

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 ter abertura em **26.06.24**, às **09 horas**, tendo o objeto licitado sido adjudicado à pessoa jurídica Albatroz Segurança e Vigilância Ltda (SEI 107032160). A contratação foi publicada no DOC em 30.07.24 (Termo de Contrato nº 087/2024/SMS-1/Contratos), e as ordens de início começaram a ser formalizadas em 05.08.24 (SEI 108063887).

A Representação foi considerada parcialmente procedente, sendo procedente em relação aos subitens 2.1, 2.3 e 2.6 do 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).

A Origem manifestou-se posteriormente (Peça 54), tendo a Auditoria realizado sua análise na Peça 64, mantendo suas conclusões do Relatório Conclusivo.

Retornam os Autos a esta Especializada “para manifestação” (peça 93). Verificamos que houve manifestação da Procuradoria da Fazenda Municipal (PFM), à peça 74, e de nova defesa da Origem à peça 91.

2. ANÁLISE

O parecer da PFM (peça 74) não teve apreciação/defesa de mérito. Foi solicitada apenas nova intimação/manifestação da SMS em relação às peças da Auditoria (peça 64) e da AJCE (peças 70//71), que, por sua vez, manifestou-se à peça 91. Passamos a sua análise no que se refere aos aspectos procedentes do Relatório Conclusivo.

2.1. Aglutinação da contratação de serviços de vigilância e instalação de sistema de monitoramento eletrônico (subitem 2.1 do relatório conclusivo)

Defesa da Origem (Peça 91 – fls. 03/04)

[...]

Reconhecemos que o Estudo Técnico Preliminar (ETP) poderia ter sido mais detalhado. Todavia, reiteramos que a decisão pela aglutinação dos serviços de vigilância (armada e desarmada) e monitoramento eletrônico foi fundamentada em critérios técnicos e operacionais, em consonância com os princípios da eficiência e economicidade previstos na legislação vigente.

[...] A título de ilustração, citamos o Pregão Eletrônico nº 264/2017, vinculado ao Processo SEI nº 6110.2017/0005461-3, em que as contratações foram segmentadas por unidade hospitalar e tipo de serviço. Naquela ocasião, os serviços foram adjudicados a seis empresas distintas para atendimento a 15 unidades da Secretaria Municipal de Saúde (SMS). Essa configuração gerou ônus significativo à gestão, pela complexidade no acompanhamento simultâneo de múltiplos contratos.

Além disso, diversos prestadores apresentaram problemas operacionais e financeiros que comprometeram a execução contratual, resultando em descontinuidade dos serviços e exposição de unidades de saúde a riscos [...]

Adicionalmente, demonstramos a economicidade alcançada com a contratação integrada, conforme os valores abaixo:

- Contrato nº 061/2022 – Empresa Sinal Verde Comércio de Equipamentos de Informática Ltda Valor mensal em 10/05/2024: R\$ 938.836,12
- Contrato nº 087/2024 – Empresa Albatroz Segurança e Vigilância Ltda Valor mensal contratado: R\$ 427.310,30.

Registra-se uma redução percentual aproximada de **45,51%**, mesmo com a inclusão de novas unidades no escopo do contrato mais recente, reforçando a vantajosidade da contratação unificada [...]

Análise de Coordenadoria

A Origem de fato admite problemas no planejamento e justificativa da contratação, novamente fazendo uso de argumentos sem maior aprofundamento e elementos concretos/técnicos de análise.

Afirma ter sido ser complexo gerir seis contratadas distintas decorrentes do Pregão Eletrônico nº 264/2017, sem, contudo, especificar/ explicar concretamente o alegado “ônus significativo à gestão” que essa anterior escolha causou. Nenhum fato de natureza jurídica e/ou financeira é trazido aos Autos que justifique essa afirmação.

Não foi apresentada qualquer avaliação ou apuração sobre a origem dos problemas verificados naquelas contratações pretéritas. A ausência de tal análise impede a identificação das reais causas dos problemas contratuais, que podem ter decorrido, por exemplo, de deficiências no edital, de falhas no julgamento das propostas ou ainda da própria gestão dos contratos.

Ademais, seria necessário que a Origem esclarecesse se foram adotadas providências administrativas concretas diante de eventuais inadimplementos contratuais ou falhas na execução dos serviços. A inexistência de registros de penalizações, como a aplicação de multas, declaração de inidoneidade ou impedimento para licitar e contratar, pode indicar falha no exercício do poder-dever de fiscalização e controle da execução contratual por parte da Administração.

