

GRUPO II – CLASSE VII – Plenário

TC 033.132/2017-8

Natureza: Representação

Órgão/Entidade: Universidade Federal da Paraíba

Responsáveis: Margareth de Fatima Formiga Melo Diniz (323.157.164-20); Universidade Federal da Paraíba (24.098.477/0001-10)

Interessado: Interfort (04.008.185/0001-31)

Representação legal: Alvaro Figueiredo Maia de Mendonça Junior (14265/OAB-PE); Paulo Márcio Soares Madruga (16.414/OAB-PB)

SUMÁRIO: REPRESENTAÇÃO. CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS DE VIGILÂNCIA ARMADA E MOTORIZADA. SUSPENSÃO DA LICITAÇÃO. OITIVA. REGISTRO DE PREÇOS SEM AMPARO LEGAL. AUSÊNCIA DE JUSTIFICATIVA PARA NÃO PARCELAMENTO. VANTAJOSIDADE DA PROPOSTA. PROSSEGUIMENTO DO CERTAME. DETERMINAÇÕES.

RELATÓRIO

Adoto, como relatório, instrução elaborada por auditor da Secex/PB, que contou com a anuência dos dirigentes da unidade técnica (peças 92-93):

INTRODUÇÃO

Cuidam os autos de representação com pedido de medida cautelar, apresentada pela Força Alerta Vigilância e Segurança Patrimonial LTDA. (CNPJ 10.446.347/0001-16), a respeito de possíveis irregularidades ocorridas no âmbito da UFPB, por ocasião da finalização do Contrato UFPB/PU 63/2014, da celebração do Contrato UFPB/PU 12/2017, em caráter emergencial, e do Pregão Eletrônico SRP UFPB/CPL-PU 26/2017, atos relacionados a serviços de vigilância armada e motorizada.

*Após instrução preliminar por esta Secex-PB (peça 4 a 6), o Exmo. Sr. Ministro Walton Alencar, relator nestes autos, acatando os argumentos desta unidade técnica, entendeu estarem presentes requisitos do *fumus boni iuris* e do *periculum in mora*, conheceu da presente representação, e determinou, cautelarmente, à Universidade Federal da Paraíba, que suspendesse os procedimentos do Pregão SRP UFPB/CPL-PU 26/2017, no*

estágio em que se encontrava, abstendo-se de assinar o contrato objeto da referida licitação, dando imediato conhecimento das providências adotadas ao TCU (peça 7). Posteriormente, a referida medida foi referendada pelo Plenário, mediante o Acórdão 55/2018 – TCU – Plenário (peças 69 a 71).

No mesmo despacho (peça 7), o relator determinou ainda a oitiva da UFPB, nos termos propostos pela Unidade Técnica, bem como autorizou a diligência e a inspeção propostas pela unidade técnica.

Feita a comunicação da cautelar e da oitiva à UFPB (Ofício 2455/2017-TCU/SECEX-PB - peça 8), a resposta foi remetida por meio do Ofício 8/2018/R/GR – UFPB (peça 17, p. 1), o qual veio acompanhado de documentação anexa (documentação impressa - peça 17, p. 2-19, e conteúdo de CD – reproduzidos às peças 18 a 47).

A diligência dirigida à UFPB (Ofício 2456/2017-TCU/SECEX-PB – peça 9) foi respondida por meio do Ofício 13/2018/R/GR/UFPB (peça 48, p. 1), acompanhado de CD cujo conteúdo foi reproduzido às peças 48 (p. 2-261) a 67.

Em 5/2/2018, a representante juntou nova manifestação aos autos (peça 73), acompanhada de documentação anexa (peça 74), a fim de questionar os elementos de defesa trazidos pela UFPB em resposta à oitiva.

Em despacho de 7/2/2018 (peça 75), o relator deferiu do pedido da Interfort Segurança de Valores Eireli para ser parte nos autos na condição de interessada (peça 11), ao passo em que indeferiu o pleito da Força Alerta Vigilância e Segurança Patrimonial com a mesma intenção (peça 10).

Após as comunicações, a empresa Interfort encaminhou defesa administrativa com pedido de reconsideração em face da decisão que suspendeu o certame (peça 86), juntando cópia do Contrato UFPB/PU 12/2017 (peça 87).

EXAME TÉCNICO

Da documentação encaminhada, inicialmente faz-se referência aos seguintes itens de interesse para o deslinde do presente processo:

Processo 23074.061137/2014-86 – referente à contratação de prestação de serviços continuados de vigilância armada no âmbito dos Campi I ao IV da UFPB (peças 48, p. 2-261; 49 a 57; cópia também nas peças 18 a 39); no qual se destaca a seguinte documentação:

Processo 23074.053881/2017-50 apensado – referente à solicitação de renovação do Contrato UFPB/PU 63/2014 (peça 56, p. 119-144);

Processo 23074.036470/2017-08 apensado – solicitação de reequilíbrio econômico-financeiro do Contrato UFPB/PU 63/2014 por parte da empresa Força Alerta (peça 56, p. 145-226; peça 57, p. 1-78), no qual se minuta do quinto termo aditivo (peça 57, p. 76-78);

Documentação referente à consulta sobre redução de postos de trabalho do Contrato UFPB/PU 63/2014, incluindo nova minuta para o quinto termo aditivo (peça 57, p. 82-89);

Documentação referente aos encaminhamentos para emissão de parecer jurídico e para solução de pendências apontadas pela Procuradoria Jurídica quanto à minuta do termo aditivo (peça 57, p. 90-129);

Ofício UFPB/PU 609/2017, de 27/10/2017 (peça 57, p. 128), recebido pela Força Alerta em 31/10/2017 (peça 57, p. 153), encaminhando o Termo Aditivo UFPB/PU 8/2017, somente com a assinatura da Reitora da UFPB (peça 57, p. 130-137);

Ofício 78/2017, de 30/10/2017, encaminhado pela Força Alerta à Reitora da UFPB, fazendo um arrazoado e comunicando da sua surpresa ao se deparar, no termo aditivo encaminhado, com cláusula indicativa de que a vigência poderia ser inferior a doze meses, que previa que a vigência findaria até a conclusão de um novo processo licitatório, o que não foi informado nas tratativas, condicionando a assinatura do aditivo à exclusão da referida cláusula (peça 57, p. 140-147);

Notificação, datada de 30/10/2017, recebida pela Força Alerta em 31/10/2017, emitida pelo Secretário Administrativo da Prefeitura Universitária, Sr. Luiz Gustavo de Sena B. Pessoa, de decisão de prorrogação unilateral pelo prazo de dez dias com vistas a realização de contratação emergencial (peça 57, p. 148);

Ofício 81/2017, de 31/10/2017, encaminhado pela Força Alerta à Reitora da UFPB, apresentando resposta à notificação, onde informa que não realizou a assinatura do termo aditivo de prorrogação em razão de as condições negociais relativa ao prazo de duração do contrato no citado instrumento estarem diferentes do ofício encaminhado anteriormente pela UFPB, reafirmando porém a disposição de prosseguir com a renovação no prazo negociado de doze meses (peça 57, p. 149-150);

4º Termo de Apostilamento ao Contrato UFPB/PU Nº 063/2014, datado de 1/11/2017, realizando repactuação de preços pleiteado pela Força Alerta, em decorrência

de reajuste salarial da categoria, consoante Convenção Coletiva de Trabalho da Categoria – CCT, com efeitos financeiros a partir de 1/3/2017, com base no Processo 23074.036470/2017-08 (peça 57, p. 151);

Despacho de 1/11/2017, da Reitora da UFPB, determinando à Prefeitura Universitária providências para a realização de pregão emergencial, dentro do prazo previsto (peça 57, p. 152);

Ofício 52/2017/UFPB/GAB/PU, de 9/11/2017, de autoria do Prefeito Universitário, informando à Força Alerta os procedimentos para o encerramento do contrato, como a apresentação das últimas duas notas fiscais pendentes (relativas aos períodos de 16 a 30/10/2017 e de 31/10/2017 a 9/11/2017) e de pedido de pagamento referente à repactuação, considerando a “não aceitação desta empresa em prorrogar nos termos do processo administrativo 23074.061137/2014-86” e o “interesse público de manutenção essencial dos serviços de vigilância armada nos campi da UFPB” (peça 57, p. 154);

Ofício 53/2017/UFPB/GAB/PU, de 10/11/2017, de autoria do Prefeito Universitário, reiterando o Ofício 52/2017/UFPB/GAB/PU, de 9/11/2017 à Força Alerta e solicitando a retirada de todos os funcionários dos campi, considerando a não existência do vínculo contratual (peça 57, p. 154);

Processo 23074.074340/2017-65 apensado – relativo à resposta à notificação para tratar da resposta remetida pela Força Alerta à notificação de decisão de prorrogação unilateral pelo prazo de dez dias com vistas a realização de contratação emergencial (peça 57, p. 160-164), com despacho de 1/11/2017, encaminhando à Prefeitura Universitária para conhecimento, análise e demais providências e informando que o mesmo teor havia sido encaminhado à Reitora da UFPB (peça 57, p. 163);

Despacho do Prefeito Universitário, datado de 7/12/2017, encaminhando os autos ao Secretário Administrativo da Prefeitura Universitária, para guarda e atendimento de pedidos oriundos do encerramento deste contrato (peça 57, p. 165);

Processo 23074.035441/2017-11 – trata da abertura de procedimento licitatório na modalidade SRP, visando a contratação de empresa especializada na prestação de serviços continuados de vigilância segurança patrimonial armada e armada e motorizada (peça 58 a 63; também nas peças 40 a 45), destacando-se o despacho do Prefeito Universitário, datado de 15/8/2017, que encaminhou ao Gabinete da Reitora atualização das peças editalícias do certame, com a adequação à Instrução Normativa 5/2017 (peça 58, p. 4) e o despacho de 15/9/2017, também do Prefeito Universitário, no qual, mediante exposição de justificativa,

aprovou o Termo de Referência e autorizou a abertura de processo licitatório (peça 58, p. 78); no qual se destaca a seguinte documentação:

Despacho 00957/2017/DEPJUR/PFUFPPB/PGF/AGU, datado de 25/10/2017 (peça 59, p. 130-132), da Procuradoria Federal junto à UFPB que, com base na Cota 38/2017/NLC/ENALIC/PGF/AGU, de 24/10/2017 (peça 59, p. 128-129), colocou em dúvida a legalidade da utilização do sistema de registro de preços para a contratação dos serviços continuados de vigilância e a realização da licitação em grupo único com todos os campi da UFPB, solicitando as justificativas da UFPB para essas constatações;

Justificativas para o parecer jurídico, datada de 30/10/2017, pelo Sr. Augusto César Temóteo de Oliveira, Pregoeiro da CPL (peça 59, p. 134-136);

Despacho do Prefeito Universitário, Sr. João Marcelo Alves Macedo, de 31/10/2017 (peça 59, p. 139-141), que aprovou o Termo de Referência e autorizou a abertura de processo licitatório;

Consta o Processo 23074.075735/2017-85 apensado, no qual a Força Alerta informa, em 6/11/2017, que vários arquivos disponibilizados no Comprasnet, relativos ao pregão, estariam corrompidos, requerendo o saneamento do problema, que resultou em despacho do dia 7/11/2017 que atestou a disponibilização dos arquivos (peça 60, p. 13-19).

Em 3/11/2017, o aviso de licitação foi publicado, com data de abertura prevista para o dia 16/11/2017 (peça 60, p. 21), tendo sido adiado duas vezes em razão de questionamentos e impugnação ao instrumento convocatório.

Processo 23074.074923/2017-96, no qual tramitou os atos relativos à contratação emergencial dos serviços de vigilância (peças 64 a 67; também nas peças 46 a 47).

Passa-se a seguir ao exame das respostas ofertadas em resposta às oitivas realizadas, expondo-se em primeiro lugar as constatações feitas na instrução inicial, seguidas dos argumentos apresentados pelos ouvidos para cada indício de irregularidade e da análise pertinente.

Possível antieconomicidade do Pregão Eletrônico SRP UFPB/CPL-PU 26/2017.

Foi constatado inicialmente que o valor estimado total para a contratação que se pretende com o pregão em comento foi de 15.196.637,64, para 147 postos de serviço, enquanto que o preço total do Contrato UFPB/PU 63/2014 iria ser reduzido para R\$ 9.939.596,52, caso tivesse sido prorrogado com a redução sugerida, o que indicava indício de ausência de economia, ao se comparar os preços unitários estimados por posto,

conforme tabela comparativa dos preços unitários mensais a seguir, tomando-se por base o preço dos postos de serviços para João Pessoa no âmbito do mencionado contrato:

<i>Tipos de postos</i>	<i>Contrato UFPB/PU 63/2014 após redução (João Pessoa)</i>	<i>Pregão Eletrônico SRP UFPB/CPL-PU 26/2017</i>
<i>Posto 12x36 Vig. Armada - Diurno</i>	7.089,50	7.341,47
<i>Posto 12x36 Vig. Armada - Noturno</i>	8.477,96	9.676,70
<i>Posto 12x36 Vig. Armada/Motorizada – Diurno</i>	7.160,23	7.535,41
<i>Posto 12x36 Vig. Armada/Motorizado - Noturno</i>	8.932,19	9.870,64

Argumentos pertinentes apresentados pela UFPB, por meio de despacho do Prefeito Universitário, Sr. João Marcelo Alves Macêdo (peça 17, p. 8-12): ao afirmar que a redução da proposta da empresa (relativa ao Contrato UFPB/PU 63/2014, com a Força Alerta) foi quantitativa e não de custo homem/posto, o gestor afirmou que o preço do Contrato UFPB/PU 63/2014 após o aditivo que se pretendia não apresentava vantajosidade, tendo em vista que a proposta negociada com a empresa Interfort após a definição de ordem de classificação do certame licitatório, resultou numa economia anual de R\$ 967.552,20.

