



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

PROCESSO:	00463/22
UNIDADE JURISDICIONADA:	Prefeitura do Município de Porto Velho - PMPVH
INTERESSADO:	Provisa Vigilância e Segurança Ltda. ME - CNPJ n. 26.156.245/0001-04
CATEGORIA:	Procedimento Apuratório Preliminar - PAP
ASSUNTO:	Possíveis condições restritivas e direcionadoras, decorrentes da forma de divisão do objeto por lotes, relativamente ao Pregão Eletrônico n. 023/2022/SML/PVH (proc. adm. 07.04854.2019), que objetiva à contratação de serviços de “vigilância ostensiva, segurança física e patrimonial, armada e desarmada, diurna e noturna, para atender às Unidades Administrativas da Prefeitura de Porto Velho, exceto SEMED e SEMUSA”.
RESPONSÁVEL:	<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” remetido a esta Corte pela empresa **Provisa Vigilância e Segurança Ltda. ME - CNPJ n. 26.156.245/0001-04**, versando sobre possíveis condições restritivas e direcionadoras, decorrentes da forma de divisão do objeto, por lotes, relativamente ao Pregão Eletrônico n. 023/2022/SML/PVH (proc. adm. 07.04854.2019), que objetiva à contratação de serviços de “vigilância ostensiva, segurança física e patrimonial, armada e desarmada, diurna e noturna, para atender às Unidades Administrativas da Prefeitura de Porto Velho, exceto SEMED e SEMUSA”.



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

2. O documento, protocolado no PCE sob n. 1099/22 (anexado a este processo) encontra-se assinado eletronicamente pelo advogado Uéliton Felipe Azevedo de Oliveira (OAB/RO 5176) e há procuração dando-lhe poderes para tal, cf. págs. 2/27 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=1166951 (sic):

(...).

PROVISA VIGILÂNCIA E SEGURANÇA LTDA – ME, empresa de direito privado, inscrita sob o CNPJ nº 26.156.245/0001-04, com sede a Rua Vicente Rondon, 4450, Rio Madeira, no município de Porto Velho, estado de Rondônia, CEP.76.821-490, por intermédio do seu advogado devidamente constituído procuração anexa, vem, respeitosamente, diante de Vossa Excelência, propor REPRESENTAÇÃO, com pedido de tutela antecipatória, pelas razões de fato e de direito a seguir aduzidas:

1. DOS FATOS

No ano de 2019, foi instaurado Processo Administrativo nº 07.04854.2019, pela Prefeitura de Porto Velho/RO, voltado para contratação de pessoa jurídica especializada no ramo de prestação de serviços de vigilância ostensiva, segurança física e patrimonial, armada, diurna e noturna, para atender às Unidades Administrativas desta Prefeitura de Porto Velho, exceto SEMED e SEMUSA, por intermédio da Secretaria Municipal de Administração – SEMAD, com o fornecimento de toda a mão de obra, materiais e equipamentos, executada de forma direta e contínua.

Em 2021, foi lançado o edital do Pregão Eletrônico nº 076/2021/SML/PVH, com data de abertura prevista para o dia 17 de junho de 2021. Na oportunidade, o edital trouxe a licitação dividida em 05 (cinco) lotes e exigia, em relação a qualificação técnica, apenas a apresentação de 01 (um) atestado e/ou declaração de capacidade técnica que comprovasse a aptidão para desempenho de atividade pertinente e compatível em características e quantidades com o objeto da licitação.

Todavia, a licitação não ocorreu. A licitação foi suspensa com a justificativa da necessidade de elaboração de estudo técnico para conformar as exigências editalícias em consonância com a real necessidade da Administração.

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

Em novembro de 2021, foi elaborado o Estudo Técnico Preliminar, no qual, além de enfatizar a necessidade da contratação do serviço, dentre outros, sugeriu/impôs critérios mais rígidos para comprovação da qualificação técnica. Passou-se a exigir, por exemplo, a experiência mínima de 03 (três) anos (tempo de atuação), além da comprovação operacional do quantitativo compatível com o licitado (em características e quantidades), o que, por si só, já impõe grande restrição à competitividade do certame, sobretudo no Estado de Rondônia em que há poucas empresas de vigilância, com a referida experiência.

Além disso, sem justificativa razoável e de forma contraditória ao próprio estudo técnico preliminar, visto que adota dois pesos e duas medidas para situações semelhantes/idênticas, reduziu o número de lotes de cinco para dois, sendo que agrupou em um dos lotes (zona urbana) mais de 90% (noventa por cento) dos postos (176 postos) de serviço licitado, deixando o segundo lote (zona rural) com apenas 14 postos, de modo que, ao menos, no que diz respeito ao primeiro lote (zona urbana) evidencia-se uma restrição completamente inaceitável e injustificável, sob o aspecto do interesse público em obter a proposta mais vantajosa.

Registre-se, aqui, que se estima que, além da atual empresa prestadora do serviço, apenas uma outra empresa teria capacidade de participar da disputa do Lote I (zona urbana) do certame.

Em seguida, foi lançado o Edital do Pregão Eletrônico nº 023/2022/SML/PVH, com todas as alterações, restrições e exigências trazidas no “Estudo Técnico Preliminar”.

Nesse contexto, após uma análise do edital, analisando as restrições/exigências impostas de forma não isolada (Qualificação Técnica + Qualificação Econômica + Divisão em apenas 02 lotes), verifica-se, com facilidade, que tais restrições/exigências acabaram por restringir acentadamente a competitividade do procedimento licitatório em questão, conduta incompatível com o entendimento do Tribunal de Contas da União – TCU e do Tribunal de Contas do Estado de Rondônia, as quais, inegavelmente, impedirão que a Administração Pública assegure a proposta mais vantajosa no certame, violando os princípios basilares da administração pública.

Assim, a nosso juízo, é necessária a correção/retificação do edital para assegurar a seleção de proposta mais vantajosa, observando os princípios da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da eficiência, da probidade administrativa, da economicidade e, principalmente, da obtenção de competitividade.