Do mesmo modo, não se verifica como a proposta de aglutinação de objetos contratuais — cujas razões não foram devidamente justificadas — poderia solucionar ou mitigar os problemas anteriormente identificados. Ao contrário, a concentração de diversos serviços em uma única empresa, especialmente em cenário de antecedentes negativos, tende a potencializar os riscos e ampliar a possibilidade de problemas na execução.

No tocante ao argumento de suposta economicidade, a Origem menciona uma redução percentual entre os dois formatos de contratação, mas não apresenta qualquer informação técnica que permita verificar a efetiva comparabilidade dos objetos contratados, tampouco

explica a base para a referida conclusão. A alegação de que a economia adviria da integração dos objetos mostra-se genérica e não é acompanhada de elementos objetivos de análise.

Com efeito, é mencionado o valor mensal de R\$ 427.310,30 (quatrocentos e vinte e sete mil, trezentos e dez reais e trinta centavos) para o contrato 087/SMS/2024. Contudo, o instrumento contratual correspondente (peça 95, fl. 03) indica o valor mensal de R\$ 6.463.029,39 (seis milhões, quatrocentos e sessenta e três mil, vinte e nove reais e trinta e nove centavos). Tal discrepância compromete a credibilidade da informação prestada e impede a aferição de eventual vantagem financeira.

Pelas razões expostas, mantemos a **procedência** da Representação neste ponto.

2.2. Prazo para implementação do contrato (subitem 2.3 do relatório conclusivo)

Defesa da Origem (Peça 91 – fl. 04)

[...] Houve, de fato, uma inconsistência formal entre o prazo de implantação previsto no Termo de referência (Anexo II) – 30 dias – e o que constou na minuta contratual (Anexo I) e modelo de proposta.

Todavia, destacamos:

- A informação correta foi registrada e retificada no sistema Comprasnet durante a tramitação do certame;
 - A divergência não comprometeu a competitividade da licitação;
 - A cláusula foi corrigida no contrato definitivo, firmado com a adjudicatária.
- [...]

Análise da Coordenadoria

A Origem reitera o reconhecimento de seu equívoco, de modo que a Auditoria remete a seus entendimentos das peças 28 e 64.

Quanto à correção no contrato, verificamos que consta no Termo de Contrato nº 087/2024/SMS-1/Contratos, datado de 29.07.24 (peça 95, fl. 03):

3.2. A CONTRATADA deverá iniciar os serviços em até 30 (trinta) dias, após a emissão da Ordem de Início.

Todavia, conforme já expresso pela Auditoria em sua manifestação anterior (peça 64), 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.

De fato, ao se fazer constar no Edital prazos totalmente distintos de 10 ou 30 dias para o início da execução do serviço, em um certame que envolve muitos possíveis prestadores, compromete-se a quantidade de interessados em enviar suas propostas, considerando a dúvida do prazo de que disporão para iniciar a prestação dos serviços.

Uma eventual correção neste sentido deveria ter sido acompanhada de uma republicação do edital para sanear a incongruência e possibilitar a apresentação do maior número de propostas possíveis, considerando o prazo correto (30 dias).

Desta forma, mantemos a improcedência da irregularidade constatada.

2.3. Uma única licitação para todos os hospitais. Riscos às seguranças jurídica e econômica (subitem 2.6 do relatório conclusivo)

Defesa da Origem (Peça 91 – fl. 04)

Este Departamento de Infraestrutura defende, que a adoção de licitação única para os serviços de segurança em todas as unidades hospitalares decorre de diretriz voltada à **padronização dos serviços, redução de custos operacionais e centralização da gestão contratual**. A segmentação de contratações por unidade ou região, além de sobrecarregar os setores administrativos, poderia acarretar disparidades na qualidade do serviço e dificultar o controle e a fiscalização dos contratos.

Destaca-se que o certame transcorreu com **efetiva concorrência**, contando com ampla participação de empresas do setor, o que afasta qualquer alegação de restrição à competitividade. Além disso, a licitação única mitigou riscos de **lotes desertos ou fracassados**, especialmente nas unidades com menor atratividade comercial.

Dessa forma, reafirmamos que a modelagem adotada encontra respaldo técnico, normativo e jurisprudencial, estando alinhada às boas práticas da Administração Pública contemporânea, especialmente no que se refere à eficiência, economicidade, segurança jurídica e mitigação de riscos operacionais.

