



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

PROCESSO:	964/23
UNIDADE JURISDICIONADA:	Prefeitura Municipal de Ji-Paraná
SUBCATEGORIA:	Representação
REPRESENTANTE:	Imperial Vigilância & Segurança Privada LTDA., CNPJ/MF sob o nº 10.760.842/0001-03; Proalvo Serviços de Segurança, CNPJ/MF sob o nº 23.890.653/0001-99; Impactual Vigilância e Segurança LTDA., CNPJ/MF sob o nº 10.585.532/0001-91; Provisa Vigilância e Segurança LTDA., CNPJ/MF sob o nº 26.156.245/0001-04; Ronvisseg Serviço de Vigilância Privada LTDA, CNPJ/MF sob o nº 31.206.590/0001-37; G. J. Seg Vigilância LTDA., CNPJ/MF sob o nº 21.361.698/0001-40; PVH-SEG Serviço De Vigilância Patrimonial LTDA, CNPJ/MF sob o nº 37.168.007/0001-27
ASSUNTO:	Supostas irregularidades na contratação de serviços de vigilância patrimonial armada com a empresa Belém Rio Segurança Ltda. (CNPJ n. 17.433.496/0002-70), por meio de adesão (carona) a Ata de Registro de Preços n. 306/2022-SESMA, formada pela Prefeitura do Município de Belém (PA), a partir do Pregão Eletrônico n. 019/2022-SESMA.
VOLUME DE RECURSOS FISCALIZADOS:	R\$ 9.895.080,00 ¹
RESPONSÁVEIS:	Jônatas de França Paiva , secretário municipal de Administração, CPF ***.522.912-**; Marília Pires de Oliveira Silva , agente administrativo, CPF ***.979.672-**;

¹ Valor dos contratos firmados: SEMUSA, ID 1385275, pág. 17; SEMED, ID 1385276, pág. 7; SEMAD, ID 1385276, pág. 15; SEMES, ID 1385277, pág. 8; SEMAGRI, ID 1385278, pág. 1.



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

Vitória Ramalho Ferreira, assessora de procurador II, CPF
***.978.432-**;

Gleiciane Vidal Souza, controladora geral de preços, CPF
***.445.692-**.

RELATOR: Conselheiro Wilber Carlos dos Santos Coimbra

RELATÓRIO DE INSTRUÇÃO PRELIMINAR

1. INTRODUÇÃO

Trata-se de representação com pedido de tutela inibitória apresentada conjuntamente pelas empresas Imperial Vigilância & Segurança Privada Ltda. (CNPJ n. 10.760.842/0001-03), Proalvo Serviços de Segurança (CNPJ n. 23.890.653/0001-99), Impactual Vigilância e Segurança Ltda. (CNPJ n. 10.585.532/0001-91), Provisa Vigilância e Segurança Ltda. (CNPJ n. 26.156.245/0001-04), Ronvisseg Serviço de Vigilância Privada Ltda. (CNPJ n. 31.206.590/0001-37), G. J. Seg Vigilância Ltda. (CNPJ n. 21.361.698/0001-40) e PVH-SEG Serviço de Vigilância Patrimonial Ltda. (CNPJ n. 37.168.007/0001-27), pontuando supostas irregularidades praticadas na contratação de serviços de vigilância patrimonial armada com a empresa Belém Rio Segurança Ltda. (CNPJ n. 17.433.496/0002-70), por meio de adesão (carona) à Ata de Registro de Preços n. 306/2022-SESMA, formada pela Prefeitura do Município de Belém (PA), por meio do Pregão Eletrônico n. 019/2022-SESMA (Contratos ns. 075, 076, 077, 078 e nº 079/PGM/PMJP/2023).

2. HISTÓRICO DO PROCESSO

2. Após autuados, em sede de procedimento apuratório preliminar, na forma da Resolução n. 291/2019/TCE-RO, os documentos foram encaminhados à Secretaria Geral de Controle Externo (SGCE) para fins de análise dos critérios de seletividade, que concluiu que a matéria preenche os requisitos a justificar a deflagração de ação de controle pelo Tribunal de Contas e sugeriu seu processamento como representação, o encaminhamento à relatoria para análise da tutela de urgência pleiteada, propondo o indeferimento da medida².

3. Mediante despacho do relator, os autos foram encaminhados ao Ministério Público de Contas, que se manifestou através da Cota n. 0010/2023-GPMILN³, opinando pela remessa dos autos à Secretaria-Geral de Controle Externo, a fim de que sejam apreciados o teor dos elementos de informação apresentados por meio do Documento n. 02232/23, notadamente o Processo Administrativo n. 1-2714-2023-SEMAD.

² ID 1385432.

³ ID 1387907.



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

4. Em seguida, com a Decisão Monocrática n. 0076/2023-GCWCSC⁴, o relator determinou o processamento do feito como Representação, postergou pedido de suspensão cautelar dos efeitos dos Contratos n. 075, 076, 077, 078 e 079/PGM/PMJP/2023, em decorrência da complementação da análise técnica e ministerial, considerando os novos elementos de informação acostados aos autos por meio dos Documentos ns. 02232/23 e 2351/23.

5. Nesse contexto, os autos foram encaminhados à Secretaria-Geral de Controle Externo, para análise do teor dos elementos de informação constantes na documentação apresentada, referente ao Processo Administrativo n. 1-2714-2023-SEMAD, em complementação ao relatório de seletividade de ID 1385432, como sugerido pelo MPC em sua Cota n. 0010/2023-GPMILN.

6. Assim, vieram os autos para análise técnica.

3. ANÁLISE TÉCNICA

3.1. Do escopo da análise

7. O relatório de seletividade de ID 1385432, por força do art. 11 da Resolução n. 291/2019/TCE-RO, manifestou o entendimento da unidade técnica 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 de urgência pleiteada, com base na documentação constante nos autos até então.

8. Naquele momento, concluiu que não restou robustamente comprovado o fundado receio de consumação, reiteração ou de continuação de lesão ao erário ou de grave irregularidade, não havendo respaldo para concessão da tutela antecipatória que requereu a suspensão da execução dos contratos apontados.

9. Todavia, nova documentação foi juntada pela representante antes da decisão do relator acerca da concessão ou não da tutela pleiteada, e por essa razão, decidiu-se que aquela documentação deveria ser submetida à análise técnica com a finalidade de ser complementada a instrução, sob o aspecto dos pressupostos da plausibilidade jurídica e do perigo da demora para concessão da tutela.

10. Ocorre que, diante da relevância da matéria, visando otimizar o andamento do processo, dar celeridade e garantir a efetividade à instrução processual, nesta oportunidade, além da análise dos novos documentos juntados aos autos e da emissão de manifestação técnica acerca do pedido de tutela (complementação do relatório de seletividade), realizar-se-á, também, a análise de mérito do feito.

11. Por tais razões, o escopo da presente análise é considerar os Documentos ns. 02232/23 e 2351/23 na manifestação do entendimento desta unidade acerca da presença ou não dos requisitos para concessão da tutela requerida, bem como realizar a análise de mérito

⁴ ID 1390151.



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

das irregularidades noticiadas pelas representantes acerca da adesão (carona) ora combatida, realizando-se, desse modo, a instrução preliminar às inteiras.

3.1.1. Análise técnica

3.1.1.1. Das preliminares

12. A empresa Belém Rio Segurança LTDA apresentou petição como interessada nos autos, mediante Documento 02351/23 (ID 1388974), alegando preliminar de ilegitimidade ativa *ad causam*, e requerendo a extinção do processo sem a resolução do mérito.

13. Requereu, ainda, a suspensão dos presentes autos até decisão definitiva pelo órgão jurisdicional nos autos do Mandado de Segurança nº 7004309-38.2023.8.22.0005, que tramita na Justiça Comum Estadual, a fim de evitar decisões conflitantes e causar grave insegurança jurídica.

14. Quanto à legitimidade, o artigo 113, § 1º, da Lei n. 8.666/1993⁵ e artigo 52-A⁶, inciso VII, da Lei Complementar n. 154/1996, c/c art. artigo 82-A, inciso VII, do RI-TCE/RO, facultam o poder de representação a este Tribunal a qualquer licitante, contratado **ou pessoa física ou jurídica**.

15. Desse modo, ainda que não legitimadas como “licitantes” (e só não foram porque a prefeitura de Ji-Paraná decidiu aderir a uma ARP), possuem legitimidade por serem **pessoas jurídicas** representando ao Tribunal de Contas competente acerca de **irregularidades na aplicação da Lei n. 8.666/1993**

16. Ademais, é nesse mesmo sentido a DM-00076/23-GCWCS, que determinou o processamento do feito como Representação, senão vejamos⁷:

Faço destaque, por prevalente, que o artigo 113, § 1º, da Lei n. 8.666, de 1993, e artigo 52-A, inciso VII, da Lei Complementar n. 154, de 1996, c/c art. artigo 82-A, inciso VII, do RI-TCE/RO facultam o poder de representação a este Tribunal a "qualquer licitante, contratado **ou pessoa física ou jurídica**", **bem como os princípios norteadores do Direito Público corroboram essa inteligência**, a exemplo do controle social da gestão do patrimônio público, há muito consagrado, por exemplo, na figura da "Ação Popular", atribuída a qualquer cidadão.

Isso porque, a faculdade de representar ofertada à sociedade em geral, visa, cristalinamente, à preservação do patrimônio público, à aplicação regular dos recursos públicos, bem assim à aplicação do princípio da igualdade entre aqueles que pretenderem concorrer,

⁵ Art. 113, §1º - Qualquer licitante, contratado ou pessoa física ou jurídica poderá representar ao Tribunal de Contas ou aos órgãos integrantes do sistema de controle interno contra irregularidades na aplicação desta Lei, para os fins do disposto neste artigo.

⁶ Art. 52-A - Têm legitimidade para representar ao Tribunal de Contas: (Acrescentado pela Lei Complementar n. 812/15). [...] 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; (Acrescentado pela Lei Complementar n. 812/15).

⁷ ID 1390066, pág. 3.



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

sempre visando ao interesse público, à melhor oferta para a Administração Pública, não deixando de preservar a isonomia entre os que se julgarem aptos a concorrerem. (destacamos)

17. Portanto, não merece ser acolhida a preliminar de ilegitimidade ativa.

18. Em relação ao pedido de suspensão do processo que tramita no TCE-RO, para aguardar o resultado do Poder Judiciário Rondoniense no tocante à legalidade do ato administrativo praticado, este também não deve prosperar, em razão do princípio da autonomia das instâncias administrativa, cível e penal.

19. Assim já decidiu nossa Corte de Contas⁸:

EMENTA: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. ILEGITIMIDADE PASSIVA. EXCLUSÃO DO NOME DO JURISDICIONADO DO ROL DE RESPONSÁVEIS. INDEPENDÊNCIA DAS INSTÂNCIAS. NÃO VIOLAÇÃO À COISA JULGADA. AUSÊNCIA DE DANO AO ERÁRIO. JULGAMENTO DAS CONTAS REGULARES E REGULARES COM RESSALVAS. APLICAÇÃO DE MULTA. DETERMINAÇÕES.