Argumentos da empresa Interfort Segurança de Valores Eireli (peça 86).

A empresa sustentou que, ao contrário do alegado pela representante, a contratação emergencial com a Interfort teve preço (R\$ 9.776.103,84) mais baixo que o do contrato da Força Alerta (R\$ 9.939.596,52), perfazendo um desconto de 1,64%.

Também aduziu que, no Pregão Eletrônico SRP UFPB/CPL-PU 26/2017, o preço obtido a partir da vitória da Interfort é ainda mais baixo, pois proporcionalmente o valor global ficou em R\$ 9.282.343,92.

Defendeu que a Administração não está obrigada, mesmo dentro dos 60 meses de vigência, a renovar o contrato do particular, que, nesse sentido, tem uma mera expectativa de direito, devendo, por isso, ser rejeitado o pedido de renovação compulsória do contrato 63/2014 e, por consequência, toda a representação.

Análise

Procede que o Contrato UFPB/PU 12/2017 tem o seu valor, em termos proporcionais anual (R\$ 9.776.103,84), é ligeiramente menor que o valor que teria o Quinto

Termo Aditivo ao Contrato UFPB/PU 63/2014, caso houvesse sido assinado com a empresa Força Alerta (R\$ 9.939.596,52), ou seja, uma diferença de 1,64%.

Da mesma, também se confirma que, se multiplicado os preços ofertados na proposta negociada da empresa Interfort no Pregão Eletrônico SRP UFPB/CPL-PU 26/2017 (peça 62, p. 21-27) pelos quantitativos que teria o Quinto Termo Aditivo ao Contrato UFPB/PU 63/2014, o valor proporcional anual global seria de R\$ 9.282.343,92, a menor R\$ 654.252,60, representando um percentual de 6,58%.

Contudo, veja-se na tabela os valores consolidados a partir da ata do pregão (peça 90), que demonstram que a empresa Interfort (CNPJ 04.008.185/0003-01), ofertou os melhores lances apenas para os postos de vigilância armado noturno e, só em João Pessoa, também para o posto de vigilância armado noturno e motorizado:

Tabela - valores consolidados a partir da ata do pregão

Município/CNPJ/Postos (itens do pregão)	Valor Total Anual dos Menores Lances	Valor Total Anual - Menor Lance da Interfort	Proposta Negociada da Interfort (V. Total Anual.)	Desconto - Proposta Negociada em relação ao menor lance
<i>Areia</i>	<i>1.736.627,88</i>	<i>1.760.047,68</i>	<i>1.758.169,68</i>	<i>-5,6%</i>
<i>04.008.185/0003-01</i>	<i>669.493,44</i>	<i>669.493,44</i>	<i>669.480,00</i>	<i>0,0%</i>
<i>Posto de vigilância armado noturno Campus II</i>	<i>669.493,44</i>	<i>669.493,44</i>	<i>669.480,00</i>	<i>0,0%</i>
<i>09.377.459/0001-83</i>	<i>302.518,50</i>	<i>302.518,80</i>	<i>301.993,20</i>	<i>0,2%</i>
<i>Posto de vigilância armado noturno e motorizado Campus II</i>	<i>302.518,50</i>	<i>302.518,80</i>	<i>301.993,20</i>	<i>0,2%</i>
<i>10.446.347/0001-16</i>	<i>764.615,94</i>	<i>788.035,44</i>	<i>786.696,48</i>	<i>-5,8%</i>
<i>Posto de vigilância armado diurno Campus II</i>	<i>525.090,72</i>	<i>540.709,68</i>	<i>540.071,28</i>	<i>-2,9%</i>
<i>Posto de vigilância armado diurno e motorizado Campus II</i>	<i>239.525,22</i>	<i>247.325,76</i>	<i>246.625,20</i>	<i>-3,0%</i>
<i>Bananeiras</i>	<i>1.565.973,00</i>	<i>1.587.161,52</i>	<i>1.585.376,64</i>	<i>-5,6%</i>
<i>04.008.185/0003-01</i>	<i>573.851,52</i>	<i>573.851,52</i>	<i>573.840,00</i>	<i>0,0%</i>
<i>Posto de vigilância armado noturno Campus III</i>	<i>573.851,52</i>	<i>573.851,52</i>	<i>573.840,00</i>	<i>0,0%</i>
<i>09.377.459/0001-83</i>	<i>302.518,50</i>	<i>302.518,80</i>	<i>301.993,20</i>	<i>0,2%</i>
<i>Posto de vigilância armado noturno e motorizado Campus III</i>	<i>302.518,50</i>	<i>302.518,80</i>	<i>301.993,20</i>	<i>0,2%</i>
<i>10.446.347/0001-16</i>	<i>689.602,98</i>	<i>710.791,20</i>	<i>709.543,44</i>	<i>-5,8%</i>
<i>Posto de vigilância armado diurno Campus III</i>	<i>450.077,76</i>	<i>463.465,44</i>	<i>462.918,24</i>	<i>-2,9%</i>
<i>Posto de vigilância armado diurno e motorizado Campus III</i>	<i>239.525,22</i>	<i>247.325,76</i>	<i>246.625,20</i>	<i>-3,0%</i>
<i>João Pessoa</i>	<i>7.213.624,71</i>	<i>7.323.340,08</i>	<i>7.317.045,60</i>	<i>-6,6%</i>
<i>04.008.185/0003-01</i>	<i>4.433.803,20</i>	<i>4.433.803,20</i>	<i>4.432.365,60</i>	<i>0,3%</i>
<i>Posto de vigilância armado noturno Campus I</i>	<i>3.919.843,20</i>	<i>3.919.843,20</i>	<i>3.919.689,60</i>	<i>0,0%</i>

<i>Município/CNPJ/Postos (itens do pregão)</i>	<i>Valor Total Anual dos Menores Lances</i>	<i>Valor Total Anual - Menor Lance da Interfort</i>	<i>Proposta Negociada da Interfort (V. Total Anual.)</i>	<i>Desconto - Proposta Negociada em relação ao menor lance</i>
<i>Posto de vigilância armado noturno e motorizado Campus I</i>	513.960,00	513.960,00	512.676,00	0,2%
<i>10.446.347/0001-16</i>	2.779.821,51	2.889.536,88	2.884.680,00	-6,9%
<i>Posto de vigilância armado diurno Campus I</i>	2.371.306,56	2.467.565,28	2.464.053,60	-3,9%
<i>Posto de vigilância armado diurno e motorizado Campus I</i>	408.514,95	421.971,60	420.626,40	-3,0%
<i>Rio Tinto/Mamanguape</i>	2.409.221,04	2.441.196,96	2.439.262,08	-5,6%
<i>04.008.185/0003-01</i>	1.147.703,04	1.147.703,04	1.147.680,00	0,0%
<i>Posto de vigilância armado noturno Campus IV</i>	1.147.703,04	1.147.703,04	1.147.680,00	0,0%
<i>09.377.459/0001-83</i>	201.679,00	201.679,20	201.328,80	0,2%
<i>Posto de vigilância armado noturno e motorizado Campus IV</i>	201.679,00	201.679,20	201.328,80	0,2%
<i>10.446.347/0001-16</i>	1.059.839,00	1.091.814,72	1.090.253,28	-5,8%
<i>Posto de vigilância armado diurno Campus IV</i>	900.155,52	926.930,88	925.836,48	-2,9%
<i>Posto de vigilância armado diurno e motorizado Campus IV</i>	159.683,48	164.883,84	164.416,80	-3,0%
<i>Total Geral</i>	12.925.446,63	13.111.746,24	13.099.854,00	-1,3%

Nota-se que os itens em amarelo foram os que fizeram a diferença no valor global da proposta negociada empresa, os quais tiveram um desconto muito mais alto por parte da empresa. Comparando-se os preços finais ofertados para os mencionados itens com os preços estimados no preço de referência (ver valores à peça 58, p. 114), na capital João Pessoa, o desconto foi de 15,6% no posto de vigilância armado noturno e de 13,6% no posto de vigilância armado noturno e motorizado; e nos demais municípios, os descontos ofertados foram de 17,6% do valor de referência. No valor global, o desconto ofertado de 13,8% em relação ao valor estimado termo de referência (R\$ 15.196.637,64). Dessa forma, percebe-se que via de regra, os itens referidos foram ofertados com desconto superior à proposta.

A ausência de linearidade nos descontos distintos ofertados pela Interfort sugere um desequilíbrio nos preços por itens que pode interferir no desconto global do contrato a ser celebrado, uma vez que o registro de preço não vincula a contratação de todos os postos, possibilitando a demanda em quantidades distintas das licitadas, com eventual prejuízo pela redução no desconto global, sendo mais uma razão para não adoção de registros de preços ao caso, que pode vir a causar distorções na vantagem obtida na ata.

Assim, embora não esteja caracterizada a ausência de vantagem da proposta negociada da empresa Interfort, também não está eliminado o risco de que o desequilíbrio nos preços unitários ofertados venha a ocasionar algum prejuízo para a Administração pela modificação do desconto global que seria obtido na licitação, em razão dos quantitativos que venham a ser demandados no decorrer da vigência da ata de registro de preços. O encaminhamento a ser proposto para este ponto será examinado em conjunto com as demais ocorrências, na conclusão final desta instrução.

Não previsão de exigências legais especiais como requisitos de habilitação.

Constatou-se que em resposta à impugnação ao edital apresentada pela representante, a comissão de licitação concordou em incluir, no edital, exigência à licitante vencedora para apresentação da comprovação: 1) alvará de funcionamento expedido pelo Ministério da Justiça, conforme estabelecem os arts. 14, inciso I, e 20, inciso I, alínea “a”, da Lei 7.102/83, regulamentada pelo Decreto 89.056/83 e Portaria/DPF/MJ 3233/2012; 2) certidão de comunicação à Secretaria de Segurança Pública do respectivo Estado, conforme determina artigo 14, II, da Lei 7.102/83 e artigo 38 do Decreto 89.056/83; e 3) realização de renovação/revisão do Alvará de Funcionamento, conforme determina a Portaria/DPF/MJ n° 3233/2012.

Não obstante, o edital já retificado (peça 1, p. 228-261) incluiu as exigências não entre os requisitos de habilitação constantes do item 9, mas como condições a serem exigidas no ato da assinatura do contrato, conforme item 17 do edital, em desacordo com o artigo 30, inciso IV, da Lei 8.666/93, que prevê que a prova de atendimento de requisitos previstos em lei especial fará parte da documentação relativa à qualificação técnica, portanto, na fase de habilitação no certame.

Argumentos da UFPB, por meio de despacho do Prefeito Universitário, Sr. João Marcelo Alves Macêdo (peça 17, p. 8-12): quanto à previsão de comprovação de exigências legais apenas no momento da contratação, e não como requisito de habilitação, informou que a opção foi para priorizar a disputa e ampliar a possibilidade de economicidade baseada na ampla participação de diversas empresas no certame licitatório.

Argumentos da empresa Interfort Segurança de Valores Eireli (peça 86): não se manifestou quanto a este ponto da representação.

Análise

Os argumentos apresentados não procedem, pois transferir a comprovação de requisitos de habilitação para o momento da contratação viola o artigo 30, inciso IV, da Lei 8.666/93, que exige que se junte à documentação relativa à qualificação técnica, a comprovação do atendimento de requisitos previstos em lei especial, quando for o caso.

*A disciplina legal do pregão é cristalina ao dispor, no art. 4º, inciso XII, da Lei 10.520/2002, que “encerrada a etapa competitiva e ordenadas as ofertas, o pregoeiro procederá à abertura do invólucro **contendo os documentos de habilitação do licitante que apresentou a melhor proposta, para verificação do atendimento das condições fixadas no edital**” (destaque adicionado).*

Fez bem a legislação, pois não é prudente adjudicar um objeto a uma empresa que sequer demonstrou estar em plenas condições de atuar de forma regular, trazendo risco para a própria administração quando da celebração do contrato, que pode se deparar com situação impeditiva da contratação, sem mais poder desclassificar a empresa vencedora, uma vez que o procedimento licitatório já terá sido encerrado.

Assim, a irregularidade não foi elidida, sendo que o encaminhamento a ser proposto será examinado em conjunto com as demais ocorrências, na conclusão final desta instrução.

Impossibilidade de adoção de registro de preços

Consignou-se que a configuração do certame estaria em desacordo com os termos do art. 3º do Decreto 7.892/2013. O Pregão adotou a modalidade de registro de preços, do tipo menor preço global anual por grupo, tendo como objeto a formação de registro de preços para a contratação de empresa especializada em serviços continuados de: a) vigilância patrimonial ostensiva armada e motorizada (diurna e noturna) e b) vigilância patrimonial ostensiva armada (diurna e noturna); a serem desempenhados em regime de plantão de escala 12 x 36, para atender às necessidades da UFPB em todos os seus Campi, inclusive nas cidades de Cabedelo, São João do Cariri, Solânea e Santa Rita, conforme condições, quantidades, estimativas e exigências estabelecidas em Edital e em todos os seus anexos (peça 1, p. 229 e 262).

Entendeu-se que, a priori, não estava devidamente demonstrada a adequação às hipóteses legais previstas no art. 3º do citado decreto. Sendo um serviço essencial cujos quantitativos dos postos de serviços são determinados na proporção da área física ocupada

pelos prédios e dimensões territoriais da instituição, a teor do item 2.4.5 do termo de referência, não se vê a necessidade de contratações frequentes, nem a impossibilidade de definição prévia do quantitativo a ser demandado, descartando-se o enquadramento nas hipóteses consignadas nos incisos I e IV do mencionado normativo.