2. DA VIOLAÇÃO DA COMPETITIVIDADE E DO APARENTE DIRECIONAMENTO DA LICITAÇÃO

Inicialmente, impõe-se destacar que para análise da restrição da competitividade do certame é necessário analisar as exigências de qualificação técnica e econômico-financeira, de acordo com a redivisão de



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Secretaria Geral de Controle Externo- SGCE

lotes (quantitativos), de forma global (não isoladamente), visto que uma repercute na outra, por exemplo, um lote com mais postos de serviços (Lote I – 176 postos – valor estimado para 12 meses: R\$ 25.288.549,44) necessitará de uma comprovação de uma maior qualificação técnica - 50% do número de postos (88) por, no mínimo, 3 anos – e também de uma maior capacidade econômico-financeira – patrimônio líquido de 5% (Lote I – R\$ 1.264.427,48) do montante da contratação + capital de giro de 16,6% (Lote I – R\$ 4.197.899,21) do valor estimado para contratação ou lote pertinente - de modo que não é razoável a análise de justificativas isoladamente sobre a qualificação técnica e/ou sobre a redivisão de lotes (zona urbana e zona rural).

Dessa forma, é forçoso reconhecer que a análise deve recair sobre todos os aspectos para qualificação/habilitação das empresas concorrentes de acordo com os lotes ofertados.

Pois bem.

A presente licitação foi lançada originalmente dividida em 05 (cinco) lotes, conforme edital do PREGÃO ELETRÔNICO Nº 076/2021/SML/PVH (pregão suspenso para realização do estudo técnico preliminar – edital anexo), senão vejamos:

(quadros págs. 7 e 8, ID 1166951)

Além disso, exigia-se, no edital Pregão Eletrônico nº 076/2021/SML/PVH, apenas 01 (um) atestado e/ou declaração de capacidade técnica que comprovasse a aptidão para desempenho de atividade pertinente e compatível em características e quantidades com o objeto da licitação, vejamos:

9.5. QUALIFICAÇÃO TÉCNICA

9.5.1. Apresentar, no mínimo, 01 (um) atestado e/ou declaração de capacidade técnica, expedido por pessoa jurídica de direito público ou privado, em nome da licitante, que comprove a aptidão para desempenho de atividade pertinente e compatível em características e quantidades com o objeto desta licitação, de forma satisfatória, demonstrando que a licitante gerencia ou gerenciou serviços de vigilância, com, no caso de Arrematante do LOTE 02, 03 ou 05 no mínimo a quantidade do número de postos equivalentes ao da contratação pretendida, e, no caso de Arrematante do Lote 01 ou 04 no mínimo de 50% (cinquenta por cento) da quantidade dos postos de vigilante da contratação pretendida, que serão necessários para suprir a demanda prevista nesta licitação, de acordo com o Artigo 30 da Lei nº 8.666/93 e conforme dispõe a alínea “c.1” e “c.2” do item 10.6, do ANEXO VII-A da IN05/2017.

9.5.1.1. Caso o licitante vença mais de um lote, conforme dispõe a alínea “c.1” e “c.2” do item 10.6, do ANEXO VII-A da IN05/2017, o mesmo deverá apresentar atestado de capacidade técnica observando a quantidade de postos a serem contratados:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Secretaria Geral de Controle Externo- SGCE

a) Se a soma do número de postos a serem contratados for igual ou inferior a 40 (quarenta) postos, o Arrematante deverá comprovar que tenha executado contrato(s) em número de postos equivalentes ao da contratação pretendida.

b) Se a soma do número de postos de trabalho a ser contratado for superior a 40 (quarenta) postos, o Arrematante deverá comprovar que tenha executado contrato(s) com um mínimo de 50% (cinquenta por cento) da contratação pretendida.

Todavia, a licitação foi suspensa sob o pretexto da necessidade de elaboração de estudo técnico para conformar as exigências editalícias em consonância com a real necessidade da Administração.

O estudo técnico preliminar, então, trouxe critérios mais rígidos de qualificação técnica e alterou a forma de divisão dos lotes, a fim de o certame fosse dividido em apenas 02 (dois) lotes, sendo que agrupou no Lote I (zona urbana) mais de 90% (noventa por cento) dos postos (176 postos) de serviço licitado, deixando o Lote II (zona rural) com apenas 14 postos: (quadro pág. 10, ID 1166951)

Ademais, passou-se, também, a exigir na qualificação técnica a experiência mínima de 03 (três) anos (tempo de atuação):

9. DA QUALIFICAÇÃO TÉCNICA

[...]

9.1.2. Comprovação de aptidão para a prestação dos serviços em características, quantidades e prazos compatíveis com o objeto desta licitação, ou com o item pertinente, mediante a apresentação de atestado(s) fornecido(s) por pessoas jurídicas de direito público ou privado. Para fins da comprovação de que trata este subitem, os atestados deverão dizer respeito a serviços executados com as seguintes características mínimas:

a) Comprovar que tenha executado contrato(s) com: um mínimo de 50% (cinquenta por cento) do número de postos de trabalho a serem contratados, quando o total a ser contratado for superior a 40 (quarenta) postos; e no mínimo equivalente ao número de postos de trabalho a serem contratados, quando o total a ser contratado for igual ou inferior a 40 (quarenta) postos; admitido 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, em conformidade com o Anexo VII-A da IN nº 5/2017.

Isto é, embora a suspensão da licitação tenha se dado sob o pretexto da necessidade de elaboração de estudo técnico “para conformar as exigências editalícias em consonância com a real necessidade da Administração”, em verdade, verifica-se que a suspensão da licitação e a realização do referido estudo teve o objetivo de estabelecer critérios rigorosos/rígidos para participação de empresas no certame, de modo a restringir quase que por completo a competitividade, e, assim, aparentemente favorecer a atual



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Secretaria Geral de Controle Externo- SGCE

empresa prestadora dos serviços, ao menos no que diz respeito ao Lote I (zona urbana) do objeto licitado.

Isso porque, considerando as novas exigências impostas e a redivisão dos lotes, concentrando mais de 90% dos postos de serviços licitados em um único lote, vê-se facilmente que apenas a atual empresa prestadora dos serviços e, no máximo, mais uma empresa consigam atender as novas exigências de qualificação técnica (3 anos de experiência com, no mínimo, 50% do número de postos) e econômico-financeira (patrimônio líquido de 5% do montante da contratação + capital de giro de 16,6% do montante da contratação).