1. Ressalvada sentença judicial prolatada na esfera penal reconhecendo a inexistência de fato ou negativa de autoria, **em razão do princípio da autonomia das instâncias administrativa, cível e penal, nenhum óbice há para que esta Corte de Contas, no caso concreto, manifeste-se em relação às matérias de sua competência**, aplicando, inclusive, as sanções cabíveis, uma vez que a competência deste Tribunal decorre de mandamento constitucional, cujo cumprimento **não lhe é dado esquivar-se, por se tratar, na espécie, de processo autônomo de fiscalização, sujeito a rito próprio e independente, amparado pela Constituição Federal**, nos termos dos arts. 70 e 71, c/c art. 49 da Constituição do Estado de Rondônia e pela Lei Complementar n. 154, de 1996, cuja atuação independe de outras instâncias administrativas ou judiciais; (...).

20. Destacamos ainda que, em consulta pública ao sistema PJe⁹ do Poder Judiciário do Estado de Rondônia, verificamos que o Mandado de Segurança nº 7004309-38.2023.8.22.0005 ainda não foi julgado, pendente discussão acerca do valor da causa sob pena de indeferimento da petição inicial.

21. Portanto, não merece ser acolhido o pedido de suspensão do presente feito.

22. Superada as questões preliminares, passa-se à análise das irregularidades suscitadas pelas representantes.

3.1.1.2. Do mérito

⁸ Acórdão AC2-TC 00121/22 referente ao processo 00393/18, disponível em <https://tce.ro.gov.br/AbriuPdfConvidado/c2c7ed0ce98849fa0627cca8511d1515>

⁹ Disponível em <https://pjepeg.tjro.jus.br/consulta/ConsultaPublica/listView.seam>



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

a. Ausência de vantajosidade

a.1. Alegações das representantes

23. Segundo as representantes, trata-se de irregular adesão, porquanto não foram observadas as disposições mínimas contidas em entendimento jurisprudencial e no artigo 22 do Decreto n. 7.892/2013, pois não foi devidamente justificada a vantagem para utilização da ata de registro de preços por órgão ou entidades não participantes.

24. Alegam que a realização de pesquisa de preços com escopo de compatibilizar os valores dos bens a serem adquiridos com os preços correntes no mercado é essencial para evidenciar a vantajosidade para a Administração. Contudo, no presente caso, sustentam que não foram observadas as formalidades procedimentais exigidas por lei, não tendo sido comprovada a aludida vantagem de realizar a carona em detrimento do procedimento licitatório ordinário.

25. No caso específico de serviços de vigilância, sustentam que a pesquisa de preços assume ainda maior importância, uma vez que essa atividade demanda um alto grau de especialização técnica e pode variar significativamente de preço conforme a região em que será prestada.

26. Afirmam ser fundamental que a pesquisa de preços seja realizada na localidade em que será executado o serviço, a fim de que sejam considerados os custos específicos da região, como o valor da mão de obra e o custo dos equipamentos e insumos.

27. Alegam que o representado negligenciou a necessidade de obter orçamentos junto às empresas prestadoras de serviços locais, deixando de garantir a vantagem ao Poder Executivo do Município de Ji-Paraná. Essa omissão se evidencia pela celebração de contrato com uma empresa sediada no estado do Pará, em detrimento das últimas licitações para a contratação de serviços de vigilância armada que indicavam valores inferiores praticados no estado de Rondônia, especialmente pelo custo operacional inferior.

28. A título de exemplo, mencionam o Contrato 076/PGM/PMJP/2023, cuja contratação contempla posto de vigilância diurno armado 12h x 36h, segunda-feira a domingo, e posto de vigilância noturno armado 12h x 36h, possuindo o valor de R\$ 10.500,00 (dez mil e quinhentos mil reais) e R\$ 12.800,00 (doze mil e oitocentos mil reais), respectivamente. Vejamos:

Figura 1



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

3. CLÁUSULA TERCEIRA - DO PAGAMENTO					
3.1. DO PREÇO					
3.1.1. O valor total do presente instrumento é de R\$ 5.558.784,00 (cinco milhões, quinhentos e cinquenta e oito mil, setecentos e oitenta e quatro reais), conforme solicitação de materiais/serviços (fl. 37) e quadro demonstrativo (fl. 50) abaixo detalhado:					
ITEM	SERVIÇO OFERTADO	VL MENSAL UN. POSTO	QTDE	VL TOTAL ANUAL POR POSTO	VL TOTAL ANUAL
01	Posto de vigilância diurno 12h x 36h segunda-feira a domingo - arma letal	R\$ 10.500,00	14	R\$ 126.000,00	R\$ 1.764.000,00
02	Posto de vigilância noturno 12h x 36h	R\$ 12.600,00	21	R\$ 153.600,00	R\$ 3.225.600,00
1					
<p>ESTADO DE RONDÔNIA PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE JI-PARANÁ PGM - PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO</p>					
03	segunda-feira a domingo - arma letal	R\$ 11.858,00	04	R\$ 142.296,00	R\$ 589.184,00
	Posto de vigilância diurno 12h x 36h segunda-feira a domingo - arma não letal				
Valor total				R\$ 5.558.784,00	

(Fragmento do Contrato 076/PGM/PMJP/2023)

Fonte: pág. 17 – ID 1383009.

29. Em contrapartida, sustentam a contratação feita pela Prefeitura do Município de Porto Velho do mesmo serviço, com a mesma empresa, pelo valor de R\$ 10.126,07 (dez mil, cento e vinte e seis reais e sete centavos) e R\$ 11.268,50 (onze mil duzentos e sessenta e oito reais e cinquenta centavos). Vejamos:

Figura 2

2 - VALOR DOS SERVIÇOS						
GRUPO 01 - ESCOLAS DA ZONA LESTE						
ITEM	ESCALA DE TRABALHO	PREÇO MENSAL DO POSTO	QTD DE POSTO	SUBTOTAL (R\$)	12 MESES	
I	Posto de Vigilância Armada 12 horas Diurnas (12x36 hs) diariamente inclusive sábados, domingos e feriados	R\$ 10.126,07	31	R\$ 313.908,17	R\$ 3.766.898,04	
II	Posto de Vigilância Armada 12 horas Noturnas (12x36 hs) diariamente inclusive sábados, domingos e feriados	R\$ 11.268,50	31	R\$ 349.324,74	R\$ 4.191.896,88	
TOTAL MENSAL				R\$ 663.232,91		
GLOBAL 12 MESES				R\$ 7.958.794,92		

3 - DA VALIDADE DA PROPOSTA:

(Fragmento da Proposta de Preços Enviada à Prefeitura de Porto Velho)

Fonte: pág. 18 – ID 1383009.

30. Destacam, ainda, que a empresa Belém Rio Segurança LTDA, ao participar de licitações anteriores, ofertou preços inferiores aos apresentados na contratação em questão, revelando uma conduta injustificável de significativo aumento de preço ao firmar contrato com a Prefeitura de Ji-Paraná.



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

31. Reiteram que a realidade estadual no Pará se distingue da realidade em Rondônia, tanto em termos de segurança quanto em questões econômicas, sendo imperativo reconhecer a falta de racionalidade subjacente à contratação de uma empresa domiciliada em outro território para a prestação de serviços sensíveis. Ademais, afirmam que a execução precisa dos referidos serviços pode ser mais facilmente assegurada por um profissional que esteja familiarizado com a região em questão.

32. Ainda, por meio do Documento n. 2315/23 (ID 1388054), as representantes, através de seus advogados, reiteraram os termos da exordial, bem como acrescentaram as seguintes alegações:

[...] 9. Em oportunidade, corroborando todo o que já foi exposto na exordial, em relação à vantajosidade, **convém destacar a diferença de preço praticada pela Empresa Belém Rio Segurança LTDA ao participar do Pregão n. 06/2022 cujo órgão contratante é a Delegacia da Receita Federal em Rondônia.** Vejamos: [...] 10. Desse modo, o que se pode observar é que o REPRESENTADO não precisava ir tão longe para realizar pesquisa de preços - como foi feito -, pois não se levou em consideração os valores praticados pela própria empresa contratada em solo rondoniense, isto é, dentro das regras trabalhistas locais. 11. Posto isto, resta mais que evidenciado que a adesão ora guerreada é desvantajosa.

a.2. Análise técnica (ausência de vantajosidade)

33. Examinando o processo administrativo n. 1-2714-2023 (Documento n. 2232/23 – ID 1385259 ao ID1385278), observa-se que a solicitação da adesão ocorreu em **22/02/2023**, através do Memorando 201/SEAMD/PMJP/2023, assinado pelo senhor Jônatas de França Paiva (ID 1385259, pág. 2).

34. O Termo de Referência n. 01/SEMAD/2023¹⁰ (ID 1385259, pág. 3-13, ID 1385260, pág. 1-10, ID 1385261, pág. 1-4), datado de **22/02/2023**, apresenta como justificativa para a adesão a “praticidade, agilidade e economicidade”.

35. Verifica-se que, em **22/02/2023**, mesma data da solicitação de adesão e do termo de referência, foram assinados documentos de “Solicitação de Materiais/Serviços”, por Marília Pires de Oliveira, agente administrativo, cadastro 12.349, e pelo secretário da respectiva pasta demandante (ID 1385261, pág. 9-18).

36. Constata-se que a necessidade do serviço já era conhecida desde **28/12/2022**, conforme Memorando Circular n. 60/22/SEMAD (ID 1385261, pág. 19), em que foram solicitadas informações às secretarias municipais para fins de realização da adesão em comento.

¹⁰ Elaborado por Marília Pires de Oliveira Silva, agente administrativo, cadastro 12.349, revisado por Vitória Ramalho Ferreira, assessora de procurador II, matrícula 97966, aprovado por Jônatas de França Paiva, secretário municipal de Administração, Ana Maria Alves Santos Vizeli, secretária municipal de educação interina, Maria Edenite de Aquino Barroso, secretária municipal de Saúde, Maria Sônia Grande R. Ferreira, secretária municipal de Esporte e Lazer, Adam Alcântara, secretária municipal de Agricultura e Pecuária.



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

37. Em **12/01/2023**, foi enviado o Ofício n. 02/SEMAD/2023, assinado pelo senhor Jônatas de França Paiva, secretário municipal de Administração, ao representante da empresa Belém Rio Segurança LTDA, senhor Victor Souza Flexa, solicitando a adesão (ID 1385262, pág. 10).
38. No mesmo dia, **12/01/2023**, a empresa Belém Rio Segurança LTDA enviou a sua concordância quanto à adesão à Ata de Registro de Preços n. 306/2022/SEMA, conforme Carta DC. N. 034/2023 (ID 1385262, pág. 11).
39. A Ata de Registro de Preços n. 306/2022/SEMA encontra-se à pág. 6 do ID 1385266, datada de **14/10/2022**.
40. Visando demonstrar a suposta vantajosidade da adesão, a Prefeitura de Ji-Paraná confeccionou o “Quadro de média de cotações” (ID 1385268, pág. 17-20; ID 1385268, pág. 5-7), elaborado e aprovado por Gleiciane Vidal Souza, controladora geral de preços, no qual constam como referências os preços obtidos nas seguintes fontes: a) Empresa Colúmbia Segurança e Vigilância Patrimonial LTDA (ID 1385267, pág. 26): empresa de Porto Velho/RO; b) Empresa Pátria Segurança ID 1385267, pág. 27): empresa de Erechim/RS; c) Painel de Preços (ID 1385267, pág. 6-15) e, d) Empresa Belém Rio Segurança LTDA.
41. Conforme “Quadro de média de cotações” (ID 1385268, pág. 17-20), em todos os itens consta a empresa Belém Rio como proponente vencedor.
42. O Estudo Técnico Preliminar - ETP¹¹ (ID 1385272, pág. 2-16; ID 1385273, pág.1-2), somente foi elaborado em **24/03/2023**. Embora o referido documento constitua a primeira etapa do planejamento, servindo, inclusive, para definir qual a solução mais adequada para a Administração, este foi elaborado posteriormente à decisão da Administração de realizar a adesão, já que os trâmites nesse sentido começaram em dezembro de 2022.
43. Vejamos a seguir o que diz o item 7 do ETP (ID 1385272, pág. 12):

Figura 3

¹¹ Assinado por Marília Pires de Oliveira Silva, agente administrativo; Viviane Barbosa Vitória, supervisora Geral de Administração; Jônatas de França Paiva, secretário municipal de Administração.



