

**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 irregularidades, culminando a peça com pedido de suspensão liminar do certame e no mérito que os pontos indicados fossem acolhidos o que provocaria a alteração de diversos itens relativos à fase interna e externa do certame.

A sessão pública foi marcada para o dia **26.06.24**, às **09 horas**. Cumpre registrar que este processo tramitou para análise da AUDITORIA no dia 24.06.24, ou seja, a sessão pública ocorreu durante a elaboração do presente Relatório.

A Origem apresentou esclarecimentos à peça 22.

Em atendimento ao determinado à peça 24, passamos à análise da Representação formulada, em **sede de Relatório Conclusivo, conforme § 2º do artigo 3º da Resolução nº 18/19 deste E. Tribunal.**

## 2. ANÁLISE

Preliminarmente cumpre registrar que o Pregão Eletrônico nº 90341/2024/SMS, objeto da presente representação, consta adjudicado e homologado à empresa Albatroz Segurança e Vigilância Ltda, conforme publicação no Diário Oficial da Cidade de São Paulo em 17.07.24.

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

#### Argumento da Representante (Peça 01 – fls. 05/07)

[...] Exa. é flagrante a dissonância entre os dois serviços requeridos. Trata-se de locação/terceirização de mão de obra, no caso do serviço de vigilância armada e desarmada e serviço de engenharia no caso da instalação só do sistema de CFTV (monitoramento). Um serviço (vigilância) conta com mão de obra dedicada, possui legislação própria, fiscalização pela Polícia Federal, Convenção Coletiva de Trabalho - CCT e Instrução Normativa próprias, etc. O outro serviço é técnico especializado, do tipo empreitada, ainda que preveja garantia, trata-se de um serviço totalmente incompatível de ser contratado de forma conjunta. Inclusive os sindicatos das categorias são diferentes.

A contratação conjunta em um mesmo edital gera duas hipóteses: 1) restrição à competitividade, ou, 2) possível direcionamento a do certame alguma empresa que possua todos os requisitos de forma prévia. Isso porque, pelos prazos do edital, impossível alguma empresa se adequar em tempo de participar do processo licitatório.[...]

[...] Neste sentido, faz-se necessário registrar o Acórdão nº 1.753/2008 – Plenário, que recomenda que Órgãos e Entidades se abstenham de "... de licitar serviços de instalação, manutenção ou aluguel de equipamentos de vigilância eletrônica (alarmes, circuito fechado de TV, etc) em conjunto com serviços contínuos de vigilância armada/desarmada ou de monitoramento eletrônico".

No referido Acórdão, com copia anexa, o TCU foi preciso, técnico e incisivo ao observar que os serviços são de naturezas distintas, com efeitos jurídicos diversos, com fiscalizações distintas e execuções diversas. Sendo assim, impossível a licitação em conjunto.[...]

#### Defesa da Origem (Peça 22 – fl. 09)

Ao contrário do que alega a Impugnante, a contratação conjunta de ambos os serviços não acarreta qualquer restrição ao princípio da competitividade ou direcionamento do certame a algumas empresas.

Os serviços de vigilância e segurança patrimonial e monitoramento eletrônico serão prestados quase que em sua totalidade, em ambientes hospitalares complexos, onde há a necessidade de rondas físicas e eletrônicas de forma integrada, rápida e eficiente, devido ao grande fluxo de usuários, pacientes, insumos e equipamentos de alto custo alocados nas suas dependências. Dessa forma, entende-se que a prestação de ambos os serviços cobertos pela mesma CONTRATADA, confere maior eficiência na comunicação e eficácia nos possíveis

casos de furtos, roubos, agressões e demais situações que fogem à normalidade de suas rotinas.

Vale consignar que a própria Portaria nº 3.233/2012 do Departamento da Polícia Federal - DPF, que dispõe sobre normas relacionadas às atividades de segurança privada, menciona que "para o desenvolvimento de suas atividades, a empresa de vigilância patrimonial poderá utilizar toda a tecnologia disponível" (art. 17, § 1º).