Somado a isso, impõe-se destacar que o próprio estudo técnico preliminar (v. anexo) é contraditório. O Estudo Técnico Preliminar abrange dois contratos/licitações de duas secretarias do município de Porto Velho/RO, o aqui em questão (SEMAD) e o da SEMED (Secretaria de Educação do Município). Para o contrato aqui em questão o referido estudo aponta como imprópria/inapropriada a divisão dos postos/unidades da zona urbana, como previsto anteriormente, sob o seguinte fundamento:

14.2. Os serviços gerenciados pela SEMAD seguirá o mesmo modelo de contratação já praticado no órgão, que tem demonstrado eficácia e qualidade na sua prestação, dividindo os serviços em dois lotes, sendo o primeiro para atender a zona urbana e o segundo para atender a zona rural. EM: 29

14.2.1. A justificativa da inviabilidade técnica da divisão da solução em mais lotes decorre da necessidade de centralizar os postos da área urbana em um único contrato e da área rural em um único contrato, visto que a maior adversidade enfrentada pela SEMAD no atual contrato resultou das inúmeras necessidades de alterações e realocações dos postos de vigilância e os acréscimos contratuais que alcançou o limite legal de 25%, consoante a Sessão III, Art. 65, §1º da Lei nº. 8.666/93.

14.2.2. Nesse cenário, justifica-se a inviabilidade técnica em parcelar o objeto em mais

de dois lotes, visto que poderia acarretar vários contratos, prejudicando a gestão centralizada do serviço de vigilância e as possíveis alterações nos locais para execução dos serviços.

14.2.3. O modelo deliberado pela área técnica e recomendado neste estudo, objetiva ainda a uniformização dos preços dos postos pagos para todas as unidades administrativas localizadas na área urbana e um valor único para as unidades administrativas localizadas na área rural.

14.2.4. Justifica-se, ainda, o não parcelamento da solução em mais lotes pelas seguintes razões:

I. Os serviços apresentam características semelhantes, e ainda, pela inviabilidade econômica vez que é mais vantajoso a empresa oferecer os serviços conjuntamente, pois os custos são rateados para os postos contratados; se forem ofertados separadamente e se até forem prestados por empresas diferentes o encareceria.

II. Perda de escala com a divisão da solução ocasionando o encarecimento da prestação de serviços tornando-a ineficiente e desvantajosa.

III. Ausência de aproveitamento do mercado e a ausência da ampliação da competitividade com a divisão da solução, pois no mercado é comum, podendo ocasionar prejuízo a Administração com valores distintos para postos iguais.

IV. O parcelamento das zonas urbana ou rural em mais lotes, pode acarretar vários contratos, o que aumenta os custos administrativos e prejudica a gestão centralizada do serviço de vigilância.

Todavia, por outro lado, em relação a SEMED diz que a divisão de lotes da zona urbana mantém a economicidade de escala e mantém a concorrência, vejamos um trecho do estudo técnico:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Secretaria Geral de Controle Externo- SGCE

14.3. Os serviços gerenciados pela SEMED seguirá o mesmo modelo adotado na última licitação concluída, dividindo os serviços em lotes, sendo os postos agrupados de acordo com a localização. No entanto, dessa vez optando pela divisão em cinco lotes.

14.3.1. Inicialmente destaca-se que diferente da execução contratual da SEMAD, a SEMED não apresentou alterações ou realocações nos postos, não necessitando assim de uma gestão centralizada, podendo realizar as divisões das unidades da zona urbana.

14.3.2. Nesse cenário, permite-se a divisão das unidades localizadas na zona urbana e a adoção da divisão dos postos em quatro lotes, mantém a economicidade de escala e mantém a concorrência por com afasta-se quaisquer prejuízos para as potenciais licitantes pois o volume de negócios continua atraente para que muitas empresas do mercado participem da licitação.

Destaca-se que estamos diante do mesmo estudo técnico (v. anexo).

A despeito do esforço para tentar justificar a “impossibilidade” de divisão do lote urbano em mais lotes no contrato em questão (SEMAD), a contradição é inegável! São dois pesos e duas medidas para situações praticamente idênticas, duas contratações realizadas pela Prefeitura de Porto Velho para duas secretarias distintas – SEMAD e SEMED – e do mesmo porte.

Saliente-se que o simples fato de que foi realizado estudo técnico preliminar e sua remissão não é suficiente para afastar a presente representação, sem a análise detida dos pontos levantados, mormente quando há evidente contradição no estudo técnico.

Destaca-se que o próprio estudo técnico aponta que a licitação anterior da SEMED adotou os mesmos critérios de divisão de lotes e o serviço vem prestado de forma regular, bem como que foi lançada licitação (PREGÃO ELETRÔNICO Nº 022/2022/SML/PVH – v. anexo), com 05 (cinco) lotes. Ou seja, os postos da zona urbana foram fracionados em 04 (quatro) lotes. Nesse contexto, ainda, que se admita a exigência de experiência mínima de 03 (três) anos (tempo de atuação), claramente não se justifica a redivisão dos lotes em apenas dois, com um deles com mais de 90% dos postos objeto da licitação, haja vista que nesses moldes quase nenhuma empresa poderá participar/concorrer o referido lote. Tal divisão, como dito, só interessa a atual empresa prestadora dos serviços.

Ao que parece, a suspensão da licitação para elaborar estudo técnico “para conformar as exigências editalícias em consonância com a real necessidade da Administração”, em verdade, teve a finalidade exclusiva de restringir a competitividade do certame, dificultando/impedindo a participação de várias empresas, sem qualquer justificativa razoável/plausível, em interesse de qualquer um, menos da Administração Pública.

Não obstante, embora seja evidente ilegitimidade da redivisão dos lotes, as “justificativas” trazidas no Estudo Técnico Preliminar para impedir a divisão em mais lotes não merecem prosperar.

