

Processo	- TC/010017/2019
Representante	- Albatroz Segurança e Vigilância Ltda.
Representada	- Autarquia Hospitalar Municipal (atual Secretaria Municipal da Saúde)
Objeto	- Representação interposta em face do edital do Pregão Eletrônico 264/2017/AHM, cujo objeto é a prestação de serviços de vigilância/segurança patrimonial desarmada, nas dependências das unidades hospitalares e unidades administrativas pertencentes à Autarquia

51ª Sessão Ordinária Não Presencial

REPRESENTAÇÃO. EDITAL. PREGÃO. SMS. Serviços de vigilância e segurança patrimonial. 1. O distanciamento significativo quanto ao valor referencial colhido em pesquisa de mercado e o preço apresentado na proposta vencedora, não significa necessariamente que tal fato seja suficiente para caracterizar a inexecutabilidade dos preços de cada um dos itens licitados. 2. É facultado ao pregoeiro, caso perceba indícios de inexecutabilidade de proposta, buscar a comprovação da viabilidade da oferta apresentada. 3. A planilha de custos é um instrumento importante para subsidiar a Administração com informações sobre a composição do preço a ser contratado, de modo a aferir sua executabilidade, sendo peça fundamental para auxiliar no processo de repactuação, no reajustamento de preços e na análise do reequilíbrio econômico-financeiro de contratos. CONHECIDA. IMPROCEDENTE. Votação unânime.

ACÓRDÃO

Vistos e relatados estes autos, dos quais é Relator o Conselheiro
EDUARDO TUMA.

ACORDAM os Conselheiros do Tribunal de Contas do Município de São Paulo, à unanimidade, de conformidade com o relatório e voto do Relator, em conhecer da representação, visto que preenche os requisitos estabelecidos no art. 55 do Regimento Interno desta Corte de Contas e no artigo 113, § 1º da Lei Federal 8.666/1993 (Lei Geral de Licitações), e, no mérito, em julgá-la improcedente.

ACORDAM, ainda, à unanimidade, em determinar que se cumpra o artigo 58 do RITCMSP, arquivando-se os autos após o cumprimento das demais formalidades legais.

Participaram do julgamento os Conselheiros RICARDO TORRES –
Revisor, DOMINGOS DISSEI e JOÃO ANTONIO.

São Paulo, 21 de fevereiro 2024.

ROBERTO BRAGUIM – Vice-Presidente no exercício da Presidência
EDUARDO TUMA – Relator

/lsr

51ª SESSÃO ORDINÁRIA NÃO PRESENCIAL DO TRIBUNAL DE CONTAS DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

Item 56

TC nº10017/2019 - Representação

Objeto: Representação em face do Pregão Eletrônico nº 264/2017/AHM, cujo objeto é a contratação de empresa especializada na prestação de serviços de vigilância/segurança patrimonial desarmada, nas dependências das unidades hospitalares e unidades administrativas pertencentes à Autarquia Hospitalar Municipal.

Interessados: Autarquia Hospitalar Municipal

Relator: Conselheiro Eduardo Tuma

Competência: Pleno

RELATÓRIO

Trata-se de Representação formulada pela empresa **Albatroz Segurança e Vigilância Ltda.** (peças 1 a 4), contra ato praticado pela Pregoeira e pela Comissão de Licitação da Autarquia Hospital Municipal, referente ao Pregão Eletrônico nº 264/2017, cujo objeto é a contratação de empresa especializada na prestação de serviços de vigilância/segurança patrimonial desarmada, nas dependências das unidades hospitalares e unidades administrativas pertencentes à Autarquia Hospitalar Municipal.

O detalhamento da Representação está na peça 1, onde, em síntese, a Representante requereu a imediata paralisação e a suspensão de todos os atos do presente certame, por meio da concessão de medida cautelar, e a sua posterior anulação, sustentando que os preços inexequíveis ofertados pelas licitantes vencedoras (Itens 1 a 15), que comprometeriam os interesses públicos e a eficiência administrativa.

Afirmou ainda que todas as propostas de preços apresentadas pelas empresas – nos quinze lotes previstos na disputa licitatória – não podem ser aceitas pela Autarquia Hospitalar Municipal, em virtude de sua total incompatibilidade com o Edital e com os demais ditames legais que norteiam o processo licitatório.

Advertiu que as empresas vencedoras não observaram, em nenhum momento, as regras estabelecidas em Edital quando da apresentação de seus valores, e que a D. Pregoeira e a Equipe de Apoio não solicitaram a apresentação de planilha de composição de preços às licitantes vencedoras.

