Ademais, tal exigência deve ser correspondente ao prazo inicial de contratação, que é de 12 (doze) meses, o que torna a exigência de experiência mínima de 3 (três) anos desarrazoada, contrariando o inciso II do art. 30 da Lei 8.666/1993.

23. Assim, considerando que não houve fundamentação baseada em estudos prévios à licitação e experiência pretérita do órgão contratante capazes de sustentar tal



exigência, visto que a alteração ocorreu no decorrer do certame, tendo a administração sido instada por outra empresa, este corpo técnico entende assistir razão à representante.

24. Quanto à alegação de que a representante tenha se sagrado vencedora no certame materializado pelo Pregão Eletrônico n. 44/2020, Processo Administrativo n. 21.00001/2020, em consulta ao portal *e-licitações*⁸ verificou-se que a mencionada disputa encerrou como fracassada devido à desclassificação de todos os participantes, restando, pois, prejudicada a análise do apontamento.

4. CONCLUSÃO

25. Encerrada a presente análise da representação efetuada pela empresa Provisa Vigilância E Segurança Ltda-Me, inscrita no CNPJ n. 26.156.245/0001-04, a qual noticiou possíveis irregularidades referentes ao Pregão Eletrônico nº 149/2019SML/PMPV, restou evidenciada a seguinte infringência:

4.1. De responsabilidade dos senhores Marcus Vinícius de Oliveira Costa (CPF: 751.989.242-53), secretário adjunto municipal de saúde – Semusa, Adila de Souza Alexandre (CPF: 822.858.882-87), diretora do departamento administrativo – Semusa, por:

4.1.1. Elaborarem/assinarem manifestação técnica favorável à alteração do edital de Pregão Eletrônico nº 149/2019SML/PMPV, para que passasse a conter exigência de experiência mínima de 3 (três) anos, sem fundamentação baseada em estudos prévios à licitação, sem considerar o prazo inicial do contrato de 12 (doze) meses e sem levar em conta experiência pretérita do órgão contratante capaz de sustentar tal exigência, em consonância do entendimento do Plenário do TCU firmado no Acórdão 2870/2018, o que ensejou restrição à competitividade do certame, infringindo o art. 3º, III c/c art. 30, II da Lei n. 8666/93, tudo conforme evidenciado no item 3.3 deste relatório técnico;

4.2. De responsabilidade de Janini França Tibes (CPF: 835.035.602-20), pregoeira municipal, por:

4.2.1. Alterar edital de Pregão Eletrônico nº 149/2019SML/PMPV, para que passasse a conter exigência de experiência mínima de 3 (três) anos, sem fundamentação baseada em estudos prévios à licitação, sem considerar o prazo inicial do contrato de 12 (doze) meses e sem levar em conta experiência pretérita do órgão contratante capaz de sustentar tal exigência, em consonância do entendimento do Plenário do TCU firmado no Acórdão 2870/2018, o que ensejou restrição à competitividade do certame, infringindo o art. 3º, III c/c art. 30, II da Lei n. 8666/93, tudo conforme evidenciado no item 3.3 deste relatório técnico.

⁸ <http://www.licitacoes-e.com.br/aop/consultar-detahes-licitacao.aop>



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

5. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

26. Ante todo o exposto, propõe-se ao relator:

a. Determinar a audiência dos responsáveis indicados na conclusão deste relatório, para que querendo, apresentem justificativas, juntando documentos que entenderem necessários para sanar a irregularidade constante do item 4 (conclusão) deste relatório, em cumprimento ao disposto no inciso LV do art. 5º da Constituição Federal c/c inciso II do artigo 40 da Lei Orgânica desta Corte de Contas e inciso III do artigo 62 do seu Regimento Interno, que assegura o contraditório e a ampla defesa.

Porto Velho, 9 de junho de 2020.

HELTON ROGERIO PINHEIRO BENTES

Auditor de Controle Externo

Matrícula 472

Supervisão:

NADJA PAMELA FREIRE CAMPOS

Auditora de Controle Externo - Matrícula 518

Coordenadora de Instruções Preliminares

Em, 28 de Junho de 2020



HELTON ROGERIO PINHEIRO BENTES
Mat. 472
AUDITOR DE CONTROLE EXTERNO

Em, 29 de Junho de 2020



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