Primeiro, o argumento de que a inviabilidade técnica da divisão da solução em mais lotes decorre da necessidade de centralizar os postos da área urbana em um único contrato e da área rural em outro, em razão do fato de que “a maior adversidade enfrentada pela SEMAD no atual contrato



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Secretaria Geral de Controle Externo- SGCE

resultou inúmeras necessidades de alterações e realocações dos postos de vigilância e os acréscimos que alcançou o limite legal de 25%”, não tem qualquer fundamento lógico.

A divisão em mais lotes não impede e/ou dificulta a ocorrência de alterações e/ou realocações dos postos de vigilância e/ou a realização de aditivos contratuais até o limite de 25% (vinte e cinco por cento). Ademais, o contrato licitado está de acordo com a realidade atual da necessidade da SEMAD, de modo que a ocorrência de necessidade alterações e/ou realocações e/ou de aditivos contratuais só ocorrerá em casos excepcionais, dependendo de um fato novo e inesperado pela Administração (pensar o contrário seria o mesmo que admitir que a Administração Pública falhou nas fases anteriores da licitação, como na elaboração do projeto básico e do termo de referência).

Segundo, o argumento de que é inviável tecnicamente parcelar o objeto em mais de dois lotes, em virtude de que “poderia acarretar vários contratos, prejudicando a gestão centralizada do serviço de vigilância e as possíveis alterações nos locais para execução dos serviços”, também, não merece acolhimento. A eventual existência de mais de uma empresa contratada não impede/prejudica a gestão do serviço e as eventuais necessidades de alterações, o que, como dito, só ocorrerá em casos excepcionais, dependendo de um fato novo e inesperado pela Administração. Ademais, tal argumento é contraditório com a própria solução adotada no mesmo estudo técnico para a SEMED, cuja licitação é do mesmo porte e o estudo previu a divisão em 05 (cinco) lotes, sendo 04 (quatro) na zona urbana.

Terceiro, o argumento de que o modelo recomendado pelo estudo objetiva a uniformização dos preços dos pagos para todas as unidades administrativas na área urbana e um valor único para as unidades administrativas localizadas na área rural, vai contra os interesses da Administração em obter a proposta mais vantajosa (menor preço).

A Administração deve buscar sempre a proposta mais vantajosa e não a “uniformização de preços”. O raciocínio do estudo técnico, nesse ponto, vai completamente na contramão do interesse público. Quarto, o argumento da existência de inviabilidade econômica, sob o fundamento: a) de que é mais vantajoso à empresa oferecer serviços conjuntamente e de que se fossem prestados por empresas diferentes o encareceria; b) de perda de escala com a divisão da solução ocasionando o encarecimento dos serviços tornando-os ineficientes e desvantajosa a proposta; c) de ausência de aproveitamento de mercado e a ausência de ampliação da competitividade com a divisão da solução, podendo ocasionar prejuízo à Administração com valores distintos para postos iguais;

e d) de que o parcelamento em mais lotes pode acarretar vários contratos, o que aumenta os custos administrativos, também, não tem qualquer razoabilidade.

É justamente o contrário, a divisão em mais lotes permitiria a participação de mais empresas, aumentando a competitividade e, com isso, a obtenção de



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Secretaria Geral de Controle Externo- SGCE

propostas mais vantajosas para Administração. Manter a licitação nos moldes propostos, sem sombra de dúvida, é que irá encarecer a prestação de serviços.

A eventual existência de valores distintos em lotes semelhantes não traz qualquer prejuízo para Administração, mas sim economia, visto que a empresa ganhadora de determinado lote deve se comprometer com a prestação dos serviços de acordo com o previsto no instrumento convocatório.

Ademais, a existência de mais de um contrato em nada aumenta os custos administrativos da Administração Pública, a qual possui corpo técnico de carreira para fiscalizar e gerir seus contratos.

Nesse cenário, é evidente que os fundamentos apresentados no estudo técnico para alterar a divisão dos lotes licitados, a fim de manter apenas dois lotes, não encontram qualquer amparo legal e/ou razoabilidade e violam a competitividade do certamente e, conseqüentemente, o interesse público em obter a proposta mais vantajosa para à Administração.

Insta destacar que é vedado aos agentes públicos admitir, prever, incluir ou tolerar, nos atos de convocação, cláusulas ou condições que comprometam, restrinjam ou frustrem o seu caráter competitivo:

Art. 3o A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos.

§ 1º É vedado aos agentes públicos:

I - admitir, prever, incluir ou tolerar, nos atos de convocação, cláusulas ou condições que comprometam, restrinjam ou frustrem o seu caráter competitivo, inclusive nos casos de sociedades cooperativas, e estabeleçam preferências ou distinções em razão da naturalidade, da sede ou domicílio dos licitantes ou de qualquer outra circunstância impertinente ou irrelevante para o específico objeto do contrato (...);

Além disso, as obras, serviços e compras efetuadas pela Administração devem ser divididas em tantas parcelas quantas se comprovem técnica e economicamente viáveis:

Art. 23. As modalidades de licitação a que se referem os incisos I a III do artigo anterior serão determinadas em função dos seguintes limites, tendo em vista o valor estimado da contratação:

[...]

§ 1o As obras, serviços e compras efetuadas pela Administração serão divididas em tantas parcelas quantas se comprovarem técnica e economicamente viáveis, procedendo-se à licitação com vistas ao melhor



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Secretaria Geral de Controle Externo- SGCE

aproveitamento dos recursos disponíveis no mercado e à ampliação da competitividade sem perda da economia de escala.

A discussão acerca de eventual restrição ao caráter competitivo do certame em função da não adoção do parcelamento emerge, pois, diretamente do conteúdo do segundo dispositivo mencionado (art. 23, § 1º, da lei 8.666/93), que é justamente o que versa sobre parcelamento do objeto.

Da leitura do aludido dispositivo, extrai-se a conclusão no sentido de que o parcelamento será regra caso técnica e economicamente viável a divisão do objeto (em parcelas). E o legislador ressalta, ademais, que o parcelamento tem por objetivos o "melhor aproveitamento dos recursos disponíveis no mercado" e a "ampliação da competitividade sem perda da economia de escala".