Ademais, a contratação dos serviços ora pretendidos será por postos de serviço (item 2.4.6 do termo de referência), o que afasta a hipótese do inciso II, que abarca a contratação de serviços remunerados por unidade de medida ou em regime de tarefa.

E também a contratação não se enquadra no inciso III do art. 3º do Decreto 7.892/2013, pois atende exclusivamente à Universidade Federal da Paraíba.

Entre os argumentos constantes no item 4 do Termo de Referência (peça 1, p. 270), foram citadas: a prática de contratações compartilhadas entre Reitoria e Campi, visando a economicidade em função da larga escala, com reflexo na diminuição dos preços; economia e racionalização processual, com redução de custos operacionais, em função da realização de um único procedimento; outras vantagens como a possibilidade de contratar somente quando houver necessidade, planejamento para o período de vigência determinado, maior agilidade nas contratações, a execução sempre ajustada ao preço praticado e maior transparência (item 4.4).

A jurisprudência desta Corte de Contas, a qual, apesar de considerar lícita a utilização do sistema de registro de preços para contratação de serviços contínuos, condiciona o seu emprego à configuração de uma das hipóteses delineadas na norma regulamentadora e à expressa justificativa da circunstância ensejadora, a qual não pode ser entendida como a simples possibilidade de aumento futuro da demanda pelos serviços (Acórdãos 1737/2012, 3092/2014 e 1604/2017 ambos do Plenário do TCU).

Argumentos da UFPB, por meio de despacho do Prefeito Universitário, Sr. João Marcelo Alves Macêdo (peça 17, p. 8-12):

por ter sido atípico o ano de 2017 do ponto de vista orçamentário, com contingenciamento inicial causador de repasse de apenas 1/18 avos, com repercussão negativa nas contratações com o mundo empresarial, a UFPB decidiu por licitar todos seus contratos, com o especial fim de adequar-se suas prática aos novos normativos e a situação atual da instituição;

por conta de novas instalações que necessitam de cobertura de segurança e vigilância, a exemplo da Casa de Cultura Hermano José, entre outras áreas, surgiu o termo de referência do certame;

o cenário orçamentário incerto motivou a adoção de sistema de registro de preço (SRP), uma vez que este daria a possibilidade de ampliação face ao quantitativo registrado e de completar o serviço de vigilância necessário à nova configuração, não prevista no SRP que resultou no contrato 063/2014;

defendeu a legalidade da adoção do sistema de registro de preço na contratação em comento, em função da não estimativa de recursos que poderão ser comprometidos com o contrato, enquadrando-se na hipótese normativa prevista no art. 3º, inciso III, do Decreto 7892/2013.

Argumentos da empresa Interfort Segurança de Valores Eireli (peça 86):

Sobre a adoção do sistema de registro de preços, consignou que é indiferente para o resultado do certame se o pregão foi com ou sem registro de preços, pois a utilização deste não tem impacto sobre as condições de disputa e contratação, a não ser a possibilidade de uma futura utilização da respectiva ata pelo próprio órgão ou por outro órgão da Administração Pública.

Afirmou que o certame não atendeu todos os quatro campi universitários da UFPB, significando que há possibilidade de a Universidade fazer uma nova contratação com a ata de registro de preços, havendo aí enquadramento nas hipóteses dos incisos I e IV do art. 3º do Decreto 7.892/2013 (impossibilidade de definição prévia do quantitativo a ser demandado e necessidade de contratações frequentes).

Análise

Em primeiro lugar, não tem lógica a afirmação da empresa de que os quatro campi não foram atendidos, pois os itens licitados fazem menção expressa aos quatro campi. Como saberá a empresa que algum campus não seria atendido inicialmente com a ata de registro de preço? Se a empresa teve acesso a alguma informação nesse sentido, isso já caracterizaria uma informação privilegiada de que os outros concorrentes provavelmente não dispunham, o que configuraria vantagem na formulação da proposta para a empresa ouvida nestes autos.

Embora não se possa concluir taxativamente nesse sentido, podendo até ter sido uma expressão mal colocada pela empresa, é muito provável que essa incerteza quanto aos quantitativos a serem demandados cause algum efeito na formulação das propostas de preço pelas licitantes, uma vez que cada empresa projetará não um quantitativo real a ser demandado, mas sim um quantitativo abstrato e incerto, podendo levar a desequilíbrios entre elas. Assim, isso é mais uma razão para não ser adequado o registro de preços para esse tipo de contratação.

De outra banda, um dos argumentos apresentados pelo gestor da UFPB reforçou à questão orçamentária, justificando que o ano de 2017 foi atípico, com contingenciamento inicial causador de repasse de apenas 1/18 avos, com repercussão negativa nas contratações com o mundo empresarial.

Embora factível a alegação, a qual veio desprovida de demonstração detalhada da gestão orçamentária e financeira da unidade, essa hipótese fática não se encontra prevista o art. 3º do Decreto 7.892/2013.

Mesmo em relação à alegada decisão citada pelo gestor, de que a UFPB teria decidido por licitar todos seus contratos (a qual também não foi demonstrada com informações e dados consistentes da gestão da entidade), e ao citado propósito de adequação aos novos normativos à situação atual da instituição, não se justifica a adoção de registro de preço.

Não é um cenário orçamentário incerto que legitimará a adoção de modalidade incompatível com o objeto, já que se trata de um serviço essencial cujos quantitativos dos postos de serviços são determinados na proporção da área física ocupada pelos prédios e dimensões territoriais da instituição, a teor do item 2.4.5 do termo de referência, portanto, um parâmetro com pouca margem de variação. Portanto, é um serviço que não só exige, mas possibilita prévio e adequado planejamento para evitar a sua solução de continuidade, sendo tranquilamente possível de ter seus quantitativos estimados com antecedência suficiente ao planejamento de processo licitatório sem registro de preços.

Aliás, a contratação dos serviços ora pretendidos será por postos de serviço (item 2.4.6 do termo de referência), o que afasta a hipótese do art. 3º, inciso II, do Decreto 7892/2013, que abarca a contratação de serviços remunerados por unidade de medida ou em regime de tarefa.

Ao contrário do afirmado pelo gestor, considera-se possível estimar os recursos orçamentários que serão comprometidos com o contrato, uma vez que anualmente as dotações são fixadas no orçamento aprovado.

Ainda que possa haver eventual aumento ou diminuição de postos, não se configura a necessidade de contratações tão frequentes, nem a impossibilidade de definição prévia do quantitativo a ser demandado, o qual, se necessário, poderia posteriormente ser ajustado nos termos do art. 65, inciso I, alínea “b”, e § 1º, da Lei 8.666/93. Dessa forma, descarta-se o enquadramento nas hipóteses consignadas no mencionado decreto normativo.

E também a contratação não se enquadra no inciso III do art. 3º do Decreto 7.892/2013, que se aplica “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”, pois atende exclusivamente à Universidade Federal da Paraíba. Embora haja na instituição uma certa descentralização administrativa, havendo várias unidades gestoras, trata-se de uma entidade só, em que o serviço de vigilância é assumido de forma centralizada pela Prefeitura Universitária em todos os campi.

Importa mencionar ainda que, a partir do exame da documentação remetida pela UFPB, a Procuradoria Federal junto à instituição, antes mesmo do lançamento do certame, alertou sobre a legalidade da utilização do sistema de registro de preços e a realização da licitação em grupo único com todos os campi da UFPB, solicitando as justificativas da UFPB para essas constatações. É o que consta do Despacho 00957/2017/DEPJUR/PFUFPPB/PGF/AGU, datado de 25/10/2017 (peça 59, p. 130-132), com base na Cota 38/2017/NLC/ENALIC/PGF/AGU, de 24/10/2017 (peça 59, p. 128-129).

Como fundamentos da Cota 38/2017/NLC/ENALIC/PGF/AGU, de 24/10/2017 (peça 59, p. 128-129), ao destacar que a minuta do termo de referência evidenciava a necessidade dos serviços de forma certa e determinada, por meio dos quantitativos que especificava para cada campus, a Procuradoria Federal junto à UFPB consignou o entendimento desta Corte de Contas no Acórdão TCU 1604/2017 – Plenário, para quem “a utilização do sistema de registro de preços para contratação imediata de serviços continuados e específicos, com quantitativos certos e determinados, sem que haja parcelamento de entregas do objeto, viola o art. 3º do Decreto 7.892/2013” e a simples possibilidade de aumento futuro da demanda pelos serviços não se encontra entre as hipóteses elencadas no mencionado artigo. A Procuradoria sustentou ainda violação ao art. 23, § 1º, da Lei 8.666/93, uma vez que, ao menos em tese, seria possível que cada campus

figurasse como um item a ser licitado, salvo justificativa, o será discorrida em tópico específico.

O Prefeito Universitário determinou que a Comissão Permanente de Licitação atendessem as solicitações da Procuradoria Federal em 26/10/2017 (peça 59, p. 133), sendo que as justificativas para o parecer jurídico foram apresentadas em 30/10/2017, pelo Sr. Augusto César Temóteo de Oliveira, Pregoeiro da CPL (peça 59, p. 134-136), das quais transcreve-se a seguir excertos que elucidam os argumentos expostos:

*(...) o quantitativo apresentado no Termo de Referência **reflete uma previsão, uma estimativa do quantitativo de postos, tendo em vista a possibilidade de incremento na área total de cobertura, ou aumento futuro de tal cobertura, em função da eventual criação de novos centros ou acréscimo de áreas, no decorrer dos 60 meses em que o contrato estará em vigor.** Dessa forma, não há o que se falar em quantidade devidamente identificada.*

(...) A disposição dos custos relacionados com cada campus reflete as condições de contratação, diferenciada de acordo com a regra da prestação dos serviços, em insumos como, por exemplo, a aplicabilidade ou não do uso de vales-transportes e custos de refeições, e não como um item a ser licitado.

(...)

Parágrafos 7 e 8, fls. 171: ‘...utilização de sistema de registro de preços para a contratação de serviços continuados de vigilância’

(...) [referindo-se ao art. 3º do Decreto nº 3.931/2001] a utilização do pregão para registro de preços de bens comuns é a modalidade licitatória compatível com a legislação pertinente.

*(...)[referindo-se ao art. 2º do Decreto nº 3.931/2001 e às hipóteses dos incisos I a IV do art. 3º Decreto 7.892/2013] **tais hipóteses não são exaustivas, dependendo a utilização de referido sistema mais do atendimento ao interesse público do que do enquadramento preciso em uma delas, consoante Parecer 125/2010/DECOR/CGU/AGU, que entendeu cabível a utilização do sistema sob o fundamento de contingenciamento orçamentário, por exemplo.***

Neste sentido, a referida licitação objeto desta celeuma jurídica utiliza-se justamente do fundamento de contingenciamento orçamentário para justificar a adoção do SRP.

Vê-se, pois, que as justificativas apresentadas pelo Pregoeiro, inconsistentes, foram montadas de forma preordenada a afastar a aplicação do art. 3º Decreto 7.892/2013, cujos incisos formam rol taxativo das hipóteses autorizativas da adoção de registro de preços, e não seguir as recomendações da Procuradoria Federal junto à UFPB, sem o devido empenho para a correta interpretação e aplicação do normativo legal, dando inclusive entendimento já superado há muito tempo pela Advocacia-Geral da União, pois o Parecer 125/2010/DECOR/CGU/AGU da AGU foi suplantado pelo Parecer

109/2013/DECOR/CGU/AGU, aprovado pelo Despacho n° 265/2014/SFT/CGU/AGU. Esse entendimento foi comunicado por meio do Ofício Circular 2/2015 CJU-PE/CGU/AGU (peça 91), que consta no sítio eletrônico da Advocacia-Geral da União (disponível no endereço http://www.agu.gov.br/page/content/detail/id_conteudo/318265).

Mais grave é que após recebidas as justificativas do pregoeiro, o Prefeito Universitário, em novo despacho de 31/10/2017 (peça 59, p. 139-141), replicando o mesmo teor do Despacho de 15/9/2017 (peça 58, p. 78), sem qualquer análise sobre os pontos controvertidos e sem enviar as justificativas novamente à Procuradoria Federal junto à UFPB para emissão de parecer conclusivo, aprovou o Termo de Referência e autorizou a abertura de processo licitatório.

Nota-se, inclusive, que do checklist anexo ao processo (peça 59, p. 142-143, e peça 60, p. 1-3) consta a seguinte pergunta no item 18.1, “Houve alteração sugerida pela assessoria jurídica, **bem como o retorno dos autos para parecer conclusivo**, caso aquela tenha requerido?” (destaque adicionado), que foi respondida com “SIM, NÃO”, indicando que o pregoeiro sabia do dever de retornar os autos à Procuradoria Jurídica.

Do exposto, a irregularidade apontada não foi elidida, sendo que o alerta emitido pela Procuradoria Federal releva a gravidade das condutas do Prefeito Universitário, Sr. **João Marcelo Alves Macedo** (CPF 030.837.904-73), e do Pregoeiro, Sr. **Augusto César Temóteo de Oliveira**, no sentido de promover de forma irregular a licitação por registro de preço, mesmo ciente da irregularidade, de modo que se propõe a audiência desses agentes.

Por último, a repercussão da irregularidade no processo licitatório deverá ser tratada em conjunto com as demais ocorrências, na conclusão final desta instrução.

