

VOTO

Examina-se representação formulada pela empresa Aerotech do Brasil Soluções em Tecnologia Ltda. acerca de possíveis irregularidades na contratação direta da empresa VMI Sistemas de Segurança Ltda., por inexigibilidade de licitação, pela Secretaria de Segurança Pública e Administração Penitenciária do Estado do Paraná – SESP/PR (Contrato 572/2017 - GMS 2543/2017), para a locação de vinte equipamentos de inspeção corporal por raios-X, modelo Spectrum Bodyscan Dual View com cabine acoplada.

2. O valor da contratação é de R\$ 456.000,00 mensais, totalizando o montante de R\$ 10.944.000,00 para o período de 24 meses (R\$ 22.800,00/equipamento/mês).

3. O contrato foi celebrado em 9/11/2017 e publicado no Diário Oficial do Paraná em 13/11/2017 (peça 8, p. 1-13 e 18).

4. As despesas decorrentes da referida contratação são suportadas por recursos originários do Ministério da Justiça/Fundo Penitenciário Nacional, por meio de transferência obrigatória fundo a fundo regida pela Lei Complementar 79/94, com as alterações produzidas pela Lei 13.500/2017, constituindo, por conseguinte, recursos federais, na forma explicitada pelo Acórdão 2.643/2017-TCU-Plenário, **Relatora ministra Ana Arraes** (item 9.4).

5. A representação está fundada na inexistência de justificativas técnicas para a inviabilidade de competição, fundamentadora da inexigibilidade de licitação em exame.

6. Por meio do Acórdão 181/2018-TCU-Plenário, esta representação foi conhecida e deferido pedido de medida cautelar **inaudita altera parte** formulado pelo representante, com fulcro no art. 276 do regimento Interno/TCU, a fim de que a SESP/PR suspendesse o andamento do contrato em questão, abstando-se de praticar qualquer ato com vistas à sua execução, até deliberação definitiva desta Corte.

7. A cautelar foi concedida uma vez que não restaram afastados nos autos os indícios de irregularidade na contratação, atinentes a: (i) ausência de comprovação de inviabilidade de competição, haja vista que o Pregão Eletrônico CG 9/2017, da Secretaria de Administração Penitenciária do estado de São Paulo, demonstrou a existência de vários outros fornecedores do ramo e a própria contratada já havia impugnado certame anterior sob o argumento de que pelo menos quinze empresas no mundo fabricavam o mesmo tipo de equipamento. Além disso, foi apontada a precariedade da declaração de exclusividade apresentada pela contratada (peça 7, p. 10-11); (ii) não caracterização da adoção do melhor preço pela Administração: na licitação realizada no Estado de São Paulo, a vencedora do certame, a empresa Nucotech do Brasil Ltda. sagrou-se vencedora com preço de R\$ 9.150,00 por equipamento semelhante, com preço muito inferior ao objeto da contratação em exame, que contemplou o montante de R\$ 22.800,00/equipamento; (iii) ausência de justificativas técnicas para a opção de adotar o modelo de equipamento com cabines acopladas, com exclusão dos demais modelos; (iv) falta de justificativa técnica para a afirmação, constante do termo de referência da contratação (peça 3., p. 26), de que o reduzido espaço nas unidades prisionais para o acondicionamento desses equipamentos inviabilizaria a alocação de equipamento diverso; e (v) inexistência nos autos de comprovação de que a empresa contratada é a única fornecedora de equipamentos com cabines acopladas.

8. Tanto a Secretaria de Segurança Pública e Administração Penitenciária do Estado do Paraná quanto a empresa contratada foram convocadas a se manifestar sobre os pressupostos da cautelar concedida e sobre a contratação questionada (peças 17, 18, 20 e 22).

9. Na resposta à oitiva, a SESP/PR informou o cumprimento da cautelar em questão, esclarecendo que não houve qualquer dispêndio de recurso público na avença, já que o contrato tinha o início da vigência programada para data posterior à medida extrema concedida.

