



**SECRETARIA MUNICIPAL DE CONTRATOS, CONVÊNIOS E LICITAÇÕES -
SMCL-SEL**

Rua México, 341 - Bairro Nova Porto Velho - CEP 76820190 - Porto Velho - RO -
<https://smcl.portovelho.ro.gov.br/>

Resposta Nº 14 - SMCL-SEL

Porto Velho, 31 de março de 2026.

PREGÃO ELETRÔNICO Nº 90051/2025/SML/PVH

Processo N. 005.004996/2025-49

Objeto: Contratação de empresa especializada em serviços de vigilância e segurança patrimonial armada e desarmada, em turnos de 12 horas diurno e noturno, de segunda a domingo, inclusive feriado, com o fornecimento de mão de obra, uniformes, materiais, equipamentos, EPIS necessários e adequados à prestação dos serviços nas unidades de saúde e sede administrativa sob gestão da Secretaria Municipal de Saúde (SEMUSA).

RESPOSTA A IMPUGNAÇÃO

Trata-se de resposta à impugnação interposta por **PROTEÇÃO MÁXIMA VIGILÂNCIA E SEGURANÇA LTDA** contra os termos do Edital do Pregão Eletrônico nº 90051/2025/SMCL.

A íntegra do pedido consta disponível nos autos do processo (i) e no portal da transparência da Prefeitura de Porto Velho, podendo ser consultado no link: <https://transparencia.portovelho.ro.gov.br/despesas/compras/7779>

Dos pontos impugnados:

A interessada apresentou impugnação ao Edital, resumidamente, sobre os pontos que segue:

- 1. Vedação absoluta de Subcontratação - restrição ilegal à competitividade;**
- 2. IMR, Glosa e Sanções cumulativas - risco de dupla penalização;**
- 3. Garantia Contratual - preclusão automática desproporcional;**
- 4. Intrajornada - modelagem trabalhista deficiente;**
- 5. Lote 4 - Risco Logístico não parametrizado;**
- 6. Reserva Técnica - incoerência conceitual;**
- 7. Duplicidade de CCT - insegurança na base de cálculo;**
- 8. Erro material na estimativa da contratação.**

Da análise

Tendo em vista que a impugnação ataca pontos específicos do Termo de Referência, os quais fogem à competência desta pregoeira, submetemos os pedidos à análise do setor técnico - Secretaria Municipal de Saúde - SEMUSA - conquanto área técnica responsável pela elaboração do Termo de Referência que deu origem ao edital - sendo ainda solicitada análise/manifestação da Assessoria Contábil/SMCL, visando prover a presente decisão com os elementos técnicos necessários.

Em resposta, conforme documentos registrados no processo sob id 0603965e 0586780, as áreas técnicas se manifestaram nos seguintes termos:

1. Vedação absoluta de Subcontratação - restrição ilegal à competitividade:

A requerente alega que o edital ao impedir qualquer forma de subcontratação, o edital reduz artificialmente o universo competitivo, favorecendo apenas empresas já totalmente verticalizadas, sem demonstrar risco técnico que justifique essa medida extrema.

Embora a Lei nº 14.133/2021 admita a subcontratação como forma de ampliar a competitividade, a mesma legislação confere à Administração a prerrogativa de definir o modelo de execução que melhor atenda ao

interesse público, desde que de forma justificada (Art. 40, § 2º).

