



PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

SUBPREFEITURA DE SAPOPEMBA

Chefia de Gabinete

Avenida Sapopemba nº 9064, - São Paulo/SP - CEP 03988-000

Telefone:

São Paulo, 06 de março de 2024.

Ofício nº s/nº/2023/SUB-SB (099393395)

Referência: E-mail Ofício SSG 12657/2024 (098669135) - Processo Eletrônico TC/017402/2019

ASSUNTO: Auditoria Transversal – Vigilância - Auditoria Transversal na área de Vigilância decorrente do Boletim da Oito nº 02 - Identificar possíveis causas para o aumento de 653% no gasto com vigilância entre 2005 e 2017 na PMSP e da concentração de empresas no setor.

Proc. Externo s/n

Referência s/n

Conselheiro Roberto Braguim

Instância 1ª Instância

Encaminha Cópia da(s) peça(s) 06 e 11 dos autos.

Exma. Sra. Subsecretária,

Em face do solicitado no ofício em epígrafe, cujo andamento é dado no âmbito desta PMSP através do processo SEI nº 6061.2024/0000436-2, servimo-nos do presente para encaminhar o parecer da Assessoria Jurídica desta Subprefeitura, Encaminhamento 099334911, o qual corroboro.

Sendo o que tínhamos a informar no momento, colocamo-nos a disposição para demais esclarecimentos que se fizerem necessários.

Atenciosamente,

Maria Aparecida Conceição Rosa de Souza

Chefe de Gabinete

Subprefeitura Sapopemba

À

Exma. Sra. Subsecretária Geral

ROSELI DE MORAIS CHAVES



Maria Aparecida Conceição Rosa de Souza

Chefe de Gabinete

Em 11/03/2024, às 16:19.

A autenticidade deste documento pode ser conferida no site <http://processos.prefeitura.sp.gov.br>, informando o código verificador **099393395** e o código CRC **C76A8585**.

Referência: Caso responda este Ofício, indicar expressamente o Processo nº 6061.2024/0000436-2

SEI nº 099393395



Maria Aparecida Conceição Rosa <mariarosa@smsub.prefeitura.sp.gov.br>

[TCMSP] Ofício referente ao TC/017402/2019

1 mensagem

IMACULADA MARQUES <IMACULADA.MARQUES@tcm.sp.gov.br>21 de fevereiro de 2024 às
18:02

Para: Subprefeitura Sapopemba <marlonsales@smsub.prefeitura.sp.gov.br>

Cc: "Subprefeitura Sapopemba (CG)" <mariarosa@smsub.prefeitura.sp.gov.br>

Prezado(s) Senhor(es),

De ordem do Excelentíssimo Senhor Conselheiro Relator, encaminho a documentação em anexo para conhecimento do despacho prolatado nos autos em epígrafe.

Para **protocolo de todos os documentos**, clique no link: **PROTOCOLO ELETRÔNICO TCMSP**

Para obtenção de **vistas e cópias digitais previamente autorizadas**, entrar em contato pelo e-mail **cartorio@tcm.sp.gov.br**.

Solicito a gentileza de confirmar o recebimento deste.

Respeitosamente.



O recebimento das informações e documentos contidos nesta correspondência eletrônica implica ciência aos dispositivos insertos na Lei Federal nº 13.709/2018 – LGPD, no Decreto Municipal nº 59.767/2020 e na política de proteção de dados do TCMSP (<https://lgpd.tcm.sp.gov.br>), especialmente quanto à necessidade de proteção dos dados pessoais, de acessos não autorizados e de situações acidentais ou ilícitas de destruição, perda, alteração, comunicação e compartilhamento, bem como no tocante à responsabilização pelos danos decorrentes de violações de segurança aos dados pessoais eventualmente compartilhados.

3 anexos**Ofício SSG 12657-2024.pdf**
389K**peça 06 TC017402-2019.pdf**
646K**peça 11 TC017402-2019.pdf**
386K

Ofício SSG 12657/2024

Processo Eletrônico TC/017402/2019

Assunto Auditoria Transversal – Vigilância - Auditoria Transversal na área de Vigilância decorrente do Boletim da Oito nº 02 - Identificar possíveis causas para o aumento de 653% no gasto com vigilância entre 2005 e 2017 na PMSP e da concentração de empresas no setor.

Proc. Externo s/n

Referência s/n

Conselheiro **Roberto Braguim**

Instância 1ª Instância

Encaminha Cópia da(s) peça(s) 06 e 11 dos autos.

Observações *Pede-se o uso das referências relevantes acima.*

São Paulo, 21 de fevereiro de 2024.

Prezado(a) Senhor(a),

Em cumprimento ao despacho do Excelentíssimo Senhor Conselheiro Relator, encaminho a documentação supracitada para conhecimento e manifestação em face do ali apontado, no prazo de **15 (quinze) dias úteis**, a contar da juntada deste aos autos, nos termos regimentais.

Os autos permanecerão à disposição para vista na Unidade Técnica de Cartório, Cadastro e Arquivo. O contato deverá ser feito pelo e-mail cartorio@tcm.sp.gov.br.

Por fim, solicito especial atenção para as informações complementares que podem ser acessadas na página inicial do **Portal do TCMSP > Processos > Informações Complementares (ofícios e intimações)**.

Atenciosamente.

Roseli de Moraes Chaves
Subsecretária-Geral

(Subdelegação de competência: art. 7º, par. único, II, do Regulamento Interno da Secretaria Geral)

Ao(À) senhor(a)

Subprefeito(a)

Marlon Sales da Silva

Subprefeitura Sapobemba

marlonsales@smsub.prefeitura.sp.gov.br

/irm

e-TCM nº17.402/2019

Interessados: Prefeitura do Município de São Paulo.

Objeto: Auditoria Transversal - Vigilância - Identificar possíveis causas para o aumento de 653% no gasto com vigilância entre 2005 e 2017 na PMSP e da concentração de empresas no setor.

À Unidade Técnica de Ofícios

Com cópia do Relatório de peça 06, encaminhem-se ofícios aos Órgãos identificados no Quadro 2, na pessoa de seu Gestor atual, para conhecimento dos apontamentos apresentados pelo Órgão Técnico deste Tribunal e apresentação de esclarecimentos, no prazo regimental.

Na mesma trilha, considerando o disposto no § 2 do artigo 3º c/c o artigo 6º da Resolução 23/2019¹, neste momento, **oficiem-se** os responsáveis indicados na peça 5, para apresentação de seus esclarecimentos, no prazo regimental.

¹ § 2º – Detectados indícios de graves irregularidades durante a execução das auditorias transversais, poderá o Subsecretário de Fiscalização e Controle propor ao Relator natural em função da origem, na forma do artigo 95 do Regimento Interno, a realização de análise e/ou acompanhamento de execução de instrumentos jurídicos que integraram o escopo da auditoria transversal.

(...)

Art. 6º Nas auditorias transversais não se julgará a regularidade dos instrumentos jurídicos que a integram ou a correspondente execução, nada obstando que em processo específico sejam apuradas eventuais responsabilidades e aplicadas as sanções cabíveis, caso detectados indícios de irregularidades atinentes à formação ou à execução desses instrumentos.

TCM, 19 de fevereiro de 2024

ROBERTO BRAGUIM
Conselheiro Vice-Presidente

ERR/RB

RELATÓRIO DE AUDITORIA TRANSVERSAL

Ordem de Serviço 2019/05910	e-TCM 017402/2019	Período de abrangência 2010 a 2019	Período da realização 27.09.19 a 31.03.22
Área responsável (auditada) Prefeitura do Município de São Paulo (PMSP)			
Objeto de auditoria Serviços de vigilância contratados pela Prefeitura			
Valor do objeto de auditoria (em R\$) R\$ 4.701.313.642,39		Montante fiscalizado (em R\$) R\$ 199.666.848,41	
Objetivo(s) da auditoria Avaliar se a contratação dos serviços de vigilância está de acordo com os princípios da legalidade e da economicidade, analisando as justificativas para as contratações e a participação de empresas em licitações, bem como as respectivas atividades de fiscalização e controle interno a cargo do poder público.			
Equipe técnica			
Ana Mariko Hara			00.933
Andreza Faucon Colombini Faganelli			20.145
Anselmo Fernandes Rizante			20.269
Rafael de Almeida Paulillo			20.141
João Henrique Lomonaco Motta Florence (Assessor da SCE)			20.134
Rafael Valverde Arantes (Subsecretário de Controle Externo Substituto)			20.267

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Despesas com Vigilância de 2010 a 2019 (valores nominais)	09
Quadro 2 - Amostra selecionada pela Auditoria para testes	12
Quadro 3 - Empresas Vencedoras dos 15 Lotes do Pregão 264/2017/AHM	16
Quadro 4 - Valores Iniciais das Propostas apresentadas: MPHX e Dubai x Propostas Vencedoras...	17