Nesse sentido, é o que prevê a Súmula nº 247/TCU e a Súmula nº 8/TCE RO:

SÚMULA Nº 247/TCU

É obrigatória a admissão da adjudicação por item e não por preço global, nos editais das licitações para a contratação de obras, serviços, compras e alienações, cujo objeto seja divisível, desde que não haja prejuízo para o conjunto ou complexo ou perda de economia de escala, tendo em vista o objetivo de propiciar a ampla participação de licitantes que, embora não dispondo de capacidade para a execução, fornecimento ou aquisição da totalidade do objeto, possam fazê-lo com relação a itens ou unidades autônomas, devendo as exigências de habilitação adequar-se a essa divisibilidade.

SÚMULA Nº 8/TCE RO

A Administração Pública em geral deverá restringir a utilização do critério de julgamento menor preço por lote, reservando-a àquelas situações em que a fragmentação em itens acarretar a perda do conjunto; perda da economia de escala; redundar em prejuízo à celeridade da licitação; ocasionar a excessiva pulverização de contratos ou resultar em contratos de pequena expressão econômica, observadas as seguintes condições cumulativas:

- a) apresentar justificativa que demonstre a motivação para a utilização do critério de julgamento menor preço por lote;*
- b) prever quantidade restrita de itens por lote;*
- c) proceder ao agrupamento por lote de itens que guardem homogeneidade entre si, isto é, considerando-se a natureza e características dos itens, possam ser fornecidos por um mesmo fornecedor, concretizando, assim, os princípios da competitividade e igualdade;*
- d) estabelecer no instrumento convocatório a definição das unidades e das quantidades a serem adquiridas em função do consumo e utilização prováveis, cuja estimativa será obtida, sempre que possível, mediante adequadas técnicas quantitativas de estimação;*



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

- e) proceder à rigorosa, ampla e irrestrita pesquisa de preços de mercado vigente na data da licitação;
- f) prever no edital a desclassificação da proposta se contemplar valor unitário (item) e/ou global (lote) acima do valor de mercado;
- g) contemplar no critério de julgamento previsto no edital além dos valores unitários dos itens, a estimativa de quantidade a ser adquirida por item no prazo de validade do registro;
- h) considerar no julgamento da proposta o resultado mais vantajoso à Administração Pública ao se efetuar a comparação entre “a soma dos preços por item no lote” e a “somatória dos preços dos itens do lote, multiplicado pela estimativa de consumo”; e
- i) fazer menção expressa no Edital de que compete ao pregoeiro diligenciar, se, no curso da licitação, depreender indício de que o levantamento prévio de preços padece de fragilidade, a exemplo da disparidade entre o preço inicialmente previsto e o preço ofertado pelos participantes.

Nesse contexto, o Tribunal de Contas da União sedimentou o entendimento de que cabe ao gestor demonstrar que a ausência de parcelamento do objeto licitado não restringe a competitividade do certame:

ACÓRDÃO Nº 2529/2021 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 037.472/2021-6.
2. Grupo I – Classe de Assunto: VII – Representação
3. Interessados/Responsáveis: não há.
4. Órgão/Entidade: Departamento Nacional de Obras Contra a Seca.
5. Relator: Ministro Raimundo Carreiro.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo de Aquisições Logísticas (Selog).
8. Representação legal: Carlos Eugenio Escorcio Dias (6671/OAB-PI) e Maria Paula Pereira Martins (19277/OAB-PI), representando Havaí VISTOS, relatados e discutidos estes autos de representação, com pedido de medida cautelar, formulada pela empresa Havaí Vigilância e Segurança, em razão de supostas irregularidades no Pregão Eletrônico 4/2021/CEST/PI, promovido pela Coordenadoria Estadual do DNOCS no Piauí, tendo por objeto a contratação de serviço de vigilância armada em instalações localizadas nos Estados do Piauí e do Maranhão;

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, diante das razões expostas pelo Relator, em:

- 9.1. conhecer da representação, satisfeitos os requisitos de admissibilidade constantes no art. 113, § 1º, da Lei 8.666/1993, c/c o art. 237, inciso VII e parágrafo único, do Regimento Interno/TCU, e no art. 103, § 1º, da Resolução - TCU 259/2014;
- 9.2. no mérito, considerar a representação parcialmente procedente;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Secretaria Geral de Controle Externo- SGCE

9.3. considerar prejudicado o pedido de medida cautelar;

9.4. dar ciência à Coordenadoria Estadual do DNOCS no Piauí, com fundamento no art. 9º, inciso I, da Resolução – TCU 315/2020, que incumbe ao gestor demonstrar que a ausência de parcelamento do objeto do Pregão Eletrônico 4/2021 – ou de outro que venha a substituí-lo – não restringe indevidamente a competitividade do certame, nos termos dos arts. 3º, inciso I, e 23, § 1º da Lei 8.666/1993, devendo ser observado ainda o princípio da eficiência a que se submete a Administração Pública, insculpido no art. 37, caput da Constituição Federal/1988;

9.5. informar ao representante a prolação deste Acórdão, destacando que o Relatório e o Voto que o fundamentam podem ser acessados por meio do endereço eletrônico www.tcu.gov.br/acordaos;

9.6. arquivar os presentes autos, nos termos art. 169, V, do Regimento Interno deste Tribunal.

Dessa forma, uma vez fundamentado pelo gestor as razões pela ausência do parcelamento do objeto licitado, ele passa a se vincular aos motivos propostos, os quais podem ser contrapostos e, no caso, são, como visto, ilegítimos e irrazoáveis.

Destarte, impõe-se a retificação/alteração do Edital do Pregão Eletrônico nº 023/2022/SML/PVH, a fim de se reestabelecer a divisão em 05 (cinco) lotes, conforme originalmente previsto para a presente licitação (Edital do PREGÃO ELETRÔNICO Nº 076/2021/SML/PVH), sob pena de violação da competitividade e, conseqüentemente, dos princípios da Administração Pública.

3. DA TUTELA ANTECIPATÓRIA

O art. 3º-A, da Lei Complementar n.º 154/1996 permite a concessão, monocraticamente, *inaudita altera parte*, de tutela provisória de urgência, desde que provável o direito e perigosa a demora:

Art. 3º-A. 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, o Tribunal de Contas poderá, por juízo singular ou colegiado, com ou sem a prévia oitiva do requerido, nos termos do Regimento Interno, conceder tutela de urgência, normalmente de caráter inibitório, que antecipa, total ou parcialmente, os efeitos do provável provimento final. (Incluído pela Lei Complementar nº. 806/14).

