

GABINETE CONSELHEIRO Ricardo Torres
Excelentíssimo Senhor Conselheiro

Ref.: Representação em face do Edital do Pregão Eletrônico 90341/2024/SMS, cujo objeto é a contratação de empresa especializada na prestação de serviços de vigilância e segurança patrimonial armada e desarmada, com ronda e vigilância eletrônica, bem como gerenciamento remoto de imagens de CFTV, instalação, disponibilização e operação de equipamentos e manutenção preventiva e corretiva dos equipamentos, para as unidades pertencentes à Secretaria Municipal da Saúde

1. INTRODUÇÃO

Trata-se de Representação formulada pela empresa Torquato Freire Segurança e Vigilância Privada Ltda. em face do Pregão Eletrônico nº 90341/2024/SMS, cujo objeto é a contratação de empresa especializada na prestação de serviços de vigilância e segurança patrimonial armada e desarmada, com ronda e vigilância eletrônica, bem como gerenciamento remoto de imagens de CFTV, instalação, disponibilização e operação de equipamentos e manutenção preventiva e corretiva dos equipamentos, para as unidades pertencentes à Secretaria Municipal da Saúde (SMS) – processo SEI 6018.2024/0004811-0.

A Representação (Peça 01) destacou ao menos seis possíveis irregularidades, culminando a peça com pedido de suspensão liminar do certame.

A sessão pública foi marcada para o dia **26.06.24**, às **09 horas**, tendo sido o certame atribuído à Albatroz Segurança e Vigilância Ltda. A contratação foi publicada no DOC em 30.07.24 e as ordens de início começaram a ser formalizadas em 08.08.24.

A Representação foi considerada procedente em relação aos subitens 2.1, 2.3 e 2.6 no Relatório Conclusivo da Auditoria (Peça 28).

Um novo pedido liminar de suspensão do certame foi protocolado após a anexação do dito Relatório (Peça 29), sendo indeferido pela Conselheiro Relator (Peça 30).

Retornam os Autos a esta Especializada para análise da Manifestação da Origem (Peça 54).

2. ANÁLISE

2.1. Aglutinação da contratação de serviços de vigilância e instalação de sistema de monitoramento eletrônico

Defesa da Origem (Peça 54 – fls. 07/11)

[...] Vejamos ponto a ponto as razões para adoção do modelo de contratação veiculada no edital de licitação.[...]

a. Da Integração e Eficiência Operacional em Ambientes Hospitalares:

[...] Portanto, a reunião em um único lote, obriga o licitante a fornecer todos os produtos e serviços, afastando a hipótese de restar revogado (deserto ou fracassado) ou anulado um dos itens que fora licitado isoladamente. Como dito, o cenário não seria o ideal caso a Administração tivesse de contratar os serviços de vigilância sem o sistema de monitoramento eletrônico, ou vice-versa.

No mesmo sentido, a contratação em lote único também agiliza a execução conjunta do contrato, na medida em que a Administração não corre o risco de atraso no fornecimento ou no início da execução de uma das contratadas, o que ocorre quando são licitados separadamente. [...]

b. Da Maior Eficiência na Comunicação e Ação Coordenada:

[...] Em situações de emergência ou anormalidades, como as que ocorrem frequentemente em ambientes hospitalares, a eficiência da comunicação entre os agentes de segurança e os operadores dos sistemas de monitoramento é essencial.[...]

c. Da Racionalização de Recursos e Redução de Custos Administrativos:

[...] A aglutinação desses serviços pode gerar economias de escala significativas para a Administração Pública. Com a contratação conjunta, é possível negociar melhores condições comerciais, incluindo descontos por volume e a redução de custos indiretos relacionados à gestão de múltiplos contratos. [...]

d. Da Menor Complexidade na Gestão e Fiscalização:

[...] A gestão unificada reduz a sobrecarga sobre os gestores públicos, que podem se concentrar em um único ponto de contato para resolver quaisquer questões, aumentando a eficiência da administração.[...]

e. Da Maior Responsabilidade e Qualidade na Prestação dos Serviços:

[...] Um contrato aglutinado tende a aumentar a responsabilidade do prestador de serviços, uma vez que o mesmo será o único responsável por garantir tanto a vigilância quanto o funcionamento eficaz dos sistemas eletrônicos. Isso cria incentivos para que o fornecedor mantenha um alto padrão de qualidade, visto

que falhas em qualquer uma das áreas afetarão diretamente sua reputação, a avaliação geral e a continuidade do contrato.[...]

f. Da Modernização e Atualização Tecnológica:

[...] contratação conjunta pode fomentar a adoção de tecnologias mais modernas e integradas, pois o fornecedor pode propor soluções mais avançadas e compatíveis entre si (diferentemente do que ocorre em contratos distintos, onde cada contratado terá um propósito individual, com atenção exclusivamente no seu escopo contratual, em prejuízo da sinergia entre os dois trabalhos).[...]

g. Da Maior Capacidade de Resposta e Prevenção de Riscos:

A integração dos serviços permite que os dados coletados pelos sistemas de monitoramento eletrônico sejam utilizados de forma mais eficaz pelos vigilantes, possibilitando uma vigilância proativa e a antecipação de riscos. A análise em tempo real das imagens, combinada com a presença de vigilantes, permite uma resposta mais rápida e coordenada a qualquer ameaça.

h. Da Adoção de Boas Práticas e Padronização:

Com um único fornecedor responsável, torna-se mais fácil implementar boas práticas e padronizar procedimentos, tanto na operação dos sistemas de vigilância eletrônica quanto na segurança presencial. Essa padronização garante uniformidade na prestação dos serviços, aumentando a confiabilidade e previsibilidade das operações. [...]

Análise de Coordenadoria

Primeiramente, a justificativa para a formatação do Certame deveria ter sido realizada nos autos do processo administrativo SEI 6018.2024/0004811-0 de maneira prévia à divulgação do Edital. A LF 14.133/21 não prevê procedimento alternativo de justificativa que não seja a formalização prévia nos autos do processo administrativo pertinente.

Nota-se igualmente que os pontos trazidos não foram embasados com estudos ou dados técnicos de análise.

Ressaltamos ainda que, conforme resposta apresentada pela Origem (SEI 105916208) aos pedidos de esclarecimentos que surgiram nos autos do processo administrativo, nos contratos anteriores ao presente certame, o objeto era prestado de forma separada, tanto em relação ao objeto (vigilância eletrônica e vigilância patrimonial), quanto em relação aos hospitais:

15. Quais as empresas que prestam serviços de vigilância eletrônica atualmente?

Resposta: Sinal Verde Comércio de Equipamentos Eletrônicos Ltda.

16. Quais as empresas que prestam serviços de vigilância patrimonial atualmente?

Resposta: Hedge Segurança e Vigilância EIRELI, Seal Segurança Alternativa EIRELI, Torquato Freire Segurança e Vigilância Privada EIRELI, Regional Serviços de Segurança e Vigilância EIRELI, Albatroz Segurança e Vigilância EIRELI, Urutu Sistema de Segurança e Vigilância EIRELI e Pressseg Serviços de Segurança EIRELI.

Nesse sentido, a presente licitação tem como objetivo mudar a forma de contratação que vem sendo feita no município, para aglutinar não só os dois serviços em um único objeto, como também todos os hospitais em apenas um lote, sem que haja justificativa técnica para tanto.

Os esclarecimentos apresentados pela Origem em sede de manifestação não merecem acolhimento, já que não trazem documentos que corroborem o informado.

Não há justificativa técnica para afirmar que a padronização de procedimentos e boas práticas deriva da atribuição de todo o objeto a uma só empresa, e não de um termo de referência bem feito e uma fiscalização adequada.

Também não há justificativa técnica que embase a suposição de que um contratado seria mais responsável em função da aglutinação do contrato ou que haveria qualquer estímulo à adoção de novas tecnologias em função do formato.

Mesmo elementos que poderiam ser quantificados, como as citadas “significativas economias de escala”, não possuem desenvolvimento técnico por parte da Origem.