Ausência de parcelamento da licitação

Consoante o preâmbulo e o item 2.2 do edital (peça 1, p. 228-229), a licitação será constituída por um único grupo, formado pelos itens constantes do quadro de preços (Quadro 1) contido no Termo de Referência (Anexo 1 – peça 1, p. 262-319), devendo o licitante oferecer proposta para todos os itens que o compõem, sendo vedado oferecer preço unitário superior àqueles estimados pela Administração para cada item da planilha. E o lance deverá ser ofertado pelo menor valor global anual por grupo (item 7.5.1 – peça 1, p. 234).

Em seu item 1.4, o Termo de Referência previu um único grupo contemplando todos os quatro campi da UFPB (peça 1, p. 264-265), no que as propostas deverão cotar todos os itens do grupo, sob pena de desclassificação (item 3.10.1.1 – peça 1, p. 269).

O item 6.6.1 do edital admitiu como valor máximo estimado o total de R\$ 15.196.637,64 (peça 1, p. 232).

No item 3.10 (peça 1, p. 269-270), a justificativa para o julgamento por grupo aponta para o intuito de evitar fracionamento na contratação do serviço de vigilância noturno e diurno, sob o argumento de que admitir a prestação do serviço no mesmo local por mais de uma empresa tornaria a contratação mais onerosa e dificultaria a fiscalização, citando como fundamento legal o art. 8º, §§ 1º e 2º, do Decreto 7.892/2013 e Acórdão TCU 2401/2006 do Plenário.

Contudo, não se verifica comprovação suficiente de que o parcelamento do objeto traria prejuízo para o conjunto de postos de trabalho ou perda de economia de escala.

Ante a existência de pelo menos quatro localidades (campi) na instituição em que os serviços de segurança são prestados, não se vê plausibilidade para a ausência de parcelamento do objeto e para o critério de julgamento do Pregão SRP UFPB/CPL-PU 26/2017, isto é, o menor valor global anual por grupo, e não por itens.

Além disso, o argumento de que a fiscalização seria mais dificultosa não merece acolhimento, diante do princípio da seleção da proposta mais vantajosa e pela não demonstração de aumento significativo no custo operacional na fiscalização de vários contratos ao invés de um só.

A presunção legal é de que o aumento da competitividade favorece a redução de preços, conforme o art. 37, incisos XXI, da Constituição Federal, combinado com o art. 3º, § 1º, inc. I; art. 15, inc. IV; art. 23, §§ 1º e 2º, da Lei 8.666/93. Tal é o entendimento pacificado desta Corte de Contas, conforme os termos da Súmula TCU 247, verbis:

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

Argumentos da UFPB, por meio de despacho do Prefeito Universitário, Sr. João Marcelo Alves Macêdo (peça 17, p. 8-12):

quanto à ausência de parcelamento do objeto da licitação, alegou que a opção se deu pela necessidade de a política de segurança da instituição ser única e pela comodidade administrativa de execução contratual, frente às novas exigências decorrentes da Instrução Normativa 5/2017;

além disso, segundo a UFPB, uma única empresa de segurança traria uma homogeneidade na execução contratual da tipologia de serviço e também economia de escala na apresentação da proposta;

alegou que a fiscalização para cada contrato envolve no mínimo doze servidores envolvidos no processo diante das demandas da IN 5/2017;

Argumentos da empresa Interfort Segurança de Valores Eireli (peça 86): *no que se refere à impossibilidade de parcelamento do objeto da licitação, asseverou, que se forem lançadas licitações diferentes para cada um dos campi da UFPB, haveria fundado desinteresse das empresas em relação aos mais distantes e de menor quantitativo, ante ao superior desafio logístico, financeiro e operacional. Essa constatação, na sua visão, justificaria a reunião de todos os campi na mesma licitação, obrigando a interessada a prestar o serviço em todas as localidades, a fim de não reduzir a competitividade em alguns.*

Análise

Conforme se extrai da justificativa do gestor da UFPB, a opção se baseou na premissa levantada pelos gestores da UFPB de que realizando a contratação de larga escala, haveria diminuição de preços, pela assim denominada “economia de escala”, razão pela qual se justificaria a opção de não parcelamento do objeto.

Como já indicado alhures, a Procuradoria Federal junto à UFPB havia feito o alerta acerca da violação ao art. 23, § 1º, da Lei 8.666/93, uma vez que, ao menos em tese, seria possível que cada campus figurasse como um item a ser licitado, salvo justificativa, o será discutida em tópico específico. É o que consta do Despacho 00957/2017/DEPJUR/PFUFPPB/PGF/AGU, datado de 25/10/2017 (peça 59, p. 130-132), com base na Cota 38/2017/NLC/ENALIC/PGF/AGU, de 24/10/2017 (peça 59, p. 128-129).

As justificativas apresentadas em 30/10/2017, pelo Sr. Augusto César Temóteo de Oliveira, Pregoeiro da CPL (peça 59, p. 134-136), em razão do que consta do citado pronunciamento do órgão jurídico foram no seguinte sentido:

*Para a Administração, não há viabilidade em se contratar, para cada Campus, uma prestadora de serviços tendo em vista que, a despeito das **características intrínsecas ao modus operandum de empresas de vigilância, determinados procedimentos poderão encontrar distinções entre uma e outra empresa especializada, trazendo enormes dificuldades para a fiscalização, gestão de contratos, medições e pagamentos.***

A adjudicação por grupo é comumente adotada para a contratação de serviços de engenharia e de serviços terceirizados, uma vez que estes objetos são compostos por inúmeros itens, cujo cadastramento individualizado se mostra complexo e inviável. (Fonte: Tribunal de Contas Da Uniao - TCU/Selip/Dilic, Manual de Pregão Eletrônico, p. 28 e 29).

*Enquadra-se ainda nas exceções (grifadas) da Súmula 247 do TCU: (...) **cujo objeto seja divisível, desde que não haja prejuízo para o conjunto ou complexo ou perda de economia de escala (...)***

Todavia, não está demonstrado como o aumento do fornecimento de postos de serviços iria impactar nos preços ofertados pela empresa, admitindo-se que em tese os custos variáveis relativos ao quantitativo de postos de serviços são muito superiores aos fixos, e por este motivo, não se espera que a prestação desse tipo de serviço demande um grande investimento de capital ou que a empresa incorra em custos fixos significativos, em comparação com os custos de mão de obra, EPI, coletes balísticos e armas, elementos que, por serem variáveis, influenciam na quase totalidade da formação do preço.

Considerando que a economia de escala pressupõe um custo marginal menor a medida em que o volume de produção (no presente caso, o serviço prestado) aumenta, em função da diluição dos custos fixos; que esta economia se faz presente normalmente em empreendimentos capital intensivo, como são as indústrias de bens; que o serviço de segurança objeto do certame não se enquadra nessa categoria de empreendimento; deveria haver nos autos do processo licitatório ou na resposta à oitiva, uma demonstração ou projeção clara de tal economia no que se refere à concentração do objeto, isto é, se haveria uma vantagem de tal modo que superaria os benefícios do aumento da competitividade proporcionada pelo parcelamento do objeto.

A falta dessa demonstração deixa a impressão de que o argumento pode ser falacioso, baseado em premissa falsa, mas que parece verdadeiro, utilizado muito mais para

justificar o interesse dos gestores da UFPB em concentrar a contratação em uma única empresa do que mesmo para obter a suposta economia.

A presunção legal é de que o aumento da competitividade favorece a redução de preços, conforme o art. 37, incisos XXI, da Constituição Federal, combinado com o art. 3º, § 1º, inc. I; art. 15, inc. IV; art. 23, §§ 1º e 2º, da Lei 8.666/93. Tal é o entendimento pacificado desta Corte de Contas, conforme os termos da Súmula TCU 247, verbis:

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

Mesmo nas licitações para registro de preços, conforme a jurisprudência desta Corte, a regra geral a ser seguida é a obrigatoriedade da adjudicação por item, tendo em vista o objetivo de propiciar a ampla participação de licitantes e a seleção das propostas mais vantajosas, sendo a adjudicação por preço global de lote ou grupo medida excepcional que precisa ser devidamente justificada, além de incompatível com a aquisição futura por itens. (Acórdão 1893/2017-Plenário, Relator Bruno Dantas).

Além disso, como o registro de preço configura mera expectativa de contratação, em tese a empresa não terá necessariamente um ganho de escala garantido, pois existe o risco de que parte dos quantitativos não sejam demandados pela Administração, razão pela qual a empresa terá de considerar esse risco na formação da proposta que será ofertada.

Dessa forma, poderia ser até mesmo sustentada a possibilidade de que a adoção de registro de preço causaria o efeito inverso do pretendido, pois ao invés de a empresa ofertar um preço para a expectativa de contratação máxima de quantitativos, talvez monte sua proposta levando em conta um quantitativo mínimo a ser requisitado, ante a incerteza sobre se haverá demanda no futuro e em que serão demandadas.

Quanto ao alegado desinteresse de outras empresas em prestar serviço de segurança no interior, não há evidências suficientes que sustentem essa conclusão. Embora os quantitativos do interior sejam menores que os de João Pessoa, os valores anuais envolvidos são significativos, acima de um milhão de reais, como se pode perceber na tabela a seguir, relativa a proposta negociada com a empresa Interfort após a definição da classificação na fase de lances do pregão:

<i>Município</i>	<i>Quantidade de Postos para Ata – Pregão 26/2017</i>	<i>Interfort - Proposta Negociada no Pregão (V. Total Anual.)</i>	<i>Interfort - Proposta Negociada (V. Total Anual - proporcional aos quantitativos do Contrato em 12/2017)</i>
<i>Areia</i>	<i>20</i>	<i>1.758.169,68</i>	<i>1.056.917,76</i>
<i>Bananeiras</i>	<i>18</i>	<i>1.585.376,64</i>	<i>884.124,72</i>
<i>João Pessoa</i>	<i>81</i>	<i>7.317.045,60</i>	<i>5.776.084,32</i>
<i>Rio Tinto/Mamanguape</i>	<i>28</i>	<i>2.439.262,08</i>	<i>1.565.217,12</i>
<i>Total Geral</i>	<i>147</i>	<i>13.099.854,00</i>	<i>9.282.343,92</i>

Ademais, também o argumento relativo ao aumento de servidores no processo de fiscalização não se sustenta na proporção dada pelo Prefeito Universitário, quando pareceu sugerir que cada contrato numa solução de parcelamento de objeto teria ao menos doze servidores na fiscalização.

Além de não demonstrar como seria essa distribuição da força de trabalho com fiscalização nas alternativas de formatos de contratação, é possível que tenha superestimado o número de fiscais a serem alocados nas funções de fiscalização técnica e setorial numa configuração de parcelamento de objeto por campus, pois não se pode afirmar que o contrato relativo a um único campus teria a mesma quantidade de fiscais técnicos da solução de um contrato global, como parece deduzir o referido gestor.

Ao contrário, a tendência é que nas funções de fiscalização técnica e setorial sejam desempenhadas pela mesma força de trabalho, seja na solução de contratação global, seja na parcelada. E nestas funções, nas quais se avaliam diretamente a execução do objeto, seria absorvida a maior quantidade de servidores distribuídos em cada campus ou área de abrangência dos contratos na solução de parcelamento do objeto.

Com efeito, o artigo 40 da IN MPOG 5/2017 estabeleceu as funções de gestor da execução dos contratos, auxiliado pela fiscalização técnica, administrativa, setorial e pelo público usuário, os quais são definidos da seguinte forma:

I - Gestão da Execução do Contrato: é a coordenação das atividades relacionadas à fiscalização técnica, administrativa, setorial e pelo público usuário, bem como dos atos preparatórios à instrução processual e ao encaminhamento da documentação pertinente ao setor de contratos para formalização dos procedimentos quanto aos aspectos que envolvam a prorrogação, alteração, reequilíbrio, pagamento, eventual aplicação de sanções, extinção dos contratos, dentre outros;

II - Fiscalização Técnica: é o acompanhamento com o objetivo de avaliar a execução do objeto nos moldes contratados e, se for o caso, aferir se a quantidade, qualidade, tempo e modo da prestação dos serviços estão compatíveis com os indicadores de níveis mínimos de desempenho estipulados no ato convocatório, para efeito de pagamento conforme o resultado, podendo ser auxiliado pela fiscalização de que trata o inciso V deste artigo;

III - Fiscalização Administrativa: é o acompanhamento dos aspectos administrativos da execução dos serviços nos contratos com regime de dedicação exclusiva de mão de obra quanto às obrigações previdenciárias, fiscais e trabalhistas, bem como quanto às providências tempestivas nos casos de inadimplemento;

IV - Fiscalização Setorial: é o acompanhamento da execução do contrato nos aspectos técnicos ou administrativos quando a prestação dos serviços ocorrer concomitantemente em setores distintos ou em unidades desconcentradas de um mesmo órgão ou entidade; e

V - Fiscalização pelo Público Usuário: é o acompanhamento da execução contratual por pesquisa de satisfação junto ao usuário, com o objetivo de aferir os resultados da prestação dos serviços, os recursos materiais e os procedimentos utilizados pela contratada, quando for o caso, ou outro fator determinante para a avaliação dos aspectos qualitativos do objeto.

Destarte, se vislumbra aumento de trabalho na solução parcelada apenas nas funções de gestão da execução do contrato e na fiscalização administrativa, não implicando necessariamente, porém, em acréscimo de um servidor por contrato, ante a possibilidade de acumulação de funções, a critério da administração.

De toda forma, isso não exclui a possibilidade de obtenção de melhores propostas pela promoção da competitividade na disputa na opção de parcelamento de objeto. Ressalte-se que, neste sentido, conforme a tabela “valores consolidados a partir da ata do pregão” (item II acima), em diversos itens outras empresas ofertaram lances menores que a empresa melhor classificada (Interfort), sugerindo a possibilidade de alcançar propostas vantajosas num eventual parcelamento de objeto por campus.

