

Excelentíssimo Senhor Conselheiro Roberto Braguim,

Ref.: Intimação 469/2024

Processo Eletrônico TC/017402/2019

Assunto: 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.

Na qualidade de Chefe de Gabinete da Secretaria do Verde e do Meio Ambiente, à época da efetivação dos atos administrativos ora auditados, em respeito aos apontamentos e conclusões da auditoria no âmbito do Processo TC supra, venho dispor o que se segue.

Esse processo se refere a auditoria transversal sobre contratação de serviços de vigilância na Prefeitura de São Paulo como um todo. Foi selecionada “amostra aleatória estatística simples” que resultaram em 26 (do total de 190) empenhos incluídos na auditoria, dentre os quais, dois da Secretaria do Verde e do Meio Ambiente, o dos Parques naturais do grupo Itaim e dos Parques do grupo Norte.

O item 3.2.1. do relatório de auditoria, referente ao Pregão 021/SVMA/2014 indicou possível sobrepreço na contratação decorrente de deficiência no processo de orçamentação, durante a fase interna de licitação, enquanto o item 3.3. apontou indício de favorecimento a licitante em virtude de inabilitação irregular de outra concorrente.

Passaremos aos esclarecimentos e ao apontamento mais detalhado dos fatos abaixo. Antes porém, é imperioso destacar a realidade dessas contratações àquele momento. O ano dos dois pregões era 2014, havia uma crise econômica e política no país que impactou os indicadores sociais e a cidade de São Paulo também sofreu com essa realidade. Naquele contexto, os parques da cidade estavam sem serviço de vigilância e a necessidade de adoção de medidas rápidas era absolutamente latente. Destaca-se ainda que a contratação de serviços de vigilância para parques municipais é bastante diferente das contratações de serviços de vigilância dos equipamentos municipais tradicionais e órgãos públicos cujos parâmetros de prestação de serviços são absolutamente mais comparáveis entre si do que no caso dos parques. Rápida análise sobre os termos de referência dessas contratações apontavam a necessidade de grandes deslocamentos (por veículo automotor ou motocicletas), inclusive no meio da mata (o que demandava facões, EPI's específicos, conhecimento de técnicas de segurança em ambiente de mata fechada), e ainda, para alguns casos com o uso até mesmo de embarcações e contratação de



profissionais habilitados para a navegação. Soma-se a isso o fato de que esses parques se encontravam em algumas áreas com maiores índices de vulnerabilidade da cidade, o que demandava ainda maior eficiência e especificidade para a execução desses contratos.

Feitas essas considerações iniciais, passamos aos esclarecimentos específicos para cada um dos casos.

**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**

O Pregão Eletrônico 021/SVMA/2014 – Processo SEI 2014-0.125.578-3 – teve por objeto a contratação de empresa especializada na prestação de serviços de vigilância / segurança patrimonial em parques municipais do “Grupo Itaim”. No relatório de auditoria, consta como “Grupo Orla”. Mas os números do pregão e do processo apontados, bem como as especificações das empresas são os do Grupo Itaim.

A justificativa do certame e o seu Termo de Referência foram elaborados pela Diretoria da Divisão Técnica de Gestão de Parques – DEPAVE 8.

Entre as fls. 149 e 176 do referido Processo, é possível verificar as trocas de e-mails e o processo de pesquisa de preços, com as especificações das contratações. O relatório de auditoria chega a mencionar que há necessidade de citar as fontes orçadas, o que nos parece ter acontecido no caso. Aqui, cabe destacar, conforme já exposto acima, o caráter específico dessa contratação que nos traz, tendo em vista a realidade da época, a possível dificuldade de se obter via consulta ao CadTerc a cotação adequada tendo em vista a demanda do poder público.

Ressaltamos que esse processo, em virtude da origem dos recursos (FEMA), passou ainda pela Procuradoria Geral do Município, pela CAV (Comissão de Avaliação Técnica de Projetos – fls. 187 e 188) e pelo CONFEMA (fls. 189), sendo recomendado o prosseguimento em todas as oportunidades, não tendo sido questionada a forma como a pesquisa de preços se deu.

Segundo o Relatório de Auditoria Transversal:

“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".

No processo consta que referida cotação, referente ao Grupo Itaim, foi enviada pela empresa no 24 de junho de 2014, via e-mail, e formalizada pelo DAF-5, assinada pela Sra. Karina da Silva Antonio, em 30 de junho de 2014 (fls. 173).