LISTA DE SIGLAS

AHM – Autarquia Hospitalar Municipal

AMA – Assistência Médica Ambulatorial

CadTerc – Estudos Técnicos de Serviços Terceirizados do Governo do Estado de São Paulo

CAPS – Centro de Atenção Psicossocial

CEU – Centro de Educação Unificada

CMSP – Câmara Municipal de São Paulo

CNPJ – Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica

COE – Centro de Operações de Emergência em Saúde

Covid-19 – *Coronavirus Disease*

Covisa – Coordenação de Vigilância Sanitária

CRAS – Centro de Referência de Assistência Social

CRS – Coordenadoria Regional de Saúde

Eireli – Empresa Individual de Responsabilidade Limitada

FPTEC – Fundação Paulistana de Educação e Tecnologia

Intosai – *International Organisation of Supreme Audit Institutions*

ISSAI – *International Standards of Supreme Audit Institutions*

Jucesp – Junta Comercial do Estado de São Paulo

LOMSP – Lei Orgânica do Município de São Paulo

MAG – Manual de Auditoria Governamental do Tribunal de Contas do Município de São Paulo

NBASP – Normas Brasileiras de Auditoria do Setor Público

PMSP – Prefeitura do Município de São Paulo

SAS – Supervisão de Assistência Social

SBPI – Sistema de Bens Patrimoniais Imóveis

Cód. 042 (Versão 05)

SEI – Sistema Eletrônico de Informações

SEME – Secretaria Municipal de Esportes e Lazer

SGM – Secretaria do Governo Municipal

SMADS – Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social

SMC – Secretaria Municipal da Cultura

SME – Secretaria Municipal de Educação

SMS – Secretaria Municipal da Saúde

SMSU – Secretaria Municipal de Segurança Urbana

SOF – Sistema de Orçamento e Finanças

SUB-AD – Subprefeitura de Cidade Ademar

SUB-BT – Subprefeitura do Butantã

SUB-CS – Subprefeitura de Capela do Socorro

SUB-IP – Subprefeitura do Ipiranga

SUB-JA – Subprefeitura do Jabaquara

SUB-SA – Subprefeitura de Santo Amaro

SUB-SB – Subprefeitura de Sapopemba

SVMA – Secretaria Municipal do Verde e do Meio Ambiente

TCMSP – Tribunal de Contas do Município de São Paulo

TCU – Tribunal de Contas da União

TST – Tribunal Superior do Trabalho

UBS – Unidade Básica de Saúde

RESUMO

Esta auditoria avaliou a regularidade das contratações de serviços de vigilância patrimonial realizadas por diversos órgãos e entidades municipais, com foco na observância aos princípios da legalidade e economicidade, tanto por parte dos agentes governamentais responsáveis pela condução dos certames licitatórios, quanto das empresas que deles participaram.

A seleção do objeto “conformidade da contratação de serviços de vigilância patrimonial” decorreu de análises procedidas pela unidade de inteligência do Tribunal de Contas do Município de São Paulo (TCMSP), apontando, entre outros, substancial acréscimo de tal despesa e concentração de contratos em poucas empresas, apesar da existência de extensa gama de firmas com tal objeto, de acordo com os registros da Junta Comercial do Estado de São Paulo (Jucesp).

A fiscalização, realizada no período de 27.09.19 a 31.03.22 (e, portanto, impactada adversamente pela pandemia da Covid-19), tomou por base as despesas realizadas no ano de 2019 para identificação das respectivas contratações. Ciente do universo auditável, a equipe do TCMSP planejou e executou testes em uma amostra composta por 33 contratações de diversos órgãos e entidades municipais, todas referentes à terceirização da vigilância de equipamentos públicos.

Os exames possibilitaram identificar indícios de frustração ao caráter competitivo das licitações, sobrepreço, favorecimento a licitantes, infração à ordem econômica e deficiência nas fiscalizações dos contratos celebrados, denotando a necessidade de implementação, por parte da Prefeitura, de estruturas de governança nos instrumentos contratuais afetos à prestação de serviço de segurança e vigilância patrimonial, visando a mitigar os riscos envolvidos tanto na sua concepção quanto na sua execução.

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	08
1.1. Destinatário(s) da auditoria	09
1.2. Visão geral do objeto, objetivos e escopo da auditoria	09
1.3. Nível de asseguração da auditoria	12
1.4. Normas de auditoria aplicadas na realização do trabalho	13
2. METODOLOGIA	13
2.1. Critérios adotados	14
2.2. Procedimentos de auditoria para coleta e de análise dos dados	15
2.3. Limitações do trabalho de auditoria	15
3. ACHADOS DE AUDITORIA	16
3.1. Possível frustração ao caráter competitivo das licitações, em razão de indícios da prática de irregularidades pelas empresas participantes dos certames, em desconformidade ao <i>caput</i> do art. 37 da Constituição Federal e ao art. 3º da Lei Federal 8.666/93	16
3.2. Sobrepreço na contratação decorrente de deficiência no processo de orçamentação, durante a fase interna da licitação, em desconformidade ao art. 3º da Lei Federal 8.666/93	20
3.3. Indício de favorecimento a licitante, haja vista a inabilitação irregular de outra concorrente, em desconformidade ao <i>caput</i> do art. 37 da Constituição Federal e ao art. 3º da Lei Federal 8.666/93	22
3.4. Indícios de infração à ordem econômica decorrentes da participação de empresas distintas, mas com sócios em comum em um mesmo certame	

licitatório – art. 36, § 3º, alínea “d” da Lei Federal 12.529/11	23
3.5. Deficiências nas fiscalizações dos contratos de vigilância, não mitigando apropriadamente os riscos de descumprimentos contratuais, em inobservância ao art. 67 da Lei Federal 8.666/93	25
4. COMENTÁRIOS DO GESTOR	26
5. CONCLUSÃO.....	26
6. ANÁLISE DOS ELEMENTOS DA RESPONSABILIZAÇÃO	27
7. PROPOSTAS DE ENCAMINHAMENTOS	28
7.1. Propostas de determinações	28
7.2. Propostas de recomendações	28

1. INTRODUÇÃO

A presente auditoria teve como objeto o exame dos contratos de prestação de serviços de vigilância patrimonial celebrados pela Prefeitura Municipal de São Paulo quanto aos princípios da legalidade e da economicidade, com análise das justificativas para as contratações, assim como da regularidade na participação de empresas em licitações. Foi autorizada por meio da Ordem de Serviço 2019/05910, emitida com base no Plano Anual de Fiscalização de 2019.

A contratação de serviços terceirizados de segurança e vigilância física do patrimônio imobiliário da capital paulistana foi realizada por diversos órgãos e entidades integrantes da estrutura administrativa da Prefeitura e consumiu vultosos recursos públicos na última década, ultrapassando a soma de R\$ 4 bilhões, de acordo com os dados extraídos do sistema de contabilidade municipal¹.

Análises oriundas da área de informações estratégicas deste TCMSP² apontaram, entre outras constatações, substancial elevação dos gastos com tais serviços, além de concentração das contratações em um reduzido número de empresas, o que motivou a seleção do objeto para fiscalização pela Corte de Contas municipal.

Por se tratar de objeto comum a vários órgãos e entidades da administração pública municipal, esta fiscalização se caracteriza como transversal matricial³, consoante definições normatizadas internamente pela Resolução TCMSP 23/19. Com relação à natureza do trabalho, trata-se de auditoria de conformidade, uma vez que objetiva avaliar a aderência das contratações à legislação aplicável, visando detectar a existência de eventuais falhas

¹ R\$ 4.701.313.642,39 (valores nominais), conforme classificações contábeis 3.3.90.37.03, 3.3.90.39.77, 3.3.2.3.1.54.03 e 3.3.2.3.1.07.03 (contas de despesa com vigilância ostensiva e monitorada) registradas nos balancetes analíticos de 2010 a 2019 da unidade Consolidado (referente a 2010, ano em que o SOF não possibilita a geração de relatório apenas do Poder Executivo) e Poder Executivo (para os demais anos). Relatórios SCT026R, extraídos do SOF em 12.01.24.

² Boletim da Oito nº 2 – Vigilância, divulgado internamente pela Coordenadoria VIII do TCMSP em 25.07.18 (peça 4).

³ Resolução TCMSP 23/2019, art. 1º As auditorias realizadas por esta Corte poderão ter natureza transversal, quando um mesmo ponto de risco for auditado em múltiplas licitações, atos, contratos ou instrumentos congêneres, ou, ainda, programas de governo e/ou múltiplos órgãos ou entidades jurisdicionadas.

[...]

§ 2º Quanto à matéria examinada, as auditorias transversais poderão ser simples ou matriciais.

Art. 2º Para o disposto nesta Resolução, consideram-se:

[...]

II – Auditoria transversal matricial: aquela que envolve órgãos ou entidades jurisdicionadas, abrangendo múltiplas relatorias;

Cód. 042 (Versão 05)

cometidas sistematicamente, mesmo que por diferentes responsáveis, no contexto de um único objeto.