No presente caso, a decisão de vedar a subcontratação foi devidamente ponderada na fase de planejamento deste certame e se fundamenta **na natureza estratégica e na criticidade dos serviços de vigilância ostensiva e patrimonial**. A justificativa assenta-se nos seguintes pilares:

- **Segurança Orgânica e Unidade de Comando:** O serviço de vigilância exige uma relação de máxima confiança e uma cadeia de comando unificada e coesa. A introdução de uma empresa subcontratada poderia gerar fragmentação na responsabilidade, falhas de comunicação e quebra na padronização de procedimentos, comprometendo a pronta resposta em situações de emergência e a segurança orgânica das instalações.
- **Controle e Fiscalização:** A fiscalização de um contrato de vigilância é complexa e sensível. Permitir a subcontratação duplicaria o esforço de fiscalização, exigindo que a Administração controlasse não apenas a contratada principal, mas também a subcontratada, seus prepostos e o cumprimento de suas obrigações. A vedação visa garantir um único interlocutor e otimizar a capacidade de gestão e controle do contrato.
- **Natureza Personalíssima (Intuitu Personae):** A qualificação técnica exigida da empresa de vigilância, sua experiência e a confiabilidade de seus quadros são fatores determinantes na contratação. A execução do serviço por uma única empresa, selecionada por seus méritos no certame, é essencial para garantir que o padrão de qualidade ofertado seja efetivamente entregue, sem diluição de responsabilidade.

Pelo exposto, a vedação à subcontratação não se trata de uma restrição arbitrária, mas de uma condição técnica indispensável à segurança e à eficaz gestão do contrato, em plena conformidade com o dever da Administração de estabelecer as regras que melhor resguardem o interesse público.

2. IMR, Glosa e Sanções cumulativas – risco de dupla penalização:

A impugnante argumenta que sem fixação clara de teto máximo de glosa, sem critérios objetivos de ponderação e sem dosimetria expressa, cria-se ambiente de insegurança contratual.

Distinção de Natureza Jurídica: Ajuste de Pagamento vs. Sanção

A alegação de dupla penalização (bis in idem) não procede, pois o edital estabelece dois mecanismos de naturezas distintas e independentes, em plena conformidade com a doutrina e a jurisprudência dos Tribunais de Contas:

- **Instrumento de Medição de Resultado (IMR):** Conforme o item 1.3 do Anexo III, o IMR é um instrumento **avaliativo e não punitivo**. Sua finalidade é **adequar o pagamento ao serviço efetivamente prestado**. A aplicação de descontos com base nos indicadores (Tabela de Ajuste de Pagamento) não constitui uma multa, mas sim uma **glosa** ou ajuste financeiro para garantir que a Administração pague apenas pelo que foi efetivamente recebido. Trata-se de uma consequência direta da execução imperfeita do contrato, e não de uma sanção.
- **Sanções Administrativas (Item 11 do Edital):** As penalidades descritas no item 11 (advertência, multas, suspensão) possuem **natureza jurídica punitiva**. Seu objetivo é reprimir a conduta ilícita, desestimular a reincidência e penalizar a contratada pela quebra de seus deveres. A aplicação dessas sanções depende de um **processo administrativo específico**, com garantia de contraditório e ampla defesa (item 11.7), sendo um procedimento autônomo e distinto da medição mensal de resultados.

Portanto, não há dupla penalização, mas sim a aplicação de dois institutos jurídicos diferentes: um de natureza compensatória (glosa via IMR) e outro de natureza punitiva (sanções).

Proporcionalidade e Dosimetria no Regime Sancionatório

O edital estabelece critérios claros de proporcionalidade e dosimetria para a aplicação das sanções, afastando a alegação de arbitrariedade.

- **Gradação das Multas:** A Tabela 3 do item 11.19 estabelece uma clara **dosimetria**, associando cada tipo de falha (descrição) a um "Grau" de infração. A Tabela 1, por sua vez, converte esse "Grau" em um valor de multa correspondente. Isso demonstra que a sanção pecuniária é aplicada de forma escalonada, considerando a gravidade de cada conduta, em estrita observância ao art. 156, § 1º, da Lei nº 14.133/2021.
- **Processo Administrativo Obrigatório:** O item 11.7 garante que "nenhuma sanção será aplicada sem o devido processo administrativo". Isso assegura que a aplicação de qualquer penalidade será sempre precedida de uma análise pormenorizada do caso concreto, onde a contratada poderá apresentar sua defesa e os fatos serão devidamente apurados, garantindo a razoabilidade e a proporcionalidade da decisão.
- **Independência dos Mecanismos:** OIMR mede o resultado mensal para fins de pagamento. Já as sanções, especialmente as multas, são aplicadas com base na gravidade da infração, conforme a tipificação e a dosimetria previstas no item 11. Uma falha leve pode gerar um ajuste no pagamento via IMR sem necessariamente levar a uma multa, enquanto uma falha grave (ex: item 9 da Tabela 3, "causar dano físico") pode justificar tanto a glosa quanto a aplicação de uma multa severa, dada a sua repercussão.