Alegou também que os preços apresentados na licitação são referentes a janeiro de 2019, com periodicidade de reajuste a cada 12 (doze) meses contados da data de apresentação das propostas, razão pela qual entende que o contrato a ser assinado permanecerá com valores fixos e irreajustáveis até o mês de maio de 2020. Entretanto, após consultar o site “Cadernos Técnicos de Estudos” (CADTERC), especificamente para os serviços de vigilância/segurança patrimonial, advertiu que os valores oferecidos pelas empresas

vencedoras da disputa licitatória em exame “[...] *são bem próximos ao valor base do estudo realizado no ano de 2013*”.

Tendo em vista que no período houve reajuste de mais de 30% nos valores supracitados, entende ser inviável a aceitação dos preços apresentados pelas empresas vencedoras, sem que estes fossem decompostos em planilhas de preços, com o intuito de demonstrar a sua viabilidade.

Os autos foram encaminhados para a Assessoria Jurídica de Controle Externo, que se manifestou (peças 7 e 8). Em relação ao pedido cautelar de suspensão de todos os atos deste certame até que se julgue a presente Representação, não vislumbrou o *periculum in mora* para a medida de urgência pretendida.

Quanto ao mérito, assim manifestou-se:

No tocante ao mérito, diante do conteúdo da exordial, que possui matérias de cunho técnico e/ou contábil, especialmente quanto à alegação de inexecuibilidade das propostas, permito-me sugerir sugiro a oitiva Especializada deste Tribunal, para que esta AJCE se pronuncie sobre eventuais consequências jurídicas.

Além disso, em atenção ao exercício do contraditório e da ampla defesa, permito-me recomendar a expedição de ofício à Origem, bem como a intimação do Sr. Pregoeiro e da Comissão de Licitação, com a finalidade de prestar esclarecimentos sobre a ausência de apresentação da planilha de composição de preços, bem como a inexecuibilidade das propostas ofertadas pelas empresas vencedoras do certame, nos termos do artigo 116, *caput* e §3º, do Regimento Interno desta E. Corte de Contas.

No mais, reitero que, atualmente, o Pregão Eletrônico nº 264/2017/AHM encontra-se em fase de adjudicação, conforme informação constante do sistema “comprasnet”.

Acatadas a sugestões feitas pela AJCE (peça 9), foi expedido ofício à Origem, bem como a intimação da Sra. Pregoeira e da Comissão de Licitação, com a finalidade de prestar esclarecimentos sobre a ausência de apresentação da planilha de composição de preços, bem como a inexecuibilidade das propostas ofertadas pelas empresas vencedoras do certame.

Oficiada para prestar esclarecimentos, a Autarquia Hospitalar Municipal apresentou resposta processual às Peças 31, 32, 33 e 34.

Em atenção ao determinado à peça 39, a Especializada passou à elaboração de Relatório Preliminar (peça 44), antes alertando que “*Considerando que o parecer da AJCE (Peça 7) informou não vislumbrar periculum in mora para concessão do pedido cautelar de suspensão de todos os atos do certame, a Origem foi oficiada para prestar esclarecimentos, nos termos do Despacho de Peça 9, porém deu seguimento à contratação. Assim, em 04.07.2019, foram firmados os 15 contratos decorrentes do certame*”. (grifo nosso)

A Subsecretaria de Controle Externo, após analisar os itens **2.1** (Da Inexecuibilidade das propostas ofertadas e da não desclassificação das empresas vencedoras do certame, em infringência aos arts. 44, §3º, e 48, II, da Lei nº 8.666/93 - Peça 01) e **2.2** (Da não exigência das planilhas de composição de preços ou comprovação da exequibilidade das propostas - Peça 01), assim concluiu em seu Relatório Preliminar:

3. CONCLUSÃO

À luz das análises efetuadas, consideramos parcialmente procedente a representação:

Prejudicada a análise quanto ao item 2.1, cabendo à Autarquia Hospitalar Municipal apresentar resposta fundamentada quanto a este aspecto da representação, bem como análise das planilhas de custos apresentadas pelas empresas (acostadas às

Peças 32 e 34 deste TC), visando afastar eventual alegação de inexequibilidade contida nas mesmas;

Procedente, quanto ao item 2.2.

Oficiada, a Secretaria Municipal da Saúde apresentou manifestação prévia (peça 57) em relação ao concluído no relatório preliminar, acompanhada de documentos.