Não foram apresentadas pela Origem análises obrigatórias como ampliação da competição e de concentração de mercado (art. 47, § 1º, III da LF 14133/21).

A Origem não apresenta análise crítica do artigo 18, § 1º, VIII, em que o parcelamento ou a ausência dele devem ser justificados nos parâmetros indicados no art. 47 de maneira técnica.

Assim, destacamos novamente que o ETP não pode ser peça meramente formal desprovida de conteúdo adequado, em todos os seus quesitos.

Por fim, é fato que, no caso do Município de São Paulo, o DM nº 62.100/22 dispõe que as especificações técnicas dos serviços contínuos devem ter como referência os estudos técnicos de serviços terceirizados, ou seja, o CadTerc. Nesse sentido, a Origem deve também justificar o motivo de, apesar de a contratação ser de serviços contínuos com dedicação exclusiva de mão de obra ou predominância de mão de obra, não estarem seguindo as especificações do CadTerc, que trata desses objetos separadamente, conforme previsto no art. 17 do DM nº 62.100/22.

Nesse sentido, mantemos a **procedência** da Representação neste ponto.

2.2. Prazo para implementação do contrato (Item 2.3 na peça 28)

Defesa da Origem

Devido lapso as alterações efetuadas no **subitem 23.2 do Anexo II - Termo de Referência**, para fazer constar prazo de **30 (trinta) dias**, para implantação dos serviços a partir da emissão da Ordem de Início, não foram ajustadas no **subitem 3.2 do Anexo I - Minuta do Termo de Contrato**.

Todavia, **os prazos alterados no subitem 23.2**, passaram a ser de conhecimento das demais proponentes, uma vez que houve o registro no Sistema Comprasnet.

Ademais, no Termo de Contrato nº 087/2024/SMS-1/CONTRATOS (107574063), em seus subitens 3.2 e 24.2 e 24.3 encontram-se regularizadas as divergências de prazos.

Análise da Coordenadoria

Apesar de a Origem ter alterado o prazo de início dos serviços para 30 dias contados da emissão da ordem de início (item 23.2 do edital), a minuta do contrato (cláusula 3.2) e o modelo de proposta de preços (fl. 157 do edital) continuam informando o prazo de 10 dias para o começo da execução.

Não há base legal para suprir erros no Edital com registros externos, que não garantem o conhecimento de todos os interessados, como no caso do sistema Comprasnet.

Eventuais correções nos termos do contrato só desfazem as dúvidas pontuais entre contratantes e contratados quando o que se discute aqui são as dúvidas entre o divulgado pelo Poder Público e eventuais interessados numa contratação pública.

Desta forma, considerado **procedente** pela Auditoria pelos fatos acima aduzidos.

2.3. Uma única licitação para todos os hospitais. Riscos às seguranças jurídica e econômica (item 2.6 na Peça 28)

Defesa da Origem (Peça 22 – fl. 10)

A licitação única para contratar empresa para realizar os serviços de vigilância em todos os hospitais, apresenta várias vantagens que são fundamentais para garantir a eficiência, segurança e otimização dos recursos públicos. Essa abordagem centralizada contribui diretamente para o interesse público, proporcionando benefícios operacionais, econômicos e estratégicos.

Ao contratar uma única empresa, a Administração Pública assegura que todos os hospitais recebam um serviço de vigilância padronizado, com critérios uniformes de qualidade e procedimentos operacionais. Isso evita a disparidade na prestação dos serviços que pode ocorrer quando múltiplas empresas são contratadas, cada uma com suas próprias práticas e padrões.

A multiplicidade de contratos aumenta a probabilidade de divergências e conflitos entre as empresas prestadoras de serviço, especialmente em situações em que a coordenação entre diferentes hospitais é necessária. A gestão de tais conflitos pode consumir tempo e recursos significativos, que poderiam ser melhor empregados na melhoria da qualidade dos serviços.

A padronização é crucial em ambientes hospitalares, onde a consistência na segurança é essencial para proteger pacientes, profissionais de saúde, visitantes e equipamentos de alto valor.