### Análise de Coordenadoria

Não há, a princípio, nenhuma vedação à contratação de dois serviços distintos e complementares, ainda que de natureza diversa.

A questão repousa na justificativa para aglutinação de ambos. Neste sentido, assim dispõe a LF nº 14.133/21:

Art. 47. As licitações de serviços atenderão aos princípios:

(...)

II - do parcelamento, quando for tecnicamente viável e economicamente vantajoso.

§ 1º Na aplicação do princípio do parcelamento deverão ser considerados:

I - a responsabilidade técnica;

II - o custo para a Administração de vários contratos frente às vantagens da redução de custos, com divisão do objeto em itens;

III - o dever de buscar a ampliação da competição e de evitar a concentração de mercado.

Deste modo, em combinação com o artigo 18, § 1º, VIII, da LF nº 14.133/21, o parcelamento, ou a ausência dele, deve ser justificado nos parâmetros indicados no art. 47 de maneira técnica.

Nota-se que o ETP preparado pela Origem (documento SEI 098914564) não dispõe sobre a questão, não apresentando justificativa pertinente para a contratação em conjunto dos dois serviços, havendo apenas menção:

9.1. O agrupamento dos itens justifica-se por ser mais vantajoso para a Administração, uma vez que a divisão do objeto não é viável para a sua execução.

9.2. 'Não é economicamente viável o parcelamento da solução haja vista tratar-se de objeto único e indivisível, qual seja a contratação de postos de serviços para vigilância patrimonial. Guardada a devida proporcionalidade, em caso de divisão

do objeto, possibilitaria a ocorrência de inevitável perda de escala, a julgar pela contratação de número reduzido de prestadores de serviços para cada vencedor.

Neste sentido, embora se mencione no ETP que a escolha decorre de vantajosidade, viabilidade, impossibilidade de indivisibilidade e perda de escala, não há suporte técnico ou estudo de demonstrabilidade que evidencie tal escolha.

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

A Auditoria opina pela **procedência** da Representação neste ponto.

## **2.2. Exigência de apresentação certificado de registro do Exército Brasileiro do Serviço de Fiscalização de Produtos Controlados – SFPC/2.**

### Argumento da Representante (Peça 01 – fls. 07/09)

O edital é contra legem, Ou seja, o mesmo exige serviço (dados e comprovações) impossíveis de serem atendidas, especificamente, quanto ao CERTIFICADO DE REGISTRO DO EXERCITO BRASILEIRO PARA OS SERVIÇOS DE FISCALIZAÇÃO DE PRODUTOS CONTROLADOS.

Esta exigência ignorou completamente o fato de que as autorizações para o exercício de atividades relativas à segurança privada são expedidas pela Polícia Federal e devem ser requeridas pelas empresas especializadas na prestação de serviços de segurança privada e outras empresas que desejarem constituir serviço orgânico de segurança privada (segurança da própria empresa). [...]

### Defesa da Origem (Peça 22 – fl. 09)

Quanto a exigência de apresentação de documentação de habilitação "**CERTIFICADO DE REGISTRO DO EXÉRCITO BRASILEIRO**" cumpre informar que o Edital será alterado para exigência do **Certificado de Registro de Pessoa Jurídica (CRPJ)**, conforme determina o art. 2º do inciso XXIII do Decreto nº 11.615 de 21 de julho de 2023.

### Análise da Coordenadoria

O Representante tinha razão em sua demanda, todavia, com a alteração promovida na última versão do Edital (Peça 26), o disputado subitem 11.5.4.h foi substituído pela exigência indicada na resposta da Origem, sendo, portanto, tal ilegalidade superada.

Deste modo, este ponto da Representação passa a ser considerado **improcedente**, em função da alteração promovida pela Origem.