10. A unidade técnica, no exame do feito, considerou procedentes as alegações da representante, sugerindo que fosse assinado prazo à SESP/PR para que adotasse providências com vistas à anulação da contratação em apreço e a realização de regular licitação, caso aquela secretaria mantenha o interesse na prestação dos serviços correspondentes.
11. Feito esse breve histórico, passo ao exame de mérito deste processo.
12. Desde já antecipo minha concordância com as conclusões da unidade técnica, em manifestação transcrita no relatório que precede este voto, cuja análise incorporo, desde já, às minhas razões de decidir, sem prejuízo de tecer considerações adicionais.
13. Entendo que os argumentos e demais elementos apresentados pela SESP/PR e pela empresa VMI não são suficientes para afastar os indícios de irregularidade apontados nestes autos.
14. A primeira questão que enfrento é a plausibilidade jurídica da opção adotada pela Secretaria de Segurança Pública e Administração Penitenciária do Estado do Paraná do modelo de equipamento com cabines acopladas, com exclusão dos demais existentes no mercado.
15. Sobre tal escolha, as justificativas apresentadas pela SESP/PR disseram respeito, basicamente, à maior proteção conferida aos operadores e usuários do equipamento e à maior eficiência do produto que não demandaria obras físicas, conforme resposta à oitiva realizada (peça 32).
16. A fim de respaldar suas conclusões, fez anexar expediente elaborado pelo Sindicato dos Agentes Penitenciários do Paraná em que solicita capacitação dos operadores e análise dos riscos inerentes ao manuseio contínuo desse tipo de equipamento (peça 32, p. 25), o que levou a administração a buscar equipamentos com vedação total, sem propagação de radiação no ambiente externo, bem assim, ofício do Cnen que demonstraria que o equipamento contratado seria menos nocivo à saúde
17. A empresa VMI, por sua vez, além de repetir as alegações relacionadas à segurança dos usuários e à falta de espaço físico para instalação de outro modelo de equipamento, que não seja o cabinado, alegou, ainda, que nem todos os equipamentos de escaneamento corporal homologados pelo Cnen podem ser instalados indiscriminadamente em qualquer localidade e que é equivocada a premissa de que inexista exigência regulamentar ou fundamentação técnica para a adoção de cabine blindada, uma vez que a norma às vezes a exige.
18. Mencionou, como exemplo, que o equipamento ofertado pela representante emite radiação de até 5 metros de distância do equipamento para cada lado, o que exigiria uma área de 25m² para proporcionar a segurança necessária aos usuários.
19. Ocorre que não há nos autos comprovação da ausência de espaço físico nas unidades prisionais do Paraná para a instalação de equipamento que não seja com cabine acoplada. Aliás, o termo de referência da SESP/PR não apresenta nenhuma dimensão exata do espaço em questão e esse ponto não foi devidamente comprovado nos autos.
20. De forma diversa, o edital de Pregão Eletrônico CG 09/2017, da Secretaria da Administração Penitenciária do Governo do estado de São Paulo (peça 9), adotado como paradigma e também mencionado nas oitivas, indicou as áreas disponíveis para a instalação dos equipamentos e determinou que as dimensões dos equipamentos ofertados e seus acessórios, inclusive para operação, deveriam ser compatíveis com os espaços disponibilizados pelo contratante.
21. Tais dados proporcionaram a oferta dos produtos cabinados ou não cabinados, já que não houve no edital paradigmático restrição ao tipo de equipamento a ser fornecido, mas detalhamento acerca da segurança a ser implementada em cada um dos tipos disponíveis no mercado (peça 9, p. 45).
22. Observo que o contrato firmado para a locação anterior de equipamentos pela Secretaria de Estado da Justiça, Cidadania e Direitos Humanos do Governo do Paraná, para as unidades prisionais

do Estado, foi regularmente precedido de licitação (peça 32, p. 10-16), sem que tenha sido, à época, pelo que se pode notar, evidenciada qualquer dificuldade no processamento do certame e na contratação dela decorrente. Tanto assim, que a referida contratação foi prorrogada sucessivamente e teve sua vigência expirada em abril deste ano, com equipamentos locados no valor de R\$ 17.722,22 (peça 32, p. 22).

23. O laudo radiométrico emitido em função da solicitação do Sindicato dos Agentes Penitenciários do Paraná (peça 32, p. 27-32) não corrobora a conclusão de que somente os equipamentos cabinados atenderiam às necessidades das unidades prisionais do Paraná.

24. Referido laudo apontou que o volume maior de utilização do **body scanner** ocorre nos finais de semana, na média de 5 horas diárias, o que equivaleria a exposição do operador a 175 horas anuais, considerando que cada equipe de plantão trabalha em média 35 plantões anuais.

25. Em contrapartida, o laudo identificou a possibilidade do operador desempenhar suas atividades com o equipamento, sem risco para sua saúde, nos seguintes totais de horas anuais: 1.923 horas no balcão de verificação de sacola, 1.562 horas na sala de pré-revista, 602 horas na sala de inspeção e 4.166 na sala de operação.

26. O despacho do Diretor do Departamento Penitenciário (peça 32, p. 33) destacou que a exposição do servidor, confrontada com os limites estabelecidos, seria pequena. Não obstante isso, sem respaldo em informação alguma, afirmou que essa exposição seria prejudicial à saúde dos servidores e recomendou, por precaução, à área administrativa do DEPEN que buscasse equipamento **body scanner** com vedação total e portanto sem propagação de radiação no meio externo.