Em 14 de julho de 2014, DAF-5 encaminha apuração do valor médio da contratação (fls. 177).

Em 22 de julho de 2014, Ofício nº 029 DAF G/SVMA/2014, solicitação, em caráter de urgência, visando descongelamento de valores, assinado pela Sra. Chefe de Gabinete (fls. 178).

Em 4 de setembro de 2014, autorização da Sra. Chefe de Gabinete para emissão da Nota de Reserva nos termos indicados pela Sra. Diretora, Sandra Gloria Teixeira, do DAF-G (fls. 191).

Em 04 de setembro de 2014, Memorando nº 16/DAF.G/2014 contendo a fixação dos critérios de qualificação econômico-financeira foi proposta pelo Departamento de Administração e Finanças (DAF) e pelo DEPAVE (fls. 205).

Em 22 de outubro de 2014, Edital Pregão 021/SVMA/2014 (fls. 211 e ss.).

Em 22 de outubro de 2014, encaminhamento do Edital à Assessoria Jurídica, pelo Pregoeiro, Sr. Gilberto Gomes do Prado Júnior, membro da Comissão Permanente de Licitação (CPL 1) – Fls. 259.

Em 30 de outubro de 2014, a Procuradoria da SVMA, considerando a pesquisa mercadológica realizada pela Divisão de Compras, a Nota de Reserva juntada pelo DAF, aprova o prosseguimento do certame na modalidade Pregão (fls. 260).

Em 03 de novembro de 2014, Despacho de autorização de abertura do certame licitatório Pregão 021/SVMA/2014, assinado pela Sra. Chefe de Gabinete, com os devidos encaminhamentos (fls. 263). Às fls. 268, lista de responsáveis pelo procedimento e suas respectivas funções.

Em 25 de novembro de 2014, o Sr. Pregoeiro encaminha a Planilha de Custos Composição de Preços da empresa Seg Life Gestão em Segurança Privada EPP, no valor total de R\$ 4.157.712,00 (fls. 299).



Em 25 de novembro de 2014, registrada Ata de Realização do Pregão Eletrônico, sob a presença do Pregoeiro, Sr. Gilberto Gomes do Prado Júnior, e sua equipe de apoio (fls. 475). Às fls. 479 informações sobre análise de aceitabilidade do preço e habilitação das duas licitantes com as melhores propostas.

Em 10 de dezembro de 2014, o Sr. Pregoeiro encaminha à Procuradoria solicitação de prosseguimento do Pregão para habilitação através da autoridade competente, tendo em vista a adjudicação do objeto e vitória da empresa Seg Life Gestão em Segurança Privada EPP pelo melhor preço (fls. 492).

Em 22 de dezembro de 2014, Despacho de Homologação do Pregão Eletrônico 021/SVMA/2014, assinado pelo Sr. Secretário Municipal do Verde e do Meio Ambiente e Presidente do CONFEMA, Wanderley Meira do Nascimento (fls. 495).

Em 16 de janeiro de 2015, pedido de providências da Diretora de Divisão Técnica/DAF-5 à Procuradora Chefe (fls. 519). Em 19 de janeiro de 2015, autorização da Procuradora Chefe para prosseguimento quanto ao Termo de Contrato nº 008/SVMA/2015 (Pregão 021/SVMA/2014) – (fls. 520).

Em 23 de janeiro de 2015, assinatura do Termo de Contrato nº 008/SVMA/2015 pela Sra. Chefe de Gabinete, na qualidade de representante do Município, e pela empresa Seg Life Gestão em Segurança Privada EPP (fls. 541).

Sendo esses os fatos devidamente registrados no processo, não nos parece que uma análise mais minuciosa da situação siga sustentando a deficiência no processo de orçamentação, tendo em vista a realidade do processo, pouco comum nos demais órgãos da administração pública municipal, que passou por diversos servidores e órgãos que validaram a contratação e ainda que, no nosso entendimento, atendeu aos preceitos da legislação vigente.

Dessa forma, passamos aos esclarecimentos da segunda contratação auditada nessa mesma oportunidade.

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)

Conforme Relatório de Auditoria Transversal, o Pregão Eletrônico 022/SVMA/2014 – Processo SEI 2014-0.185.995-6 – teve por objeto a contratação de empresa especializada na prestação de serviços de vigilância / segurança patrimonial em parques municipais do “Grupo Orla”.