1.1. Destinatários da auditoria

Considerando os objetivos da presente auditoria, seus principais usuários previstos são a Câmara Municipal de São Paulo (CMSP), entidade responsável pela fiscalização e controle dos atos do Poder Executivo, nos termos do art. 14, Inciso XV da Lei Orgânica do Município de São Paulo (LOMSP)⁴ e o Ministério Público do Estado de São Paulo⁵.

1.2. Visão geral do objeto, objetivos e escopo da auditoria

Os serviços de vigilância e segurança patrimonial e de vigilância eletrônica constituem necessidade comum a diversos órgãos e entidades integrantes da Administração Direta, Autárquica e Fundacional do Município de São Paulo, haja vista o expressivo quantitativo de equipamentos públicos que compõem o acervo paulistano.

Dados extraídos do Sistema de Bens Patrimoniais Imóveis (SBPI) da PMSP por ocasião da auditoria sobre as contas do Poder Executivo de 2022⁶ revelaram o cadastro de 1.684 imóveis municipais naquela ocasião, com indícios de que outros 4.577 imóveis ainda se encontravam pendentes de registro nos controles da Prefeitura⁷.

Portanto, as despesas com vigilância representam significativo item de gasto para o Município, alcançando a soma de R\$ 4,7 bilhões no período de 2010 a 2019, conforme informações registradas no sistema de contabilidade do Poder Executivo:

⁴ LOMSP, art. 14. Compete privativamente à Câmara Municipal:

[...]

XV - fiscalizar e controlar diretamente os atos do Poder Executivo, incluídos os da administração indireta, acompanhando sua gestão e avaliando seu resultado operacional, com o auxílio do Tribunal de Contas do Município, sempre que solicitado;

⁵ NBASP 20, item 15. Os Tribunais de Contas devem informar às autoridades competentes quaisquer ilegalidades ou irregularidades que apontem a existência de indícios de crimes de responsabilidade e improbidade administrativa, entre outros praticados contra a Administração Pública.

⁶ eTCM 003050/2023.

⁷ Achado de fiscalização consignado no subitem 3.4.5.2.3. do relatório de auditoria do eTCM 003050/2023:

O montante bruto de bens imóveis escriturados ao término de 2022, na contabilidade municipal do Poder Executivo, da ordem de R\$ 28,2 bilhões¹²³, corresponde a 1.684 itens, cadastrados analiticamente no SBPI e mensurados com base no VVR, conforme dados da área fiscal da Prefeitura e normatização procedida pelo Decreto Municipal 60.246/21.

Entretanto, nos cadastros fiscais da Surem/SF, constam outros 4.577 imóveis, identificados como “PMSP – próprio” ou “PMSP – autarquia, fundação, empresa pública”, não integrantes da base de dados do SBPI (e, portanto, também não contabilizados), os quais apresentam relevantes indícios de constituírem propriedades do Município de São Paulo, o que, caso confirmado, caracterizaria subavaliação do ativo no valor estimado de R\$ 10,0 bilhões.

Cód. 042 (Versão 05)

Quadro 1 – Despesas com Vigilância de 2010 a 2019 (valores nominais)

Em R\$ mil

Ano / Despesa	Classificação Contábil Vigilância Ostensiva	Classificação Contábil Vigilância Ostensiva / Monitorada	Total	Δ % Ano Anterior
2010	97.388	153.779	251.166	-
2011	89.694	225.018	314.712	25,3
2012	99.172	282.656	381.827	21,3
2013	84.831	354.469	439.299	15,1
2014	101.392	392.820	494.212	12,1
2015	111.948	467.942	579.890	17,3
2016	101.726	485.552	587.278	1,3
2017	101.302	475.454	576.756	-1,8
2018	102.543	442.734	545.277	-5,5
2019	92.694	438.202	530.895	-2,6
Total	982.694	3.718.625	4.701.314	-

Fonte: balancetes analíticos (Relatório SOF SCT026R) de 2010 a 2019 gerados através do Sistema de Orçamento e Finanças - SOF em 12.01.24

A transversalidade do objeto, aliada à sua necessidade constante de execução e à consequente materialidade financeira envolvida, elevam os riscos a ele associados, sobretudo em cenários de contratações pulverizadas e desprovidas de controles internos centralizados, direcionados à mitigação de potenciais descumprimentos das normas e princípios vigentes.

O cenário de potencial infração às normas de contratações governamentais ganha contornos de preocupação, quando se escrutinam os dados municipais relacionados à terceirização da vigilância. Análises da Coordenadoria VIII deste TCMSP efetuadas com apoio da tecnologia da informação⁸, tomando por base o período de 2005 a 2017, possibilitaram identificar que:

- mais de 2 mil empresas estavam registradas na Junta Comercial do Estado de São Paulo (Jucesp) para prestar serviços de vigilância, mas só 60 (3%) eram fornecedoras da PMSP;
- 4 empresas respondiam por quase 50% dos valores empenhados com vigilância de 2012 a 2017, estando o restante diluído entre outras 56 empresas;
- aproximadamente 600 contratos haviam sido celebrados entre 2012 e 2017, sendo que mais de 100 foram firmados com uma única empresa;

⁸ Boletim da Oito nº 2 – Vigilância, divulgado internamente pela Coordenadoria VIII do TCMSP em 25.07.18 (peça 4).
Cód. 042 (Versão 05)

- 15 empresas mantinham contratos de serviços de vigilância com algum órgão da municipalidade há pelo menos 9 anos seguidos no período analisado.

A eventual prática de infrações às regras de contratações também constitui preocupação social, materializada pelo recebimento de denúncia anônima encaminhada à Ouvidoria da Corte de Contas em 05.06.21 e protocolada no processo eTCM 009841/2021, ora transcrita:

Solicito a apuração quanto a praticas ilegais de certas empresas de segurança que tem ganhado licitações, atuando como cartel no município de São Paulo. São elas; MRS SEGURANCA E VIGILANCIA PATRIMONIAL EIRELI - cnpj 19.210.884/0001-37 / JUMPER SEGURANCA E VIGILANCIA PATRIMONIAL EIRELI - cnpj 26.886.266/0001-77 /SEAL SEGURANCA ALTERNATIVA EIRELI - cnpj 03.949.685/0001- 05 /Qrx Segurança Patrimonial Eireli - 36145599000107 / 29.313.317/0001-60: AVANZZO SEGURANCA E VIGILANCIA PATRIMONIAL EIRELI / MALBORK SERVICOS DE VIGILANCIA E SEGURANCA EIRELI - 32.649.381/0001-20 / essas empresas são ligadas entre si (donos parceiros, ou laranjas), elas atuam em conjunto nas licitações para tirarem as concorrência do pleito, assim, a empresa escolhida do grupo acaba vencendo. Todas elas faz uso do famoso pacote, como isso é, contrato o Sr João como vigilante para um posto, porém, eles vsi trabalhar nesse posto e também vai para outro posto, chega ate a fazer 36h de trabalho, ou seja a documentação dele vai para 2 ou 3 clientes, assim, não pago Vale refeição, evito uma contratação, logico que eles falsificam as ordem de impostos, manda documentação falsas para os órgãos, sem contar que tudo indica em alguns contratos eles tem agente publicos corruptos e pagam propinas para não serem punidos, bem como não tem o efetivo de segurança conforme contrato, mas no livro de controle deles tem nomes falsos, para usurpar ao cidadão. Sem contar que elas não pagam atestado médico, pagam os pacote em um cartão (Alelo Benefícios) valor do pacote gira em torno de R\$ 1800 a R\$ 2000, e total sonegação de imposto e fraudes documentais, alteram GEFIP, sonegam e sonegam.
(redação original do denunciante)

Em 2017, após um acréscimo exponencial acumulado das despesas com vigilância (aumento agregado de 92,8% de 2010 a 2016, conforme Quadro 1 deste relatório), a PMSP reforçou os controles normativos sobre o tema, editando o Decreto Municipal 57.708/17, dispondo sobre os procedimentos para a sua contratação.

O referido ato normativo estabelecia a obrigatoriedade de apresentação prévia de justificativa pelas áreas demandantes das contratações à Secretaria Municipal de Segurança Urbana

(SMSU), à qual competia a autorização do pleito, assim como a aprovação da minuta do edital⁹.

Com a iniciativa, os gastos com vigilância começaram a apresentar tênue queda no período de 2017 a 2019, considerando valores não corrigidos (nominais). Entretanto, a norma foi revogada em 2022, com a edição do Decreto 62.100, de 27.12.22¹⁰, não havendo no novo ato previsão similar à até então existente.