27. Quanto à questão do treinamento dos servidores no manuseio do equipamento, questão também ventilada pelo Sindicato dos Agentes Penitenciários do Paraná, o referido Diretor, de forma não aderente à sua preocupação anterior com a saúde dos servidores penitenciários, apenas afirmou que esse treinamento seria responsabilidade da contratada, não tecendo maiores comentários acerca do efetivo cumprimento desse mister por parte das empresas em questão.

28. O Ofício 7.262/2016-CGMI/CNEN (peça 32, p. 34-36) também não afirma que o equipamento da VMI é menos nocivo à saúde, como alegou a SESP/PR. No referido expediente, o Cnen, em relação aos operadores, somente menciona a necessidade de treinamento específico que abranja os conhecimentos básicos de proteção radiológica, de sua utilização nas condições especificadas em seu manual e de manutenção do equipamento por empresa autorizada pelo fabricante.

29. A afirmação da empresa VMI de que nem todos os equipamentos de escaneamento corporal homologados pelo Cnen podem ser instalados indiscriminadamente em qualquer localidade e que, em alguns casos, há exigência de adoção de cabine blindada, por serem genéricas, não corroboram a escolha feita no presente caso concreto.

30. A unidade técnica informou que procedeu ao exame do conteúdo das normas mencionadas pela VMI e não constatou nenhuma exigência específica relacionada ao uso somente de equipamentos com cabines blindadas, afóra os vastos itens de providências assecuratórias de segurança de praxe.

31. A segunda questão a ser enfrentada refere-se à aderência à legislação na contratação direta da empresa VMI, fundamentada na inexigibilidade de licitação, por inviabilidade de competição, na forma questionada neste processo.

32. Sobre o tema, a SESP/PR argumentou, em síntese, que: (i) o equipamento fornecido pela VMI apresenta limite de inspeções anuais por indivíduo muito maior, em quaisquer de seus modos de operação de inspeção de corpo inteiro, do que o equipamento da representante; (ii) nenhum outro equipamento conjuga todas as peculiaridades exigidas pela administração pública; (iii) as qualidades do produto contratado são únicas no mercado e atendem às necessidades das unidades prisionais do

Estado do Paraná; e (iv) os orçamentos de outras empresas do ramo não fragilizam a contratação direta, uma vez que analisados sob o aspecto econômico-qualitativo.

33. Já a empresa VMI apresentou os seguintes esclarecimentos: (i) diferentemente das concorrentes, a VMI possui condições plenas de customização e adequação às necessidades dos presídios nacionais, podendo adaptar o local de instalação, respeitando a saúde de todos os usuários; (ii) apresenta contratações similares feitas em outros estados da federação; (iii) em outros estados a presença de cabine blindada tem sido consignado em várias licitações; (iv) o equipamento **dual view** possui várias vantagens, como a existência de duas imagens simultâneas e independentes, realizadas por geradores diferentes, possibilitando a geração de uma imagem de corpo inteiro e outra adicional só da área central do corpo (tronco) e expõe os usuários a dosagens menores de radiação; (v) o equipamento **single view** possui limitações de inspeção em pessoas com sobrepeso; (vi) o sistema integrado de controle de doses por inspecionado (dosímetro integrado) é item fundamental no modelo adquirido, porque controla não por equipamento, mas por sistema unificado em rede, possibilitando a identificação de que o indivíduo já ultrapassou o limite máximo de radiação estabelecido pelo Cnen; (vii) o modelo ofertado pela VMI permite a visualização clara dos objetos escondidos em calçados e na região dos pés e tal característica integra o conjunto de funcionalidades que torna o modelo de equipamento fornecido pela VMI exclusivo de mercado; (viii) a solução da VMI é compatível para integração com câmeras e monitoramento já existentes no sistema prisional; (ix) a inexigibilidade questionada não se justifica apenas pela declaração emitida por associação comercial, mas do próprio fato de que o equipamento da VMI é o único que atende às necessidades da Administração; (x) o Tribunal de Contas do Estado do Acre examinou também a mesma contratação da VMI por inexigibilidade de licitação, no qual, numa análise perfunctória, a auditoria técnica entendeu pela suspensão cautelar, no entanto, após devidas justificativas técnicas, não restou dúvidas quanto à existência da singularidade e exclusividade de solução única da VMI.

34. Observo que nas justificativas apresentadas pela Secretaria de Estado da Segurança Pública e Administração Penitenciária do Paraná para a contratação em exame (peça 3, p. 8-14) não há qualquer exame técnico a fundamentar as escolhas feitas pela Administração. O subscritor do referido documento, Sr. Edgar Banhos, Chefê do GAA/Depen, limitou-se a afirmar a ocorrência de constantes questionamentos dos usuários, operadores do sistema e do Ministério Público, acerca da exposição à radiação ionizante e da garantia de que os equipamentos em questão assegurariam suas integridades físicas.