No caso, conforme exposto anteriormente, há probabilidade do direito, uma vez que as novas exigências impostas de qualificação técnica e a redivisão dos lotes em apenas dois, concentrando mais de 90% dos postos de serviços licitados em um único lote (zona urbana), restringiu quase que por completo a competitividade do certame, contrariando o interesse público da obtenção de proposta mais vantajosa para Administração Pública.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Secretaria Geral de Controle Externo- SGCE

Quanto ao perigo da demora, verifica-se que o edital do pregão eletrônico já foi publicado, com data de abertura prevista para o próximo dia 15 de março de 2022.

Assim, evidente o perigo da demora, que, cumulada com a probabilidade do direito, fundamentam a concessão da tutela provisória de urgência, nos termos do art. 3º-A, da LC n.º 154/1996.

4. DOS PEDIDOS

Ante o exposto, requer-se:

a) a concessão, monocraticamente, *inaudita altera parte*, de tutela provisória de urgência para suspender *side die* (sem fixar uma data futura) o procedimento licitatório até o saneamento da irregularidade apontada, nos termos do art. 3-A, da LC n.º 154/1996; e

b) ao final, que seja julgada procedente a representação para reconhecer que a redivisão dos lotes em apenas dois, com um deles com mais de 90% dos postos objeto da licitação, restringe a competitividade do certame e, conseqüentemente, que seja determinada a retificação/alteração do Anexo I do Edital do Pregão Eletrônico nº 023/2022/SML/PVH, a fim de se reestabelecer a divisão em 05 (cinco) lotes, conforme originalmente previsto para a presente licitação (Edital do PREGÃO ELETRÔNICO Nº 076/2021/SML/PVH), sob pena de violação da competitividade e, conseqüentemente, dos princípios da Administração Pública, consoante as razões expostas acima.

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.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Secretaria Geral de Controle Externo- SGCE

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 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



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

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 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



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

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 **60,6 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 **Provisa Vigilância e Segurança Ltda. ME - CNPJ n. 26.156.245/0001-04** comunicou possíveis irregularidades decorrentes da forma de divisão do objeto por lotes, relativamente ao **Pregão Eletrônico n. 023/2022/SML/PVH** (proc. adm. 07.04854.2019), que objetiva à contratação de serviços de “vigilância ostensiva, segurança física e patrimonial, armada e desarmada, diurna e noturna, para atender às Unidades Administrativas da Prefeitura de Porto Velho, exceto SEMED e SEMUSA”.

32. Em resumo, a autora alegou que a divisão do objeto da licitação em apenas dois lotes, um relativo a postos de vigilância na zona urbana (176 postos) e outro relativo a postos de vigilância na zona rural (14 postos), além de ser desproporcional, restringiria a participação de empresas menores e poderia estar direcionando a licitação a determinado fornecedor, ou mesmo poderia ter intuito de promover a continuidade do fornecedor que ora presta os serviços para a Prefeitura.

33. A restrição à participação se caracterizaria em face da necessidade de cumprimento das exigências de comprovação de qualificação técnica proporcional, cf. previsto no item 9.5.1.2.a do Edital². Isso porque, no entender da reclamante, se o lote dos postos urbanos estivesse fracionado em vários outros, menor seria o valor estimado para cada um deles, e, por consequência, mais empresas poderiam se qualificar (apresentar atestados de prestação de serviços análogos anteriores de até 50% do valor dos lotes em que concorrerem) para o fornecimento, aumentando a competição e a possibilidade de obtenção de preços mais vantajosos para a Administração.

34. Ressalte-se que a reclamante não questionou os quesitos estabelecidos para a qualificação técnica, em si, mas como a maneira em que objeto foi dividido, em apenas dois lotes, e, em especial o lote “1”, que congrega 176 dos 190 postos de vigilância (mais de 92%

² Edital, item 9.5.1.2: Comprovação de aptidão para a prestação dos serviços em características, quantidades e prazos compatíveis com o objeto desta licitação, ou com o item pertinente, mediante a apresentação de atestado(s) fornecido(s) por pessoas jurídicas de direito público ou privado. Para fins da comprovação de que trata este subitem, os atestados deverão dizer respeito a serviços executados com as seguintes características mínimas:

a) Comprovar que tenha executado contrato(s) com: um mínimo de 50% (cinquenta por cento) do número de postos de trabalho a serem contratados, quando o total a ser contratado for superior a 40 (quarenta) postos; e no mínimo equivalente ao número de postos de trabalho a serem contratados, quando o total a ser contratado for igual ou inferior a 40 (quarenta) postos; admitido 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, em conformidade com o Anexo VII-A da IN nº 5/2017.



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

do objeto), impactará na aplicação dos critérios de qualificação técnica para as empresas de menor porte (maior valor do lote, maior o valor do atestado de prestação de serviços anteriores análogos).

35. Tanto é assim, que no pedido feito a esta Corte, a reclamante requereu que (sic) *“seja julgada procedente a representação para reconhecer que a redivisão dos lotes em apenas dois, com um deles com mais de 90% dos postos objeto da licitação, restringe a competitividade do certame e, conseqüentemente, que seja determinada a retificação/alteração do Anexo I do Edital do Pregão Eletrônico nº 023/2022/SML/PVH, a fim de se reestabelecer a divisão em 05 (cinco) lotes”*.

36. A reclamante respaldou as suas alegações no fato de que a contratação que ora se objetiva realizar com o Pregão Eletrônico n. 023/2022/SML/PVH, já fora tentada, anteriormente, por meio do **Pregão Eletrônico n. 076/2021/SML/PVH** (cancelado), que, por sua vez, fracionava o mesmo objeto em 5 (cinco)³ e não em 2 (dois)⁴ lotes, cf. consta às págs. 251/349 do ID=1166951.