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

7. DA FORMA DE CONTRATAÇÃO PROPOSTA

A contratação pretendida se dará por meio de adesão a Ata de Registro de Preços nº306/2022 oriunda do Pregão Eletrônico nº19/2022 implantada pela Secretaria Municipal de Saúde do Município de Belém/PA, tendo em vista o princípio da eficiência e economicidade, a fim de dar continuidade ao incremento das ações até aqui desenvolvidas garantindo o pleno funcionamento dos serviços prestados junto a toda administração municipal direta.

Com o fito de justificar a vantajosidade da adesão pretendida fora realizada pesquisa prévia de mercado, onde aferiu-se a vantajosidade da CONTRATAÇÃO DE EMPRESA ESPECIALIZADA NA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE VIGILÂNCIA PATRIMONIAL OSTENSIVA ARMADA, através de adesão a Ata de Registro de Preços pretendida, vislumbrando-se ainda que a adesão a ARP é um procedimento mais célere em detrimento do processo licitatório comum, como o Pregão Eletrônico, tendo em vista que o material/serviços tem especificações técnicas que atende à demanda desta administração.

Fonte: pág. 12 - ID 1385272 (item 7 do ETP).

44. Em **27/03/2023**, o procurador do município, Rodrigo Sampaio Souza, elaborou o Parecer 273/PGM/PMJP/2023, e o procurador-geral do município, Silas Rosalino de Queiroz, aprovou a manifestação, o qual opinou pela legalidade da adesão (ID 1385275, pág. 13).

45. Em **28/03/2023**, o prefeito de Ji-Paraná, senhor Isaú Fonseca, autorizou a adesão e determinou o envio dos autos à PGM para elaboração dos contratos¹² (ID 1385275, pág. 14).

46. Pois bem.

47. A justificativa de que foi realizada a adesão em razão da “praticidade, agilidade e economicidade” não é suficiente dar fundamento à escolha adotada pela Administração.

48. A adesão à ata de registro de preços deve ser justificada pelo órgão não participante por meio de detalhamento das necessidades que pretende suprir, dos custos em

¹² Foram confeccionados os seguintes contratos: **Contrato n. 75/2023** de 31/03/2023 – SEMUSA – R\$ 1.398.000,00 (ID 1385275, pág. 17, ID 1385276, pág. 1-4): assinado por Isaú Raimundo Fonseca, prefeito de Ji-Paraná, Victor Souza (empresa Belém Rio) e Maria Edenite de Aquino Barroso (secretária municipal de Saúde); **Contrato n. 76/2023** de 31/03/2023 – SEMED – R\$ 5.558.784,00 (ID 1385276, pág.7): assinado por Isaú Raimundo Fonseca, prefeito de Ji-Paraná, por Victor Souza (empresa Belém Rio) e Ana Maria Alves Santos Vizeli (secretária municipal de Educação); **Contrato n. 77/2023** de 31/03/2023 – SEMAD – R\$ 838.800,00 (ID 1385276, pág.15, ID 1385277, pág. 1-5): assinado por Isaú Raimundo Fonseca, prefeito de Ji-Paraná, por Victor Souza (empresa Belém Rio) e Jônatas de França Paiva (secretária municipal de Administração); **Contrato n. 78/2023** de 31/03/2023 – SEMES – R\$ 1.677.600,00 (ID 1385277, pág. 8): assinado por Isaú Raimundo Fonseca, prefeito de Ji-Paraná, por Victor Souza (empresa Belém Rio) e Maria Sônia Grande Reigota Ferreira (secretária municipal de Esportes e Lazer); **Contrato n. 79/2023** de 31/03/2023 – SEMAGRI – R\$ 421.896,00 (ID 1385278, pág. 1): assinado por Isaú Raimundo Fonseca, prefeito de Ji-Paraná, por Victor Souza (empresa Belém Rio) e Adam Alcântara (secretária municipal de Agricultura e Pecuária).



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

planilhas, acompanhado de documentos comprobatórios sobre levantamento de preços no mercado, bem como dos encargos e impostos incididos.

49. Além disso, deve ser respeitado o planejamento da contratação, o que permitiria à Administração evidenciar, dentre outros requisitos relevantes, qual a melhor solução a ser escolhida, qual a forma de contratação mais vantajosa, o que não ocorreu no presente caso. Nesse sentido é o Acórdão n. 1233/2012 do TCU:

“9.3.2. em atenção ao disposto no Decreto 1.094/1994, art. 2º, inciso I, oriente os órgãos e entidades sob sua jurisdição para que (subitem III.1): [...] 9.3.3. **quando realizarem adesão à ata de registro de preços** atentem que: 9.3.3.1. **o planejamento da contratação é obrigatório**, sendo que se o objeto for solução de TI, caso seja integrante do Sisp, deve executar o processo de planejamento previsto na IN – SLTI/MP 4/2010 (IN – SLTI/MP 4/2010, art. 18, inciso III) ou, caso não o seja, **realizar os devidos estudos técnicos preliminares** (Lei 8.666/1993, art. 6º, inciso IX); 9.3.3.2. **devem demonstrar formalmente a vantajosidade da adesão, nos termos do Decreto 3.931/2001, art. 8º; 9.3.3.3. as regras e condições estabelecidas no certame que originou a ata de registro de preços devem ser conformes as necessidades e condições determinadas na etapa de planejamento da contratação** (Lei 8.666/1993, art. 6º, inciso IX, alínea ‘d’, c/c o art. 3º, § 1º, inciso I, e Lei 10.520/2002, art. 3º, inciso II);” (TCU, Acórdão nº 1.233/2012, Plenário.)

50. Ademais, a necessidade do serviço já era conhecida desde 28/12/2022, porém, a Administração sequer cogitou realizar o regular procedimento licitatório, tampouco respeitou a etapa de planejamento da contratação, tanto que o Estudo Técnico Preliminar somente foi elaborado posteriormente, em 24/03/2023.

51. Quanto à vantajosidade, mais uma vez a justificativa é no sentido de que “haverá agilidade, pois o valor já se encontra registrado”, e que “o processo de adesão é menos moroso que o processo licitatório comum” (Item III – Justificativa - ID 1385259, pág. 3).

52. Tais justificativas também não merecem prosperar, sob pena de configurar burla ao procedimento licitatório e ignorar por completo a obrigatoriedade de licitar determinada pelo art. 37, XXI da Constituição Federal:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: XXI - ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações **serão contratados mediante processo de licitação** pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de



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

qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.

53. Como bem destacado pela professora Tatiana Camarão¹³, ao citar o ilustre professor Joel Niebuhr, não basta a simples alegação de que se pretendeu agilizar a contratação. Vejamos:

Na mesma linha de entendimento, assere Joel Niebuhr: Cumpre reconhecer que para os agentes **administrativos a adesão à ata de registro de preços é algo extremamente cômodo, porquanto os desobriga de promover licitação.** Em vez de lançar processo licitatório – com todos os desgastes e riscos que lhe são inerentes -, **basta achar alguma ata de registro de preços pertinente ao objeto que se pretenda contratar, e, se as condições da referida ata forem convenientes, contratar diretamente, sem maiores burocracias e formalidades.** Não é demais dizer que **o procedimento do “carona”, sob o pretexto de agilizar as contratações e promover a economia de escala, tem sido usado, em muitos casos, como manobra para alcançar a contratação desejada pela trilha mais fácil,** já que o órgão ou entidade aderente se limita a produzir o termo de referência e a pedir a adesão, excluindo-se da esfera de atuação do gestor público o planejamento da atividade de contratação estatal.

54. O Tribunal de Contas do Estado de Rondônia, no Acórdão 263/21, proferido no Processo 717/21¹⁴, manifestou-se no seguinte sentido:

[...] 3. A adesão à Ata de Registro de Preço **deixa vulnerável valores basilares da nossa ordem constitucional, mitigando os princípios da legalidade e da competitividade, e ainda abrindo espaço para contratações desvantajosas para o poder público.** 4. Restou demonstrado que a adesão à ata de registro de preço decorrente de concorrência pública não atendeu o disposto na Súmula n. 06/2014/TCE/RO, que estabelece que para contratação de bens e serviços comuns deve ser utilizada, preferencialmente, a modalidade pregão na forma eletrônica, e tampouco apresentou robusta justificativa ao adotar modalidade diversa. 5. Não há elementos probatórios aptos a demonstrar que houve vantagem econômica na adesão ao adotar o instituto do carona, infringindo o item 3.1, subitens “c” e “e” do parecer prévio n. 7/2014-Pleno/TCE-RO. 6. Constata-se infringência ao art. 8º, caput e §1º, do Decreto Estadual n. 18.340/13, em face da “carona” à ARP que decorre de certame do tipo técnica e preço sem que o objeto tenha natureza predominantemente intelectual.

55. Ademais, quanto à vantajosidade, esta também não restou demonstrada nos autos administrativos, restando evidente que se pretendeu apenas buscar o caminho mais fácil para contratar, em detrimento da realização do regular procedimento licitatório.

¹³ Disponível em: <https://www.tatianacamarao.com.br/o-decreto-no-9-48818-e-as-limitacoes-impostas-a-adesao-a-ata-de-registro-de-precos/>

¹⁴ Disponível em: <http://tce.ro.gov.br/AbrirPdfConvidado/0a76dd16be32ed94f0ac6458d82c8b91>



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

56. As cotações de preços juntadas aos autos, as quais serviram de fundamento para elaboração do “Quadro de média de cotações” (ID 1385268, pág. 17-20; ID 1385268, pág. 5-7), não são suficientes para atestar que foram obtidos os melhores preços, tampouco para confirmar que houve vantagem na adesão. Nesse sentido:

A mera comparação dos valores constantes em ata de registro de preços com os obtidos junto a empresas consultadas na fase interna de licitação **não é suficiente para configurar a vantajosidade da adesão à ata**, haja vista que os preços informados nas consultas, por vezes superestimados, não serão, em regra, os efetivamente contratados. Deve o órgão não participante (‘carona’), com o intuito de aferir a adequação dos preços praticados na ata, se socorrer de outras fontes, a exemplo de licitações e contratos similares realizados no âmbito da Administração Pública. (Acórdão 420/2018-Plenário, Min. Relator Walton Alencar Rodrigues)¹⁵

57. Ademais, a maioria das empresas consultadas não pertence ao estado de Rondônia, ou seja, não se pode afirmar que o preço obtido corresponde ao preço de mercado, tampouco que corresponde aos valores praticados no mercado local.

58. Sabe-se que as pesquisas de preços devem ser realizadas preferencialmente na região em que o serviço será executado, para que sejam considerados os custos específicos da região, como o valor da mão de obra e o custo dos equipamentos e insumos.

59. Além disso, na comprovação da vantajosidade, não foram levados em conta os valores praticados no estado de Rondônia em licitações anteriores, os quais são menores que o da adesão ora atacada.