*Assim, não está elidida a irregularidade, cabe ainda propor a audiência dos agentes responsáveis, em face do alerta emitido pela Procuradoria Federal, que releva a gravidade das condutas do Prefeito Universitário, Sr. **João Marcelo Alves Macedo**, e do Pregoeiro, Sr. **Augusto César Temóteo de Oliveira**, no sentido de promover de forma irregular a licitação por registro de preço, neste ponto, sem o parcelamento do objeto.*

Por último, a repercussão da irregularidade no processo licitatório deverá ser tratada em conjunto com as demais ocorrências, na conclusão final desta instrução.

Não submissão do edital e da respectiva contratação à Instrução Normativa Seges/MP 5/2017.

Em resposta a recurso interposto pela empresa Interfort Segurança de Valores Eireli (peça 2, p. 38-39), que questionou a vinculação do edital (de forma expressa) do Pregão Eletrônico SRP UFPB/CPL-PU 26/2017 à Instrução Normativa SLTI 2/2008, atualmente revogada e substituída pela Instrução Normativa Seges/MP 5/2017, o pregoeiro argumentou que o Processo Administrativo 23074.035441/2017-11, em que tramita o pregão, foi autuado em 07 de junho de 2017, data anterior ao início da vigência da IN Seges/MP 5/2017, que se deu em 23/9/2017.

Observa-se que o Pregoeiro deu incorreta interpretação ao art. 75, parágrafo único, da IN Seges/MP 5/2017, que assim dispõe:

Art. 75. Esta Instrução Normativa entra em vigor cento e vinte dias após a data de sua publicação.

*Parágrafo único. **Permanecem regidos pela Instrução Normativa nº 2, de 2008, os procedimentos administrativos autuados ou registrados até a data de entrada em vigor desta norma.** (destaque adicionado)*

Erroneamente, a expressão “procedimentos administrativos” foi considerada com um sentido ampliativo, de modo a alcançar todos os atos do processo formalizado, inclusive os futuros, quando o que a norma quis garantir foi a segurança jurídica dos atos já praticados. Considerando que a norma passou a ter vigência em 23/9/2017, os atos praticados desde então já deveriam estar a ela adequados. Assim, o edital, datado de 20/11/2017, e o modelo de contratação estão em desconformidade com a IN Seges/MP 5/2017.

***Argumentos da UFPB, por meio de despacho do Prefeito Universitário, Sr. João Marcelo Alves Macêdo** (peça 17, p. 8-12): em relação a não submissão do edital e da respectiva contratação à Instrução Normativa Seges/MP 5/2017, defendeu que a abertura do processo, ocorrida em 7/6/2017, e o termo de referências, de 20/9/2017, são anteriores à entrada em vigor do referido normativo, e, sendo assim, os atos e o planejamento realizado não poderiam ser regidos por norma não vigente;*

***Argumentos da empresa Interfort Segurança de Valores Eireli (peça 86):** não se manifestou quanto a este ponto da representação.*

Análise

Em relação à não submissão do edital e da respectiva contratação à Instrução Normativa Seges/MP 5/2017, a UFPB defendeu que a abertura do processo, ocorrida em 7/6/2017, e o termo de referências, de 20/9/2017, são anteriores à entrada em vigor do referido normativo, e, sendo assim, os atos e o planejamento realizado não poderiam ser regidos por norma não vigente.

Esse argumento não procede, pois o termo de referência foi encaminhado para emissão de parecer jurídico em 10/10/2017 pelo Prefeito Universitário (peça 59, p. 123) e aprovado em definitivo em despacho de 31/10/2017 (peça 59, p. 139-141), quando já passados mais de um mês da data que a Instrução Normativa Seges/MP 5/2017 (dia 23/9/2017).

Transcreve-se art. 75, parágrafo único, da IN Seges/MP 5/2017, que assim dispõe:

Art. 75. Esta Instrução Normativa entra em vigor cento e vinte dias após a data de sua publicação.

*Parágrafo único. **Permanecem regidos pela Instrução Normativa nº 2, de 2008, os procedimentos administrativos autuados ou registrados até a data de entrada em vigor desta norma.** (destaque adicionado)*

Defende-se que a expressão “procedimentos administrativos” deve ser interpretada no sentido de conjunto de atos praticados até a data da entrada em vigor da referida IN, não alcançando, portanto, os atos após a referida data, de forma a garantir a segurança jurídica dos atos pretéritos em relação aos administrados e a interpretar a norma administrativa da forma que melhor garanta o atendimento do fim público a que se dirige, conforme o art. 2º, inciso XIII, da Lei 9.784/99.

Como razão para essa diretriz, tem-se que a IN Seges/MP 5/2017 é uma grande evolução em relação à IN SLTI/MP 2/2008, por meio dos seus melhoramentos nas formas de controle internos instituídas e na disciplina contratual dos serviços no âmbito da Administração Pública federal, reformulação esta que foi inclusive uma resposta ao Acórdão 2.622/2015-TCU/Plenário, por meio do qual este Tribunal que recomendou várias medidas visando ao aperfeiçoamento da governança e da gestão das contratações realizadas pela Administração Pública Federal, considerando a identificação de diversas disfunções existentes na metodologia adotada pela norma anterior.

Diga-se que o próprio Prefeito Universitário expressou em documento interno datado de 15/8/2017 (peça 58, p. 4), no âmbito do processo administrativo, uma suposta

adequação das peças do edital a IN Seges/MP 5/2017, o que já revelava o ânimo de promover a adequação. Ainda, na própria resposta à oitiva, quando justificou a ausência de parcelamento do objeto da licitação, fez menção à necessidade de atender as novas exigências decorrentes da referida IN, mormente no aspecto da fiscalização. Assim, os argumentos do Prefeito Universitário são contraditórios em relação aos seus próprios atos.

Portanto, a irregularidade não foi elidida, sendo que o encaminhamento a ser proposto será examinado em conjunto com as demais ocorrências, na conclusão final desta instrução.

Problemas na execução dos serviços do contrato emergencial.

Os documentos juntados pela representante produzidos no corrente mês (fotografias à peça 2, p. 41-53; imagens acerca de reportagem em que estudantes denunciam problema de segurança na UFPB – peça 2, p. 54-56; memorando de fiscal do contrato – peça 2, p. 59; memorando de Diretora do Centro – peça 2, p. 64; despacho do chefe da Seção de Segurança da UFPB – peça 2, p. 61 e 67, e peça 3, p. 2) confirmam a ocorrência de diversas irregularidades na prestação dos serviços objeto do Contrato UFPB/PU 12/2017 (peça 1 p. 72-78), até então não solucionadas pela empresa Interfort (ver doc. à peça 3, p. 2, datado de 28/11/2017), como: a) ausência de armamentos, colete balístico, rádio de comunicação, livro de ocorrência e outros equipamentos, em todos os postos; b) não fornecimento de coturnos aos vigilantes; c) as motocicletas adquiridas são de 125 cilindradas, em desacordo com o termo de referência.

Argumentos da UFPB, por meio de despacho do Prefeito Universitário, Sr. João Marcelo Alves Macêdo (peça 17, p. 8-12):

quanto aos problemas na execução dos serviços do contrato emergencial, ressaltou que a partir da negativa de assinatura do aditivo de prorrogação do Contrato 63/2014 e da prorrogação unilateral por encampação no dia 31/10/2017, houve uma corrida contra o tempo para realizar a contratação emergencial (processo NUP 23074.074923-2017-96), que resultou na empresa Interfort como vencedora após negociação da proposta, mais vantajosa, com valor mensal de R\$ 814.675,32, ao invés de R\$ 828.049,71 que seriam pagos à Força Alerta caso tivesse sido feita a prorrogação contratual;

além disso, acusou que a empresa Força Alerta teria provocado empecilhos ao manter seus homens na instituição no dia 10/11/2017, dia em que se iniciaria a prestação de serviços pela empresa Interfort pelo novo contrato, assinado em 9/11/2017;

dessa forma, justificou que a empresa contratada em caráter emergencial precisava contratar os novos vigilantes, providenciar fardamento, EPI's e todos os equipamentos necessários, alegando que houve inúmeras dificuldades (sem detalhar quais);

destacou que não houve solução de continuidade e nem grandes perdas na execução contratual, tendo havido restabelecimento do serviço de vigilância sem maiores problemas ou mesmo ocorrência que desabonem o serviço prestado pela Interfort.

***Argumentos da empresa Interfort Segurança de Valores Eireli (peça 86):** afirmou que a representação, que se fundou na suposta ilegalidade do contrato emergencial, perderá seu objeto na conclusão desse contrato, no início de maio, porém deixou de se manifestar sobre os problemas na execução que foram apontados pela representante.*

Análise

O relato do Prefeito Universitário sugere, ao menos indiretamente, que foram procedentes os problemas na execução contratual, sob a justificativa do pequeno período de tempo que a empresa teve para se organizar para prestar os serviços, e que teriam havido perdas, mas não grandes, levando a crer que as falhas teriam sido cometidas no início da execução.

Não obstante, mesmo diante de diversos expedientes acusando as falhas, o referido gestor deixou de informar se houve apuração das faltas indicadas e quais as medidas adotadas para compensar a prestação deficiente dos serviços, inclusive quanto ao ressarcimento financeiro proporcional à UFPB por valor pago por item de serviço não disponibilizado, como aqueles apontados nos documentos que instruíram a representação: a) ausência de armamentos, colete balístico, rádio de comunicação, livro de ocorrência e outros equipamentos, em todos os postos; b) não fornecimento de coturnos aos vigilantes; c) as motocicletas adquiridas de 125 cilindradas, em desacordo com o termo de referência.

Assim, em tese, uma vez confirmadas a ausência de tais itens constantes das especificações contratuais, como os referidos acima, caberia ao ordenador de despesas, no caso o Prefeito Universitário, adotar medidas de ressarcimento dos valores relativos a tais itens, se a empresa contratada tiver auferido a remuneração mensal total do contrato.

Diante do exposto, tem-se como suficiente determinar à UFPB, que, no prazo de sessenta dias, comprove junto a este Tribunal, inclusive com remessa da documentação pertinente, as medidas adotadas em razão das falhas cometidas pela empresa Interfort Segurança de Valores Eireli (CNPJ 04.008.185/0003-01) na execução do Contrato UFPB/PU 12/2017, tais como aquelas apontadas nos documentos juntadas a presente representação (fotografias à peça 2, p. 41-53; imagens acerca de reportagem em que estudantes denunciam problema de segurança na UFPB – peça 2, p. 54-56; memorando de fiscal do contrato – peça 2, p. 59; memorando de Diretora do Centro – peça 2, p. 64; despacho do chefe da Seção de Segurança da UFPB – peça 2, p. 61 e 67, e peça 3, p. 2), inclusive quanto ao ressarcimento de eventuais valores pagos por itens constantes das especificações contratuais ausentes na prestação do serviço. Tudo isso, sem prejuízo que esta unidade técnica continue acompanhando a execução do serviço prestado nos termos do artigo 242 do RITCU.

Não renovação do contrato 63/2014 e celebração de contrato emergencial.

Do exame da documentação encaminhada pela UFPB, destaca-se fatos relevantes a indicarem conduta desidiosa de agentes da UFPB no trato da gestão do contrato dos serviços de segurança.

Foi exatamente no dia 7/6/2017, que foi iniciado o processo que culminou no Pregão SRP UFPB/CPL-PU 26/2017 (Processo 23074.035441/2017-11 - peça 58 a 63), mediante solicitação de abertura de pregão para registro de preço, feita pelo assessor da Reitoria para assuntos de Segurança, Portaria e Transporte, Sr. Lucinaldo dos Santos Rodrigues, via Memorando 15/2017 (peça 58, p. 2).

Ato contínuo, em 8/6/2017, o Prefeito Universitário encaminhou os autos à sua secretaria administrativa para, em conjunto com a Divisão de Segurança e Transporte, elaborar o termo de referência (peça 58, p. 3).

A pedido do Prefeito Universitário, os autos foram devolvidos em 19/7/2017 (despacho do Secretário Administrativo - peça 58, p. 3).

Quase um mês depois, em 15/8/2017, o processo foi encaminhado a pedido ao Gabinete da Reitora pelo Prefeito Universitário, com CD contendo peças do edital em meio digital, ditas atualizadas de acordo com a Instrução Normativa 5, de 26 de maio de 2017 e demais atualizações legais (peça 58, p. 4), juntamente com proposta inicial de 272 postos de

serviço para constar da ata futura (peça 58, p. 61), porém com diagnóstico indicando 133 postos de vigilância (peça 58, p. 6).

Em despacho de 16/8/2017, o Chefe da Secretaria Geral das Assessorias encaminhou os autos à Comissão Permanente de Licitação (CPL) para análise e demais providências cabíveis (peça 58, p. 63).

A partir desse momento, a Prefeitura Universitária adotou comportamento contraditório aos objetivos da licitação, de substituir o contrato de prestação de serviços de segurança vigente, pois ao invés de dar celeridade aos atos necessários para a conclusão da fase interna do certame, iniciou procedimento administrativo para prorrogar a Contrato UFPB/PU 63/2014 por mais doze meses, a partir de manifestação de interesse da contratada (peça 56, p. 119-120).