O estudo do objeto possibilitou à equipe de auditoria do TCMSP direcionar esforços para os riscos mais significativos no contexto da terceirização da vigilância do patrimônio público, de acordo com a avaliação dos auditores, culminando na priorização do exame da aderência das contratações aos princípios da legalidade e da economicidade, com análise das justificativas de tais pleitos, assim como da regularidade na participação de empresas em licitações.

As análises se concentraram nas contratações vigentes quando do início da fiscalização, ou seja, em 2019 (abrangendo editais de licitações compreendidos entre 2013 até 2019), de forma a maximizar o alcance das possíveis conclusões de auditoria quanto à hipótese de formulação de encaminhamentos direcionados a serviços ainda em execução. Ademais, foram levantados dados de despesas de 2010 a 2012, de forma a viabilizar a análise integral da década passada.

1.3. Nível de asseguração da auditoria

Foi definido o nível de asseguração limitada, que tem por objetivo verificar, com base nos procedimentos executados, se algo veio ao conhecimento da equipe de auditoria para fazê-la acreditar que o objeto não está em conformidade com os critérios aplicáveis. Nos procedimentos executados é esperado que o nível de asseguração, baseado no julgamento profissional da equipe de auditoria, seja significativo para os usuários previstos.

⁹ Decreto Municipal 57.708/17, art. 1º, § 2º A contratação de serviços de vigilância e segurança patrimonial em conjunto com os serviços de vigilância eletrônica somente será permitida mediante justificativa da unidade contratante e autorização da Secretaria Municipal de Segurança Urbana, que deverá aprovar também a minuta de edital.

¹⁰ Dispõe sobre normas de licitação e contratos administrativos para a Administração Pública direta, autárquica e fundacional do Município de São Paulo, nos termos previstos na Lei Federal nº 14.133, de 1º de abril de 2021, bem como consolida a regulamentação da matéria em âmbito municipal.

Cód. 042 (Versão 05)

1.4. Normas de auditoria aplicadas na realização do trabalho

A auditoria foi conduzida em conformidade com o Manual de Auditoria Governamental do TCMSP, que é consistente com as Normas Brasileiras de Auditoria do Setor Público (NBASP), desenvolvidas com base nos Princípios Fundamentais de Auditoria (ISSAI 100-199) integrante da Estrutura de Pronunciamentos Profissionais da Intosai.

2. METODOLOGIA

Para a execução de testes, foram inicialmente levantados todos os empenhos referentes a despesas com vigilância de 2019 (ano de início desta auditoria), por meio de consulta ao Sistema de Orçamento e Finanças (SOF) da PMSP, com aplicação de filtro no item de despesa correspondente à vigilância¹¹, almejando apurar os serviços de tal natureza vigentes à época. Assim, foram identificados 190 empenhos no referido exercício, no montante de R\$ 475,3 milhões.

Sobre este universo, foi selecionada amostra aleatória estatística simples com nível de confiança de 90% e margem de erro máxima de 15%, resultando em 26 empenhos a serem incluídos no escopo dos testes da auditoria, os quais foram associados aos respectivos processos de contratação, já que o objetivo da fiscalização residiu, sobretudo, na regularidade destes. Adicionalmente, foram incluídas outras 7 contratações ao escopo da auditoria, selecionadas por serem as de maior valor na época coberta pela fiscalização, resultando em uma amostra final composta por 33 processos, ora especificados:

Quadro 2 – Amostra selecionada pela Auditoria para testes

Em R\$ mil

Ordem	Órgão	Processo de Contratação			
		SEI / Simproc	Contrato	Unidades Objeto da Vigilância	Valor – 2019
1	SME	6016.2017/0000838-6	Diversos (2)	CEU's	29.417
2	SEME	6019.2017/0000029-2	58/SEME/2014	Clubes	18.827
3	SME	6016.2017/0000826-2	92/SME/2014	Escolas	18.144
4	SME	6016.2017/0000822-0	89/SME/2014	Escolas	16.275
5	SMADS	6024.2017/0002602-7	11/SMADS/2017	CRAS / SAS	15.735
6	SMC	6025.2017/0000038-4	11/SMC/DEC/2014	Casas de cultura	15.159
7	SME	6016.2017/0000834-3	115/SME/2014	Escolas	14.220

¹¹ Naturezas de despesas orçamentárias 3.3.90.37.03 – Vigilância Ostensiva e 3.3.90.39.77 – Vigilância Ostensiva/Monitorada, conforme padronização da Tabela de Itens da Despesa aprovada pela Portaria SF 244/15.
Cód. 042 (Versão 05)

Ordem	Órgão	Processo de Contratação			
		SEI / Simproc	Contrato	Unidades Objeto da Vigilância	Valor – 2019
8	AHM	6110.2017/0005461-3	Diversos (15)	Hospitais e outros	9.708
9	AHM	6110.2017/0001454-9	78/AHM/2013	Hospitais e outros	8.619
10	SMADS	6024.2017/0002603-5	12/SMADS/2017	CRAS / SAS	7.022
11	SVMA	6027.2017/0001104-0	26/SVMA/2015	Parques naturais grupo orla	6.407
12	SVMA	6027.2018/0000098-0	5/SVMA/2015	Parques grupo Itaquera	5.136
13	SME	6016.2017/0000832-7	97/SME/2014	CEU's	5.062
14	SVMA	6027.2017/0000768-1	8/SVMA/2015	Parques naturais grupo Itaim	4.408
15	SVMA	6027.2017/0001141-7	44/SVMA/2015	Parques grupo Norte	4.042
16	SME	6016.2017/0000829-0	95/SME/2014	CEU's Jaçanã/Jd. Paulistano	3.249
17	SMS/CRS	6018.2016/0009507-5	2/CRS-Sudeste/2014	UBS, AMA, CAPS	3.064
18	SME	6016.2017/0000823-8	102/SME/2014	CEU's Guarapiranga/V. Sol	2.784
19	SMS/Covisa	6018.2018/0062783-6	2/2019/Covisa.G	Unidades da Covisa	2.776
20	SVMA	6027.2017/0000636-7	26/SVMA/2015	Parques grupo Campo Limpo	2.595
21	SMSUB	6012.2017/0000855-4	18/SMSUB/SPUA/2019	Armada-usina de asfalto	1.586
22	SUB-CS	6057.2017/0000011-7	137/SPCS/2015	Sede SUB-CS	1.228
23	SMS/CRS	6018.2017/0005905-4	001/2014-CRS-SUL	UBS, AMA, CAPS	879
24	SUP-IP	6039.2018/0000141-9	22/SUB-IP/2018	Sede e conselhos tutelares	864
25	SUB-SA	2014-0.259.445	4/SP-SA/CAF-SF/2015	Sede SUB-SA	730
26	SUB-JA	6042.2017/0000003-4	04/SP-JA/2015	Unidade transportes SUB-JA	710
27	SUB-BT	6031.2016/0000182-0	11/SUB-BT/SF/2015	Conselhos tutelares	387
28	SUB-SA	6053.2018/0000485-6	03/SUB-SA/2018	Cons. tutelar Santo Amaro	170
29	SUB-SB	6061.2018/0000707-0	12/SPSB/2018	Cons. tutelar Sapopemba	169
30	SUB-JA	6042.2017/0000058-1	01/SP-JA/2015	Cons. tutelar Jabaquara	104
31	SUB-AD	6034.2019/0000154-5	07/SUB-AD/2019	Cons. tutelar Pedreira	96
32	SVMA	6027.2017/0000081-4	38/SVMA/2017	Parques e outras áreas	93
33	FPTEC	8110.2017/0000134-5	30/FPTEC/2019	Escola Prof. Makiguti	-
Total					199.667

Fonte: SOF e SEI.

2.1. Critérios adotados

Os seguintes critérios foram utilizados pela equipe de auditoria como parâmetros para avaliação do objeto examinado: Constituição Federal, Leis Federais 8.666/93, 9.504/97 e 12.529/11, Decretos Municipais 54.873/14 e 57.708/17, Súmula 331 do Tribunal Superior do Trabalho (TST), Estudos Técnicos de Serviços Terceirizados do Governo do Estado de São Paulo (CadTerc) aplicáveis a vigilância e segurança patrimonial e o Manual de Gestão e Fiscalização de Contratos editado pela Secretaria do Governo Municipal (SGM), aprovado pela Portaria SGM 243/13.

2.2. Procedimentos de auditoria para coleta e análise de dados

Foi empregada principalmente a técnica de exame documental para obtenção de evidências nesta auditoria, extraídas por meio de acesso ao Sistema Eletrônico de Informações (SEI), utilizado pela PMSP.

A mencionada técnica foi adotada para a consecução de diversos procedimentos: avaliação das justificativas da Administração para a contratação dos serviços de vigilância; comprovação de aprovação prévia dos editais, pela SMSU, nos casos pertinentes; existência de consulta ao CadTerc para elaboração dos orçamentos de referência na fase instrutória das licitações; obtenção de evidências que denotem a plena competitividade nos certames.

