PROCESSO:	01609/2022
UNIDADE JURISDICIONADA:	Secretaria de Estado de Finanças - Sefin
INTERESSADO:	Colúmbia, Segurança e Vigilância Patrimonial Eireli
CATEGORIA:	Procedimento Apuratório Preliminar – PAP
ASSUNTO:	Possíveis irregularidades no PE n. 520/2021/Supel-RO - processo administrativo n. 0030.280456 – vício na composição da planilha de custos – alteração do edital sem devolução do prazo para abertura da sessão.
RESPONSÁVEIS:	**Luis Fernando Pereira da Silva**, CPF n. 192.189.402-44, Secretário de Estado de Finanças; **Jader Chaplin Bernardo de Oliveira**, – CPF n. 813.988.752-87, Pregoeiro da Supel/RO
RELATOR:	Conselheiro José Euler Potyguara Pereira de Mello

RELATÓRIO DE ANÁLISE TÉCNICA

1. INTRODUÇÃO

Trata-se de Processo Apuratório Preliminar, instaurado em razão da representação, com **pedido de tutela de urgência para a suspensão do pleito**, protocolada nesta Corte pela empresa Colúmbia, Segurança e Vigilância Patrimonial Eireli (doc. n. 04452/22, ID 1235453), informando a existência de possíveis ilegalidades no Pregão Eletrônico n. 520/2021/SUPEL-RO[1], deflagrado pela Secretaria de Estado de Finanças – Sefin, para contratação de **vigilância desarmada**.

2. A licitação em voga – Pregão Eletrônico n. 520/2021/SUPEL-RO -, se desenvolve no portal eletrônico denominado *comprasnet*; a sessão inaugural ocorreu no dia 13/7/2022, sendo suspensa pelo pregoeiro depois de anunciados os licitantes que ofertaram os menores preços para cada lote. Nesta data, 28/7/2022, a sessão foi retomada para habilitação e demais atos, portanto, o pleito encontra-se na fase de habilitação.[2]

3. Destarte, em princípio, tem-se que a peça está em condições de ser recebida na categoria processual de Representação, nos termos do art. 82-A, VII, do Regimento Interno[3].

---

[1] A existência de divergência quanto a forma de cumprir o intervalo intrajornada e o não cumprimento do prazo mínimo de divulgação do edital.

[2] http://comprasnet.gov.br/livre/Pregao/Mensagens_Sessao_Publica.asp?prgCod=1011070&idLetra=cCHZrg&idSom=&Submit=Confirmar, acessado em 28/7/2022.

[3] RI. Art. 82-A. Têm legitimidade para representar ao Tribunal de Contas: (Incluído pela Resolução nº 134/2013/TCE-RO) *Omissis*. VII – os licitantes, contratado ou pessoa física ou jurídica, contra ilegalidades ou irregularidades na aplicação da Lei Federal n. 8.666, de 21 de junho de 1993, e das leis correlatas às licitações, contratos e instrumentos

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

5. Assim vieram os autos para análise.

2. CONSIDERAÇÕES PRÉVIAS SOBRE A ATUAÇÃO DO TRIBUNAL DE CONTAS

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

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

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

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

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

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

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

13. Entretanto, mais recentemente, de forma a dar maior concretude à seletividade, este Tribunal publicou a Resolução n. 291/2019, que tratou detalhada eespecificamente da matéria, instituindo um procedimento de análise prévia da seletividade das informações recebidas dos jurisdicionados, com o objetivo de priorizar as ações de controle.

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

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

> Art. 1º. Fica instituído o procedimento de análise de seletividade, reguladonos termos da presente resolução, destinado a priorizar ações de controle do

congêneres: (Incluído pela Resolução nº 134/2013/TCE-RO)

> Tribunal de Contas de Rondônia que estejam alinhadas à estratégia organizacional e em harmonia com o planejamento das fiscalizações e comos recursos disponíveis.

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

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

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

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

3. ANÁLISE TÉCNICA

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

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

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

23. Para tornar mais objetiva a apuração do índice RROMa, a portaria estabelece quais são os indicadores capazes de mostrar a relevância, o risco, a oportunidade e a materialidade da informação, tudo conforme consta no Anexo I da Portaria, brevemente sintetizado a seguir:

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

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

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

26. No caso em análise, verificou-se que a informação atingiu a **pontuação de 52 no índice RROMa e a pontuação de 48 na matriz GUT**, o que demonstra a necessidade de seleção da matéria para a realização de ação de controle.