Em atenção ao determinado à peça 58, a SCE apresentou sua análise em sede de Relatório Conclusivo de Auditoria (peça 60), assim destacando:

À luz das análises efetuadas, consideramos parcialmente procedente a representação:

Improcedente quanto ao item 2.1;

Procedente, quanto ao item 2.2.

Em atendimento ao determinado à peça 76, a SCE analisou, em relação ao ponto considerado procedente no Relatório Conclusivo da auditoria (Peça 60), a documentação acrescida aos autos à peça 75 pela AHM.

A Especializada (peça 78) ratificou a conclusão inicial pela parcial procedência da Representação, considerando procedente o item 2.2 e improcedente o item 2.1, ambos do Relatório Conclusivo.

Na sequência, a Secretaria Municipal de Saúde e a Autarquia Hospitalar Municipal foram novamente oficiadas, e a Pregoeira intimada (peças 80/85), vindo aos autos as respostas (peças 89, 97 e 98) da AHM e da Pregoeira, enquanto que a SMS não apresentou manifestação, conforme certidão (peça 99).

Em atendimento ao determinado à peça 100, a SCE analisou, em relação ao ponto considerado procedente no Relatório Conclusivo (Peça 60), a documentação acrescida aos autos às peças 97 e 98 pela AHM, momento em que ratificou (peça 102) suas manifestações anteriores.

Encaminhados os autos para a AJCE, esta assim concluiu em sua manifestação (peças 104 e 105):

Diante do exposto, com fulcro nas manifestações técnicas constantes dos autos (peças 60, 78 e 102), opina-se pela parcial procedência da presente Representação, com relação ao item 2.2 da exordial, tendo em vista a conclusão da Auditoria no sentido de que, na presente disputa licitatória, “[...] os preços apresentados nas propostas vencedoras apresentaram um distanciamento significativo quanto ao valor referencial colhido em pesquisa de mercado [...]”, especialmente em desacordo com o contido no item 11.1.1 do edital, sem prejuízo das recomendações que o Nobre Conselheiro Relator considerar necessárias.

Diante das conclusões, a Secretaria Municipal de Saúde foi novamente oficiada (peças 109 e 110). À peça 115, o Secretário Municipal de Saúde encaminhou informações prestadas pela AHM, anexadas à peça 116, e à peça 122 consta manifestação da Pregoeira do certame.

Em atendimento ao determinado à peça 123, a SFC analisou (peça 125), em relação ao ponto da Representação considerado procedente, a documentação acrescida aos autos, mantendo *ipsis literis* suas posições anteriores já acostadas aos autos às peças 60, 72 e 102.

Na sequência, a SMS foi novamente oficiada (peças 128 e 129), contudo não apresentou resposta, conforme a certidão de peça 142.

Encaminhados (peça 143) os autos novamente para a AJCE, esta manifestou-se (peças 144 e 145) pelo conhecimento da Representação e, no mérito, ratificou seu posicionamento anterior, nos seguintes termos:

CONCLUSÃO

Diante do aqui expendido, acompanhamos o entendimento da Auditoria pela **IMPROCEDÊNCIA** da Representação quanto à inexecutabilidade dos preços praticados e à não desclassificação das propostas consideradas vencedoras dos itens da licitação e pela **PROCEDÊNCIA** quanto à não exigência editalícia de apresentação de planilha de composição de preços.

Encaminhados os autos à Procuradoria da Fazenda Municipal, esta requereu (peça 148) que seja a Representação exordial julgada totalmente improcedente.

Por sua vez, a Secretaria Geral concluiu pela procedência parcial da Representação, nos seguintes termos (peças 150/152 – 11/05/2021):

Assim, preliminarmente, opino pelo conhecimento da presente Representação, vez que preenchidos os requisitos de admissibilidade e no mérito, opino por sua procedência parcial, sendo improcedente o apontamento do item 2.1 e procedente o apontamento do item 2.2.

Posteriormente, a Secretaria Municipal de Saúde ofereceu justificativas adicionais (peças 162/163) as quais não apresentaram elementos novos capazes, conforme verificou a SCE (peça 167 - 30/06/2022), que ratificou suas conclusões quanto à parcial procedência da Representação.

Por conseguinte, o Órgão Fazendário (peça 170 – 12/07/2022) e a Secretaria Geral (peças 172/173 – 25/10/2022), reiteraram os termos de suas respectivas manifestações.

É o relatório.