Houve, ainda, aplicação de cruzamento eletrônico de dados, com utilização dos sistemas informatizados “Upminer” e “Neo Way”.

2.3. Limitações do trabalho de auditoria

A pandemia do novo coronavírus (Covid-19) impossibilitou a realização de procedimentos inicialmente planejados pela equipe de auditoria, com destaque para a aplicação da técnica de observação direta e à realização de entrevistas *in loco* voltadas à avaliação da execução dos serviços frente às especificações dos contratos selecionados para testes, assim como da efetiva fiscalização por fiscais da administração pública designados para tal fim.

Por tal razão, as análises se circunscreveram ao exame dos documentos integrantes da amostra definida, acessíveis pelo sistema SEI, bem como ao cruzamento de dados disponíveis em sistemas utilizados pelo TCMSP.

3. ACHADOS DE AUDITORIA

3.1. Possível frustração ao caráter competitivo das licitações, em razão de indícios da prática de irregularidades pelas empresas participantes dos certames, em

desconformidade com o *caput* do art. 37 da Constituição Federal e ao art. 3º da Lei Federal 8.666/93

A Constituição Federal de 1988 define como princípios basilares que regem a Administração Pública, entre outros, os da legalidade e moralidade¹². Nesse mesmo diapasão, o estatuto federal de licitações e contratos vigente à época coberta pela auditoria consignava, como objetivos dos processos licitatórios, a observância da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para o ente governamental e a probidade administrativa¹³.

Para verificação da regularidade das licitações destinadas à contratação de serviços de vigilância no que concerne à legalidade e competitividade, foram examinados, nos processos selecionados na amostra definida pela auditoria, os seguintes aspectos: quantidade de empresas participantes; redução efetiva dos preços finais aceitos em relação ao termo de referência; relacionamento (sócios ou outras características em comum) entre diferentes empresas demandadas pelas entidades da Prefeitura para cotação de preços ou que participaram das licitações, com utilização de sistemas informatizados “Upminer”, “Neoway” e Átomo.

Foram identificados indícios de irregularidades nos processos a seguir especificados. Cabe salientar, no que concerne à utilização de indícios como respaldo aos achados de auditoria ora assinalados, que o somatório destes, quando apontam para uma mesma direção (coincidentes e convergentes), podem gerar elementos de convicção, conforme se depreende da jurisprudência de outros órgãos de controle externo, a exemplo do Tribunal de Contas da União (TCU)¹⁴.

¹² Constituição Federal, art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

[...]

XXI - ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.

¹³ Lei Federal 8.666/93, art. 3º. A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos.

¹⁴ Acórdãos TCU 2531/21, 823/19, 337/19, 1005/17, 478/16, 333/15, 1732/15, 502/15, 2596/12, 888/11, 720/10, 1433/10 e 2143/07.
Cód. 042 (Versão 05)

3.1.1. Contratante: Autarquia Hospitalar Municipal (AHM) - Processo SEI 6110.2017/0005461-3 – Licitação: Pregão 264/2017/AHM

O processo teve como objeto a contratação de empresa especializada na prestação de serviços de vigilância e segurança patrimonial desarmada em hospitais municipais, com homologação e adjudicação às seguintes empresas:

Quadro 3 – Empresas Vencedoras dos 15 Lotes do Pregão 264/2017/AHM

Em R\$

Item	Contrato	Contratada	Orçamento AHM	Proposta Final da Empresa	Δ %
1	68/2019/AHM	Centurion Segurança e Vigilância Ltda	3.936.303,00	2.500.081,80	-36,5
2	73/2019/AHM	Torquato Freire Seg. e Vigilância Privada	2.337.452,16	1.582.984,32	-32,3
3	75/2019/AHM	Naviseg Segurança e Vigilância Eireli	722.942,40	484.419,00	-33,0
4	74/2019/AHM	Torquato Freire Seg. e Vigilância Privada	4.382.780,40	2.968.099,20	-32,3
5	77/2019/AHM	Seal Segurança Alternativa Eireli	3.166.844,16	2.108.988,24	-33,4
6	82/2019/AHM	Hedge Segurança e Vigilância Eireli	1.753.205,04	1.187.239,68	-32,3
7	76/2019/AHM	Naviseg Segurança e Vigilância Eireli	292.586,88	197.873,28	-32,4
8	78/2019/AHM	Seal Segurança Alternativa Eireli	4.950.904,32	3.278.717,76	-33,8
9	69/2019/AHM	Centurion Segurança e Vigilância Ltda	3.766.751,52	2.530.049,64	-32,8
10	70/2019/AHM	Centurion Segurança e Vigilância Ltda	3.336.395,52	2.238.139,92	-32,9
11	71/2019/AHM	Centurion Segurança e Vigilância Ltda	3.059.930,88	2.042.989,56	-33,2
12	72/2019/AHM	Centurion Segurança e Vigilância Ltda	2.045.328,60	1.384.991,16	-32,3
13	84/2019/AHM	Gertad Segurança Patrimonial Eireli	584.306,40	368.020,80	-37,0
14	79/2019/AHM	Seal Segurança Alternativa Eireli	2.629.575,36	1.780.812,00	-32,3
15	83/2019/AHM	Hedge Segurança e Vigilância Eireli	1.753.205,04	1.186.991,28	-32,3

Fonte: processo SEI 6110.2017/0005461-3.

Os preços referenciais dos lotes do processo SEI 6110.2017/0005461-3 consideraram, na média apurada de pesquisa de mercado, os valores das empresas de segurança somados aos valores do CadTerc, que, em regra, eram inferiores aos valores apresentados pelas empresas. Consequentemente, todos os valores referenciais alcançados são superiores ao CadTerc em, na média, cerca de 5%. Após negociações, a AHM alcançou valores menores em, pelo menos, 32% do valor referencial.

As empresas Centurion Segurança e Vigilância Ltda, Avanzo Segurança e Vigilância Patrimonial Eireli e Seal Segurança Alternativa Eireli, apresentaram, em todos os 15 lotes disputados, o mesmo valor inicial de proposta, correspondente, respectivamente, a R\$ 100.000.000,00, R\$ 15.000.000,00 e R\$ 10.000.000,00. Todos esses valores eram manifestamente superiores aos praticados no mercado. Não houve variação na proposta de

cada empresa de acordo com os lotes, os quais possuíam quantitativos totais diferentes de vigilantes.

Esses valores majoraram os lances iniciais, uma vez que não foi estipulado no edital valor máximo para a contratação, o que impossibilitou a desclassificação das referidas propostas, ainda que evidente que os preços nelas consignados fossem manifestamente superiores aos de mercado. Frisa-se que a Centurion e a Seal, ao final, reduziram seus preços de forma a atender ao orçamento da Administração, sagrando-se vencedoras de alguns lotes.

No que se refere a outras licitantes que disputaram o certame, destaca-se a apresentação de propostas exatamente iguais em cada um dos 15 lotes pelas empresas MPHX Segurança e Vigilância Eireli e Dubai Segurança e Vigilância Eireli.

Quadro 4 – Valores Iniciais das Propostas apresentadas: MPHX e Dubai x Propostas Vencedoras Em R\$

Lote	Propostas Iniciais		Proposta Vencedora	
	MPHX	Dubai	Empresa	Valor
1	3.646.512,00	3.646.512,00	Centurion Segurança e Vigilância Ltda	2.500.081,80
2	2.167.142,40	2.167.142,40	Torquato Freire Seg. e Vig. Privada	1.582.984,32
3	666.691,20	666.691,20	Naviseg Segurança e Vigilância Eireli	484.419,00
4	4.063.392,00	4.063.392,00	Torquato Freire Seg. e Vig. Privada	2.968.099,20
5	2.916.576,00	2.916.576,00	Seal Segurança Alternativa Eireli	2.108.988,24
6	1.625.356,80	1.625.356,80	Hedge Segurança e Vigilância Eireli	1.187.239,68
7	270.892,80	270.892,80	Naviseg Segurança e Vigilância Eireli	197.873,28
8	4.584.096,00	4.584.096,00	Seal Segurança Alternativa Eireli	3.278.717,76
9	3.479.443,20	3.479.443,20	Centurion Segurança e Vigilância Ltda	2.530.049,64
10	3.083.644,80	3.083.644,80	Centurion Segurança e Vigilância Ltda	2.238.139,92
11	2.833.833,60	2.833.833,60	Centurion Segurança e Vigilância Ltda	2.042.989,56
12	1.896.249,60	1.896.249,60	Centurion Segurança e Vigilância Ltda	1.384.991,16
13	541.785,60	541.785,60	Gertad Segurança Patrimonial Eireli	368.020,80
14	2.438.035,20	2.438.035,20	Seal Segurança Alternativa Eireli	1.780.812,00
15	1.625.356,80	1.625.356,80	Hedge Segurança e Vigilância Eireli	1.186.991,28

Fonte: processo SEI 6110.2017/0005461-3.