Estranhamente em 17/8/2017, precisamente um dia depois da reitoria encaminhar o Processo Administrativo 23074.035441/2017-11 (relativo ao pregão) à CPL para continuidade do feito, foi iniciado o Processo 23074.053881/2017-50 (peça 56, p. 119-137), inaugurado pelo Memorando 28/2017 (peça 56, p. 120), por meio do qual o assessor da Reitoria para assuntos de Segurança, Portaria e Transporte, Sr. Lucinaldo dos Santos Rodrigues requereu ao Prefeito Universitário que realizasse os procedimentos cabíveis para promover a prorrogação do Contrato UFPB/PU 63/2014 por mais doze meses, a partir de manifestação de interesse da contratada (peça 56, p. 119-120).

Na sequência, dia 24/8/2017, a assessoria da Prefeitura Universitária solicitou demonstração da vantagem para administração (peça 56, p. 122), razão pela qual foi apresentada pesquisa de preço realizada pela Seção de Compras da Prefeitura Universitária (peça 56, p. 124-136), a qual, na visão do assessor Lucinaldo dos Santos Rodrigues, expressa em despacho do dia 5/9/2017, demonstrou que preço contratado continuava vantajoso, motivando-o a encaminhar os autos à Secretaria Administrativa da Prefeitura Universitária para elaboração da minuta do termo aditivo e posterior remessa à Procuradoria Federal junto à UFPB para emissão de parecer jurídico (peça 56, p. 137).

Tendo sido encaminhado os autos para a Coordenação de Orçamento para informar sobre a disponibilidade orçamentária, em 11/9/2017 (peça 56, p. 142), aquela unidade acusou, em despacho de 15/9/2017 (peça 56, p. 143), que a proposta para a LOA 2018, no que se refere aos terceirizados, foi feita com base em informações de execução orçamentária dos anos anteriores, por falta de dados atualizados que deveriam ter sido encaminhados pela Prefeitura Universitária (pois os dados apresentados por esta unidade

denotavam diferença de 9,61%, a menor, com a execução orçamentária), tendo solicitado novamente o fornecimento de dados relativos aos contratos, pelo que ficaria aguardando as informações da unidade gestora, antes de emitir despacho sobre a disponibilidade orçamentária.

Em 5/10/2017, o Prefeito Universitário, considerando a necessidade de redução de gastos com serviços terceirizados no âmbito da UFPB e o limite orçamentário estabelecido na PLOA para a UASG 153066 – Prefeitura Universitária, indagou a contratada sobre se concordava em reduzir o contrato em 25%, mediante adequação do quantitativo de postos de trabalho (peça 57, p. 82), ao que a empresa respondeu concordando, em 6/10/2017 (peça 57, p. 83).

Atendendo à solicitação do Prefeito Universitário feita em 13/10/2017 (peça 57, p. 90), a Procuradoria Federal emitiu parecer, datado de 17/10/2017 (peça 57, p. 93-102), favorável à possibilidade de prorrogação contratual, após a regularização de algumas pendências, sendo o documento aprovado pelo Despacho 934/2017/DEPJUR/PFUFPPB/PGF/AGU (peça 57, p. 104).

Após, em despacho de 19/10/2017 (peça 57, p. 106) dirigido ao Prefeito Universitário, o assessor da Reitoria para assuntos de Segurança, Portaria e Transporte, Sr. Lucinaldo dos Santos Rodrigues reiterou a necessidade de prorrogação pelo período de doze meses, atestando que os serviços foram prestados regularmente e de forma satisfatória, que até aquela data a empresa encontra-se em dia e que havia vantajosidade na renovação, conforme pesquisas de preços que encaminhava anexo.

O Prefeito Universitário emitiu, seguidamente, diversos despachos visando a solucionar as pendências citadas pela Procuradoria Federal (um datado de 23/10/2017 - peça 57, p. 107; outros dois datados de 25/10/2017 – p. 121-123), os quais foram seguidos de despachos emitidos pelas áreas responsáveis a pedido do Prefeito Universitário: em 23/10/2017, o assessor da Reitoria para assuntos de Segurança, Portaria e Transporte, atendeu ao requisitado em relação às pendências a ele indicadas e reiterou as razões anteriores para a prorrogação do contrato 63/2014 (peça 57, p. 115-120); em 26/10/2017, o Secretário Administrativo da Prefeitura Universitária, atendeu ao requisitado em relação às pendências a ele indicadas e, ao final, informou estar encaminhando as três vias do termo aditivo para ser assinado pelas partes (peça 57, p. 124-125).

Assim, demonstra-se que todos os atos expedidos à UFPB convergiam no sentido de se prorrogar o Contrato UFPB/PU 63/2014 por um período de doze meses, sem qualquer

menção à possibilidade de reduzir a vigência a conclusão do novo processo licitatório. Inclusive, o assessor da Reitoria para assuntos de Segurança, Portaria e Transporte, Sr. Lucinaldo dos Santos Rodrigues, tinha pleno conhecimento do processo acerca do pregão para registro de preço, na condição de servidor que expediu o ato inicial de abertura do processo, o Memorando 15/2017, datado de 7/6/2017 (peça 58, p. 2). Ou seja, é como se a UFPB tivesse decidido, embora sem decisão reduzida a termo, não mais utilizar o resultado do Pregão para substituição do contrato no início de novembro.

Tanto que os atos do Processo 23074.035441/2017-11, a partir do início do procedimento de prorrogação, foram se sucedendo com vagarosidade incomum.

Apesar de aparentemente as peças do edital já estarem quase prontas desde 16/8/2017, recebidas pela Reitoria em 15/8/2017 e encaminhadas à CPL em 16/8/2017, por meio dos autos do processo, somente um mês depois, na data de 15/9/2017, o Prefeito Universitário aprovou o Termo de Referência e autorizou a abertura de processo licitatório (peça 58, p. 76-78), sendo que, contraditoriamente, a minuta de edital (peça 58, p. 80-112) e termo de referência (peça 58, p. 113-127, e peça 59, p. 1-43) estão datados de 20/9/2017. Neste documento, consta modificação, para 147, na quantidade de postos de serviços que seriam registrados na ata de registro de preços (peça 58, p. 114).

Somente 20 dias depois, em 10/10/2017, o Prefeito Universitário encaminhou a minuta do edital do Pregão Eletrônico SRP 26/2017 à Procuradoria Federal para emissão de parecer jurídico nos termos do art. 38, parágrafo único, da Lei 8.666/93 (peça 59, p. 123), mediante provocação do pregoeiro, na mesma data (peça 59, p. 122).

*No entanto, novamente os agentes da UFPB se portaram em contradição com os atos produzidos anteriormente, pois o Termo Aditivo UFPB/PU 8/2017 (peça 57, p. 130-137), somente com a assinatura da Reitora da UFPB, submetido à empresa Força Alerta (via Ofício UFPB/PU 609/2017 - peça 57, p. 128), continha, na cláusula segunda, previsão adicional não negociada com a empresa, de que o prazo de vigência seria prorrogado por mais 12 (doze) meses, a partir de 30/10/2017 **ou até que se concluísse um novo processo licitatório**, levando a quebra do princípio da confiança em relação à empresa Força Alerta.*

Os gestores da UFPB, inclusive a própria reitora, não deram ouvidos à empresa contratada, mesmo após exposição circunstanciada encaminhada à Reitora da UFPB, via Ofício 78/2017, de 30/10/2017, comunicando da sua surpresa ao se deparar, no termo aditivo encaminhado, com cláusula indicativa de que a vigência poderia ser inferior a doze meses, quando da conclusão de um novo processo licitatório, o que não foi informado nas

tratativas, condicionando a assinatura do aditivo à exclusão da referida cláusula (peça 57, p. 140-147).

Ao contrário, em desrespeito ao princípio da boa-fé, sem qualquer consideração aos argumentos da empresa, determinaram a prorrogação unilateral do contrato pelo prazo de dez dias com vistas a realização de contratação emergencial, conforme notificação, datada de 30/10/2017, recebida pela Força Alerta em 31/10/2017, emitida pelo Secretário Administrativo da Prefeitura Universitária, Sr. Luiz Gustavo de Sena B. Pessoa (peça 57, p. 148).

Em resposta, a empresa Força Alerta encaminhou o Ofício 81/2017, de 31/10/2017, à Reitora da UFPB, onde informou que não realizou a assinatura do termo aditivo de prorrogação em razão de as condições negociais relativa ao prazo de duração do contrato no citado instrumento estarem diferentes do ofício encaminhado anteriormente pela UFPB, reafirmando porém a disposição de prosseguir com a renovação no prazo negociado de doze meses (peça 57, p. 149-150).

Ao invés de analisar os motivos da empresa, a Reitora da UFPB tão somente ignorou os ofícios encaminhados pela contratada, ao determinar à Prefeitura Universitária, em despacho breve, de 1/11/2017, somente providências para a realização de pregão emergencial (peça 57, p. 152).

Ainda no prazo da prorrogação unilateral do contrato, em 6/11/2017, no âmbito do Processo 23074.074923/2017-96, o Prefeito solicita parecer jurídico à Procuradoria Federal junto à UFPB acerca da contratação emergencial, nos termos do art. 24, IV, da Lei 8.666/93 (peça 64, p. 92-93).

Como resposta, o órgão jurídico, por meio do Parecer 93/2017/DEPJUR/PFUFPPB/PGF/AGU, de 7/11/2017 (peça 64, p. 169-172, e peça 65, p. 1-6), opinou pela possibilidade da contratação emergencial, desde que sanadas algumas pendências no processo, como por exemplo, a ausência de declaração de disponibilidade orçamentária, que foram objeto de recomendações. Recomendou ainda à Administração que apurasse em processo próprio a responsabilidade de quem deu causa à situação emergencial. Veja-se trecho que transparece a perplexidade do parecerista ao justificar esta última recomendação:

Seja qual for a origem da emergência, será cabível a contratação direta, o que não é desprovido de consequências jurídicas. Ao tratar do tema na esfera do Poder Executivo Federal, a Orientação Normativa nº 11 /2009 da Advocacia Geral da União dispôs o seguinte:

‘A contratação direta com fundamento no inc. IV do art. 24 da Lei nº 8.666, de 1993, exige que, concomitantemente, seja apurado se a situação emergencial foi gerada por falta de planejamento, desídia ou má gestão, hipótese que quem lhe deu causa será responsabilizado na forma da lei’.

Neste caso, é difícil entender porque num contrato de serviços contínuos a UFPB tenha esperado até a véspera do fim da vigência contratual para receber uma resposta da empresa contratada, é preciso apurar, como estabelecido na Orientação Normativa acima transcrita, ‘se a situação emergencial foi gerada por falta de planejamento, desídia ou má gestão, hipótese que quem lhe deu causa será responsabilizado na forma da lei’.

Assim, corroborando o entendimento acima, verifica-se da sucessão de atos administrativos adotados que a situação emergencial foi causada pela atuação negligente dos gestores da UFPB, que: 1) de início, priorizaram a realização de processo licitatório para substituição do contrato vigente; 2) e no curso daquele processo, iniciou-se realização de tratativas para prorrogação do contrato vigente pelo prazo de doze meses; 3) a partir de quando o processo licitatório, ainda na fase preparatória, passou a ter lenta tramitação; e 4) por último, foi incluída no termo aditivo encaminhado na véspera de encerramento do contrato, cláusula que não atendia as condições negociadas.

*Diante da gravidade das condutas e dos riscos que poderiam advir dessas posturas contraditórias para a instituição, entende-se cabível propor a realização de audiência da Sra. **Margareth de Fátima Formiga Diniz** (CPF 323.157.164-20), Reitora da UFPB, e do Sr. **João Marcelo Alves Macedo** (CPF 030.837.904-73), Prefeito Universitário da UFPB.*

Da manifestação encaminhada pela empresa Força Alerta Vigilância e Segurança Patrimonial Ltda. (peças 73 e 74).

A nova manifestação aos autos constante da peça 73, p. 1-11, procura refutar as alegações trazidas pela UFPB e acusa a instituição de estar favorecendo a empresa Interfort, mediante a exigência de comprovação de autorização de funcionamento no estado da Paraíba somente no ato de assinatura do contrato, itens que já foram objeto de análise na presente instrução.

Cita ainda irregularidades na documentação da empresa Interfort, como a não realização de vistoria em todos os campi, atestados de capacidade técnica incompatíveis com o objeto licitado, apresentação incompleta de planilhas, descumprimento aos esclarecimentos do Pregoeiro. Também aponta também a inexecuibilidade da proposta da

empresa Interfort. Estes apontamentos referem-se a fatos supervenientes a representação da empresa, os quais não foram objeto de oitiva da UFPB e das empresas.

Logo, entende-se que essas situações não devem ser analisadas na presente instrução, inclusive porque restarão prejudicadas, se forem acatadas as propostas de encaminhamento (ver conclusão e propostas a seguir).

CONCLUSÃO

A partir do exame das respostas apresentadas à oitiva, apresenta-se as seguintes conclusões:

Relativamente ao Pregão Eletrônico SRP UFPB/CPL-PU 26/2017:

a antieconomicidade do certame foi elidida parcialmente, pois ainda assim restou presente a possibilidade de que o desequilíbrio nos preços unitários ofertados pela proposta melhor classificada, em conjunto com o aspecto de que o sistema de registro de preços não obriga a contratação de todas as unidades, venha a ocasionar algum prejuízo para a Administração pela modificação do desconto global que seria obtido na licitação (item 11);

não foi elidida a transferência da exigência de comprovação de requisitos de habilitação previstos em lei especial para o momento da contratação, em desacordo com o artigo 30, inciso IV, da Lei 8.666/93, trazendo risco para o processo licitatório e para a celebração do contrato (item 12);

não foi justificada a adoção de registro de preços para o objeto do pregão, em desacordo com as hipóteses previstas no art. 3º do Decreto 7892/2013 e com a jurisprudência desta Corte de Contas (Acórdãos 1737/2012, 3092/2014 e 1604/2017 ambos do Plenário do TCU) (item 13);

não foi justificada a ausência de parcelamento do objeto da licitação, ante a existência de pelo menos quatro localidades (campi) na instituição em que os serviços de segurança são prestados, em desacordo com o art. 37, incisos XXI, da Constituição Federal, combinado com o art. 3º, § 1º, inc. I; art. 15, inc. IV; art. 23, §§ 1º e 2º, da Lei 8.666/93, e com a Súmula TCU 247 (item 14);

não foi elidida a ausência de submissão do edital e da respectiva contratação à Instrução Normativa Seges/MP 5/2017, que passou a ter vigência em 23/9/2017, pois o edital manteve vinculação expressa à Instrução Normativa SLTI 2/2008 (item 15).