60. Nesse ponto, destaca-se que no Pregão Eletrônico n. 0174/2022/SML/PVHO a empresa Belém Rio Segurança Ltda. apresentou proposta para o mesmo tipo de postos de trabalho, com valores menores do que o registrado na ata do Pará¹⁶, conforme destacado pelas representantes (ID 1383009, pág. 17-18)

[...] o Contrato 076/PGM/PMJP/2023, cuja contratação contempla posto de vigilância diurno armado 12h x 36h, segunda-feira a domingo, e posto de vigilância noturno armado 12h x 36h, possuindo o valor de R\$ 10.500,00 (dez mil e quinhentos mil reais) e R\$ 12.800,00 (doze mil e oitocentos mil reais), respectivamente. Em contrapartida, a contratação feita pela Prefeitura do Município de Porto Velho do mesmo serviço, com a mesma empresa, pelo valor de R\$ 10.126,07 (dez mil, cento e vinte e seis reais e sete centavos) e R\$ 11.268,50 (onze mil duzentos e sessenta e oito reais e cinquenta centavos).

61. Vejamos a diferença dos valores referentes a 12 meses de serviços, considerando apenas 2 itens do Contrato 076/PGM/PMJP/2023, quando comparados à

¹⁵ Disponível em: <https://www.tatianacamara.com.br/o-decreto-no-9-48818-e-as-limitacoes-impostas-a-adesao-a-ata-de-registro-de-precos/>

¹⁶ ID 1383021, págs. 1-4.



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

proposta ofertada pela própria empresa Belém Rio Segurança Ltda. ao município de Porto Velho no Pregão Eletrônico n. 0174/2022/SML/PVHO:

Figura 4 - Diferença de valores

	Contrato 076/PGM/PMJP/2023	Pregão Eletrônico n. 0174/2022/SML/PVHO (Proposta)	Diferença por posto	Nº de postos	Diferença mensal	Diferença anual
Posto Diurno 12hx36h - arma letal	10.500	10.126,07	373,93	14	5.235,02	62.820,24
Posto Noturno 12hx36h - arma letal	12.800	11.268,50	1.531,50	21	32.161,50	385.938,00
					Total	448.758,24

Fonte: Autores

62. Como se observa, considerando apenas 2 itens de um único contrato originado da Ata de Registro de Preços n. 306/2022/SEMA, chegamos à diferença de R\$ 448.758,24 a maior.

63. Somado a isso, conforme documento comprobatório juntado pela representante (ID 1388055), a empresa Belém Rio Segurança LTDA, ao participar do Pregão n. 06/2022 cujo órgão contratante é a Delegacia da Receita Federal em Rondônia, ofertou preços inferiores aos apresentados na contratação em questão, revelando uma conduta injustificável de significativo aumento de preço ao firmar contrato com a Prefeitura de Ji-Paraná.

64. Nesse caso do Pregão n. 06/2022 da Delegacia da Receita Federal em Rondônia, a empresa Belém Rio Segurança LTDA ofertou o valor de **R\$ 9.481,89**, referente a um posto de vigilante não armado, **12hx36h diurno**, e, em contrapartida, para o mesmo tipo de posto (vigilante não armado, **12hx36h diurno**), a ARP n. 306/2022/SEMA registra o valor de **R\$ 11.858,00**¹⁷.

65. É de bom alvitre consignar que a vantagem almejada não consiste unicamente nos custos procedimentais e na celeridade, trata-se de oportunidade relevante para comprovar que as condições da licitação do registro se amoldam à necessidade comprovada da administração, pois, se assim não for, imperioso que a administração proceda à sua própria licitação atendendo de forma satisfatória ao interesse público.

66. A adesão à ata de registro de preços deve ocorrer apenas diante de vantagem real, devidamente comprovada, considerando o preço e as condicionantes do SRP. A mera justificativa de que o procedimento de adesão é mais rápido e menos custoso (despesas para realizar o certame) que a realização da licitação ordinária não é razão hábil a fundamentar esse tipo de contratação.

67. Sobre a vantajosidade, o item 3.1, “e” do Parecer Prévio 7/2014/TCERO, atualizado Parecer Prévio PPL-TC 00012/20¹⁸, traz a seguinte condicionante:

3.1 - Quando da aquisição de bens ou serviços mediante o instituto adesão à ata de registro de preços por órgão ou por entidades não participantes,

¹⁷ ID 1385262, pág. 14.

¹⁸ Disponível em <http://tce.ro.gov.br/AbriuPdfConvidado/865c51a6065992f3080c5455abfd5d82>



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

com fundamento no art. 15 da Lei nº 8.666/1993, Decreto Estadual nº 18.340/2013 e princípios administrativos cogentes, a Administração Pública deve atentar-se, para além das disposições legais que, invariavelmente, se revelem cogentes, às seguintes condicionantes:

e) **deverá ser comprovada a vantagem** para que o “carona” possa usar a ata de registro de preços da qual não tenha participado do certame licitatório, em razão dos preços e condições do Sistema de Registro;

68. Já o art. 22 do Decreto Federal nº 7.892/2013, reproduzido pelo art. 26 Decreto Estadual n. 18.340/2013¹⁹, determina as especificidades da figura do aderente de forma a gerar limitações para os órgãos que desejam utilizar esse meio:

Art. 22 **Desde que devidamente justificada a vantagem**, a ata de registro de preços, durante sua vigência, poderá ser utilizada por qualquer órgão ou entidade da administração pública federal que não tenha participado do certame licitatório, mediante anuência do órgão gerenciador.

69. Por todo o acima exposto, conclui-se pela procedência do apontamento, pois não restou devidamente comprovada a vantajosidade na adesão (carona) à Ata de Registro de Preços n. 306/2022-SESMA, do Município de Belém/PA, pela Prefeitura de Ji-Paraná/RO, que deu ensejo aos Contratos ns. 075, 076, 077, 078 e nº 079/PGM/PMJP/2023, em afronta ao item 3.1, “e” do Parecer Prévio 7/2014/TCERO, atualizado pelo Parecer Prévio PPL-TC 00012/20 c/c art. 26 Decreto Estadual n. 18.340/2013 e artigo 22 do Decreto n. 7.892/2013.

b. Vedação de registro de preços para serviços contínuos

b.1. Alegações das representantes

70. Segundo as representantes, a modalidade de adesão à ata de registro de preços para serviços de prestação continuada não ostenta respaldo nas decisões jurisprudenciais dos Tribunais de Contas, especialmente o do Estado de Rondônia, os quais têm sedimentado o entendimento de que o registro de preços não é cabível para serviços de natureza contínua, constituindo tal prática uma afronta direta ao artigo 3º do Decreto nº 7.892/2013.

71. Afirmando que é nítida a ilegalidade presente no ato de adesão ora discutido, posto que é posicionamento consolidado a não utilização do sistema de registro de preços para serviços de natureza contínua, haja vista sua incompatibilidade.

72. Sustentam que serviços de natureza contínua, em que a contratação de serviços de vigilância armada se encaixa, são aqueles cuja interrupção possa comprometer a continuidade das atividades da Administração e cuja necessidade de contratação deva estender-se por mais de um exercício financeiro e continuamente.

¹⁹ Art. 26. Desde que devidamente justificada a vantagem, a ata de registro de preços, durante sua vigência, poderá ser utilizada por qualquer órgão ou entidade da administração pública estadual que não tenha participado do certame licitatório, mediante anuência do órgão gerenciador. Disponível em: <https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=261625>



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

73. Citam o Acórdão APL-TC 00212/18, referente ao processo 00001/18, para fundamentarem suas alegações:

REPRESENTAÇÃO. PREGÃO ELETRÔNICO. TRANSPORTE ESCOLAR. SERVIÇO CONTÍNUO. REGISTRO DE PREÇOS. UTILIZAÇÃO INDEVIDA. AUSÊNCIA DE ORÇAMENTO DETALHADO. SUSPENSÃO. DESCUMPRIMENTO. ANULAÇÃO. 1.Confirmadas irregularidades que viciam o processo licitatório concernentes a ausência de orçamento detalhado em planilhas que expressassem a composição de todos os custos unitários e utilização indevida de SRP em serviço de natureza continuada, necessário se faz anular o pregão eletrônico n. 125/2017.

74. Por meio do Documento n. 2315/23 (ID 1388054), as representantes, através de seus advogados, reiteraram os termos da exordial, bem como acrescentaram as seguintes alegações:

1. Preambularmente, tem-se que esta manifestação tem cunho colaborativo, a fim de auxiliar a ação de controle desta Corte Estadual de Contas. 2. Isto posto, ressalta-se que a unidade técnica em seu relatório retrata que, em primeira análise, seria possível registro de preços para serviços, tendo em vista a previsão do §5º, do Art. 85, da Lei Federal n. 14.133/21, possibilitar o uso de tal instituto. 3. De pronto, salienta-se que o novel diploma licitatório não inovou ao possibilitar o registro de preços para serviços, já que o uso do sistema de registro de preços para tal finalidade também é permitida sob a égide da Lei Federal n. 8.666/93. 4. A título de exemplo, o Decreto Federal n. 7.892/13 e o Decreto Estadual n. 18.340/13, expressamente dispõem sobre a possibilidade de licitar serviços por registro de preços, senão vejamos, respectivamente: [...] 4. Dito isto, as limitações ao uso do sistema de registro preços, especialmente no caso dos serviços de natureza continuada, é fruto da jurisprudência, sobretudo a deste Tribunal de Contas do Estado de Rondônia - TCE/RO, conforme já retratado na representação. 5. Nessa esteira, considerando a inexistência de inovações legislativas quanto à matéria, é medida de justiça e isonomia a declaração de ilegalidade da adesão ora objurgada. 7. Noutro giro, outro aspecto relevante, é que a contratação efetivada pelo REPRESENTADO não teve por base a Lei Federal n. 14.133/21, consoante se observa em parte do termo de referência: [...] 8. Portanto, ainda que existisse disposição expressa na Lei n. 14.133/21 sobre a possibilidade de registro de preços para serviços contínuos, não caberia a aplicação desta, sob pena do uso combinado de leis, o que é vedado pelo §2º, do Art. 191, da Lei n. 14.133/21 [...].

b.2. Análise técnica (registro de preços para serviços contínuos)

75. Em relação à utilização de registro de preços para serviços contínuos, reconhece-se que existe uma celeuma a respeito do tema.



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

76. De fato, tal como alegado pelas representantes, o Tribunal de Contas de Rondônia já decidiu no sentido de não ser possível a adoção do Sistema de Registro de Preços para serviços contínuos, nos termos do Acórdão APL-TC 00212/18, referente ao processo 00001/18, citado alhures.

77. Contudo, aquele julgado não decidiu que para todo e qualquer serviço contínuo seria indevida a utilização do registro de preços, e sim, que, naquele caso dos autos, a prestação de serviços de transporte escolar não se enquadra em nenhuma das hipóteses previstas nos decretos regulamentadores do sistema de registro de preços, senão vejamos²⁰:

(...) **In casu, a meu sentir, a prestação de serviços de transporte escolar não se enquadra em nenhuma das hipóteses.** Explico. Não se trata de serviço com necessidade de contratação frequente, **remunerado por unidade de medida ou em regime de tarefa e para atendimento a mais de um órgão ou entidade.** Além disso, não se trata de serviço no qual não é possível definir previamente o quantitativo a ser demandado pela Administração. É possível e imperativo que se determine o número de rotas, os trajetos e horários, o número de quilômetros por dia em cada rota, o número total de dias em que o serviço deverá ser prestado, bem como a quilometragem total por rota. (...) (destacamos)

78. Assim, da mesma forma que há julgado desta Corte de Contas no sentido da impossibilidade da utilização do sistema de registro de preços para serviços contínuos, há julgado em sentido contrário, pela possibilidade. Citamos recente Acórdão AC1-TC 00386/21²¹, referente ao processo 02013/19, de relatoria do Conselheiro Wilber Carlos dos Santos Coimbra, *in verbis*:

EMENTA: FISCALIZAÇÃO DE ATOS E CONTRATOS. ADESÃO ATA DE REGISTRO DE PREÇOS. SITUAÇÃO EXCEPCIONAL. REORGANIZAÇÃO ADMINISTRATIVA EM RAZÃO DA SUSPENSÃO DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS CONTINUADOS. COLETA RESÍDUOS SÓLIDOS. PERMISSÃO LEGAL. MOTIVAÇÃO IDÔNEA. LEGALIDADE DA ADESÃO. ARQUIVAMENTO.