VOTO

Trata-se de Representação formulada pela empresa **Albatroz Segurança e Vigilância Ltda.** (peças 1 a 4), contra ato praticado pelo Pregoeira Sra. Cristiane Ciglioni e a Comissão de Licitação da Autarquia Hospital Municipal, referente ao Pregão Eletrônico nº 264/2017, cujo objeto é a contratação de empresa especializada na prestação de serviços de vigilância/segurança patrimonial desarmada, nas dependências das unidades hospitalares e unidades administrativas pertencentes à Autarquia Hospitalar Municipal.

Vale consignar que, conforme informado pela Equipe Auditora (peça 44), os 15 (quinze) Contratos originados do Pregão Eletrônico 264/2017, foram homologados e adjudicados às empresas vencedoras, conforme publicado no DOC, edição de 04/07/2021.

Preliminarmente, quanto à admissibilidade, a Representação preenche os requisitos estabelecidos no art. 55 do Regimento Interno deste Tribunal de Contas e do artigo 113, parágrafo 1º, da Lei Federal nº 8.666/1993 (Lei Geral de Licitações).

No mérito, a Especializada concluiu no sentido da procedência parcial da presente Representação, considerando improcedente o apontamento do item 2.1 - *Da Inexecutabilidade*

das propostas ofertadas e da não desclassificação das empresas vencedoras do certame, e procedente o apontamento do item 2.2 - Da não exigência das planilhas de composição de preços ou comprovação da exequibilidade das propostas, no que foi acompanhada pela AJCE e pela Secretaria Geral.

Com efeito, não restaram demonstradas evidências de inexecuibilidade das propostas ofertadas e tampouco ficou demonstrado motivo suficiente para desclassificação preliminar das empresas vencedoras do certame, tendo a Autarquia Hospitalar Municipal, inclusive, apresentado análise, feita posteriormente por seu quadro técnico, das planilhas solicitadas perante as licitantes vencedoras, concluindo pela viabilidade econômica e exequibilidade do serviço.

A Especializada apontou (peça 102) que o diferencial de preços foi significativo, e, em havendo indícios de que as propostas pudessem ser inexecuíveis, a Origem deveria determinar a comprovação de exequibilidade, dentro do prazo de 24 horas, conforme previsto no subitem 11.1.1 do Edital, sendo possível aplicar o previsto no artigo 48, inciso II, § 1º, alínea “b”, da Lei Federal nº 8.666/1993. Em seu apontamento defendeu, portanto, que caso o valor da proposta fosse inferior a 70% do valor médio da pesquisa, deveria ser investigada a inexecuibilidade da proposta, como previsto no item 11.1.1 do Edital.

Assim dispõe a norma supra apontada:

Art. 48. Serão desclassificadas:

(...)

II - propostas com valor global superior ao limite estabelecido ou com preços manifestamente inexecuíveis, assim considerados aqueles que não venham a ter demonstrada sua viabilidade através de documentação que comprove que os custos dos insumos são coerentes com os de mercado e que os coeficientes de produtividade são compatíveis com a execução do objeto do contrato, condições estas necessariamente especificadas no ato convocatório da licitação.

§ 1º Para os efeitos do disposto no inciso II deste artigo consideram-se manifestamente inexecuíveis, **no caso de licitações de menor preço para obras e serviços de engenharia**, as propostas cujos valores sejam inferiores a 70% (setenta por cento) do menor dos seguintes valores:

a) média aritmética dos valores das propostas superiores a 50% (cinquenta por cento) do valor orçado pela administração, ou

b) valor orçado pela administração.

(...) grifo nosso

Como grifado na norma aqui colacionada, é considerada automaticamente inexecuível a proposta cujos valores sejam inferiores a 70% (setenta por cento) do valor orçado pela administração, no caso de licitações de menor preço para **obras e serviços de engenharia**, o que não é o caso do certame ora em análise, haja vista que o edital do Pregão Eletrônico nº 264/2017 previu a prestação de serviços de vigilância/segurança patrimonial desarmada, nas dependências de unidades hospitalares e de unidades administrativas pertencentes à Autarquia Hospitalar Municipal.

Ademais, as informações disponíveis nos autos demonstram que o certame foi realizado com a presença aproximadamente de 30 proponentes para cada um dos locais licitados, havendo disputa por todos eles, com pelo menos três proponentes apresentando lances com variações de, no mínimo, 30% abaixo do valor estimado originalmente. Em todas as 15 unidades houve reduções superiores a 30% em relação aos valores estimados, entre 32,28% e 37,02%, com média de 33,25%.

As empresas participantes do certame, além de especializadas no ramo de segurança particular, tiveram de apresentar atestados comprovando desempenho anterior compatível com o objeto desejado para serem habilitadas na licitação, de forma que são conhecedoras do serviço a ser prestado.