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

28. A extensa narrativa do comunicante encerra, em suma, duas possíveis ilegalidades: a existência de divergência quanto a forma de cumprir o intervalo intrajornada e, o não cumprimento do prazo mínimo de divulgação do edital, com possível restrição a participação de interessados (ID 1235453).

29. **Quanto ao intervalo intrajornada**, alude o comunicante que nos itens 3.4.4; 17.2.44 e 17.2.45 do termo de referência, anexo do PE n. 520/2021/Supel-RO, havia previsão expressa de que o intervalo seria suprido com a substituição do vigilante, enquanto que na planilha de custos não havia previsão para esse tipo de gasto, mas, apenas, para a indenização do intervalo com acréscimo de 50% sobre o valor da hora (ID 1235453, págs. 2-3).

30. O comunicante apresenta síntese de vários **pedidos de esclarecimentos** e **impugnações** apresentadas por licitantes, sem identificá-los, que levantam dúvidas quanto a forma do cumprimento da intrajornada, se indenizada ou, se mediante substituição do vigilante. Os licitantes alegaram, ainda, que, sendo a substituição por meio da substituição do vigilante, que a planilha de custos não contempla todas as verbas para suportar as despesas decorrentes do modelo escolhido[4] (ID 1235453, págs. 3-10).

31. Em resposta, a Sefin-RO informou, sobre o período de descanso (intrajornada), que a regra a ser seguida é aquela consignada na "instrução normativa regente dessa modalidade de serviço" e, que a planilha de custos, anexo II do edital, é apenas um modelo, podendo sofrer os ajustes legais, bem como os ajustes relativos ao regime tributário da empresa licitante, haja vista que "[...] não há padronização de custos nem de natureza jurídica ou de obrigações legais para todos os licitantes" (ID 1235453, págs. 3-10).

32. Alude o comunicante que a Supel-RO, 2 (dois) dias antes da sessão de abertura do PE n. 520/2021, portanto, no dia 11/7/2022, publicou adendo modificador do edital, excluindo do termo de referência os itens 3.4.4, 17.2.45 e 17.2.46, que tratam do cumprimento da intrajornada **mediante a substituição do vigilante**.

[4] Incidência de FGTS, Férias, 13º, uniforme, alimentação proporcional do vigilante parcial, além dos impostos.

33. Conclui o comunicante que a exclusão dos itens 3.4.4, 17.2.45 e 17.2.46, do termo de referência afeta a formulação das propostas pelos licitantes, implicando na necessidade de republicação do edital, a teor do que dispõe o §4º, do art. 21, da Lei de Licitações c/c o item 3.1.3 do edital[5] (ID 1235454 p. 11).

34. Pois bem, vislumbramos na redação original do edital de PE n. 520/21/Supel possivel incoerência entre os itens 3.4.4, 17.2.45 e 17.2.46 do termo de referência e a planilha de custos, haja vista que, segundo a regra editalícia, a intrajornada deveria ser cumprida mediante substituição do vigilante, enquanto que a planilha não contemplava todos os custos necessários.

35. A retirada da regra do mundo jurídico com a **exclusão delas do edital** resulta na permanência de uma única forma para o cumprimento da intrajornada, que é a indenização do vigilante com acréscimo de 50%.

36. Entrementes, verificamos que a Supel-RO procedeu a retificação do edital excluindo os itens 3.4.4, 17.2.45 e 17.2.46 do termo de referência no dia 11/7/2022 (ID 1235458) e, segundo informações obtidas no *comprasnet*, a sessão inaugural do PE n. 520/2021/Supel-RO, ocorreu no dia 13/7/2022[6], ou seja, com 2 (dois) dias de intervalo.

37. Entendemos, a priori, que as alterações procedidas pela Supel-RO podem afetar substancialmente as regras do edital, que deixou de admitir o cumprimento da intrajornada mediante a substituição do vigilante e passou a admiti-la mediante indenização, as quais possuem custos totalmente diferentes.

38. Dispõe o art. 21, §4º da Lei Federal n. 8.666/93[7], que qualquer modificação no edital que possa afetar a formulação das propostas, reclama a devolução do prazo inicialmente estabelecido, no caso, 8 (oito) dias úteis, a teor do art. 4º, V, da Lei n. 10.520/02.

39. No caso em análise, vislumbra-se que as alterações promovidas pela Supel podem impactar na formulação das propostas, todavia, o prazo entre as modificações e a sessão não foi observado.