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 várias vantagens, inclusive em relação ao preço. Nenhum dos pontos trazidos é acompanhado de uma justificativa técnica.

A LF 14.133/21 exige uma análise de cenários possíveis (art. 18, § 1º, V e VIII), o que não foi sinalizado, tampouco realizado pela Origem, mesmo diante das diversas possibilidades de parcelamento do objeto licitado.

Os citados respaldos técnicos, normativos e jurisprudenciais não são sequer citados ou exemplificados na defesa.

Neste sentido, em função do já discutido no item 2.1, a Auditoria ratifica a **procedência** da Representação neste ponto.

3. CONCLUSÃO

Tendo em vista o teor da Representação e da defesa apresentada pela Origem, a Auditoria opina pela **parcial procedência** da Representação, sendo **procedentes** os subitens 2.1, 2.3 e 2.6, e **improcedentes** os subitens 2.2, 2.4 e 2.5, todos do relatório conclusivo de peça 28.

Tendo em vista a publicação do contrato celebrado no DOC em 30.07.24 (Termo de Contrato nº 087/2024/SMS-1/Contratos), passamos à análise dos elementos de responsabilização.

4. ANÁLISE DOS ELEMENTOS DA RESPONSABILIZAÇÃO

4.1. Injustificada aglutinação da contratação de serviços distintos (vigilância e instalação/manutenção de sistema de monitoramento eletrônico), e ausência de divisão de lotes para as diferentes unidades hospitalares (subitens 2.1 e 2.6 do relatório conclusivo).

Agentes 1 e 2: R. S. Z. (assessor III) e A. N. S. (diretor II)

Entidade: Secretaria Municipal da Saúde

Data/período da ação: 27.02.24 (SEI 098914564).

Conduta: Assinou o ETP sem justificativa pertinente para aglutinação de serviços distintos (vigilância e instalação/manutenção de monitoramento eletrônico) e para realização da licitação prevendo lote único para todas as unidades hospitalares. Ressalta-se que o primeiro ETP previa a divisão do objeto contratual em seis lotes distintos (SEI 097023115).

Nexo de causalidade: O planejamento realizado e adotado desconsiderou diversos aspectos apontados na Representação, não tendo sido justificada a alternativa escolhida, tampouco analisados os cenários possíveis de parcelamento do objeto licitado (art. 18, § 1º, V e VIII, LF 14.133/2021), comprometendo a legalidade do certame.

Agente 3: I. Z. M. D. (diretor de departamento)

Entidade: Secretaria Municipal da Saúde

Data/período da ação: 07.05.24 (SEI 102955523).

Conduta: Autorizou a abertura do procedimento e aprovou a minuta do edital.

Nexo de causalidade: Autorizou a abertura do certame sem verificar se a fase interna da licitação havia obedecido a todos os parâmetros legais, em especial o Estudo Técnico Preliminar elaborado e adotado (art. 18, § 1º, V e VIII, LF 14.133/2021).

Agente 4: A. D. O.

Cargo: Diretor I

Entidade: Secretaria Municipal da Saúde

Data da ação: 17.07.24 (SEI 106937095).

Conduta: Adjudicou e homologou o certame, bem como autorizou a emissão de nota de empenho.

Nexo de causalidade: Atestou a regularidade de todo procedimento licitatório (incluindo fase interna), por meio do ato de homologação, sem verificar se o Estudo Técnico Preliminar

elaborado e adotado contemplava todos os elementos e justificativas exigidos na lei (art. 18, § 1º, V e VIII, LF 14.133/2021).

4.2. Prazo para implementação do contrato (subitem 2.3 do relatório conclusivo)

Agente : I. Z. M. D. (diretor de departamento)

Entidade: Secretaria Municipal da Saúde

Data/período da ação: 07.05.24 (SEI 102955523).

Conduta: Autorizou a abertura do procedimento e aprovou a minuta do edital.

Nexo de causalidade: Autorizou a abertura do certame sem verificar a coerência material e formal entre os diversos prazos previstos para o início efetivo da prestação de serviço por parte da contratada.

À consideração e deliberação de Vossa Excelência.

São Paulo, em 24/07/2025

ALLAN SIDNEY JOSÉ DE MELO SIGG
Auditor de Controle Externo

PAMELLA PINHEIRO DE OLIVEIRA GOMES
Supervisora de Controle Externo

CARLOS RICHELLE SOARES DA SILVA
Coordenador Chefe