Como informou a Origem e restou confirmado na instrução processual, mais de 25 (vinte e cinco) empresas participaram do pregão em cada item, indicando a alta competitividade no certame; em cada item, ao menos três licitantes apresentaram lances com variações de no mínimo 30% abaixo do valor estimado pela Administração; das participantes, 6 (seis) empresas (Centurion Segurança e Vigilância Ltda, Torquato Freire Segurança e Vigilância Privada Eireli, Naviseg Segurança e Vigilância Eireli, Seal Segurança Alternativa Eireli, Hedge Segurança e Vigilância Eireli e Gertad Segurança Patrimonial Eireli) negociaram valores com a Administração que variavam entre 32% e 37% abaixo dos valores estimados na pesquisa de mercado; duas dessas empresas (Centurion e Seal) já haviam prestado o serviço de vigilância patrimonial na Autarquia Hospitalar Municipal.

Neste sentido, assim decidiu o Tribunal de Contas da União (Acórdão 5392/2012 – Segunda Câmara, Relator Marcos Bemquerer, data da sessão: 24/07/2012):

Sumário: TOMADA DE CONTAS. TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DE SANTA CATARINA. AQUISIÇÃO DE VEÍCULOS QUE NÃO FORAM UTILIZADOS. DOAÇÃO A OUTROS ÓRGÃOS. CONTRATAÇÃO DE EMPRESA PARA REALIZAÇÃO DE SERVIÇO CUJO PREÇO COBRADO SITUAVA-SE EM PATAMAR BASTANTE INFERIOR AO COTADO PELA ADMINISTRAÇÃO. CONSIDERAÇÕES. CONTAS REGULARES COM RESSALVA DE UM GESTOR. CONTAS REGULARES DOS DEMAIS RESPONSÁVEIS. 1. A aquisição de bens, por parte de órgãos da Administração Pública, que não tenham sido utilizados, pode ser considerada falha formal quando estes houverem sido doados a outros órgãos públicos que deles tenham feito uso, dando concretude, portanto, à satisfação do interesse público. 2. **A contratação de empresa que apresentou proposta de preço em patamar bastante inferior ao cotado pela Administração não indica, *per se*, a inviabilidade econômica de sua proposta, devendo a análise acerca da exequibilidade ser realizada no âmbito de cada caso.** 3. Não macula as contas do gestor o ato de contratar firma para a prestação de serviços por valor bem abaixo daquele orçado pela Administração, quando este, a partir de um conjunto de elementos suficientes para sustentar sua decisão, adota interpretação razoável acerca da capacidade da empresa de cumprir o objeto avençado. (grifo nosso)

O edital do Pregão Eletrônico nº 264/2017, ao tratar do critério de aceitabilidade dos preços ofertados (subitem 11.1), **faculta ao pregoeiro**, caso perceba indícios de inexequibilidade de proposta, buscar a comprovação da viabilidade da oferta apresentada.

Entretanto, como consta nos autos, os responsáveis pela condução do certame entenderam que não existiram indícios quanto à inviabilidade das propostas.

Apesar de, no presente certame, os preços apresentados nas propostas vencedoras apresentarem um distanciamento significativo quanto ao valor referencial colhido em pesquisa de mercado, não significa necessariamente que tal fato foi suficiente para caracterizar a inexecutabilidade dos preços ofertados pelas empresas vencedoras de cada um dos itens licitados.

O responsável tomou a decisão de prosseguir na contratação, baseado em informações que lhe possibilitaram concluir que a(s) contratada(s) possuía(m) plena(s) condições de cumprir(em) com o objeto ajustado, ao preço que ofertara(m).

Por mais que a planilha de custos seja *“um instrumento importante para subsidiar a Administração com informações sobre a composição do preço a ser contratado, de modo a aferir sua exequibilidade (...) é peça fundamental para auxiliar no processo de repactuação, no reajustamento de preços e na análise do reequilíbrio econômico-financeiro de contratos”*, há nos autos justificativas condizentes que corroboram a viabilidade das propostas.

Ante o exposto, com amparo nos pareceres da Subsecretaria de Fiscalização e Controle, da Assessoria Jurídica de Controle Externo, da Procuradoria da Fazenda Municipal e da Secretaria Geral, cujos fundamentos adoto como razões de decidir e passam a integrar o presente voto, **CONHEÇO DA REPRESENTAÇÃO E, NO MÉRITO, JULGO-A IMPROCEDENTE.**

Cumpridas as formalidades legais, arquivem-se os autos.

EDUARDO TUMA
Conselheiro Relator