35. Sem qualquer respaldo em laudo técnico que comprovasse a veracidade dos questionamentos, o referido gestor identificou no mercado equipamento que, segundo seu entendimento pessoal, poderia atender melhor à Administração.

36. De novo, não há qualquer estudo técnico a referendar as escolhas feitas pelo gestor, inclusive no que tange à inviabilidade de competição em relação às especificações mencionadas. Nesse ponto, concordo com a unidade técnica quando afirma que não há nos autos elementos suficientes para demonstrar que não existam outras empresas do ramo que possam fornecer o equipamento pretendido pela Administração.

37. Vale destacar que as propostas iniciais apresentadas no certame realizado pela Secretaria da Administração Penitenciária do Governo do estado de São Paulo variaram entre R\$ 20.000,00 e R\$ 25.000,00, compatíveis com a estimativa de preço realizada pela SESP/PR. Entretanto, as licitantes tiveram fôlego para diminuir suas propostas, em alguns casos, a menos da metade do preço originalmente proposto, inclusive a empresa VMI que chegou a cotar seu equipamento a R\$ 10.100,00, evidenciando a importância da licitação na busca da proposta mais favorável à Administração.

38. Resta evidenciado, assim, que o patamar de preços alcançado no Estado de São Paulo foi decorrente mais da concorrência do que da economia de escala, segundo alegaram a empresa VMI e o responsável pela administração no Paraná.

39. Importante o destaque da unidade técnica de que o Estado de São Paulo, por meio de licitação, contratou equipamento que atende a todos os requisitos básicos destinados ao objetivo almejado: processo de inspeção corporal, **in casu**, em presídios, realizado com a pessoa totalmente vestida e calçada, sem contato físico com o servidor que conduz a sessão, permitindo-se escanear todo o corpo do indivíduo, externa e internamente, incluindo membros artificiais, do alto da cabeça até abaixo do solado do calçado, possibilitando visualizar inclusive o interior das cavidades, com solução tecnológica integrada ao sistema já existente da unidade prisional.

40. Conquanto compartilhe a preocupação do gestor com a saúde dos usuários e operadores do sistema, não é possível a esta Corte de Contas referendar a contratação realizada sem qualquer justificativa técnica, a corroborar as especificações adotadas pelo gestor na especificação do objeto a ser contratado, em especial a ausência de licitação, sem que tenham sido cumpridos os requisitos legais que autorizariam a adoção da medida excepcional.

41. Dessa forma, compete ao gestor definir, a partir de estudos técnicos explicitados no respectivo processo de contratação, os requisitos mínimos considerados necessários na delimitação do objeto a ser contratado, realizando o respectivo certame licitatório, com vistas a promover a necessária concorrência que proporcionará a obtenção da melhor proposta para a Administração.

42. Deixo, dessa forma, de analisar as especificações técnicas apontadas pela empresa VMI como inovações no seu equipamento, posto que o que se apura nestes autos é a ausência de fundamentação técnica do gestor que demonstre, de forma clara e inafastável, que a alternativa adotada é a mais vantajosa e a única que atende às necessidades da Administração.

43. Os documentos e demais elementos constantes dos autos afastam as premissas adotadas pelo gestor, eis que demonstram a existência de equipamentos similares no mercado que, na ausência de comprovação técnica em contrário, atenderiam satisfatoriamente a necessidade da Administração, caracterizando, dessa forma, a viabilidade de competição, que impõe a realização do competente procedimento licitatório.

44. Preocupa-me sobremaneira a informação constante dos autos de que a empresa VMI tem firmado contratos para o mesmo objeto tratado nestes autos, com inexigibilidade de licitação, em outros estados da Federação, a exemplo do Acre, Sergipe e Pernambuco. Tal possível domínio de mercado provavelmente está sendo realizado a partir da inadequada figura da inexigibilidade da licitação, o que importa na baixa transferência de tais negociações, mormente em se considerando a disparidade dos preços praticados nesses contratos quando comparados às contratações precedidas de licitação.

45. Em virtude disso, entendo conveniente determinar à Secretaria-Geral de Controle Externo, por intermédio da Secretaria de Controle Externo da Defesa Nacional e da Segurança Pública – SecexDefesa, que verifique a legalidade das contratações em apreço, representando a este Tribunal na hipótese de eventual irregularidade na formalização das avenças.

Em vista do exposto, acompanho a proposta da unidade técnica e VOTO pela adoção da minuta de acórdão que trago à apreciação deste colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 23 de maio de 2018.

Ministro VITAL DO RÊGO
Relator