37. A reclamante também citou o **Pregão Eletrônico n. 022/2022/SML/PVH**, que trata da contratação de serviços análogos (fornecimento de postos de vigilância para a Secretaria Municipal de Educação – SEMED), em que o objeto está subdividido em 6 (seis) lotes, e considerando os postos da zona urbana por regiões geográficas, cf. ocorria no já citado **Pregão Eletrônico n. 076/2021/SML/PVH**⁵ (vide págs. 29/138, ID=1166951).

38. Investigações preliminares no Portal de Transparência da Prefeitura de Porto Velho revelaram que a Provisa impetrou recurso de impugnação, junto à Superintendência Municipal de Licitações, com teor análogo ao do documento enviado a esta Corte (ID=1168865).

39. O Pregoeiro Janim da Silveira Moreno analisou o recurso impetrado (ID=1168866), considerando-o improcedente, e de seu arrazoado extraímos o seguinte:

(...)

I. RESPOSTA À EMPRESA PROVISA VIGILÂNCIA E SEGURANÇA LTDA

a) Quanto à Divisão dos Lotes do Objeto em disputa Inicialmente, ressalto, que a matéria impugnada é de cunho estritamente técnico, fora das competências inerentes a este pregoeiro responsável unicamente pela condução do certame licitatório. Porém, conforme pode ser constatado no instrumento balizador do Edital, o Estudo Técnico Preliminar, disponível na íntegra para todos os interessados por meio do endereço eletrônico: <https://transparencia.portovelho.ro.gov.br/despesas/compras/1540/?iframe=true>, é de fácil compreensão quais foram os termos levados em consideração para fins da divisão dos lotes para disputa, conforme foi inicialmente definido no instrumento convocatório pela Secretaria Demandante (SEMAD).

³ Lote 1 – zona oeste; lote 2 – zona norte; lote 3 – zona sul; lote 4 – zona leste; lote 5 – distritos.

⁴ Lote 1 – zona urbana; lote 2 – zona rural.

⁵ Vide nota de rodapé número 3.



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

(...)

Conforme justificado no Estudo Técnico balizador do instrumento convocatório, a Secretaria Demandante (SEMAD) **optou pela não divisão do dos lotes objeto da disputa do presente objeto, justificando dentre outros motivos, a segurança para a Administração Pública, que poderá realizar a gestão centralizada dos contratos, sendo a solução que melhor atende suas necessidades, evitando as adversidades de alterações e realocações dos postos de vigilância, conseqüentemente proporcionando a uniformidade dos preços dos postos das unidades administrativas na zona urbana das unidades na zona rural.**

Nesse sentido, ressalto, que não será necessária a alteração do instrumento convocatório quanto à definição dos lotes/quantitativos estipulados, tendo em vista que o Estudo Técnico Preliminar constante nos presentes autos, bem como no site institucional desta PMPVH, é categórico quanto à metodologia adotada pela Administração Pública Municipal para o balizamento e divisão dos Lotes objeto da disputa dos serviços futuramente contratados.

4. DA CONCLUSÃO

Ante o exposto, com fulcro nos Princípios Jurídicos, na Legislação aplicável, bem como no Estudo Técnico Preliminar, decido, julgar TOTALMENTE IMPROCEDENTE o pedido de impugnação impetrado pela licitante PROVISA VIGILÂNCIA E SEGURANÇA LTDA, conforme resposta transcrita no ITEM 3 – ANÁLISE E JULGAMENTO desta manifestação.

Informo que o respectivo Edital de Licitação não sofrerá alterações e permanecerá com a data de abertura das propostas conforme inicialmente estipulado no instrumento convocatório. (Grifos nossos)

40. Portanto, o pregoeiro citou estudo técnico produzido para dar respaldo à contratação e declarou improcedente o recurso impetrado, em resumo, porque a divisão do objeto em apenas dois lotes (sic) *“evitaria as adversidades de alterações e realocações dos postos de vigilância, conseqüentemente proporcionando a uniformidade dos preços dos postos das unidades administrativas na zona urbana das unidades na zona rural”*.

41. Não cabe, em sede preliminar, analisar, quanto ao mérito, o Estudo Técnico Preliminar produzido pela Prefeitura, via Secretaria Municipal de Administração – SEMAD, e que ora se encontra anexado no ID=1169014.

42. Em seguida, a Provisa impetrou pedido de reconsideração contra a decisão do pregoeiro, cf. ID=1168867, do qual destacamos o seguinte:

(...)

Na impugnação, pugnou-se, alternativamente, caso o Pregoeiro entendesse que a referida matéria fosse de cunho técnico, fora de sua competência, pela imediata suspensão do presente certame, a fim de que a impugnação fosse remetida para o órgão técnico responsável (Procuradoria Geral do Município) para sua análise.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Secretaria Geral de Controle Externo- SGCE

No entanto, ao apreciar a impugnação, o Pregoeiro apesar de afirmar que a impugnação se referia “a matéria de cunho estritamente técnico, fora de sua competência”, utilizou o próprio Estudo Técnico Preliminar questionado na impugnação para fins de “respostas” e para julgar improcedente a impugnação.

Tal medida não tem qualquer razoabilidade!

Ora, se as razões da impugnação afastam os argumentos/fundamentos trazidos no Estudo Técnico Preliminar, não há o mínimo sentido em se transcrever o que justamente é questionado pela empresa, para fins de indeferimento da impugnação.

Ademais, se o próprio Pregoeiro afirma que a matéria possui cunho técnico e que está fora de sua competência, como ele pode decidir algo que não é de sua competência, sem consultar a autoridade competente e/ou o órgão técnico capaz de analisar a impugnação?

Registro que o simples fato de que foi realizado estudo técnico e sua remissão não é suficiente para o Pregoeiro afastar a impugnação, sem a análise detida dos pontos levantados, mormente quando há evidente contradição no Estudo Técnico Preliminar.

Assim sendo, requer-se a reconsideração da decisão que julgou improcedente a impugnação, para determinar a imediata suspensão do presente certame, a fim de que a impugnação seja remetida para o órgão técnico responsável (Procuradoria Geral do Município), capaz de analisar a impugnação apresentada, e/ou à autoridade com competência técnica para a análise da impugnação.