Quanto às ocorrências relativas à adoção de registro de preços para o objeto do pregão e ao não parcelamento do objeto da licitação, entende-se que são as que apresentam

maior gravidade, principalmente, ante o conhecimento da ilicitude por parte dos responsáveis, razão pela qual será proposta a audiência dos responsáveis.

No que se refere aos efeitos que as irregularidades listadas terão sobre o certame, as ilicitudes ensejam a anulação de todo o procedimento, sem prejuízo de autorizar excepcionalmente, caso se faça necessária, a realização de novo contrato emergencial no prazo máximo de 180 dias, nos termos do art. 24, inciso IV, da Lei 8.666/93.

Paralelamente, propõe-se determinar à UFPB que, também no prazo de 180 dias, realize nova licitação para o atendimento das demandas dos serviços de vigilância da instituição, a fim de substituir o contrato em vigor, precedida dos respectivos estudos técnicos preliminares, conforme diretrizes constantes da IN MP 05/2017, contemplando os elementos essenciais insertos no § 1º do art. 24 deste normativo, evitando a reincidência nas irregularidades apontadas nesta instrução.

Em relação aos problemas na execução dos serviços do contrato emergencial, que foram confirmados indiretamente na resposta à oitiva realizada, mas sem informação acerca das medidas de apuração e responsabilização para compensar a prestação deficiente dos serviços, entendeu-se suficiente determinar à UFPB que comprove, no prazo de sessenta dias, junto a este Tribunal, com remessa da documentação pertinente, as medidas adotadas em razão das falhas cometidas pela empresa Interfort Segurança de Valores Eireli (CNPJ 04.008.185/0003-01) na execução do Contrato UFPB/PU 12/2017, tais como aquelas apontadas nos documentos juntadas a presente representação, inclusive quanto ao ressarcimento de eventuais valores pagos por itens constantes das especificações contratuais ausentes na prestação do serviço (item 16).

No que se refere ao processo para a última prorrogação do Contrato UFPB/PU 63/2014, conclui-se ter havido uma sucessão de atos de gestão realizados de forma contraditória no âmbito da gestão dos serviços de segurança, que culminaram no rompimento da relação contratual no Contrato UFPB/PU 63/2014, em razão da inclusão unilateral de condição contratual não negociada no que seria o quinto termo aditivo ao citado contrato, que possibilitava a redução da vigência adicional de doze meses a data de um novo processo licitatório, dando causa a injustificável situação emergencial e a riscos de solução de continuidade ou de falhas na prestação do serviço, razão pelo qual se propõe audiência dos responsáveis (item 17).

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

Ante todo o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo:

conhecer da presente representação, satisfeitos os requisitos de admissibilidade previstos nos arts. 235 e 237, inciso VII, do Regimento Interno deste Tribunal, c/c o art. 113, § 1º, da Lei 8.666/1993 e o art. 103, § 1º, da Resolução – TCU 259/2014, para, no mérito, considerá-la parcialmente procedente;

confirmar os efeitos da cautelar adotada por este Tribunal por meio do Acórdão 55/2018 – TCU – Plenário (peças 7, 69 a 71), de modo a determinar a Universidade Federal da Paraíba que anule o Pregão SRP UFPB/CPL-PU 26/2017, sem prejuízo de autorizar, excepcionalmente, caso se faça necessária, a realização de novo contrato emergencial para os serviços de vigilância armada e motorizada, com prazo máximo de vigência de 180 dias, nos termos do art. 24, inciso IV, da Lei 8.666/93;

com fundamento no artigo 71, inciso IX, da Constituição Federal, c/c artigo 45 da Lei 8.443, de 1992, assinar prazo para que a Universidade Federal da Paraíba, no que tange aos serviços de vigilância, adote as medidas abaixo, necessárias ao exato cumprimento da lei:

no prazo de 180 dias, realize nova licitação para o atendimento das demandas de serviços de vigilância armada e motorizada da instituição, a fim de substituir o contrato em vigor, precedida dos respectivos estudos técnicos preliminares, conforme diretrizes constantes da IN MP 05/2017, contemplando os elementos essenciais insertos no § 1º do art. 24 deste normativo, evitando a reincidência nas irregularidades apontadas nesta instrução;

no prazo de sessenta dias, comprove junto a este Tribunal, inclusive com remessa da documentação pertinente, as medidas adotadas em razão das falhas cometidas pela empresa Interfort Segurança de Valores Eireli (CNPJ 04.008.185/0003-01) na execução do Contrato UFPB/PU 12/2017, tais como aquelas apontadas nos documentos juntadas a presente representação (fotografias à peça 2, p. 41-53; imagens acerca de reportagem em que estudantes denunciam problema de segurança na UFPB – peça 2, p. 54-56; memorando de fiscal do contrato – peça 2, p. 59; memorando de Diretora do Centro – peça 2, p. 64; despacho do chefe da Seção de Segurança da UFPB – peça 2, p. 61 e 67, e peça 3, p. 2), inclusive quanto ao ressarcimento de eventuais valores pagos por itens constantes das especificações contratuais ausentes na prestação do serviço;

determinar à Secex-PB que monitore as determinações sugeridas nos itens acima;

realizar, com fundamento no art. 250, inciso IV, do RI/TCU, c/c o art. 237, parágrafo único, do RI/TCU, a audiência dos responsáveis a seguir arrolados, para que, no prazo de quinze dias, apresentem razões de justificativa pelas irregularidades e condutas indicadas:

***Margareth de Fátima Formiga Diniz** (CPF 323.157.164-20), Reitora da UFPB (desde 13/11/2012):*

***Conduta:** promoveu atos de gestão de forma contraditória no âmbito da gestão dos serviços de segurança, que causaram injustificável situação emergencial, ao ratificar a inclusão indevida de condição contratual não negociada com a empresa Força Alerta Vigilância e Segurança Patrimonial Ltda., no Termo Aditivo UFPB/PU 8/2017 (peça 57, p. 130-137), que seria o quinto termo aditivo ao Contrato UFPB/PU 63/2014, considerando que este trazia, na cláusula segunda, a possibilidade de que o prazo de vigência fosse reduzido em período menor que doze meses, até a data de **um novo processo licitatório**, em desrespeito ao princípio da moralidade e da boa-fé objetiva;*

***Nexo de causalidade:** a conduta da gestora ocorreu após a ocorrência dos seguintes fatos: 1) abertura de procedimento para realização de processo licitatório para substituição do contrato vigente no dia 7/6/2017 (Processo 23074.035441/2017-11); 2) no curso do processo referido, em 17/8/2017, iniciou-se tratativas para prorrogação do Contrato UFPB/PU 63/2014, pelo prazo de doze meses (Processo 23074.053881/2017-50); 3) a partir de então, o Processo 23074.035441/2017-11, ainda na fase preparatória, passou a ter lenta tramitação; logo, de forma contraditória aos atos de gestão anteriores, deu causa ao rompimento da relação contratual no Contrato UFPB/PU 63/2014, uma vez que, mesmo diante da ciência de que não haveria certame licitatório concluso na data da cessação da sua vigência, após a UFPB ter negociado a prorrogação contratual pelo período de doze meses, fez surgir riscos de solução de continuidade dos serviços de segurança da UFPB e a necessidade de contratação emergencial sem licitação;*

***Culpabilidade:** não é possível afirmar que houve boa-fé da responsável, sendo razoável afirmar que a responsável tinha consciência da ilicitude e que era exigível conduta diversa daquela que ele adotou, consideradas as circunstâncias de tramitação do Processo 23074.035441/2017-11 (aberta para a realização de licitação), da negociação efetivada e dos ofícios 78 e 81/2017, encaminhados pela empresa Força Alerta Vigilância e Segurança Patrimonial Ltda. (CNPJ 10.446.347/0001-16), informando sobre a condição indevida;*

Dispositivos violados: princípio da moralidade (art. 37, caput, da Constituição Federal) e da boa-fé objetiva (art. 2º, IV, da Lei 9784/99);

João Marcelo Alves Macedo (CPF 030.837.904-73), Prefeito Universitário da UFPB (desde 1/12/2016):

Conduta 1: promoveu atos de gestão de forma contraditória no âmbito da gestão dos serviços de segurança, que causaram injustificável situação emergencial, ao determinar a inclusão indevida de condição contratual não negociada com a empresa Força Alerta Vigilância e Segurança Patrimonial Ltda., no Termo Aditivo UFPB/PU 8/2017 (peça 57, p. 130-137), que seria o quinto termo aditivo ao Contrato UFPB/PU 63/2014, considerando que este trazia, na cláusula segunda, a possibilidade de que o prazo de vigência fosse reduzido em período menor que doze meses, até a data de **um novo processo licitatório**, em desrespeito ao princípio da moralidade e da boa-fé objetiva;

Nexo de causalidade: a conduta do gestor ocorreu após a ocorrência dos seguintes fatos: 1) abertura de procedimento para realização de processo licitatório para substituição do contrato vigente no dia 7/6/2017 (Processo 23074.035441/2017-11); 2) no curso do processo referido, em 17/8/2017, iniciou-se tratativas para prorrogação do Contrato UFPB/PU 63/2014, pelo prazo de doze meses (Processo 23074.053881/2017-50); 3) a partir de então, o Processo 23074.035441/2017-11, ainda na fase preparatória, passou a ter lenta tramitação; logo, de forma contraditória aos atos de gestão anteriores, deu causa ao rompimento da relação contratual no Contrato UFPB/PU 63/2014, uma vez que, mesmo diante da ciência de que não haveria certame licitatório concluso na data da cessação da sua vigência, após a UFPB ter negociado a prorrogação contratual pelo período de doze meses, fez surgir riscos de solução de continuidade dos serviços de segurança da UFPB e a necessidade de contratação emergencial sem licitação.

Culpabilidade: não é possível afirmar que houve boa-fé do responsável, sendo razoável afirmar que o responsável tinha consciência da ilicitude e que era exigível conduta diversa daquela que ele adotou, consideradas as circunstâncias de tramitação do Processo 23074.035441/2017-11 (aberta para a realização de licitação), da negociação efetivada e dos ofícios 78 e 81/2017, encaminhados pela empresa Força Alerta Vigilância e Segurança Patrimonial Ltda. (CNPJ 10.446.347/0001-16), informando sobre a condição indevida;

Dispositivos violados: princípio da moralidade (art. 37, caput, da Constituição Federal) e da boa-fé objetiva (art. 2º, IV, da Lei 9784/99);

Conduta 2: *aprovou o Termo de Referência e autorizou a abertura do Pregão Eletrônico SRP UFPB/CPL-PU 26/2017, com base em justificativas inconsistentes apresentadas pelo Pregoeiro da CPL da Prefeitura Universitária, com o fim preordenado de afastar a correta aplicação do art. 3º Decreto 7.892/2013 e de não seguir as recomendações da Procuradoria Federal junto à UFPB, sendo que essas justificativas não foram enviadas novamente à Procuradoria Federal junto à UFPB para emissão de parecer conclusivo sobre a minuta de edital do certame em referência, nos termos do art. 38, parágrafo único, da Lei 8.666/93;*

Nexo de Causalidade: *a conduta do gestor culminou na realização do pregão por sistema de registro de preços de forma irregular;*

Culpabilidade: *não é possível afirmar que houve boa-fé do responsável, sendo razoável afirmar que o responsável tinha consciência da ilicitude e que era exigível conduta diversa daquela que ele adotou, considerados as circunstâncias e o alerta emanado da Procuradoria Federal junto à UFPB em parecer emitido acerca da minuta do instrumento convocatório;*

Dispositivos violados: *arts. 15, § 3º, e 38, parágrafo único, da Lei 8.666/93 e art. 3º do Decreto 7.892/2013;*

Augusto César Temóteo de Oliveira (CPF 160.840.394-72), Pregoeiro da Prefeitura Universitária no Pregão SRP UFPB/CPL-PU 12/2016:

Condutas: *apresentou justificativas inconsistentes para adoção do sistema de preços no Pregão Eletrônico SRP UFPB/CPL-PU 26/2017, com o fim preordenado de afastar a correta aplicação do art. 3º do Decreto 7.892/2013, cujos incisos formam rol taxativo das hipóteses autorizativas da adoção de registro de preços, e de não seguir as recomendações da Procuradoria Federal junto à UFPB, dando inclusive entendimento já superado há muito tempo pela Advocacia-Geral da União, pois o Parecer 125/2010/DECOR/CGU/AGU da AGU foi suplantado pelo Parecer 109/2013/DECOR/CGU/AGU, aprovado pelo Despacho 265/2014/SFT/CGU/AGU.*

Nexo de Causalidade: *a partir da justificativa apresentada pelo pregoeiro, deu-se seguimento a realização do pregão por sistema de registro de preços de forma irregular;*

Culpabilidade: *não é possível afirmar que houve boa-fé do responsável, sendo razoável afirmar que o responsável tinha consciência da ilicitude e que era exigível conduta diversa daquela que ele adotou, considerados as circunstâncias e o alerta emanado da*

Procuradoria Federal junto à UFPB em parecer emitido acerca da minuta do instrumento convocatório;

Dispositivos violados: art. 15, § 3º, da Lei 8.666/93 e art. 3º do Decreto 7.892/2013.

dar ciência do acórdão que vier a ser proferido ao representante, destacando que o relatório e o voto que fundamentam a deliberação ora encaminhada podem ser acessados por meio do endereço eletrônico www.tcu.gov.br/acordaos e que, caso tenham interesse, o Tribunal pode encaminhar-lhes cópia desses documentos sem quaisquer custos;

encaminhar cópia integral dos autos e do acórdão que vier a ser adotado ao Procurador-Chefe da Procuradoria da República no Estado da Paraíba, para adoção das medidas que entender cabíveis.