Sob o ponto de vista da gestão e fiscalização, a gestão de contratos de vigilância se torna mais simples e eficiente quando há apenas uma empresa responsável pelo serviço em todos os hospitais.

A centralização permite uma fiscalização mais eficaz, com uma linha direta de comunicação e resolução de problemas, além de reduzir a complexidade administrativa e operacional bem como a burocracia associada ao gerenciamento de múltiplos contratos. Isso libera recursos e tempo dos gestores públicos para se concentrarem em outras áreas críticas da administração hospitalar.

Questões como ajustes operacionais, resolução de problemas e implementação de novas políticas podem ser discutidas e resolvidas mais rapidamente, sem a necessidade de coordenação entre diversas empresas com estruturas e procedimentos distintos.

A simplificação administrativa é crucial para garantir a eficiência do serviço e a correta aplicação dos recursos públicos, favorecendo diretamente o interesse público.

Análise da Coordenadoria

Esse ponto é apenas uma decorrência do item 2.1, como já afirmado no Relatório Conclusivo.

Toda fundamentação da Origem decorre da premissa que a contratação única oferece apenas vantagens, inclusive em relação ao preço. Nenhum dos pontos trazidos é acompanhado de uma justificativa técnica.

A LF 14.133/21 obriga uma análise de cenários possíveis (art. 18, § 1º, V), que não foi sinalizado pela Origem, mesmo diante das diversas possibilidades de parcelamento possíveis.

No documento apresentado (peça 54 – fl. 13), a origem alega que:

[...]a Secretaria Municipal da Saúde entende que a opção discricionária pela aglutinação da contratação de serviços de vigilância e instalação de sistema de monitoramento eletrônico, assim como pela escolha do modelo de contratação única para todos os hospitais, trará melhores resultados ao interesse público, a considerar, inclusive, as dificuldades advindas de eventual divisão dos serviços para a gestão do contrato.

De fato, ao contrário dos atos vinculados, os atos ditos “discricionários” necessitam de ampla motivação e uma justificativa técnica muito mais apurada e aprofundada.

Na mesma obra citada pela Origem¹, há ensinamentos importantes sobre motivação de atos administrativos:

A Autoridade necessita referir não apenas a base legal em que se quer estribada mas também os fatos ou circunstâncias sobre os quais se apoia e, quando houver discricção, a relação de pertinência lógica entre seu supedâneo fático e a medida tomada, de maneira a se poder compreender sua idoneidade para lograr a finalidade legal. A motivação é, pois a *justificativa* do ato. (itálico no Original) – fl. 99.

Outros autores reforçam a necessidade de uma fundamentação adequada, afastando a ideia de discricionariedade da arbitrariedade, uma vez que qualquer ato administrativo está sujeito ao princípio da legalidade, neste sentido:

Por não se confundir com arbitrariedade, a discricionariedade possui limites, razão pela qual “já não existe um acto administrativo inteiramente discricionário.

¹ Discricionariedade e Controle Jurisdicional – Celso Antônio Bandeira de Mello - Ed. Malheiros – 2º ed.

[...]

Constata-se, portanto, ser o ordenamento jurídico que concede a liberdade – embora restrita – ao administrador de escolher qual é a melhor alternativa oferecida para atender ao interesse público. A margem de liberdade resulta da norma jurídica sob vários aspectos².

Assim, consolidado o entendimento no âmbito doutrinário, sobre a necessidade de fundamentação de atos discricionários e o seu controle por outras instâncias administrativas, há de se analisar como os Tribunais de Contas se debruçam sobre o tema.