A **justificativa do certame** foi elaborada pela Diretoria da Divisão Técnica de Gestão de Parques – DEPAVE 5 (fls. 3 do processo SEI), bem como a **fixação dos critérios de qualificação econômico-financeira** foi proposta pelo Departamento de Administração e Finanças (DAF) e pelo DEPAVE 5, conforme Memorando nº 16/DAF.G/2014 (fls. 161-162).

As recomendações técnicas do referido Memorando foram acolhidas no **Edital do Pregão 022/SVMA/2014** (fls. 170 e ss.), especificamente, no item 6.2.3.4 do edital, onde se exigiu a comprovação de capital social mínimo ou patrimônio líquido igual ou superior a 10% (dez por cento) do valor total da proposta comercial apresentada, devendo a comprovação ser feita relativamente à data da apresentação da proposta, consoante o art. 31, inciso I, da Lei nº 8.666/93.

Ressalta-se que em fls. 314, é nítida a indicação, em documento contábil oficial, de que o patrimônio líquido da referida empresa era de R\$ 124.494,98. A proposta apresentada foi superior a oito milhões e seiscentos mil reais. 10% da proposta apresentada seria um valor superior a oitocentos e sessenta mil reais, ou seja, valor aproximadamente sete vezes maior do que o patrimônio líquido da empresa. Esses números datavam de dezembro de 2013, conforme apontado pela própria empresa. Importante também destacar que em fls. 316, **documento da própria empresa deixou em branco (em documento datado de novembro de 2014) o espaço destinado à proporção entre o patrimônio líquido e o valor da proposta.**

A Sra. **Elza Kodato** enviou à Comissão Permanente de Licitação (CPA 1), representada pelo Sr. Pregoeiro, **manifestação** que entendia que a empresa Forintec



Segurança Eireli–EPP **não cumpria a disposição do item 6.2.3.4** do edital, uma vez que o seu capital social e o seu patrimônio líquido não satisfaziam 10% da proposta apresentada pela empresa. Além disso, também foi citada a disposição do art. 48 da Lei Complementar nº 123/2006¹, uma vez que a empresa se apresentava como Empresa de Pequeno Porte aderente ao Simples Nacional (fls. 334).

Em 30 de outubro de 2014, a Procuradoria da SVMA, considerando o orçamento elaborado pela Divisão de Compras, a Nota de Reserva juntada pelo DAF, bem como os documentos que passaram pelo crivo da unidade requisitante (DEPAVE), pela contabilidade da pasta e pelo Pregoeiro da Comissão Permanente de Licitação (CPL 1), submeteu à aprovação da Sra. Chefe de Gabinete, os documentos juntados e o despacho autorizatório de abertura do certame, para o devido prosseguimento e efetivação dos atos administrativos necessários (fls. 213 e ss.).

Em 03 de novembro de 2014, **Despacho de autorização de abertura do certame** licitatório Pregão 022/SVMA/2014, assinado pela Sra. Chefe de Gabinete, com os devidos encaminhamentos (fls. 216 e ss.). Às fls. 222, lista de responsáveis pelo procedimento e suas respectivas funções.

Em 26 de novembro de 2014, registrada **Ata de Realização do Pregão Eletrônico**, sob a presença do Pregoeiro, Sr. Gilberto Gomes do Prado Júnior, e sua equipe de apoio (fls. 734). Às fls. 740, informações sobre análise de aceitabilidade do preço e habilitação das duas licitantes com as melhores propostas. Às fls. 747, o Sr. Pregoeiro informa que a decisão de inabilitação foi mantida pela Comissão de Apoio e que eventuais recursos poderão ser interpostos.

Em 03 de dezembro de 2014, a empresa Forintec Segurança Eireli–EPP teve a sua Proposta de Preços, no valor de R\$ 8.613.235,05, enviada pelo Pregoeiro à Senhora Elza Kodato do Departamento de Administração e Finanças – DAF 1 (fls. 331) e membro da equipe de apoio da CPL 1.

¹ **LC nº 123/06**. Art. 48. Para o cumprimento do disposto no art. 47 desta Lei Complementar, a administração pública: I - deverá realizar processo licitatório destinado exclusivamente à participação de microempresas e empresas de pequeno porte nos itens de contratação cujo valor seja de até R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais); (...).