40. Logo, vislumbra-se plausibilidade nas alegações trazidas a esta Corte pela comunicante.

41. Considerando que estão presentes os requisitos de seletividade, conforme exposto acima, faz-se necessária a adoção de providências cabíveis à ação de controle.

3.1 Do Pedido de Tutela

42. O comunicante requer o deferimento de tutela inibitória *inaudita altera pars*, para que esta Corte determine a suspensão do Pregão Eletrônico n. 520/2021/Supel-RO, haja

[5] **3.1.3.** Acolhida a impugnação contra o edital, será definida e publicada nova data para realização do certame (ID 1235454 p. 11).

[6] http://comprasnet.gov.br/livre/Pregao/Mensagens_Sessao_Publica.asp?prgCod=1011070&idLetra=cCHZrg&idSom=&Submit=Confirmar, acessado em 28/7/2022.

[7] De aplicação subsidiária ao pregão eletrônico, na esteira do art. 9º da Lei n. 10.520/02.

vista as ilegalidades ventiladas na exordial, *in verbis*:

> a) Primeiramente, roga-se pelo deferimento da **tutela inibitória *inaudita altera pars***, conforme fundamentação específica demonstrando o preenchimento dos requisitos necessários para sua concessão, suspendendo a licitação - Pregão Eletrônico nº 520/2021/SUPEL/RO no estado em que se encontra, até a nova autorização da Corte Fiscalizatória de Contas [...]; (Destaques no original, Grifos nossos)

43. No âmbito desta Corte de Contas, a tutela inibitória está prevista no art. 108-A do Regimento Interno, segundo o qual, a ordem pode ser concedida desde que haja fundado receio de consumação, reiteração ou de continuação de lesão ao erário ou de grave irregularidade com justificado receio de ineficácia da decisão final[8].

44. A legislação pátria - Código de Processo Civil -, de aplicação subsidiária aos processos de contas, prevê em seus art. 300 e segs., as condições para concessão da tutela de urgência[9], que requer a probabilidade do direito e o perigo de dano ou risco ao resultado útil do processo, não devendo esta ser concedida quando houver perigo de irreversibilidade dos efeitos da decisão.

45. *In causu*, verificamos haver plausibilidade nas alegações da comunicante, haja vista que o texto original do edital sofreu alterações significativas nas regras quanto ao cumprimento da intrajornada pelos vigilantes, que podem impactar diretamente na formulação das propostas.

46. Essa alteração foi publicada no dia 11/7/2022, e, na sequência, em 13/07/2022 a Supel-RO **realizou** a sessão inaugural no dia 13/7/2022, o que, em princípio, afronta ao disposto no §4º, do art. 21, da Lei Federal n. 8.666, de 21 de junho de 1993.

47. Quanto à oportunidade da medida, verificamos que o pregão vergastado teve sua sessão inaugural realizada no dia 13/7/2022 e encontra-se, nesta data, aberto para julgamento da habilitação dos licitantes, sendo possível a adoção de medidas preventivas ou corretivas.

48. Ademais, não vislumbramos perigo de irreversibilidade dos efeitos da decisão, haja vista que o objeto da licitação, vigilância desarmada, não trata de serviço essencial, que afete a saúde, a educação ou ponha em risco a comunidade.

49. Em situação similar a dos presentes autos, esta Corte determinou, em sede de tutela de urgência, a suspensão de certame licitatório em razão de possível violação ao art. 21, §4º da Lei de Licitações, conforme DM 0133/2020/GCVCS/TCE-RO, prolatada no processo 1693/20.

---

[8] **Art. 108-A**. A Tutela Antecipatória é a decisão proferida de ofício ou mediante requerimento do Ministério Público de Contas, da Unidade Técnica, de qualquer cidadão, pessoa jurídica interessada, partido político, associação ou sindicato, por juízo singular ou colegiado, com ou sem a prévia oitiva do requerido, normalmente de caráter inibitório, que antecipa, total ou parcialmente, os efeitos do provável provimento final, nos casos de fundado receio de consumação, reiteração ou de continuação de lesão ao erário ou de grave irregularidade, desde que presente justificado receio de ineficácia da decisão final. (Grifamos)

[9] Art. 300. A tutela de urgência será concedida quando houver elementos que evidenciem a probabilidade do direito e o perigo de dano ou o risco ao resultado útil do processo.
Omissis.
§ 3º A tutela de urgência de natureza antecipada não será concedida quando houver perigo de irreversibilidade dos efeitos da decisão.