1. **O artigo 3º, do Decreto n. 7.892/2013, permite a adesão à ata de registro de preços para contratação de serviço contínuo, nas hipóteses dos incisos II e/ou III, quando for conveniente a contratação de serviços remunerados por unidade de medida ou em regime de tarefas para o atendimento de mais de um órgão;**

2. O advento de situação excepcional, que culmina na suspensão de contrato de prestação de serviços de coleta e transporte de resíduos sólidos que enseja na reorganização administrativa (a utilização de servidores e gerou demanda por mais servidores), excepcionalmente, para atender aos órgãos em suas atividades se traduz em motivação idônea;

3. Demonstrada a validade jurídica da adesão à ata de registro de preços que atendeu, de forma plena, às condições estabelecidas no Parecer Prévio

²⁰ Parágrafo 19 do voto do relator, disponível em <http://adaptersa.tce.ro.gov.br/doc/622647>.

²¹ Disponível em <http://adaptersa.tce.ro.gov.br/doc/1053354>.



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

n. 7/2014, fixa do pelo Egrégio Pleno deste Tribunal de Contas, por ocasião do julgamento do Processo n. 0473/2014-TCE-ROProcesson. 0473/2014-TCE-RO, Rel. Conselheiro WILBERCARLOS DOS SANTOS COIMBRA

4. Precedentes: Acórdão n. 1737/2012- Plenário, TC-016.762/2009-6, rel. Min. ANA ARRAES; Acórdão AC2-TC n. 00084/19, referente ao julgamento do Processo n. 3.448/16-TCE-RO - Rel. Conselheiro PAULO CURI NETO. (destacamos)

79. No mesmo sentido tem caminhado o Tribunal de Contas da União, o qual admite a utilização do SRP para serviços continuados, desde que esteja dentro das hipóteses autorizadoras e com expressa justificativa da circunstância ensejadora do registro, com fundamento no art. 3^o²² do Decreto 7892/13. Vejamos:

É lícita a utilização do sistema de registro de preços para contratação de serviços contínuos, desde que configurada uma das hipóteses delineadas nos incisos I a IV do art. 2º do Decreto 3.931/2001. Pedido de reexame interposto pelo Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade –ICMBio impugnou dispositivo contido no Acórdão 2.312/2009-P, parcialmente alterado pelo Acórdão 2.775/2010-P, ambos do Plenário, proferidos nos autos de denúncia que versou sobre possíveis irregularidades na condução de licitação para formação de registro de preços visando a contratação de empresa prestadora de serviços de apoio às atividades operacionais, de forma contínua. Por meio desse recurso, o citado Instituto pediu a reforma de determinação que o impedia de utilizar o sistema de registro de preços – SRP “para contratação de serviços contínuos essenciais ao funcionamento do órgão”. (...) A unidade técnica pugnou pela negativa de provimento ao recurso, por considerar que a terceirização de mão de obra, objeto da ata de registro de preços, não se ajusta às disposições legais que normatizam o SRP. A relatora **ao dissentir desse entendimento**, ponderou que “o sistema de registro de preços, antes restrito a compras, pode ser utilizado na contratação de prestação de serviços”. Reconheceu que os quantitativos dos serviços de natureza continuada devem ser mensurados com antecedência, o que impediria o enquadramento de casos dessa natureza à hipótese prevista no inciso IV do art. 2º do Decreto 3.931/2001. **A utilização desse sistema, contudo, pode ser justificada pelas outras hipóteses que ensejam a adoção do sistema de registro de preços, explicitadas nos incisos I, II e III desse mesmo artigo.** E acrescentou: “**Vislumbro a importância da utilização do SRP nos casos enquadrados no inciso III, por exemplo, onde a partir de**

²² Decreto 7.892/13. Art. 3º O Sistema de Registro de Preços poderá ser adotado nas seguintes hipóteses: I - quando, pelas características do bem ou serviço, houver necessidade de contratações frequentes; II - quando for conveniente a aquisição de bens com previsão de entregas parceladas ou contratação de serviços remunerados por unidade de medida ou em regime de tarefa; III - quando for conveniente a aquisição de bens ou a contratação de serviços para atendimento a mais de um órgão ou entidade, ou a programas de governo; ou IV - quando, pela natureza do objeto, não for possível definir previamente o quantitativo a ser demandado pela Administração.



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

uma cooperação mútua entre órgãos/entidades diferentes, incluindo aí um planejamento consistente de suas necessidades, a formação de uma ata de registro de preços poderia resultar em benefícios importantes. Também nos casos de contratação de serviços frequentemente demandados, mas que não sejam necessários ininterruptamente, a ata poderia ser uma solução eficaz e que coaduna com a eficiência e a economicidade almejadas na aplicação de recursos públicos”. Ressaltou, porém, a necessidade de impedir ilimitadas adesões a uma mesma ata de registro de preços, por ofensa aos princípios da competição, da igualdade de condições entre os licitantes e da busca da maior vantagem para a Administração Pública. O Tribunal, então, ao endossar a proposta de encaminhamento da relatora, decidiu conhecer do pedido de reexame e conceder provimento parcial a esse recurso, a fim de reformar o subitem da decisão atacada, o qual passou a assumir a seguinte redação: “1.5.1.1 quando da utilização do SRP, **inclusive para contratação de serviços contínuos**, fixe, no instrumento convocatório, os quantitativos máximos a serem contratados e controle, enquanto órgão gerenciador da ata a ser formada, as adesões posteriores, para que esses limites não sejam superados”. Acórdão nº. 1737/2012²³ - Plenário, TC-016.762/2009-6, rel. Min. ANA ARRAES, 4.7.2011 (sic) (destacamos)

80. Como se observa, a utilização do sistema de registro de preços para contratação de serviços contínuos é possível desde que atenda alguma das hipóteses do art. 3º, do Decreto 7.892/13.

81. No presente caso, vislumbramos a possibilidade do serviço de vigilância patrimonial armada ser enquadrado no SRP “quando for conveniente a aquisição de bens ou a contratação de serviços para atendimento a mais de um órgão ou entidade, ou a programas de governo”, nos termos do inc. III, do art. 3º, do Decreto 7.892/13.

82. Não haveria óbice, por exemplo, de o Estado de Rondônia realizar uma licitação centralizada e utilizar-se do SRP para registrar valores de postos de trabalho de vigilância patrimonial, a serem aderidos por qualquer órgão dentro do Estado, desde que atendido aos requisitos do Parecer Prévio 7/2014/TCERO.

83. No exemplo dado, a contratação de serviços de vigilância para atendimento a mais de um órgão ou entidade poderia atrair um número maior de empresas interessadas, ante o potencial do fornecimento dos serviços em todo o Estado de Rondônia, com a possibilidade da economia de escala baratear os custos, além do aumento da competitividade.

84. Além disso, embora a nova lei de licitações (Lei n. 14.133/2) não se aplique ao presente caso, vez que foi adotada a lei antiga (Lei n. 8666/93), é importante destacar que a nova lei consolidou diversos entendimentos jurisprudenciais, e o novel Decreto n.

²³ Informativo de Licitações e Contratos nº 113. Disponível em: https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A8182A14DB4AFB3014DBB3974C27C_CB&inline=1



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

11.462/2023²⁴, que regulamentou os art. 82 a art. 86 da Lei nº 14.133, para dispor sobre o sistema de registro de preços, definiu que:

Art. 3º O SRP poderá ser adotado quando a Administração julgar pertinente, em especial:

(...)

II - quando for conveniente a aquisição de bens com previsão de entregas parceladas ou contratação de serviços **remunerados por** unidade de medida, como quantidade de horas de serviço, **postos de trabalho** ou em regime de tarefa;

III - **quando for conveniente para atendimento a mais de um órgão ou a mais de uma entidade, inclusive nas compras centralizadas;**

(...) (destacamos)

85. Como se observa, a remuneração por postos de trabalhos é uma das possibilidades para adoção do sistema de registro de preços, de modo que o normativo acima transcrito nada mais é do que uma consolidação da jurisprudência sobre o tema.

86. Tal previsão demonstra que não há incompatibilidade absoluta na utilização do sistema de registro de preços para serviços contínuos. No entanto, entende-se que deve ser aferida caso a caso a referida compatibilidade, bem como o atendimento dos requisitos previstos em lei e nos respectivos decretos regulamentadores.

87. No presente caso, conforme acima exposto, não se vislumbra incompatibilidade na contratação de serviços continuados de vigilância por sistema de registro de preços, uma vez que há o enquadramento na hipótese prevista no inc. III, do art. 3º, do Decreto n. 7892/2013, além do serviço ser remunerado por postos de trabalho, razão pela qual se conclui pela improcedência do apontamento.

c. Violação da Súmula 06/2014 do Tribunal de Contas do Estado de Rondônia

c.1. Alegações das representantes

88. As representantes sustentam que houve violação da Súmula 06/2014 do Tribunal de Contas do Estado de Rondônia, posto que não restou demonstrado que a adesão ensejaria resultado economicamente mais vantajoso.

89. Alegam ser entendimento sedimentado que a utilização do pregão eletrônico para contratações de compras e serviços comuns não é faculdade do administrador, mas sim, uma regra que tem por finalidade a obtenção de melhores condições para selecionar a proposta mais vantajosa para administração.

c.2. Análise técnica (violação da Súmula 6/2014/TCERO)

90. A Súmula 6/2014/TCERO assim dispõe:

Para a contratação de bens e serviços comuns deve ser utilizada, **preferencialmente, a modalidade pregão na forma eletrônica**. A

²⁴ Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/decreto/D11462.htm



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

utilização de modalidade e forma diversas, por se tratar de via excepcional, deve ser precedida de robusta justificativa que demonstre que ensejará resultado economicamente mais vantajoso que a modalidade pregão na forma eletrônica.

91. Verifica-se que a Ata de Registro de Preços n. 306/2022/SESMA, firmada pela Secretaria de Saúde de Belém/PA, foi originada de um pregão eletrônico (PE n. 19/2022/SESMA, Processo Administrativo n. 233337/2021) (ID 1385266, pág. 6).

92. A correta interpretação a ser dada à referida súmula é no sentido de que, “quando necessária a adesão a atas de registro de preço decorrentes de procedimentos licitatórios destinados à aquisição de bens e à contratação de serviços comuns, utilize o instituto da “carona” somente em atas resultantes de pregões eletrônicos, na forma prevista na Súmula nº 6/2014/TCE-RO”²⁵.

93. Quanto à alegada ausência de demonstração de que a adesão ensejaria resultado economicamente mais vantajoso, referida alegação já foi examinada no tópico sobre vantajosidade da adesão em momento anterior neste relatório.