Deliberação

Pelo exposto, o modelo proposto pelo edital está em conformidade com a Lei nº 14.133/2021, pois:

- a) Distingue claramente os institutos da glosa (IMR) e da sanção (multas);
- b) Não gera dupla penalização (bis in idem), por se tratarem de mecanismos de natureza jurídica distinta;
- c) Apresenta um regime sancionatório com critérios de dosimetria e gradação, garantindo a proporcionalidade.

3. Garantia Contratual – preclusão automática desproporcional:

A impugnante defende que a Lei 14.133/2021 exige proporcionalidade nas sanções (arts. 5º e 156). A preclusão automática por prazo contado de ato administrativo interno, sem gradação ou possibilidade de justificativa, revela-se desproporcional.

A alegação de que o prazo não poderia se iniciar com a homologação não merece prosperar.

- **Publicidade e Dever de Diligência:** A homologação da licitação é um ato administrativo formal e público, divulgado nos meios oficiais (Diário Oficial e Portal Nacional de Contratações Públicas - PNCP). A partir de sua publicação, o resultado do certame torna-se público e oficial. Compete ao licitante vencedor, como parte de seu dever de diligência, acompanhar ativamente os desdobramentos do processo do qual participa, não podendo alegar desconhecimento de um ato que recebeu a devida publicidade.
- **Princípio da Vinculação ao Instrumento Convocatório:** A regra foi clara e previamente estabelecida no item 12 do edital. Ao participar do certame, todos os licitantes concordaram com as condições impostas, incluindo o prazo e seu termo inicial. A Administração está vinculada a essa regra, e alterá-la nesta fase, após a apresentação das propostas, poderia ferir a isonomia.
- **Razoabilidade do Prazo:** O prazo de **um mês** é considerado amplo e suficiente para que uma empresa diligente, ciente de sua condição de vencedora após a publicação da homologação, providencie a emissão da apólice de seguro-garantia.

A impugnação interpreta equivocadamente a perda da contratação como uma "sanção" no sentido punitivo do Art. 156 da Lei nº 14.133/2021.

- **Condição para Contratar, Não Sanção Contratual:** A apresentação da garantia não é uma obrigação decorrente do contrato, mas sim uma **condição de eficácia para a sua assinatura**. A garantia visa assegurar a própria execução do futuro contrato. Portanto, a sua não apresentação no prazo estipulado não configura uma inexecução contratual a ser punida, mas sim o **descumprimento de um requisito essencial para a formalização do ajuste**.
- **Aplicação do Art. 90 da Lei nº 14.133/2021:** A situação se enquadra na hipótese do art. 90, § 2º, da Lei nº 14.133/2021, que trata da recusa do adjudicatário em assinar o contrato nas condições estabelecidas. A não apresentação da garantia equivale a não cumprir uma condição imposta no edital para a assinatura, sujeitando o licitante à perda do direito à contratação. A "preclusão automática" nada mais é do que a consequência legal para o não atendimento de um ônus que recaía sobre o vencedor.
- **Proporcionalidade e Interesse Público:** A consequência é proporcional à gravidade da falha. A garantia contratual é um instrumento fundamental para a segurança da Administração e a proteção do erário. A sua ausência representa um risco inaceitável. Permitir a assinatura do contrato sem a devida garantia ou flexibilizar o prazo de forma discricionária seria uma afronta ao interesse público e ao princípio da isonomia, tratando de forma privilegiada o licitante que descumpriu uma regra clara do edital.