50. Isso exposto, concluimos presentes os requisitos para concessão da tutela de urgência requerida.

4. CONCLUSÃO E PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

51. Ante o exposto, presentes os requisitos de seletividade da informação constante neste Procedimento Apuratório Preliminar, propomos ao relator:

52. **4.1** a concessão da tutela antecipatória provisória, ***inaudita altera pars*** requerida, ante a presença do *fumus boni iuris*, do *periculum in mora* e, de não haver perigo de irreversibilidade dos efeitos da decisão, determinando a **suspensão do PE n. 520/2021/Supel-RO, no estágio em que se encontra**;

53. **4.2** após, nos termos do art. 12 da Resolução n. 291/2019/TCE-RO, o processamento de ação de controle, com conversão dos autos para a categoria de "Representação".

Porto Velho, 29 de julho de 2022.

Flávio Cioffi Júnior
Técnico de Controle Externo
Matrícula n. 178

Supervisão:

Flávio Donizete Sgarbi
Técnico de Controle Externo – Mat. 170
Assessor Técnico

Wesler Andres Pereira Neves
Auditor de Controle Externo – Mat. 492
Coordenador – Portaria 447/2020

ANEXO – RESULTADO DA ANÁLISE DA SELETIVIDADE

- **Resumo da Informação de Irregularidade:**

ID_Informação	01609/22
Data Informação	22/07/2022
Categoria de Interessado	Externo
Interessado	Empresa Representante - Columbia Segurança e Vigilância Patrimonial Eireli - CNPJ n. 02.050.778/0001-30
Descrição da Informação	Suposta irregularidade sobre o pregão eletrônico nº 520/2021/SUPEL/RO, relativo ao processo administrativo sob nº 0030.280456.
Área	Administração
Nível de Prioridade Área Temática	Prioridade 2
Subárea	Serviços de vigilância
Nível de Prioridade Subarea	Prioridade 2
População Porte	Grande
IEGM/IEGE	C
Sicouv	0
Opine Aí	0,095286885
Nível IDH	Médio
Recorrência	Não
Unidade Jurisdicionada	Secretaria de Estado das Finanças
Última Conta	Aprovação com Ressalvas
Média de Irregularidades	Nº Irregularidades > Média
Data da Auditoria	06/09/2018
Tempo da Última Auditoria	4
Município/ Estado	Rondônia
Gestor da UJ	Wagner Garcia de Freitas
CPF/CNPJ	321.408.271-04
Com Imputação de Débito/Multa	Sem Histórico
Exercício de Início do Fato	2022
Exercício de Fim do Fato	2023
Ocorrência do Fato	Ocorreu até 5 anos
Valor Envolvido	R$ 1.170.417,12
Impacto Orçamentário	0,0117%
Agravante	Com indício
Data da análise	27/07/2022

- **Resumo da Avaliação RROMA**

	ID_Informação	01609/22
Relevância	Área (Temática)	3
	Subárea (Objeto)	3
	Categoria do Interessado	1
	População Porte	9
	IDH	3
	Ouvidoria	0
	Opine Aí	0
	IEGE/ IEGM	5
	Não Selecionado (Índice de Recorrência)	0
	Total Relevância	24
Risco	Última Conta	2
	Media de Irregularidades	4
	Tempo da Última Auditoria	4
	Gestor com Histórico de Multa ou Débito	0
	Agravante	8
	Total Risco	18
Materialidade	VRF - Valor de Recursos Fiscalizados	2
	Impacto Orçamentário (VRF/ Orçamento Ente)	0
	Sem VRF identificado	0
	Total Materialidade	2
Oportunidade	Data do Fato	8
Seletividade	**Índice**	**52**
	Qualificado	**Realizar Análise GUT**

- **Resumo da Avaliação GUT**

ID_Informação	01609/22
Gravidade	3
Urgência	4
Tendência	4
Resultado	**48,00**
Encaminhamento	**Propor Ação de Controle**

Em, 29 de Julho de 2022

Assinado Eletronicamente

Embasamento legal: art. 1º da Lei Federal 11.419/06; art. 58-C da Lei Complementar 799/14 c/c art. 4º da Resolução 165/14 do TCERO.

WESLER ANDRES PEREIRA NEVES
Mat. 492
COORDENADOR

Em, 29 de Julho de 2022

Assinado Eletronicamente

Embasamento legal: art. 1º da Lei Federal 11.419/06; art. 58-C da Lei Complementar 799/14 c/c art. 4º da Resolução 165/14 do TCERO.

FLÁVIO CIOFFI JUNIOR
Mat. 178
TÉCNICO DE CONTROLE EXTERNO