94. Portanto, sem maiores delongas, a alegação de violação à Súmula 6/2014 do TCE/RO não merece prosperar, sendo improcedente o apontamento.

d. Incompatibilidade das normas trabalhistas

d.1. Alegações das representantes

95. Como impeditivo da adesão, as representantes também alegam a incompatibilidade das normas trabalhistas. Sustentam que os órgãos que não participaram da licitação e fazem a adesão à ata de registro de preços devem ter o mesmo cuidado ao celebrar suas contratações, pois a Administração deve assegurar que dele constem as mesmas condições estabelecidas no edital, ata de registro de preço e proposta oferecida no certame pelo beneficiário da ata.

96. Mencionam o artigo 2º, II, do Decreto Federal nº 7.892/2013, que dispõe que a ata de registro de preço é documento vinculativo e obrigacional. Nesse sentido, afirmam que a ata de registro de preço se mostra como documento em que registram os preços e as condições a serem praticadas nas contratações que dela poderão advir, sendo celebrada em sintonia com o edital e a proposta do beneficiário da ata.

97. Alegam que os Contratos n. 077/PGM/PMJP/2023; n. 076/PGM/PMJP/2023; n. 075/PGM/PMJP/2023; n. 079/PGM/PMJP/2023; e n. 078/PGM/PMJP/2023 estão vinculados à ARP aderida, da Prefeitura de Belém/PA. Contudo, um dos fundamentos que obsta a possibilidade de adesão à Ata de Registro de Preços para serviços contínuos é a problemática das questões trabalhistas.

²⁵ Trecho extraído da Notificação Recomendatória n. 09/2017/GPEPSO do MPC/RO. A Prefeitura Municipal de Cacaulândia aderiu à Ata de Registro de Preços gerada pelo Pregão Presencial n. 002/2017 de autoria do Consórcio Intermunicipal para Desenvolvimento Sustentável do Norte de Minas – Codanorte, ocasião em que o MPC rechaçou a regularidade da adesão.



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

98. Nesse sentido, ressaltam que as convenções coletivas aplicáveis aos serviços contínuos são aquelas do local em que se efetiva a prestação dos serviços, isto é, a base territorial do sindicato.
99. Destacam que a Convenção Coletiva de Trabalho - CCT consiste em um acordo celebrado entre os sindicatos que representam os empregados e os empregadores, com vistas a estabelecer condições laborais aplicáveis à determinada categoria profissional.
100. Afirmam que as convenções coletivas de trabalho devem ser aplicadas no local da prestação do serviço, a fim de garantir a tutela dos direitos dos trabalhadores e a observância das condições acordadas em negociação coletiva entre as partes.
101. Em razão disso, considerando que a Ata de Registro de Preços em questão é originária do Estado do Pará, sustentam que há um conflito normativo, tendo em vista que, como os serviços a serem prestados ocorrerão no estado de Rondônia, estes deveriam seguir a convenção coletiva local e não se vincular a uma diversa.
102. Observam que, nos contratos firmados entre a Prefeitura de Ji-Paraná e a empresa Belém Rio Segurança, que foi contratada pelo município de Ji-Paraná, será aplicada - ainda que em desacordo com as normas trabalhistas - a Convenção Coletiva de Trabalho do Estado do Pará, consoante cláusula contratual retratada outrora.
103. Assim sendo, salientam que as Convenções Coletivas de Trabalho possuem abrangência restrita a base territorial do sindicato em que foram elaboradas - geralmente com base territorial estadual, sendo que a Convenção Coletiva de Trabalho do Estado de Rondônia difere em alguns aspectos daquela firmada no Estado do Pará.
104. Alegam que, se a Convenção Coletiva de Trabalho do Estado do Pará não contiver alguma verba ou benefício presente na Convenção Coletiva de Trabalho do Estado de Rondônia, é imprescindível que sejam tomadas medidas de cautela, tendo em vista a responsabilidade subsidiária da Administração Pública nas relações trabalhistas.
105. Nesse diapasão, salientam que a omissão no pagamento de alguma verba pela empresa contratada poderá resultar em ação trabalhista, gerando prejuízo ao erário, uma vez que a Administração Pública será também responsável, em conformidade com o entendimento sumulado do Tribunal Superior do Trabalho.
106. Ainda nesse sentido, afirmam que o Egrégio Tribunal Superior do Trabalho tem o entendimento de que a convenção coletiva aplicável é aquela do local onde o trabalho é efetivamente prestado, de acordo com o princípio da territorialidade, conforme Súmula 374 do TST.
107. Ainda, apresentam divergências entre as CCT de RO e PA. Vejamos:

Figura 4



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

Requisito	Previsto na CCT - PA	Previsto na CCT - RO
Salário Base - Vigilante*	R\$ 1.606,58	R\$ 1.601,58
Ticket alimentação	Sim, no valor de R\$ 36,00	Sim, no valor de R\$ 38,50
Remuneração por viagem a trabalho	Sim	Não
Remuneração diferenciada em razão de postos especiais	Sim	Não
Fornecimento de uma refeição gratuitamente ao trabalhador que é obrigado a permanecer no posto até a sua substituição/rendição	Sim	Não
Serviço médico/odontológico	Não	Sim.

*Destacou-se o vigilante por ser o maior volume, contudo o posto de trabalho também abrange outros cargos - inspetor, por exemplo -cuja diferença salarial também existe, consoante CCT's.

Fonte: pág. 13 - ID 1383009.

108. Segundo as representantes, o preço licitado no Estado do Pará - levando em conta CCT válida no território do órgão licitante - possui maior relevo, haja vista, principalmente, pela diferença de base salarial que é utilizada como parâmetro para o pagamento de diversas outras verbas, como, por exemplo, o adicional de periculosidade - 30% (trinta por cento) sobre o salário base -, adicional noturno, horas extras e outros.

109. Em razão do exposto, alegam que, quando se depara com o volume de funcionários disponibilizados, resta evidente a lesão ao erário público com uma contratação desvantajosa e com base em norma coletiva inaplicável em solo rondoniense.

d.2. Análise técnica (incompatibilidade das normas trabalhistas)

110. O objeto discutido nestes autos é a contratação de serviços de vigilância patrimonial ostensiva armada com dedicação exclusiva de mão de obra, que são orientados pela Instrução Normativa n. 05/2017²⁶, conforme consta no item 10.1 do Termo de Referência n. 01/SEMAD/2023²⁷.

111. Referida IN n. 05/2017 traz em seu Anexo VII-D, modelo de planilha de custos e formação de preços desses serviços, cujas variáveis mais relevantes são os custos diretos e indiretos com a mão de obra.

²⁶ Dispõe sobre as regras e diretrizes do procedimento de contratação de serviços sob o regime de execução indireta no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional.

²⁷ ID 1385259, pág. 6.



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

112. Assim, cada tipo de serviço possui um salário normativo da categoria profissional, e no presente caso, o salário-base dos vigilantes é definido mediante convenção coletiva de trabalho - CCT, um conjunto de regras trabalhistas negociadas entre sindicato dos trabalhadores vigilantes e das empresas de segurança privada.
113. Pois bem. De início é importante destacar que não há nos autos uma planilha de custos e formação de preços dos serviços de vigilância patrimonial ostensiva armada no Estado de Rondônia, elaborado pela prefeitura de Ji-Paraná, para fins de aferição da adequabilidade dos valores cotados e propostas apresentadas para contratação.
114. Conforme já evidenciado nesta análise, as cotações de preços juntadas aos autos, as quais serviram de fundamento para elaboração do “Quadro de média de cotações” (ID 1385268, pág. 17-20; ID 1385268, pág. 5-7), não são suficientes para atestar que foram obtidos os melhores preços, tampouco para confirmar que houve vantagem na adesão.
115. Nesse contexto, assiste razão às representantes quando alegam que o valor do salário-base dos vigilantes no Pará difere do valor do salário-base dos vigilantes em Rondônia, pois as convenções coletivas de trabalho possuem abrangência restrita à base territorial do sindicato em que foram elaboradas.
116. Em Rondônia, o termo aditivo à CCT entre sindicato dos trabalhadores e empresas de segurança, com abrangência em todo o território estadual, definiu o salário-base do vigilante em R\$ 1.601,58²⁸, com vigência e data-base entre 01/03/2023 a 28/02/2024.
117. Já a CCT entre sindicato dos trabalhadores e empresas de segurança vigente em Belém do Pará (local da prestação dos serviços referente à ARP oriunda do Pregão Eletrônico n. 019/2022-SESMA), definiu o salário-base do vigilante em R\$ 1.608,58²⁹, com vigência e data-base entre 01/01/2022 a 31/12/2022.
118. Sabemos, ainda, que há diversos custos que incidem diretamente sobre o salário-base da categoria, impactando o valor final do posto de trabalho, além da possibilidade de uma CCT possuir benefícios com valores diferentes ou ausentes na outra CCT.
119. Tudo isso revela a incompatibilidade da adesão a uma ata cujo os preços foram formados baseados em convenção coletiva de trabalho firmada em base territorial diferente do local onde serão executados os serviços, uma vez que, pelo princípio da territorialidade no direito trabalhista, o enquadramento sindical deve considerar a base territorial do local da prestação de serviço, independentemente de onde se localiza a sede da empresa, senão vejamos:

PRINCÍPIO DA TERRITORIALIDADE DA REPRESENTAÇÃO SINDICAL. Ao contrato de trabalho são aplicáveis as normas previstas na Convenção Coletiva celebrada entre os sindicatos laboral e patronal da

28

Disponível

em

http://www3.mte.gov.br/sistemas/mediador/imagemAnexo/MR011972_20232023_03_13T17_50_52.pdf

29

Disponível

em

http://www3.mte.gov.br/sistemas/mediador/imagemAnexo/MR002093_20222022_01_19T11_44_52.pdf



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

localidade da prestação dos serviços, ainda que diversa da sede do empregador. (TRT-5 – RECORD: 1362008020085050612 BA 0136200-80.2008.5.05.0612, Relator: MARAMA CARNEIRO, 1ª. TURMA, Data de Publicação: DJ 18/06/2009)

120. Nesse contexto, considerando que os serviços de vigilância prestados no município de Ji-Paraná deveriam observar a CCT realizada pelos sindicatos dos trabalhadores e empresas de Rondônia, a adesão à uma ata de registro de preços cujos valores dos postos de trabalho levou em conta uma CCT do Pará, é irregular.

121. Isso porque, nos termos Parecer Prévio PPL-TC 00012/20 desta Corte de Contas, que atualizou o Parecer Prévio 7/2014, deverão ser mantidas as mesmas condições existentes na ata de registro de preço. Assim, os valores dos postos de trabalho, os quais levaram em conta a convenção do Pará, estão sendo praticados nos Contratos ns. 075, 076, 077, 078 e nº 079/PGM/PMJP/2023.

122. Agrava a irregularidade o fato de o município de Ji-Paraná não ter elaborado, na fase de planejamento, a planilha de custos e formação de preços dos serviços de vigilância, conforme orientado pela IN n. 05/2017 e determinado pelo art. 7º, §2º, inc. II, da Lei n. 8.666/93³⁰.

123. Além dos valores constantes na Ata de Registro de Preços n. 306/2022-SESMA não serem compatíveis com o preço do mercado local (ausência de vantagem na adesão), conforme já analisado no item 3.1.1.2, a.2, deste relatório, a existência de direitos trabalhistas divergentes entre as convenções do Pará e de Rondônia podem resultar em condenação da administração pública pela Justiça do Trabalho, nos termos súmula 331 do TST³¹, senão vejamos:

Súmula nº 331 do TST

(...)