### 2.3. Prazo para implementação do contrato.

#### Argumento da Representante (Peça 01 – fls. 09/10)

[...] No Termo de Referência, mais precisamente no item 23.2, foi estabelecido que a contratada deverá iniciar os serviços em até 10 (dez) dias, após a emissão da Ordem de Início. Tal exigência mostra-se totalmente desarrazoada uma vez que um contrato que envolve mais de 700 agentes de vigilância (pois para cada posto há a necessidade de 04 vigilantes, na jornada 12x36) requer um tempo considerável para sua implantação, salvo se a contratada já estivesse prestando o serviço anteriormente e mesmo assim teria dificuldades em cumprir este exíguo prazo. Isso mais uma vez fere o artigo 5º da Lei de Licitações, portanto, deve ser reconsiderado sob pena dos responsáveis incorrerem em ato de improbidade administrativa, Lei nº. 8.429/1992, em especial em seus art. 10, inciso VIII e art. 11, inciso V. [...]

#### Defesa da Origem

Os prazos serão readequados no Edital, conforme segue:

A CONTRATADA deverá iniciar os serviços vigilância e segurança patrimonial armada e desarmada **em até 30 (trinta) dias**, após a emissão da Ordem de Início.

A CONTRATADA deverá apresentar projeto de implantação dos serviços de vigilância eletrônica **em até 15 (quinze) dias**, após a emissão da Ordem de Início, que sendo aprovada pela unidade pertencente à Secretaria Municipal da Saúde, contará com o prazo **de mais 15 (quinze) dias** para o seu pleno funcionamento.

#### Análise da Coordenadoria

Embora tenha havido alteração no disputado subitem 23.2 do Anexo II - Termo de Referência (fl. 129 da Peça 26), temos que no subitem 3.2 do Anexo I - Minuta de Termo de Contrato e nas condições gerais do Anexo III – Proposta de Preços, o prazo previsto continua com 10 dias após a emissão da ordem de início (fls. 35 e 159 da Peça 26).

Desta forma, é necessária a regularização das inconsistências indicadas para que haja a superação do apontamento, considerado **procedente** pela Auditoria pelos fatos acima aduzidos.

**2.4. Inadequação das exigências editalícias atentam contra o princípio da isonomia, legalidade, competitividade e da razoabilidade, ferindo o art. 37, inciso XXI da Constituição Federal de 1988.**

Argumentos da Representante

[...] Exigências excessivas e desproporcionais, como a obrigatoriedade de certificações raras e a comprovação de experiência específica em projetos idênticos ao objeto da licitação, restringem a participação de um número significativo de possíveis licitantes. Tal restrição viola o princípio da competitividade, prejudicando a administração ao limitar a concorrência e, consequentemente, a possibilidade de obtenção de propostas mais vantajosas.

[...] Faz-se necessária a imediata revogação do edital para revisão, de modo a adequá-lo aos princípios constitucionais e legais. Caso as correções necessárias não sejam viáveis, sugere-se a anulação do processo licitatório, com a posterior publicação de novo edital em conformidade com a legislação vigente e os princípios constitucionais.

Este parecer técnico visa orientar a administração pública na correção das inadequações identificadas, assegurando a lisura, transparência e legalidade do processo licitatório, em conformidade com os ditames constitucionais. [...]

Análise da Coordenadoria

A Origem não se manifestou sobre este ponto.

Na verdade, este é um ponto genérico e, mesmo nos exemplos citados das certificações ou comprovação de experiência, não há nenhum desenvolvimento ou demonstração de ilegalidade.

A natureza de um processo de conformidade exige uma análise item a item dos pontos de ilegalidade e irregularidades visando sua correção ou anulação.

Este ponto, em razão de sua vagueza e generalidade, em nada acrescenta à análise do Edital e da licitação em si. Embora possa não ser falso em sua essência, não conduz nenhuma linha de raciocínio apta a figurar numa análise de conformidade, sendo, portanto, **improcedente** por falta de definição do objeto, conforme art. 55, inciso III, do Regimento Interno do TCM/SP.

**2.5. Exigências de qualificação técnica incluídas no edital não previstas em lei para atendimento do objeto infringem a competitividade e podem ensejar ato de improbidade.**

Argumentos da Representante (Peça 01 – fls. 13/14)

[...] Fato é que são permitidas, nos certames licitatórios, apenas exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações. A título de exemplo: exigir registro no CREA para prestar serviços de vigilância é simplesmente ilegal e inconstitucional. [...]