É o relatório.

VOTO

Trata-se de representação formulada por Força Alerta Vigilância e Segurança Patrimonial LTDA., a respeito de supostas irregularidades na contratação emergencial UFPB 12/2017 e no Pregão Eletrônico SRP UFPB/CPL-PU 26/2017, realizados pela Universidade Federal da Paraíba (UFPB), para a contratação de empresa para prestação de serviços de vigilância armada e motorizada.

A representante prestava serviços de vigilância armada e motorizada para a UFPB, mediante o Contrato UFPB/PU 63/2014, com prazo inicial de doze meses, prorrogável até o limite de sessenta meses. Informa que negociava nova prorrogação anual, no valor de R\$ 9.939.596,52, para prestar os serviços a partir de 30/10/2017. Tendo em vista que a UFPB, na minuta de aditivo enviada, sem acordo prévio, incluiu cláusula que permitia a prorrogação por prazo inferior a doze meses, não assinou o aditivo. A UFPB a notificou a prestar os serviços por mais dez dias e, na sequência, firmou contrato emergencial com a empresa Interfort e lançou edital de pregão eletrônico – registro de preços, no valor de R\$ 15.196.637,64.

A Força Alerta relatou que, mesmo após impugnação do edital do pregão, permaneceu irregularidade quanto à ausência de exigência de comprovação da autorização de funcionamento para operar no Estado.

No que se refere à contratação emergencial, noticiou ausência da necessária publicidade do processo, impossibilitando a participação de outras empresas que não a Interfort. Ademais, apresentou documentos para demonstrar o não atendimento dos requisitos de qualidade pelos serviços prestados no âmbito do contrato emergencial, como ausência de colete balístico, de armamento, de rádios amadores e de motocicletas.

Mediante o Acórdão 55/2018-Plenário foi referendada medida **cautelar** que adotei por meio do despacho de 26/12/2017, a fim de **suspender o pregão em andamento**, tendo em vista o uso do registro de preços para serviços continuados não justificado em uma das hipóteses contidas no artigo 3º do Decreto 7.892/2013, a ausência de comprovação de que o parcelamento do objeto traria prejuízo para o conjunto de postos de trabalho ou perda de economia de escala e o elevado valor da nova contratação em relação ao montante a ser pago na renovação do ajuste antes vigente. Na ocasião, determinei a realização de oitiva da UFPB e autorizei a diligência e a inspeção propostas pela Unidade Técnica.

Em análise de mérito, a Secex/PB verificou a transferência da comprovação de requisitos de habilitação relativos à autorização de funcionamento para o momento da contratação, em afronta ao artigo 30, inciso IV, da Lei 8.666/93.

A unidade técnica confirmou a ausência de amparo legal para a adoção do registro de preços, uma vez que as características da contratação não permitem o enquadramento nas hipóteses previstas no artigo 3º do Decreto 7.892/2013. Considerou que argumentos sobre contingenciamento de recursos e possibilidade de aumento futuro da demanda pelos serviços não têm acolhida nos normativos vigentes.

Sobre a ausência de parcelamento da solução, a Secex/PB, com fundamento no enunciado 247 da Súmula jurisprudência dominante no TCU, avaliou que não houve suficiente demonstração de que o parcelamento do objeto traria prejuízo para o conjunto de postos de trabalho ou perda de economia de escala, tendo em vista a prestação dos serviços em quatro *campi*. Os argumentos sobre dificuldades de fiscalização de diversos contratos não foram devidamente demonstrados e, diante do princípio da seleção da proposta mais vantajosa, foram refutados. As alegações relativas ao desinteresse das empresas em prestar serviço de segurança exclusivamente no interior não prosperaram, tendo em vista a ausência de demonstração e os elevados valores envolvidos nas diversas localidades.

No que se refere às falhas na execução do contrato emergencial, relativas à ausência de armamentos, colete balístico, rádio de comunicação, livro de ocorrência e outros equipamentos, bem como ao fornecimento de motocicletas em desacordo com o termo de

referência, a Secex/PB entendeu pertinente determinar à UFPB que comprove ao TCU as medidas adotadas para correção dos problemas e possível ressarcimento à entidade.

Por fim, a unidade manifestou-se pela anulação do Pregão 26/2017 e pela audiência dos responsáveis em razão das ilegalidades cometidas no processo licitatório. Propôs, ainda, realizar audiência dos responsáveis pela preparação do Pregão 26/2018 concomitantemente com os atos para prorrogação do Contrato 63/2014, com alteração unilateral da minuta de prorrogação do contrato, estipulando prazo de 12 meses ou inferior, no caso de conclusão de nova contratação.

II

Acolho as conclusões da unidade técnica quanto à ilegalidade da adoção do registro de preços para o tipo de contratação, à transferência de exigências de habilitação para o ato de assinatura do contrato e à ausência de justificativa fundamentada para o não parcelamento do objeto.

O Pregão 26/2017 tem por objeto serviço essencial de vigilância, cujos quantitativos dos postos de serviços são determinados pelas instalações e área territorial da instituição, parâmetros conhecidos e sujeitos a pouca ou nenhuma variação, possibilitando prévia e adequada estimativa de quantitativos. As justificativas apresentadas, referentes a contingenciamento de recursos orçamentários e possibilidade de ampliação do número de postos a serem contratados, não são circunstâncias legais admitidas para a utilização do sistema de registro de preços.

A transferência de exigências de habilitação para o momento de assinatura do contrato, além de não observar a legislação vigente, coloca em risco a Administração, que pode convocar para assinatura do ajuste empresa que não cumpre os requisitos para prestação dos serviços, resultando na ineficácia do procedimento licitatório.

A ausência de parcelamento da contratação não foi acompanhada da devida demonstração do ganho de escala incorrido ou dos custos adicionais de fiscalização. Entendo que eventual economia advinda da contratação global deve suplantar os custos adicionais de fiscalização. Não bastam meras alegações dos gestores para fundamentar a decisão pela não divisão do objeto. Ademais, é farta a jurisprudência deste Tribunal sobre admitir, apenas em casos excepcionais, a adjudicação por preço global, sempre mediante robusta motivação.

Em que pese as ilegalidades presentes no Pregão 26/2017, a UFPB demonstrou que os valores mensais por posto, ofertados pela Interfort, são menores do que os valores

negociados com a representante para renovação do Contrato 63/2014 (peça 17, p. 13), proporcionando economia anual de R\$ 654.252,60 para a Universidade.

Tendo em vista a economicidade da proposta obtida, o vencimento do contrato emergencial em maio do corrente exercício, a essencialidade dos serviços de vigilância e os custos envolvidos com nova contratação, deixo de acolher a proposta de anular o certame.

Adicionalmente, considerando os vícios do procedimento licitatório, entendo pertinente determinar à UFPB que não prorogue o contrato decorrente da ata de registro de preços resultante do Pregão Eletrônico 26/2017 e, se for o caso, deflagre novo certame licitatório em tempo hábil, ou seja, durante os seus doze meses de vigência, sem os vícios identificados nesta representação. Também não devem ser permitidas adesões à referida ata de registro de preço.

De fato, constam dos autos notícias da fiscalização da UFPB sobre falhas na execução do contrato emergencial firmado com a Interfort. Em oitiva, a Universidade não demonstrou as alegações sobre ausência de grandes perdas na execução do ajuste e de problemas que desabonem o serviço prestado pela Interfort. Além da fiscalização, é primordial que a entidade utilize dos meios previstos em contrato para garantia da qualidade dos serviços prestados.

Sendo assim, acolho a proposta para que a UFPB comprove as medidas adotadas para correção das falhas identificadas na atuação da empresa, incluindo as destinadas a obter ressarcimento de pagamentos por itens constantes das especificações contratuais ausentes da prestação do serviço ou imputar à contratada as sanções previstas.

Por fim, deixo de acolher a proposta de audiência dos responsáveis pela preparação do Pregão 26/2017 concomitantemente às negociações para aditar o Contrato 63/2014 por prazo inferior a doze meses. Nos termos da doutrina, a regra de igualdade de períodos prevista no artigo 57 da Lei 8.666/1993, a fim de ter interpretação razoável com a limitação da contratação por 60 meses, não deve ser adotada de forma literal. Do contrário, seriam geradas dificuldades e nenhum benefício para o cumprimento, pelo Estado, de suas missões institucionais.

É possível, pois, a prorrogação do contrato por prazo inferior a um ano, a fim de garantir a continuidade do serviço até que novo certame licitatório, que melhor atenda aos interesses da Administração, seja concluído. Com tal prática, evita-se, ainda, a ocorrência de contratações por dispensa de licitação de caráter emergencial.

Diante do exposto, voto por que o Tribunal aprove o acórdão que submeto ao Plenário.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 6 de junho de 2018.

WALTON ALENCAR RODRIGUES

Relator

ACÓRDÃO Nº 1274/2018 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 033.132/2017-8.
2. Grupo II – Classe de Assunto: VII - Representação
3. Interessados/Responsáveis:
 - 3.1. Interessado: Interfort (04.008.185/0001-31)
 - 3.2. Responsáveis: Margareth de Fatima Formiga Melo Diniz (323.157.164-20); Universidade Federal da Paraíba (24.098.477/0001-10).
4. Órgão/Entidade: Universidade Federal da Paraíba.
5. Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo no Estado da Paraíba (SECEX-PB).
8. Representação legal: Alvaro Figueiredo Maia de Mendonça Junior (14265/OAB-PE); Paulo Márcio Soares Madruga (16.414/OAB-PB)

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de representação apresentada por Força Alerta Vigilância e Segurança Patrimonial LTDA., a respeito de supostas irregularidades na contratação emergencial UFPB 12/2017 e no Pregão Eletrônico SRP UFPB/CPL-PU 26/2017, realizados pela Universidade Federal da Paraíba (UFPB), para a contratação de empresa para prestação de serviços de vigilância armada e motorizada;

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo relator, com fulcro nos artigos 235, 237 e 250, incisos II e IV, do Regimento Interno do TCU, em:

9.1. conhecer da representação e, no mérito, considerá-la parcialmente procedente;

9.2. revogar os efeitos da cautelar adotada por este Tribunal por meio do Acórdão 55/2018-Plenário, autorizando o prosseguimento do Pregão SRP UFPB/CPL-PU 26/2017;

9.3. determinar à Universidade Federal da Paraíba, com fundamento no artigo 43 da Lei 8.443/1992, que:

9.3.1. se abstenha de prorrogar o contrato decorrente da ata de registro de preços resultante do Pregão SRP UFPB/CPL-PU 26/2017, deflagrando novo certame licitatório em tempo hábil, ou seja, durante os seus doze meses de vigência, informando ao Tribunal, no prazo de 90 (noventa) dias, as medidas adotadas com vistas ao cumprimento da determinação;

9.3.2. não permita adesão de outros órgãos e entidades à ata de registro de preços resultante do Pregão SRP UFPB/CPL-PU 26/2017, informando ao Tribunal, no prazo de 90 (noventa) dias, as medidas adotadas com vistas ao cumprimento da determinação

9.3.3. comprove ao Tribunal, no prazo de 90 (noventa) dias, com remessa da documentação pertinente, as medidas adotadas em razão das falhas cometidas pela empresa Interfort Segurança de Valores Eireli (CNPJ 04.008.185/0003-01) na execução do Contrato UFPB/PU 12/2017, tais como aquelas apontadas nos documentos juntados a presente representação (fotografias à peça 2, p. 41-53; imagens acerca de reportagem em que estudantes denunciam problema de segurança na UFPB – peça 2, p. 54-56; memorando de fiscal do contrato – peça 2, p. 59; memorando de Diretora do Centro – peça 2, p. 64; despacho do chefe da Seção de Segurança da UFPB – peça 2, p. 61 e 67, e peça 3, p. 2), incluindo as providências quanto ao ressarcimento de eventuais pagamentos por itens constantes do contrato e ausentes na prestação do serviço, bem como à imputação das sanções previstas à contratada;

9.4. determinar à Secex-PB o monitoramento das determinações constantes do item 9.3;

9.5. dar ciência deste acórdão à Universidade Federal da Paraíba, aos responsáveis e ao representante.

10. Ata nº 20/2018 – Plenário.

11. Data da Sessão: 6/6/2018 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1274-20/18-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Raimundo Carreiro (Presidente), Walton Alencar Rodrigues (Relator), Benjamin Zymler, Ana Arraes, Bruno Dantas e Vital do Rêgo.

13.2. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti.

13.3. Ministros-Substitutos presentes: Marcos Bemquerer Costa, André Luís de Carvalho e Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)
RAIMUNDO CARREIRO
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
WALTON ALENCAR RODRIGUES
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA
Procuradora-Geral