V - O inadimplemento das obrigações trabalhistas, por parte do empregador, implica a responsabilidade subsidiária do tomador dos serviços quanto àquelas obrigações, desde que haja participado da relação processual e conste também do título executivo judicial.

V - Os entes integrantes da Administração Pública direta e indireta respondem subsidiariamente, nas mesmas condições do item IV, caso evidenciada a sua conduta culposa no cumprimento das obrigações da Lei n.º 8.666, de 21.06.1993, especialmente na fiscalização do cumprimento das obrigações contratuais e legais da prestadora de serviço como empregadora. A aludida responsabilidade não decorre de mero inadimplemento das obrigações trabalhistas assumidas pela empresa regularmente contratada.

(...) (destacamos)

³⁰ As obras e os serviços somente poderão ser licitados quando existir orçamento detalhado em planilhas que expressem a composição de todos os seus custos unitários.

³¹ Disponível em https://www3.tst.jus.br/jurisprudencia/Sumulas_com_indice/Sumulas_Ind_301_350.html



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

124. Em outras palavras, a Administração Pública responderá subsidiariamente nos casos de condenação trabalhista, pois a empresa Belém Rio Segurança Ltda. está vinculada apenas à Ata de Registro de Preços n. 306/2022-SESMA, e esta não contempla todas as obrigações definidas no CCT firmada entre os sindicatos de Rondônia.

125. Por todo o acima exposto, conclui-se pela procedência do apontamento, pois a adesão (carona) à Ata de Registro de Preços n. 306/2022-SESMA, do Município de Belém/PA, pela Prefeitura de Ji-Paraná/RO, cujo os preços dos postos de trabalho foram formados baseados em convenção coletiva de trabalho firmada em base territorial diferente do local onde serão executados os serviços, afronta o artigo 22 do Decreto n. 7.892/2013 c/c Parecer Prévio PPL-TC 00012/20, que atualizou o Parecer Prévio 7/2014/TCERO, no que tange à manutenção das condições existentes na ata de registro de preço, bem como a não demonstração prévia da viabilidade econômica, financeira e operacional da adesão.

3.1.1.3. Da tutela de urgência pleiteada e das novas documentações acostadas aos autos

126. O Documento n. 2232/23 trouxe consigo cópia do Processo Administrativo nº 1-2714-2023 – SEMAD. Na petição de juntada (ID 1385258), as empresas representantes reforçaram os argumentos trazidos na exordial.

127. Alegam, em síntese, que o processo administrativo sempre visou a adesão a Ata de Registro de Preço nº 306/2022, oriunda do Pregão Eletrônico nº 18/2022, da Secretaria Municipal de Saúde - Belém/PA, sem a fundamentação quanto à necessidade da contratação de empresa para os fins desejados.

128. Aduzem, ainda, que, desde dezembro de 2022, a demonstração da necessidade do serviço já estava manifestada, o que ratifica a linha de que poderia ser realizado procedimento licitatório.

129. Informam que as cotações estão totalmente fora da realidade do mercado local e absolutamente inaptas a demonstrar a vantajosidade da adesão, uma vez que, com exceção da cotação elaborada pela Empresa Columbia, todos os preços tomam por base contratações realizadas fora do Estado de Rondônia.

130. Nesse ponto, as representantes trazem a informação³² de que a prefeitura de Ji-Paraná poderia ter utilizado em sua cotação o preço praticado pela própria empresa Belém Rio Segurança LTDA ao participar do Pregão n. 06/2022, da Delegacia da Receita Federal em Rondônia, isto é, dentro das regras da convenção trabalhista local.

131. Por seu turno, a empresa Belém Rio Segurança LTDA apresenta petição como interessada nos autos, mediante Documento 02351/23 (ID 1388974), alegando preliminar de ilegitimidade ativa *ad causam*, e requerendo a extinção do processo sem a resolução do mérito.

132. Requer, ainda, a suspensão dos presentes autos até decisão definitiva pelo órgão jurisdicional nos autos do Mandado de Segurança nº 7004309-38.2023.8.22.0005, que

³² ID 1388054, págs. 4-5.



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

tramita na Justiça Comum Estadual, a fim de evitar decisões conflitantes e causar grave insegurança jurídica.

133. Requer, também, o indeferimento do pedido de tutela antecipada, levando em consideração *o periculum in mora inverso*, que poderá ocasionar grave lesão à ordem pública, gerando prejuízo irreparável e irreversível ao município de Ji-Paraná.

134. No mérito, a empresa Belém Rio Segurança LTDA requereu o julgamento pela improcedência da representação, por inexistir qualquer violação à legislação em vigor no tocante à adesão a ata de registro de preços.

135. Pois bem.

136. Com relação às preliminares de mérito suscitadas pela empresa Belém Rio Segurança LTDA, não merecem ser acolhidas, conforme já analisado anteriormente no presente relatório.

137. Superada as questões preliminares, passa-se à análise acerca da 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 tutelar requerida, considerando a documentação juntada aos autos após a manifestação técnica de seletividade.

138. A concessão da tutela antecipada, no âmbito deste Tribunal de Contas, exige a presença de certos requisitos que se materializam na prova inequívoca que convença da verossimilhança do ilícito alegado (*fumus boni iuris*), conciliada com o fundado receio de dano irreparável ou de difícil reparação que torne a decisão final ineficaz (*periculum in mora*), desde que a medida seja reversível e não resulte em dano inverso, consoante dicção do art. 3-A, caput, da LC n. 154, de 1996, c/c 108-A, caput, do RI-TCE/RO.

139. Quanto à verossimilhança do ilícito alegado (*fumus boni iuris*), conforme análise empreendida no tópico anterior, esta unidade técnica entende estar presente o requisito, em razão da procedência, em tese, de parte das irregularidades noticiadas pelas representantes, que culminaram na violação às disposições legais, princípios administrativos cogentes e desatendimento às condicionantes do Parecer Prévio PPL-TC 00012/20 c/c Parecer Prévio 7/2014 (ausência de vantajosidade e incompatibilidade das normas trabalhistas).

140. Contudo, quanto ao fundado receio de dano irreparável ou de difícil reparação que torne a decisão final ineficaz (*periculum in mora*), esta unidade técnica entende pelo não atendimento deste pressuposto.

141. No presente caso, estamos diante de contratos já firmados cujo objeto é a prestação de serviços de vigilância patrimonial ostensiva armada, atividade exercida dentro dos limites do estabelecimento público e com a finalidade de garantir a incolumidade física das pessoas e a integridade do patrimônio no local.

142. Entendemos não ser um caso de dano irreparável ou de difícil reparação que torne a decisão final ineficaz, uma vez que, se ficar caracterizada a ocorrência de dano, os responsáveis serão admoestados à recomposição do erário, dentro do rito competente para



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

tanto, de modo que a ordem natural do contraditório e da ampla defesa não inviabilizará a decisão final tomada por nossa Corte de Contas.

143. Em contrapartida, a concessão da tutela suspendendo a execução dos contratos resultará em dano à coletividade superior ao ato que se deseja precatur (*periculum in mora inverso*).

144. Nesse contexto, em que pese a gravidade das supostas irregularidades narradas na exordial, fato é que proteção à incolumidade física das pessoas e a integridade do patrimônio não deve sofrer solução de continuidade, sob pena de prejuízos maiores ao interesse público.

145. E, nesse ponto, assiste razão à empresa Belém Rio Segurança LTDA, quando requer o indeferimento do pedido de tutela antecipada, levando em consideração *o periculum in mora inverso*, pois poderá ocasionar grave lesão à ordem pública, gerando prejuízo irreparável e irreversível ao município de Ji-Paraná. Cabe destacar trecho da manifestação:

Ilustre Conselheiro, como já salientado acima, o contrato administrativo celebrado entre a empresa Belém Rio Segurança e o Município de Ji-Paraná/RO oriundo do procedimento de adesão a Ata de Sistema de Registro de Preços (carona) já fora assinado há mais de um mês, tendo sido publicado no Diário Oficial. Sendo que a empresa Belém Rio Segurança, já realizou a implantação de todos os postos de serviços de segurança e vigilância patrimonial nas repartições públicas, prédios públicos, órgãos municipais, escolas e creches municipais. **No total, foram mais de 120 vigilantes que foram contratados para viabilizar mais segurança para a população de Ji-Paraná, beneficiados pelos serviços de vigilância e segurança patrimonial**, o que foi de fundamental importância para manter a ordem social na cidade, **considerando os atentados/ataques as crianças em escolas municipais em âmbito nacional**, bem como fora adquirido pela empresa contratada, armamento, munição, fardamento e outros acessórios que o serviço de vigilância requer para o bom desempenho da atividade junto a Administração Pública. (destaque nosso)

146. Quanto ao *periculum in mora inverso*, os tribunais já decidiram:

PROCESSUAL CIVIL E TRIBUTÁRIO – AUTORIZAÇÃO PARA UTILIZAÇÃO DE CRÉDITO DE ICMS – AUSÊNCIA DOS REQUISITOS ENSEJADORES DA MEDIDA ANTECIPATÓRIA – PERICULUM IN MORA INVERSO. 1. Inexistentes os requisitos autorizadores – prova inequívoca da verossimilhança da alegação e *periculum in mora* – impõe-se o indeferimento do pedido de tutela. 2. **O *periculum in mora inverso* e o princípio da proporcionalidade devem ser considerados, pois "há liminares que trazem resultados piores que aqueles que visam evitar"** (Egas Moniz de Aragão)³³. (Sem grifos no original).

³³ Santa Catarina. Tribunal de Justiça de Santa Catarina (TJ/SC). Agravo de Instrumento: AG 67784 SC 2009.006778-4. Relator: Des. LUIZ CÉZAR MEDEIROS, data do julgamento: 12.02.2010. 3ª Câmara de Direito Público.



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

147. Além disso, a Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro, determina que, em decisões controladoras que invalidem contratos, deverá ser indicado, de modo expresso, suas consequências jurídicas e administrativas, senão vejamos:

Art. 21. A decisão que, nas esferas administrativa, controladora ou judicial, decretar a invalidação de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa deverá indicar de modo expresso suas consequências jurídicas e administrativas.

Parágrafo único. A decisão a que se refere o caput deste artigo deverá, quando for o caso, **indicar as condições para que a regularização ocorra de modo proporcional e equânime e sem prejuízo aos interesses gerais, não se podendo impor aos sujeitos atingidos ônus ou perdas que, em função das peculiaridades do caso, sejam anormais ou excessivos.**

148. Assim, esta unidade técnica conclui que não está presente o pressuposto explícito do perigo da demora, ou seja, o fundado receio de dano irreparável ou de difícil reparação que torne a decisão final ineficaz, de forma que o deferimento da liminar traria resultados piores do que aqueles que visam evitar (*periculum in mora inverso*).

149. Portanto, propomos o indeferimento da tutela de urgência requerida pelas empresas representantes.

3.2. Da definição de responsabilidades

150. Conforme evidenciado no item 3.1.1.2 deste relatório, há, em tese, duas irregularidades na contratação, pelo município de Ji-Paraná, dos serviços de vigilância patrimonial armada com a empresa Belém Rio Segurança Ltda., por meio de adesão à Ata de Registro de Preços n. 306/2022-SESMA, consistente na ausência de vantajosidade e incompatibilidade das normas trabalhistas.

151. As irregularidades em questão foram praticadas pelo **senhor Jônatas de França Paiva, pois, na qualidade de secretário municipal de Administração**, solicitou a adesão mediante Memorando 201/SEAMD/PMJP/2023 (ID 1385259, pág. 2), sem que tenha sido realizado previamente um estudo técnico preliminar – ETP, de modo a demonstrar a vantajosidade e viabilidade da adesão.