A Auditoria traz apenas alguns julgados para fundamentar o seu posicionamento quanto à ilegalidade registrada pela Representante no presente caso:

O conteúdo de ato administrativo discricionário pode se submeter à apreciação do TCU quando o órgão ou a entidade jurisdicionada afasta-se dos princípios constitucionais implícitos e explícitos a que se submete, entre os quais os da motivação, da eficiência e da economicidade (Acórdão 2470/2013 – Plenário, rel. ministro-Substituto Augusto Sherman);

O TCU, no uso de suas competências constitucionais, exerce o controle do poder discricionário da Administração Pública, por meio da proteção e da concretização dos princípios constitucionais e iretrizes legais aplicáveis, bem assim pelo critério da razoabilidade, controlando eventuais omissões, excessos ou insuficiências na atuação dos órgãos e entidades envolvidos (Acórdão 1077/2015 – Plenário, rel. ministro Aroldo Cedraz);

O TCU tem competência para verificar se os atos discricionários praticados pelos administradores públicos observaram o ordenamento jurídico ou se foram abusivos e ilegais. Como qualquer ato administrativo, o ato discricionário deve ser praticado nos limites definidos em lei, observados o interesse público, os princípios gerais do direito e as normas vinculantes (Acórdão 1915/2015 – Plenário, rel. ministra Ana Arraes);

O TCU pode proferir determinações não somente nos casos de ocorrência de ilegalidade, como também nos casos de falhas ou impropriedades, inclusive as de ordem operacional (art. 70 da Constituição Federal c/c art. 1º, inciso II, art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992 e art. 250, inciso II, do Regimento Interno do TCU). Fica no âmbito da discricionariedade do administrador público a escolha da melhor solução a ser adotada para corrigir as falhas verificadas (Acórdão 906/2015 – Plenário, rel. ministro Bruno Dantas);

O TCU, no uso de suas competências constitucionais, exerce o controle do poder discricionário da Administração Pública, por meio da proteção e da concretização

² Legalidade, Eficiência e Controle da Administração Pública – Antônio Carlos Flores de Moraes – Ed. Fórum – 2007 – fls. 197/8.

dos princípios constitucionais e diretrizes legais aplicáveis, bem assim pelo critério da razoabilidade, controlando eventuais omissões, excessos ou insuficiências na atuação dos órgãos e entidades envolvidos (Acórdão 2440/2017 – Plenário, rel. ministro Augusto Nardes);

Assim, a publicação prévia de um ETP fundamentado, técnico e baseado em estudos estatísticos e cenários comparativos é o que se espera da fase interna de um certame. O passo seguinte seria a Autoridade competente realizar a sua escolha discricionária.

A decisão discricionária num certame licitatório é, como visto, limitada à fundamentação técnica adequada no processo administrativo pertinente e submetido ao crivo dos órgãos de controle, sendo a presente análise um caso de certame em que nem a forma nem o conteúdo do planejamento são suficientes, pelas razões já aduzidas.

Atribuir a falta de planejamento a uma “decisão discricionária” do Órgão, é concordar que não há fundamentação técnica que justifique o formato do certame.

Neste sentido, em função do já discutido no item 2.1, a Auditoria opina pela **procedência** da Representação nesse ponto.

3. ANÁLISE DOS ELEMENTOS DA RESPONSABILIZAÇÃO

Tendo em vista, a conclusão da fase licitatória e a atribuição do certame mesmo em face dos elementos trazidos na representação e no Relatório anterior da Auditoria, por força do disposto no Anexo IV do MAG, os elementos relativos à responsabilização pessoal serão instruídos e analisados após a indicação por parte da própria autoridade competente dos eventuais responsáveis pelos pontos considerados procedentes pela Auditoria, nos termos do artigo 122 do Regimento Interno deste Tribunal.

4. CONCLUSÃO

Tendo em vista o teor da Representação e da defesa apresentada pela Origem, a Auditoria opina pela **parcial procedência** da Representação, sendo considerados **procedentes** os subitens 2.1, 2.3 e 2.6, reconhecendo-se até o momento a irregularidade do procedimento licitatório nestes pontos, e **improcedentes** os subitens 2.2, 2.4 e 2.5.

À consideração e deliberação de Vossa Excelência.

São Paulo, em 31/10/2024

ALLAN SIDNEY JOSÉ DE MELO SIGG
Auditor de Controle Externo
Coordenadoria IV

MARIANA MENDES CRUZ FERREIRA
Supervisora de Controle Externo
Coordenadoria IV 8

De acordo, em

LUIZ GUSTAVO DE OLIVEIRA VIEIRA
Coordenador de Controle Externo
Coordenadoria IV