Pelo exposto, a cláusula editalícia é legal, razoável e proporcional, estando alinhada aos princípios da eficiência, da segurança jurídica e da vinculação ao instrumento convocatório.

4. Intraornada – modelagem trabalhista deficiente:

Alega a impugnante que, a planilha de custos seria deficiente ao não explicitar a "rendição para cobertura do intervalo" ou o "pagamento indenizatório" referente ao intervalo intraornada, comprometendo a estimativa de custos.

Na análise técnica, verifica-se, que o edital menciona a intraornada "conforme memória de cálculo", de acordo com o art. 23 da Lei 14.133/2021, §1º, que exige que as estimativas de valor sejam acompanhadas de memórias de cálculo e dos documentos que lhes dão suporte. A ausência de detalhamento exaustivo na planilha principal em nada configura omissão, uma vez que, estes detalhes (incluindo a previsão de revezamento ou o custo indenizatório), são elementos que integram a planilha de custos e formação de preços que é apresentada pela licitante.

De forma que o detalhamento dos custos, compete aos licitantes, que, no momento da elaboração da proposta, demonstram como cumprirão a obrigação, inserindo os respectivos custos na planilha. A ausência de previsão de "rendição" explícita no edital não é uma falha na modelagem de custos, mas sim, um elemento competitivo para que a empresa licitante apresente estrutura de custos mais eficiente e compatível com sua estratégia. Do ponto de vista técnico, a alegação é improcedente, considerando que a estimativa de custos está devidamente parametrizada, cabendo aos licitantes a correta alocação dos custos em sua planilha, de acordo com seu regime econômico.

5. Lote 4 – Risco Logístico não parametrizado:

Na alegação da interessada no Lote 4, o Termo de Referência transfere o risco logístico sem fornecer dados objetivos (distâncias, rotas), comprometendo a comparabilidade das propostas e a correta formação dos preços.

A informação prestada no item 8.4.12 do Termo de Referência é clara, objetiva e suficiente para que qualquer licitante formule sua proposta com total ciência dos custos envolvidos. O edital informa, de forma inequívoca, a **inexistência de transporte público** na região do Lote 4 e imputa, sem prejuízo, ao licitante o custo de deslocamento dos trabalhadores.

A ausência de dados como "distâncias e rotas" em nada inviabiliza a estimativa de custos, pois tais informações são de domínio público (podem ser obtidas por meio de mapas, aplicativos de rotas ou visita técnica) e fazem parte da diligência esperada de um licitante qualificado para a correta composição de seus custos logísticos e de transporte.

A isonomia na formação dos preços está preservada, pois a regra (risco logístico) é clara e se aplica a todos os licitantes igualmente. Cada empresa, com base em sua estrutura de custos e expertise, estimará suas despesas logísticas, e a disputa se dará pela eficiência de cada modelo de custo. Assim, haja vista a improcedência da alegação, mantém-se a previsão do item 8.4.12 do Termo de Referência quanto à alocação dos custos logísticos.

6. Reserva Técnica – incoerência conceitual:

A impugnante alega suposto erro conceitual ao afirmar que o Termo de Referência trata a reserva técnica como custo da Administração, quando esta integraria o preço privado da contratada.

Do ponto de vista técnico, a alegação da interessada parte de interpretação equivocada da estrutura de custos. Pois a "reserva técnica" mencionada no Termo de Referência refere-se ao mecanismo de substituição de pessoal, um custo inerente à dinâmica dos contratos de terceirização que deve ser obrigatoriamente contemplado na planilha de custos.