152. Referido documento deveria constituir a primeira etapa do planejamento, servindo, inclusive, para definir qual a solução mais adequada para a Administração. Todavia, o senhor Jônatas de França Paiva pulou etapa fundamental do processo e solicitou adesão a ata sem demonstração de vantajosidade.

153. O planejamento prévio revelaria, ainda, que os serviços de vigilância patrimonial ostensiva armada são classificados como de dedicação exclusiva de mão de obra, e que são orientados pela Instrução Normativa n. 05/2017, devendo, portanto, conter planilha de custos e formação de preços.

154. Com o ETP feito a tempo e modo adequado, também seria evidenciado que uma ata de registro de preços cujos valores dos postos de trabalho foram formados baseados



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

em convenção coletiva de trabalho firmada em base territorial diferente do local onde serão executados os serviços, seria incompatível com os preços praticados no mercado local.

155. Tal conduta resultou na formalização do Contratos ns. 075, 076, 077, 078 e nº 079/PGM/PMJP/2023 com a empresa Belém Rio Segurança Ltda., sem que tenha sido previamente demonstrada a vantajosidade da adesão (viabilidade econômica, financeira e operacional), além de resultar em contratos com normas trabalhistas incompatíveis, em afronta ao artigo 22 do Decreto n. 7.892/2013 c/c Parecer Prévio PPL-TC 00012/20, que atualizou o Parecer Prévio 7/2014/TCERO.

156. Assim, resta assente que o senhor Jônatas de França Paiva não agiu com a devida diligência no exercício de suas funções, sendo esperado de ocupantes do cargo de Secretário Municipal de Administração, o devido conhecimento da necessidade de ser realizado previamente um estudo técnico preliminar – ETP, de modo que sua conduta, no mínimo, pode ser qualificada como erro grosseiro.

157. Também concorreram para as irregularidades, **a senhora Marília Pires de Oliveira Silva, agente administrativo, cadastro 12.349**, responsável pela elaboração do Termo de Referência n. 01/SEMAD/2023, e **a senhora Vitória Ramalho Ferreira, assessora de procurador II, matrícula 97966**, responsável por revisar o Termo de Referência n. 01/SEMAD/2023, sem que tenha restado demonstrada a vantajosidade na adesão à ata de registro de preços, em especial quanto aos valores praticados no mercado local e incompatibilidade de CCT realizado em outra base territorial.

158. No referido termo de referência deveria conter a justificativa para adesão para além de “praticidade e agilidade”. No caso, nem mesmo a economicidade restou demonstrada, já que o valor contratado não foi formado com base nos custos do mercado local.

159. Tal conduta resultou na formalização do Contratos ns. 075, 076, 077, 078 e nº 079/PGM/PMJP/2023 com a empresa Belém Rio Segurança Ltda., sem que tenha sido previamente demonstrada a vantajosidade da adesão (viabilidade econômica, financeira e operacional), além de resultar em contratos com normas trabalhistas incompatíveis, em afronta ao artigo 22 do Decreto n. 7.892/2013 c/c Parecer Prévio PPL-TC 00012/20, que atualizou o Parecer Prévio 7/2014/TCERO.

160. Assim, resta assente que as senhoras Marília Pires de Oliveira Silva e Viviane Barbosa Vitória, não agiram com a devida diligência no exercício de suas funções, sendo esperado de ocupantes de cargos técnicos o devido conhecimento da necessidade de justificar adesão à ARP, para além de “praticidade e agilidade”, de modo que a elaboração e a supervisão do Termo de Referência n. 01/SEMAD/2023, sem que tenha sido, no mínimo, verificada a compatibilidade do preço praticado no mercado, podem ser consideradas condutas qualificadas como erro grosseiro.

161. Contribuiu, ainda, para a irregularidade **a senhora Gleiciane Vidal Souza, controladora geral de preços**, responsável por elaborar e aprovar o “Quadro de média de cotações” (ID 1385268, pág. 17-20; ID 1385268, pág. 5-7), sem que tenha sido observado



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

que, no caso concreto, os preços praticados em outras bases territoriais não são idôneos para comprovar a compatibilidade com o preço local, dado a peculiaridade da variação da base-salarial dos vigilantes em cada acordo coletivo de trabalho.

162. Referida cotação deixou de lado diversos contratos similares que estão sendo atualmente executados no Estado de Rondônia, inclusive firmados pela própria empresa Belém Rio Segurança LTDA, e incluiu contrato praticado em realidade diversa, a exemplo do município de Erechim/RS.

163. Tal conduta resultou na formalização do Contratos ns. 075, 076, 077, 078 e nº 079/PGM/PMJP/2023 com a empresa Belém Rio Segurança Ltda., sem que tenha sido previamente demonstrada a vantajosidade da adesão, em especial a viabilidade econômica e financeira, em afronta ao artigo 22 do Decreto n. 7.892/2013 c/c Parecer Prévio PPL-TC 00012/20.

164. Nesse sentido, resta assente que a senhora Gleiciane Vidal Souza, não agiu com a devida diligência no exercício de suas funções, sendo esperado da controladora geral de preços, o conhecimento de que, nos casos dos serviços de vigilância (mão de obra com dedicação exclusiva), os preços praticados em outras bases territoriais não seriam idôneos para comprovar a compatibilidade com o preço local, de modo que, a ausência na cotação de diversos contratos similares em execução no Estado de Rondônia pode ser qualificada como erro grosseiro.

165. Por fim, consignamos que não serão arrolados como responsáveis as senhoras Ana Maria Alves Santos Vizeli, secretária municipal de educação interina, Maria Edenite de Aquino Barroso, secretária municipal de Saúde, Maria Sônia Grande R. Ferreira, secretária municipal de Esporte e Lazer, e senhor Adam Alcântara, secretário municipal de Agricultura e Pecuária, responsáveis pela aprovação do Termo de Referência n. 01/SEMAD/2023.

166. Ocorre que, pelo que se infere dos autos, todo o procedimento para adesão a Ata de Registro de Preços n. 306/2022/SEMA foi concentrado na Secretaria Municipal de Administração, a cargo do senhor Jônatas de França Paiva e equipe técnica, de modo que a participação das demais secretarias foi no sentido de informar as necessidades e quantitativos dos postos de vigilância, não se revestindo tais atos, portanto, como erro grosseiro.

4. CONCLUSÃO

167. Encerrada a análise da presente Representação, referente à contratação de serviços de vigilância patrimonial armada entre o município de Ji-Paraná e a empresa Belém Rio Segurança Ltda. (CNPJ n. 17.433.496/0002-70), por meio de adesão (carona) à Ata de Registro de Preços n. 306/2022-SESMA, formada pela Prefeitura do Município de Belém (PA), por meio do Pregão Eletrônico n. 019/2022-SESMA, conclui-se pela ocorrência, em tese, das seguintes irregularidades:

4.1. De responsabilidade do senhor Jônatas de França Paiva, secretário municipal de Administração, por:



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

a. Solicitar, mediante Memorando 201/SEAMD/PMJP/2023, a adesão à Ata de Registro de Preços n. 306/2022-SESMA e aprovar o Termo de Referência n. 01/SEMAD/2023, sem que tenha sido realizado previamente um estudo técnico preliminar – ETP, de modo a demonstrar a vantajosidade e viabilidade da adesão, em especial quanto aos valores praticados no mercado local e a incompatibilidade da convenção coletiva de trabalho firmada em outra base territorial, afrontando o artigo 22 do Decreto n. 7.892/2013 c/c art. 26 Decreto Estadual n. 18.340/2013 c/c Parecer Prévio PPL-TC 00012/20 e Parecer Prévio 7/201/TCERO, no que tange à manutenção das condições existentes na ata de registro de preço e a não demonstração prévia da viabilidade econômica, financeira e operacional da adesão.

4.2. De corresponsabilidade das senhoras Marília Pires de Oliveira Silva, agente administrativo, Cadastro 12.349, e Vitória Ramalho Ferreira, assessora de procurador II, matrícula 97966, por:

a. Elaborar e revisar, respectivamente, o Termo de Referência n. 01/SEMAD/2023, sem que tenha restado demonstrada a vantajosidade na adesão à ata de registro de preços, em especial quanto aos valores praticados no mercado local e a incompatibilidade da convenção coletiva de trabalho firmada em outra base territorial, afrontando o artigo 22 do Decreto n. 7.892/2013 c/c art. 26 Decreto Estadual n. 18.340/2013 c/c Parecer Prévio PPL-TC 00012/20 e Parecer Prévio 7/201/TCERO, no que tange à ausência de demonstração prévia da viabilidade econômica, financeira e operacional da adesão.

4.3. De responsabilidade da senhora Gleiciane Vidal Souza, controladora geral de preços, por:

a. Elaborar e aprovar o “Quadro de média de cotações”, utilizando-se de preços praticados em outras bases territoriais, inidôneos para comprovar a compatibilidade com o preço do mercado local, deixando de considerar na cotação diversos contratos similares em execução no Estado de Rondônia, resultando em adesão sem a demonstração de viabilidade econômica e financeira, afrontando o artigo 22 do Decreto n. 7.892/2013 c/c art. 26 Decreto Estadual n. 18.340/2013 c/c Parecer Prévio PPL-TC 00012/20 e Parecer Prévio 7/201/TCERO,

5. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

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

a. **Indeferir** a tutela de urgência requerida pelas empresas representantes, considerando o perigo de dano reverso, já que o deferimento da liminar traria resultados piores dos que aqueles que visam evitar (*periculum in mora inverso*), pois poderá ocasionar grave lesão à ordem pública, gerando prejuízo irreparável e irreversível ao município de Ji-Paraná, com fundamento no art. 21 da LINDB, conforme delineado no **item 3.1.1.3** deste relatório;

b. **Determinar** a audiência dos agentes públicos elencados nos **itens 4.1,**



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

4.2 e 4.3 deste relatório, para que, no prazo legal, querendo, apresentem razões de justificativas acerca dos fatos que lhes são imputados, que poderão ser instruídas com documentação de suporte hábil a afastar as irregularidades apontadas, com fulcro no art. 40, II, da Lei Complementar n. 154/96 c/c art. 30, §1º, inciso II, do Regimento Interno do TCE/RO;

c. Dar conhecimento aos interessados da decisão a ser proferida, informando-lhes, ainda que o inteiro teor das peças dos autos e manifestações estará disponível no sítio do Tribunal de Contas (www.tce.ro.gov.br) em apreço à sustentabilidade ambiental, nos termos da Recomendação n. 3/2013/GCOR.

Porto Velho, 25 de maio de 2023.

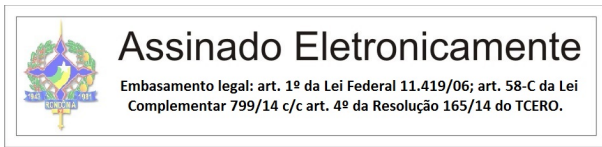
Elaboração:

Alexandre Henrique Marques Soares
Auditor de Controle Externo
Matrícula 496

Supervisão:

Nadja Pamela Freire Campos
Auditora de Controle Externo – Matrícula 518
Coordenadora de instruções Preliminares

Em, 25 de Maio de 2023



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

Em, 25 de Maio de 2023



**ALEXANDRE HENRIQUE MARQUES
SOARES**
Mat. 496
AUDITOR DE CONTROLE EXTERNO