Essa semelhança de valores nas propostas pode indicar possível conluio entre os proponentes, visto que, em vez de competirem, poderiam estar conspirando para aumentar os preços, objetivando que uma empresa específica se sagra-se vencedora.

A empresa Gocil Serviços de Segurança e Vigilância Ltda apresentou propostas com valores iguais em todos os lotes da licitação, sempre cerca de 2% acima do valor referencial, não disputando efetivamente.

No que tange às empresas Mérito Segurança e Vigilância Patrimonial Eireli, Seal Segurança Alternativa Eireli e GTP Treze Listas Segurança e Vigilância Ltda, a única que realmente demonstrou interesse em competir foi a Seal, mas apenas em 4 lotes, saindo vencedora em 3 destes (não venceu o lote 7, apesar de tê-lo disputado de fato).

Quanto aos demais lotes para os quais a Seal formalizou propostas (1, 2, 3, 4, 6, 9, 10, 11, 12 e 13), seus valores iniciais ofertados, assim como os lances subsequentes foram sempre os mesmos: R\$ 10.000,00.

3.1.2. Contratante: Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social (SMADS) - Processos SEI 6024.2017/0002602-5, 6024.2017/0002603-5 e 6024.2016/0000066-2 – Licitação: Pregão Eletrônico 037/SMADS/2016

Os processos SEI 6024.2017/0002602-5 e 6024.2017/0002603-5, que constam da amostra da auditoria, tratam da contratação, contudo, a fase de julgamento da licitação consta do processo SEI 6024.2016/0000066-2.

Conforme esclarecido por SMADS, o processo administrativo 6024.2016/0000066-2, no qual tramitou o Pregão Eletrônico 037/SMADS/2016, tem como objeto a contratação para prestação de serviços de vigilância patrimonial desarmada, tendo sido desmembrado em três processos SEI, referentes aos contratos dos lotes licitados. O procedimento foi adotado para facilitar a gerência dos contratos com as empresas vencedoras.

No processo que cuida do lote 1 do pregão, referente ao processo SEI 6024.2017/0002602-5, verificou-se que as empresas Atento São Paulo Serviços de Segurança Patrimonial Eireli, Dubai Segurança e Vigilância Eireli e Gocil Serviços de Vigilância e Segurança Ltda ofertaram propostas com valores correspondente a R\$ 2.900.738,83, R\$ 2.900.738,84 e R\$ 2.900.738,85, respectivamente.

No que tange ao lote 2 do pregão, referente ao processo SEI 6024.2017/0002603-5, foi observado que as empresas Atento, Dubai e Gocil ofertaram propostas com valores iguais, quais sejam, R\$ 1.572.340,74.

No lote 1, a empresa que se sagrou vencedora foi a Centurion Segurança e Vigilância Ltda. Já no lote 2, a vencedora foi a Seal Segurança Alternativa Eireli.

Ainda que não incluído na amostra da auditoria, optou-se por analisar o lote 3 do referido pregão, no qual foi constatado que, novamente, as empresas Atento, Dubai e Gocil ofertaram propostas com valores iguais de R\$ 921.667,48. Contudo, nesse caso a empresa vencedora foi a Atento.

O fato de todas as propostas serem muito semelhantes ou até iguais representa um potencial indicativo de fraude, visto que revelam uma origem comum. Trata-se, portanto, de indício de simulação de propostas de duas ou mais empresas que emprestam seus nomes para forjar uma competição, o que pode ser caracterizado como conluio.

3.2. Sobrepreço na contratação decorrente de deficiência no processo de orçamentação, durante a fase interna da licitação, em desconformidade com o art. 3º da Lei Federal 8.666/93

3.2.1. Contratante: Secretaria Municipal do Verde e do Meio Ambiente (SVMA) - Processo SEI 6027.2017/0000768-1 – Licitação: Pregão Eletrônico 021/SVMA/2014

A empresa SEG Life Gestão em Segurança Privada participou da pesquisa mercadológica em 30.06.14, cotando o valor de R\$ 13.326.369,00 para a prestação do serviço de segurança patrimonial em parques municipais do “Grupo Orla”. O referido valor era praticamente o dobro daquele cotado pelas outras duas empresas integrantes da pesquisa, quais sejam, R\$ 6.093.123,85 (Presseg Serviços de Segurança Ltda) e R\$ 7.302.233,80 (Essencial Sistema de Segurança Eireli). Destarte, houve aumento considerável no valor médio apurado das três empresas.

Contudo, a Administração Pública precisa, obrigatoriamente para contratar, conhecer o preço de mercado do serviço. E no caso das contratações de serviços de vigilância patrimonial esse valor poderia ter sido obtido por consulta ao CadTerc.

Ademais, como consequência dessa majoração imprópria no valor estimado, durante a fase de lances no pregão eletrônico, a SEG Life Gestão em Segurança Privada se sagrou vencedora na licitação com lance que, “em tese”, foi menor em 53,32% frente ao preço referencial.

Além disso, o menor valor da proposta da Gocil Serviços de Vigilância e Segurança Ltda. (R\$ 3.558.184,68) foi considerado inaceitável e inexecutável, visto ser 60,05% menor que o preço referencial. Se o valor referencial com média aceitável fosse de R\$ 6.500.000,00, por exemplo, o menor preço teria sido considerado e outra empresa poderia ser vencedora.

Assim, há indícios no presente caso de fraude oriunda de orçamento com sobrepreço, o que elevou o valor da contratação.

Desse modo, faz-se necessária especial atenção às origens de orçamentos. Além disso, ainda que não haja previsão legal, é preciso ter atenção redobrada aos casos em que as empresas que fornecem orçamento, acabam por oferecer propostas durante a fase de disputa de lances do pregão.

De qualquer modo, em obediência ao princípio da publicidade, as pesquisas de preços devem sempre citar as fontes orçadas, não bastando mera informação nos autos¹⁵.

3.2.2. Contratante: Secretaria Municipal da Saúde (SMS) - Processo SEI 6018.2016/0009507-5 – Licitação: Pregão Eletrônico 002/SMS/2014

A licitação teve como objeto a contratação de empresa especializada em prestação de serviços de segurança patrimonial desarmada, aliada à instalação, manutenção e monitoramento do sistema de vigilância eletrônica para as unidades de saúde e administrativas (cerca de 30 unidades - sede, UBS, COE, AMA e CAPS).

No processo examinado há significativos indícios de contratação por valor superior ao preço orçado pela própria empresa que participou da pesquisa mercadológica.

¹⁵ Lei Federal 8.666/93, Art. 6º, inciso IX, alínea “f” e art. 7º, § 2º, inciso II, c.c. os arts. 14 e 43, inciso IV. Cód. 042 (Versão 05)

A situação em comento se deve à participação da empresa Orpan – Organização Panamericana de Segurança Patrimonial Ltda na pesquisa mercadológica, cuja cotação foi apresentada em novembro de 2013 no valor de R\$ 176.395,86. Contudo, o valor referencial para a licitação foi fixado em R\$ 256.349,82 e, durante o pregão, o menor lance foi dado pela própria Orpan, no valor de R\$ 332.443,85.

Assim, na fase de negociação, a Orpan apresentou como menor proposta o valor de R\$ 255.000,00, acima do orçado na pesquisa mercadológica.

3.2.3. Contratante: Subprefeitura Cidade Ademar (SUB-AD) - Processo SEI 6034.2019/0000154-5 – Licitação: Pregão Eletrônico 001/SUB-AD/2019

A licitação teve como objeto a contratação de empresa especializada em prestação de serviços de vigilância/segurança patrimonial desarmada para o Conselho Tutelar Pedreira, referente a um posto de 12 horas diurnas, de segunda a domingo, das 06h00 às 18h00.

O preço médio obtido na pesquisa mercadológica realizada pela Subprefeitura com as empresas Meridional Serviços Terceirizados, Avanzo Segurança e Vigilância Patrimonial Eireli e MRS Segurança e Vigilância Patrimonial Eireli foi de R\$ 16.808,07 (mensal) e R\$ 201.696,84 (anual).

Entretanto, a Subprefeitura não procedeu com consulta ao CadTerc, o qual apresenta valor referencial anual de R\$ 138.268,20 para o serviço em questão.

O lance final da empresa vencedora (MHPX Vigilância Eireli) foi de R\$ 196.000,00 (anual). Assim, tomando por base o valor referencial constante do CadTerc, não observado pela Subprefeitura, constata-se sobrepreço de R\$ 57.731,80 no caso concreto.

3.3. Indício de favorecimento a licitante, haja vista a inabilitação irregular de outra concorrente, em desconformidade ao caput do art. 37 da Constituição Federal e ao art. 3º da Lei Federal 8.666/93 (Contratante: Secretaria Municipal do Verde e do Meio Ambiente – SVMA - Processo SEI 6027.2017/0001104-2 – Licitação: Pregão Eletrônico 022/SVMA/2014)

A licitação teve por objeto a contratação de empresa especializada na prestação de serviços de vigilância / segurança patrimonial em parques municipais do “Grupo Orla”.