Nos serviços de mão de obra dedicada, a reserva técnica (percentual destinado a cobrir ausências) é um componente obrigatório do módulo 4 da planilha de custos (custos indiretos, lucro e tributos), conforme a IN 5/2017. A reserva técnica integra o preço global, e é sobre esse preço global que a Administração pública arcará.

O custo está previsto na modelagem, sem incorreção conceitual que afete a estimativa ou comprometa a correta apuração dos custos pelos licitantes. Assim, resta improcedente a alegação, visto que, a previsão da reserva técnica atende a estruturação dos custos inerentes ao objeto licitado.

7. Duplicidade de CCT – insegurança na base de cálculo:

A impugnante afirma que o edital faz referência simultânea às CCT 2024/2026 e 2025/2026.

Neste ponto, sobreleva ressaltar que, no adendo modificador, datado de 04/02/2026 e divulgado junto ao edital anteriormente retificado, foi esclarecido que:

O ANEXO II – DO TERMO DE REFERÊNCIA (MODELO DE PLANILHA DE CUSTOS) sofreu alteração nos itens 8, 9 e 10, sendo acrescentado ainda o item 11, conforme segue:

ONDE SE LÊ:

8	Acordo, Convenção ou Sentença Normativa em Dissídio Coletivo	CONVENÇÃO COLETIVA DE TRABALHO 2024/2026
9	Número do registro do instrumento coletivo no sistema Mediador	RO000062/2024
10	Data base da categoria	01/03/2024 - 28/02/2026

LEIA-SE:

8	Acordo, Convenção ou Sentença Normativa em Dissídio Coletivo	CONVENÇÃO COLETIVA DE TRABALHO 2025/2026
	Número do registro do	

9	instrumento coletivo no sistema Mediador	RO000076/2025
10	Data base da categoria	01/03/2025 - 28/02/2026
11	Manutenção das atividades do SESMT	Valor por vigilante, conforme CCT 2025/2026

8. Erro material na estimativa da contratação:

A impugnante alega erro material, apontando que o valor de R\$ 24.088.692,24 é tratado como total anual em um local e como valor mensal na Nota Explicativa, caracterizando inconsistência aritmética.

Assiste parcial razão à interessada quanto à necessidade de clareza na apresentação dos valores, ainda que não haja prejuízo à compreensão do valor global da licitação.

A Administração incorreu em erro na redação da "Nota Explicativa nº 2". O valor de R\$ 24.088.692,24, conforme demonstrado no "Quadro de Preços" e nos somatórios dos lotes, corresponde ao valor global anual da contratação, e não ao valor mensal. A referência a valor mensal na nota explicativa constitui erro de digitação, que não compromete a integridade dos cálculos e estimativas.

O art. 23 da Lei 14.133/2021, exige transparência e consistência na formação do preço, e estes requisitos estão plenamente atendidos pelos quadros detalhados que discriminam os valores mensais por lote e o total anual. Um erro pontual em nota explicativa, que não compromete a aferição do valor da contratação e não induz os licitantes a erro na composição de seus custos (haja vista que os valores mensais unitários estão corretos), não é causa para nulidade ou republicação integral do ato.

No entanto, para correta formação dos preços, e para sanar qualquer dúvida, será efetuada a retificação da "Nota Explicativa nº 2" do Quadro de Preços para adequá-la ao valor correto (total anual).

Conclusão

Considerando todo o exposto, com base na análise das unidades técnicas conheço a impugnação formulada e, no mérito, julgo PARCIALMENTE PROCEDENTE no que diz respeito à necessidade de correção da nota explicativa inserida no Quadro de Preços acerca do valor estimado para a contratação.

LUCIETE PIMENTA
Pregoeira - SMCL



Documento assinado eletronicamente por **Luciete Pimenta Da Silva, Agente**, em 01/04/2026, às 11:57, conforme art. 17, § 1º, do Decreto nº 21.393, de 07 de outubro de 2025.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site <https://www.portovelho.ro.gov.br/sei> informando o código verificador **0733623** e o código CRC **5E4D253A**.