Defesa da Origem (Peça 22 – fl. 10)

[...] As qualificações técnicas exigidas no Edital, inclusive a comprovação do registro da empresa licitante no CREA (Conselho Regional de Engenharia e Agronomia), são inerentes aos profissionais, implantação e operação dos serviços que se pretende contratar.

Recentemente o Tribunal de Contas da União - TCU, através do Acórdão nº 1.418/2023 - Plenário, entendeu que é necessário o registro das empresas interessadas em prestar serviços de vigilância eletrônica para órgãos públicos no Conselho Regional de Engenharia e Agronomia - CREA:

**"Os serviços de vigilância eletrônica devem ser contratados junto as empresas que estejam registradas em Conselho Regional de Engenharia e Agronomia e que possuam profissional qualificado em seu corpo técnico (engenheiro), detentor de atestados técnicos compatíveis com o serviço a ser executado." [...]**

Análise da Coordenadoria

A exigência indicada em relação ao CREA é reconhecida por farta jurisprudência dos tribunais de contas, trazendo a Origem uma interpretação recente e pertinente do assunto pelo TCU. O Representante limitou-se a uma decisão antiga e genérica em sua peça, não trazendo sequer uma referência de aplicabilidade do Acórdão (TCU) 1745/09 ao presente caso.

Nesse sentido, **improcedente** da Representação neste ponto.

**2.6. Uma única licitação para todos os hospitais. Riscos às seguranças jurídica e econômica.**

Argumentos da Representante (Peça 01 – fls. 14/15)

[...] O edital ainda concentrou em uma única licitação, diferente do que há hoje e do que vigora, que serão mais de 700 agentes de vigilância sob a regência de um único contrato.

Em caso de inadimplência, de inadimplemento, de recuperação judicial ou falência da empresa vencedora da licitação haverá elevado risco para a administração e o erário, sendo que ainda há a limitação concorrencial, pois somente algumas empresas conseguem concorrer entre si para ofertarem mais de 700 agentes com equipamentos em um contrato tão grande e em pouco espaço de tempo.[...]

### Defesa da Origem (Peça 22 – fl. 10)

A divisão dos serviços em lotes configura maiores desgastes e prejuízos à Administração com a gestão de vários contratos para o mesmo fim, tendo em vista o histórico de recorrentes contratações pelos motivos de inexecução contratuais, pedidos de rescisões por não exequibilidade, paralisações e abandono dos serviços.

Ademais, existe no mercado interno ampla quantidade de empresas aptas a ofertar os serviços, que na eventual concorrência, trarão melhores índices econômicos para a Municipalidade.

### Análise da Coordenadoria

O Representante não fundamenta este ponto com dados técnicos, justificando sua pretensão numa situação de inadimplência futura e incerta.

A Origem igualmente traz uma fundamentação desprovida de qualquer evidenciação, citando questões envolvendo inexecuções contratuais e a gama de empresas aptas a prestar o serviço sem fazer referência a qualquer dado ou estudo de apoio.

A questão reside na falta de justificativa para a formatação do Edital, já discutida no item 2.1.

De fato, além da aglutinação de serviços distintos em uma única licitação, há também a necessidade de justificar a ausência de parcelamento em relação às unidades de saúde onde o serviço será executado.

A Auditoria já fez referência ao ETP neste ponto, e em outros, em que não há qualquer elemento de convicção ou justificativa para a aglutinação de todos os postos de vigilância em um único contrato.



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

Conforme Anexo IV ao Manual de Auditoria Governamental (MAG), a Análise dos Elementos da Responsabilização não se aplica ao produto Análise de representação em face de certame em andamento.

### 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 22/07/2024

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

**RAÍSSA BRANCO GRIZZE**  
Supervisora de Controle Externo  
Coordenadoria IV

De acordo, em

**LUIZ GUSTAVO DE OLIVEIRA VIEIRA**  
Coordenador de Controle Externo  
Coordenadoria IV