A empresa Forintec Segurança Eireli–EPP, que apresentou menor valor durante o pregão realizado em 26.11.14, foi inabilitada por não atender ao item 6.2.3.4 do edital, ou seja, não possuir capital mínimo ou patrimônio líquido superior a 10% do valor total da proposta apresentada, que foi de R\$ 10.565.926,65. Na fase de lances, a empresa reduziu a sua proposta para R\$ 8.613.235,05.

Inconformada, a Forintec alegou ter capital de R\$ 950.000,00 (ou seja, correspondente a 9% da sua proposta inicial, mas representativo de 11% do seu melhor lance), contudo, conforme informação do pregoeiro, a conclusão pela inabilitação se pautou pela “avaliação da área responsável”, devendo a empresa aguardar o prazo para recurso.

Conforme Ficha Cadastral completa da Junta Comercial do Estado de São Paulo (Jucesp), a Forintec possuía capital social de R\$ 110.000,00 até 26.03.14, alterando-o nessa mesma data para R\$ 950.000,00. Em 14.07.15, houve nova alteração do capital da empresa para R\$ 2.430.000,00.

Não houve alteração na contratação e a empresa Atento São Paulo Serviços de Segurança Patrimonial Eireli foi mantida como vencedora, com o valor de R\$ 8.659.817,90, superior, portanto, em R\$ 46.582,85 ao melhor lance da Forintec.

3.4. Indícios de infração à ordem econômica decorrentes da participação de empresas distintas, mas com sócios em comum em um mesmo certame licitatório – art. 36, § 3º, alínea “d” da Lei Federal 12.529/11 (Contratante: Autarquia Hospitalar Municipal - AHM - Processo SEI 6110.2017/0005461-3 – Licitação: Pregão 264/2017/AHM)

Foram procedidas consultas aos sistemas e bases de informações utilizados e/ou disponíveis ao TCMSP (“Upminer”, “Neo Way” e base de dados da Jucesp) para verificar a existência de ligação entre sócios de empresas diferentes ou mesmo de criação de outras empresas para contratar com a PMSP, em vista de débitos trabalhistas e previdenciários com o município, bem como falência. O propósito dos testes foi identificar a ocorrência de possível conflito de interesses, bem como fraude à licitação por sócios ou empresas em conluio.

No Pregão Eletrônico 264/2017/AHM, constatou-se que a sócia da empresa Dubai Segurança e Vigilância Eireli (CNPJ 09.634.979/0001-24), Sr^a. HS, também faz parte das sociedades empresárias Oklahoma Ensino de Idiomas Ltda (CNPJ 28.997.578/0001-83) e Allasca Climatização Ltda (CNPJ 31.544.882/0001-80) em conjunto com o sócio da MHPX Segurança e Vigilância, Sr. MBC.

Além disso, eles também foram sócios nas empresas já dissolvidas a seguir elencadas: Hostess – Organização de Eventos Ltda (CNPJ 07.936.914/0001-08), Hollywood Portaria e Serviços Gerais Ltda (CNPJ 09.912.433/0001-85) e Barba & Herrero Corretora de Seguros de Vida Ltda (CNPJ 04.792.946/0001-99).

Conforme já exposto no **subitem 3.1.1** deste relatório, a Dubai e a MHPX apresentaram propostas exatamente iguais em cada um dos 15 lotes do certame licitatório examinado.

Assim, há contundentes indícios de acordo e manipulação, entre as empresas MPHX e Dubai na licitação em comento, e, por conseguinte, infração de ordem econômica, bem como a prática de cartel, em virtude do enquadramento da ação de ambas no artigo 36, § 3º, alínea “d” da Lei Brasileira de Defesa da Concorrência (Lei Federal 12.529/11):

Art. 36. Constituem infração da ordem econômica, independentemente de culpa, os atos sob qualquer forma manifestados, que tenham por objeto ou possam produzir os seguintes efeitos, ainda que não sejam alcançados:

[...]

§ 3º As seguintes condutas, além de outras, na medida em que configurem hipótese prevista no caput deste artigo e seus incisos,

[...]

d) preços, condições, vantagens ou abstenção em licitação pública;

3.5. Deficiências nas fiscalizações dos contratos de vigilância, não mitigando apropriadamente os riscos de descumprimentos contratuais, em inobservância ao art. 67 da Lei Federal 8.666/93

Com a seleção da melhor proposta para a Administração Pública e a celebração do contrato, contendo o detalhamento das obrigações a serem cumpridas, se torna, então, essencial a atuação da Comissão de Fiscalização de Contratos, por meio do Gestor e dos Fiscais para o adequado acompanhamento do ajuste.

Em virtude da pandemia do Coronavírus, a aplicação das técnicas de inspeção física e observação direta inicialmente planejadas pela equipe de auditoria, voltadas a verificação da capacitação dos fiscais para o exercício das suas atribuições, foram substituídas pela utilização de questionário, encaminhados com uso da tecnologia da informação aos agentes responsáveis pela fiscalização dos contratos integrantes da amostra da auditoria.

Após compilação das respostas, foi possível concluir que:

- os fiscais não possuem as competências necessárias para exercer suas atribuições, e, conseqüentemente;
- não há capacitação dos servidores públicos designados para exercerem a função de fiscal de contrato. A Administração tampouco possui, no seu quadro de servidores, pessoas com a capacitação adequada para a fiscalização do fiel cumprimento do contrato;
- não há processo de trabalho formalizado ou a definição de responsabilidades no âmbito da fiscalização contratual.

Desse modo, restou evidente a necessidade de a PMSP implementar estruturas de governança nos contratos firmados para a prestação de serviço de segurança e vigilância patrimonial, visando mitigar os riscos envolvidos na execução dos ajustes celebrados.

4. COMENTÁRIOS DO GESTOR

Tendo em vista as disposições consignadas no subitem 5.7 do Manual de Auditoria Governamental (MAG versão 2) deste TCMSP¹⁶, associadas à natureza dos achados consignados no presente relatório, os apontamentos não foram preliminarmente submetidos aos gestores para fins de comentários no curso da instrução processual.

Ressalta-se que tal fato não caracteriza ofensa ao devido processo legal, em particular no que tange à observância do princípio do contraditório, uma vez que os responsáveis deverão

¹⁶ MAG/TCMSP, v.2, subitem 5.7. Observar que não serão submetidas ao gestor, na fase de discussão dos resultados preliminares, determinadas questões que envolvam as seguintes hipóteses:

a) quando houver indícios de má fé;
Cód. 042 (Versão 05)

ser formalmente oficiados nas etapas subsequentes do fluxo processual, de acordo com os trâmites usuais adotados por esta Corte de Contas.

5. CONCLUSÃO

Com base no trabalho realizado descrito neste relatório, tomamos conhecimento de indícios de irregularidades que, pela sua gravidade, nos levam a acreditar que as contratações dos serviços de vigilância documentadas nos processos SEI 6110.2017/0005461-3, 6024.2017/0002602-5, 6024.2017/0002603-5, 6024.2016/0000066-2, 6027.2017/0000768-1, 6018.2016/0009507-5, 6034.2019/0000154-5 e 6027.2017/0001104-2, **não estão em conformidade**, em todos os aspectos relevantes, com os critérios aplicáveis, conforme demonstrado nos achados relatados nos **subitens 3.1 a 3.5** deste relatório.

Em relação aos demais processos integrantes da amostra da auditoria, especificados no Quadro 2, nada chegou ao conhecimento da equipe que a leve a acreditar que o objeto não esteja em conformidade, em todos os aspectos relevantes, com os critérios aplicáveis.

6. ANÁLISE DOS ELEMENTOS DE RESPONSABILIZAÇÃO

A análise dos elementos da responsabilização é o método por meio do qual serão elencados os achados de auditoria e verificados os elementos que poderão ensejar eventual responsabilização a partir de cada achado e da individualização da conduta. Após percorridas as etapas da instrução processual, com as devidas garantias constitucionais, no momento do julgamento o Conselheiro Relator / Tribunal Pleno decidirá sobre a responsabilidade de cada agente.

Tal procedimento não é aplicável quando o agente privado for pessoa jurídica, não sendo pertinente em tal hipótese a análise do elemento subjetivo da conduta ou sua reprovabilidade, nos termos do Anexo IV do MAG v.2 deste TCMSP.

Ademais, quando do encerramento da fase de execução desta auditoria, a análise dos elementos de responsabilização ainda não era obrigatória nas fiscalizações deflagradas pelo TCMSP.

Assim, considerando que os achados mais relevantes da presente fiscalização estão correlacionados a práticas cometidas por agentes privados, bem como ao fato do procedimento se encontrar em implementação quando do encerramento dos testes da auditoria, excepcionalmente não foi procedida a análise dos elementos de responsabilização no caso concreto.