Ao final, após a análise do órgão técnico, pugna-se pela reconsideração da decisão que julgou improcedente a impugnação, para julgá-la procedente, com a determinação da retificação/alteração do Anexo I do Edital do Pregão Eletrônico nº 023/2022/SML/PVH, a fim de se reestabelecer a divisão em 05 (cinco) lotes, conforme originalmente previsto para a presente licitação (Edital do PREGÃO ELETRÔNICO Nº 076/2021/SML/PVH), sob pena de violação da competitividade e, conseqüentemente, dos princípios da Administração Pública, consoante as razões expostas na impugnação.

43. Até o encerramento deste Relatório, não havia sido divulgada resposta ao referido pedido de reconsideração, no Portal de Transparência da Prefeitura.
44. Pois bem.
45. 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.
46. Além disso, as evidências coletadas são suficientes para prover indicativos de plausibilidade para a alegação de que a divisão do objeto do Pregão Eletrônico n. 023/2022/SML/PVH em apenas dois lotes, especialmente no que concerne ao lote “1”



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Secretaria Geral de Controle Externo- SGCE

(postos urbanos), que, sozinho, congrega mais de 90% dos postos de vigilância, pode ser prejudicial ao caráter competitivo e isonômico da licitação.

47. Há provas de que, em pelo menos duas outras licitações – os pregões eletrônicos nºs 076/2021/SML/PVH e 022/2022/SML/PVH -, os postos de vigilância do perímetro urbano foram subdivididos em regiões geográficas, dentro do próprio município de Porto Velho.

48. Ao menos em hipótese, há que se admitir que lotes menores tendem a oferecer oportunidades de participação para empresas menores, e, por consequência, maior competitividade, sem comprometer a efetividade, haja vista que todos os interessados serão submetidos à comprovação de qualificação técnica para prestar os serviços.

49. Há que considerar, também, que, embora respaldadas por estudo técnico produzido pela Prefeitura, as alegações do pregoeiro para denegar o pedido da Provisa para reformulação da divisão do objeto licitado, não parecem ser suficientes para dirimir completamente as questões suscitadas pela reclamante (vide parágrafo 40). Tomando por base ainda as referidas alegações do pregoeiro, vislumbra-se, em análise perfunctória, a não observância da Súmula 8 desta Corte de Contas, a exemplo do item “b”⁶.

50. Vislumbra-se, pois, o *fumo bono iuris*, na peça encaminhada a esta Corte, que demandará necessária análise técnica de mérito.

3.1. Sobre o pedido de concessão de Tutela Antecipatória

51. 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.

52. 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.

53. De acordo com o que foi relatado no item anterior as possíveis irregularidades comunicadas pela reclamante no âmbito do Pregão Eletrônico n. 023/2022/SML/PVH apresentam plausibilidade jurídica, diante dos elementos probantes trazidos aos autos.

54. A reclamante alega que a divisão do objeto da licitação em apenas dois lotes, sendo que um deles (lote 1) agrega mais de 90% dos postos de vigilância é prejudicial à competição e aponta duas outras licitações de objeto idêntico (Pregão Eletrônico n.

⁶ Súmula 8: A Administração Pública em geral deverá restringir a utilização do critério de julgamento *menor preço por lote*, reservando-a àquelas situações em que a fragmentação em itens acarretar a perda do conjunto; perda da economia de escala; redundar em prejuízo à celeridade da licitação; ocasionar excessiva pulverização de contratos ou resultar em contratos de pequena expressão econômica, observadas as seguintes condições cumulativas: (...) b) prever quantidade restrita de itens por lote.



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

076/2021/SML/PVH, cancelado) ou análogo (Pregão Eletrônico n. 022/2022/SML/PVH) nas quais os postos de vigilância localizados na zona urbana de Porto Velho foram subdivididos em várias regiões geográficas, compondo lotes distintos.

55. Dessa forma, como há indícios de situações que podem levar ao direcionamento e/ou restrição à competição e à isonomia, exsurge a necessidade de determinar à Administração que a suspenda a licitação para efetuar possível aperfeiçoamento do objeto, em suas frações.

56. Portanto, 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.

57. Acrescente-se que o Pregão Eletrônico nº 023/2022/SML/PVH **tem sua abertura prevista para o dia 15/03/2022**, cf. ID=11688635.

4. CONCLUSÃO E PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

58. 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.

59. 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, 10 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	00463/22
Data Informação	08/03/2022
Categoria de Interessado	Externo
Interessado	Empresa Representante - Provisa Vigilância e Segurança Ltda. ME - CNPJ n. 26.156.245/0001-04
Descrição da Informação	Possíveis condições restritivas e direcionadoras, decorrentes da forma de divisão do objeto por lotes relativamente ao Pregão Eletrônico n. 023/2022/SML/PVH (proc. adm. 07.04854.2019), que objetiva à contratação de serviços de “vigilância ostensiva, segurança física e patrimonial, armada, e desarmada diurna e noturna para atender às Unidades Administrativas da Prefeitura de Porto Velho, exceto SEMED e SEMUSA”.
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	Não
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	2023
Ocorrência do Fato	Em andamento
Valor Envolvido	R\$ 27.300.138,60
Impacto Orçamentário	1,9777%
Índice de Fraude	Sem índice
Data da análise	10/03/2022



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

• **Resumo da Avaliação RROMA**

	ID_Informação	00463/22
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)	0
	Total Relevância	20,6
Risco	Última Conta	0
	Media de Irregularidades	0
	Tempo da Última Auditoria	2
	Gestor com Histórico de Multa ou Débito	5
	Indício de Fraude	0
	Total Risco	7
Materialidade	VRF - Valor de Recursos Fiscalizados	8
	Impacto Orçamentário (VRF/ Orçamento Ente)	10
	Sem VRF identificado	0
	Total Materialidade	18
Oportunidade	Data do Fato	15
Seletividade	Índice	60,6
	Qualificado	Realizar Análise GUT

• **Resumo da Análise GUT**

ID_Informação	00463/22
Gravidade	4
Urgência	4
Tendência	3
Resultado	48,00
Encaminhamento	Propor Ação de Controle

Em, 11 de Março de 2022



WESLER ANDRES PEREIRA NEVES
Mat. 492
COORDENADOR

Em, 10 de Março de 2022



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