7. PROPOSTAS DE ENCAMINHAMENTOS

Além das propostas de encaminhamentos apresentadas a seguir, sugere-se oficial o Ministério Público do Estado de São Paulo para conhecimento do inteiro teor deste relatório, assim como do DOCAUD-Cadastro (peça 05), de forma a cumprir com o requisito disposto no item 15 da NBASP 20, haja vista as constatações de indícios de crimes praticados contra a Administração Pública.

7.1. Propostas de determinações

7.1.1. Determinar aos atuais gestores da SVMA, SMS e SUB-AD que adotem, no prazo de 90 dias corridos a partir do julgamento do presente processo pelo TCMSP, providências com vistas à apuração de responsabilidades pelas práticas de sobrepreço nos processos SEI 6027.2017/0000768-1 (Pregão Eletrônico 021/SVMA/2014), 6018.2016/0009507-5 (Pregão Eletrônico 002/SMS/2014) e 6034.2019/0000154-5 (Pregão Eletrônico 001/SUB-AD/2019), bem como ao consequente ressarcimento ao erário, uma vez que a prática está em desacordo com o art. 3º da Lei Federal 8.666/93 (**subitem 3.2**).

7.2. Propostas de recomendações

7.2.1. Recomendar à Coordenadoria de Gestão de Bens e Serviços da Secretaria Municipal de Gestão (Cobes/Seges/PMSP), em razão das suas competências dispostas no art. 40, Inciso II do Decreto Municipal 62.208/23, que avalie a sugestão para adoção de providências visando ao reestabelecimento do fluxo centralizado de contratações de serviços de vigilância pelas unidades municipais com o envolvimento da SMSU, a exemplo do que fora anteriormente normatizado pelo Decreto Municipal 57.708/17, revogado pelo Decreto

62.100/22, com vistas ao aperfeiçoamento dos processos licitatórios de tal natureza (subitem 1.2);

7.2.2. Recomendar à Coordenadoria de Gestão de Bens e Serviços da Secretaria Municipal de Gestão (Cobes/Seges/PMSP), em razão das suas competências dispostas no art. 40, Inciso IX do Decreto Municipal 62.208/23, que avalie a sugestão de promoção de capacitação, treinamento e disseminação de procedimentos, ferramentas e sistemas direcionados à atuação dos gestores e fiscais de contrato, com vistas ao aperfeiçoamento da fiscalização dos serviços de vigilância contratualizados pelos diversos órgãos e entidades municipais. (subitem 3.5).

Em 24.01.2024

ANA MARIKO HARA
Auditor de Controle Externo

ANDREZA FAUCON COLOMBINI
FAGANELLI¹⁷
Auditor de Controle Externo

ANSELMO FERNANDES RIZANTE
Auditor de Controle Externo

RAFAEL DE ALMEIDA PAULILLO
Auditor de Controle Externo

JOÃO HENRIQUE LOMONACO MOTTA FLORENCE
Auditor de Controle Externo (Assessor SCE)

De acordo.

RAFAEL VALVERDE ARANTES
Subsecretário de Controle Externo substituto

¹⁷ Auditora indisponível para assinatura em 24.01.2024, por motivo de férias.



PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

SUBPREFEITURA DE SAPOPEMBA

Chefia de Gabinete

Avenida Sapopemba nº 9064, - São Paulo/SP - CEP 03988-000

Telefone:

PROCESSO 6061.2024/0000436-2

Encaminhamento SUB-SB/CG Nº 098669173

À

SUB-SB/CAF

Senhor Coordenador,

Encaminhamos o presente para ciência do contido no E-mail Ofício SSG 12657/2024 (098669135) e adoção providências que se fizerem necessárias, com a brevidade que o caso requer, haja vista o prazo estipulado de 15 (quinze) dias.

Em tempo, segue ao Gabinete do Subprefeito para ciência.

Atenciosamente,



Maria Aparecida Conceição Rosa de Souza

Chefe de Gabinete

Em 22/02/2024, às 14:16.

A autenticidade deste documento pode ser conferida no site <http://processos.prefeitura.sp.gov.br>, informando o código verificador **098669173** e o código CRC **F3641CA2**.



PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

SUBPREFEITURA DE SAPOPEMBA

Coordenadoria de Administração e Finanças

Avenida Sapopemba nº 9064, - São Paulo/SP - CEP 03988-000

Telefone:

PROCESSO 6061.2024/0000436-2

Encaminhamento SUB-SB/CAF Nº 098764503

São Paulo, 23 de fevereiro de 2024.

Ofício SSG 12657/2024

Processo Eletrônico TC/017402/2019

Assunto Auditoria Transversal – Vigilância - Auditoria Transversal na área de Vigilância decorrente do Boletim da Oito nº 02 - Identificar possíveis causas para o aumento de 653% no gasto com vigilância entre 2005 e 2017 na PMSP e da concentração de empresas no setor.

Proc. Externo s/n

Referência s/n

Conselheiro Roberto Braguim

Instância 1ª Instância

Encaminha Cópia da(s) peça(s) 06 e 11 dos autos.

Observações *Pede-se o uso das referências relevantes acima.*

SUB-SB / ASSESSORIA JURÍDICA

Sr. Assessor Jurídico

Premissalmente a quaisquer manifestação desta Coordenadoria, se necessário, encaminhamos o presente para análise e deliberações desta Assessoria Jurídica.



Paulo Ribeiro da Silva

Coordenador(a) II

Em 23/02/2024, às 14:49.

A autenticidade deste documento pode ser conferida no site <http://processos.prefeitura.sp.gov.br>, informando o código verificador **098764503** e o código CRC **1C64FE1A**.



PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

SUBPREFEITURA DE SAPOPEMBA

Assessoria Jurídica

Avenida Sapopemba nº 9064, - São Paulo/SP - CEP 03988-000

Telefone:

PROCESSO 6061.2024/0000436-2

Encaminhamento SUB-SB/AJ Nº 099334911

S
À
SUB-SB/G

Trata o presente de ofício do TCM, que versa sobre Auditoria Transversal – Vigilância - Auditoria Transversal na área de Vigilância decorrente do Boletim da Oito nº 02 - Identificar possíveis causas para o aumento de 653% no gasto com vigilância entre 2005 e 2017 na PMSP e da concentração de empresas no setor.

Consta nos autos Cópia do Relatório que foi encaminhado aos Órgãos identificados no Quadro 2, para conhecimento dos apontamentos apresentados pelo Órgão Técnico deste Tribunal e apresentação de esclarecimentos, no prazo regimental.

Considerando os objetivos da presente auditoria, seus principais usuários previstos são a Câmara Municipal de São Paulo (CMSP), entidade responsável pela fiscalização e controle dos atos do Poder Executivo, nos termos do art. 14, Inciso XV da Lei Orgânica do Município de São Paulo (LOMSP) e o Ministério Público do Estado de São Paulo.

No quadro 2 do relatório consta que foi auditado o processo SEI nº 6061.2018/0000707-0, 12/SPSB/2018, do Cons. tutelar Sapopemba.

Nota-se que no respectivo relatório, consta no ITEM 3 os ACHADOS DA AUDITÓRIA, denominado como Possível frustração ao caráter competitivo das licitações, em razão de indícios da prática de irregularidades pelas empresas participantes dos certames, em Cód. 042 (Versão 05) 16 desconformidade com o caput do art. 37 da Constituição Federal e ao art. 3º da Lei Federal 8.666/93.

Por fim, na conclusão do relatório do TCM não foram apontadas irregularidades ou recomendações à esta Subprefeitura, em relação ao processo auditado.

O presente feito foi encaminhado para a Coordenadoria de Administração e Finanças para conhecimento do teor da auditoria do TCM.

Destarte, com nossa ciência devolvemos o expediente à este Gabinete, onde opinamos pelo envio de ofício ao TCM manifestando ciência ao teor do relatório.



Anderson Barros Luna da Silva

Chefe de Assessoria Jurídica

Em 05/03/2024, às 12:13.

A autenticidade deste documento pode ser conferida no site <http://processos.prefeitura.sp.gov.br>, informando o código verificador **099334911** e o código CRC **9243160E**.



PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

SUBPREFEITURA DE SAPOPEMBA

Gabinete do Subprefeito

Avenida Sapopemba nº 9064, - São Paulo/SP - CEP 03988-000

Telefone:

PROCESSO 6061.2024/0000436-2

Informação SUB-SB/G Nº 099341019

São Paulo, 05 de março de 2024.

SUB-SB/CG

Srª. Chefe de Gabinete,

Retorno com a ciência e para as devidas providências.

Att



Marlon Sales da Silva

Subprefeito(a)

Em 05/03/2024, às 13:00.

A autenticidade deste documento pode ser conferida no site <http://processos.prefeitura.sp.gov.br>, informando o código verificador **099341019** e o código CRC **BEDF7164**.