Em 09 de dezembro de 2014, a Planilha de Custos Composição de Preços da empresa Atento São Paulo Serviços de Segurança Patrimonial Eireli, no valor de R\$ 8.659.817,90, foi enviada pelo Sr. Pregoeiro à Diretoria do DAF-5 (fls. 377).

Em 11 de dezembro de 2014, a proposta da Atento foi considerada adequada pelo DAF-5 (fls. 400). Na mesma data, a empresa Forintec Segurança Eireli–EPP apresentou **pedido de reconsideração**, alegando erro formal do Sr. Pregoeiro e de sua equipe no que se refere à avaliação da capacidade econômica da empresa, o ensejou a sua inabilitação (fls. 401 e ss.). Destaca-se que claramente a inabilitação havia sido decidida em virtude do documento apresentado pela própria empresa que apontava capital social menor do que o mínimo necessário para a constatação da capacidade econômico-financeira da empresa para executar a contratação.

O pregoeiro claramente orientou que tal assunto deveria ser objeto de recurso, mas em **26 de dezembro de 2014**, encaminhou à Procuradoria solicitação de prosseguimento do Pregão, a partir da publicação da Ata da Sessão Pública do Pregão Eletrônico e da **ausência de interposição de recursos** (fls. 757). Daí, é possível compreender que a irresignação da empresa não era de tamanha monta, já que se a decisão fosse de fato, injusta, ela iria até as últimas consequências, recorrendo da decisão da inabilitação e posteriormente acionando inclusive as vias judiciais, o que não nos parece ter ocorrido (fls 755 v.).

O fato é, que da análise minuciosa do processo administrativo, podemos perceber claramente que a empresa inabilitada apresentou o documento com capital social inferior ao mínimo exigido quando da apresentação de sua documentação. Apenas após a inabilitação, ela apresentou a Ficha Cadastral da Jucesp em sede de pedido de reconsideração, mas, estranhamente, não o fez quando da devida fase de recursos. Destaca-se inclusive que a ata do pregão registra o interesse em recorrer. Mas o recurso de fato, não parece ter sido apresentado.

Em 30 de dezembro de 2014, tendo em vista a ausência de recursos, procedemos o **Despacho de Homologação do Pregão Eletrônico 022/SVMA/2014** (fls. 759 e ss.).

Em 15 de janeiro de 2015, pedido de providências da Diretora de Divisão Técnica/DAF-5 à Procuradora Chefe (fls. 786). Na mesma data, autorização da Procuradora Chefe para prosseguimento quanto ao Termo de Contrato nº 013/SVMA/2015 (Pregão 022/SVMA/2014) – (fls. 787).



Em 19 de janeiro de 2015, assinatura do Termo de Contrato nº 013/SVMA/2015 pela Sra. Chefe de Gabinete, na qualidade de representante do Município, e pela empresa Atento São Paulo Serviços de Segurança Patrimonial Eireli (fls. 788 e ss.).

Em 31 de março de 2015, Memorando nº 001/SVMA.G/2015, acompanhado de planilha de redução de custos, assinado pelo Secretário Municipal da pasta, dirigido a Sra. Chefe de Gabinete, solicitando a adoção de providências visando à redução do valor total dos contratos celebrados pela pasta, observadas as normas licitatórias incidentes na espécie (fls. 820).

Em 08 de abril de 2015, informação do DAF-1, à Sra. Chefe de Gabinete, sobre o percentual de redução do contrato nº 013/SVMA/2015 que passou de R\$ 8.659.817,90 para R\$ 6.575.448,90, sofrendo redução de 24,069% (fls. 824). Destaca-se que a auditoria apontou que o lance vencedor foi aproximadamente 46 mil reais superior ao melhor lance da empresa inabilitada. Acontece que o valor efetivamente contratado foi reduzido em mais de dois milhões de reais três meses depois, o que aponta que não houve, na prática, nenhum prejuízo aos cofres públicos no caso em análise.

Em 09 de abril de 2015, Ofício nº 018/SVMA.CG/2015 informando a empresa Atento São Paulo Serviços de Segurança Patrimonial Eireli sobre a redução do valor do contrato, na forma autorizada pelo art. 65, § 1º, da Lei nº 8.666/93 (fls. 825). Na mesma data, encaminhamento para a Procuradora Chefe para as devidas providências quanto ao aditamento do contrato (fls. 827).

Em 10 de abril de 2015, Despacho autorizatório do aditamento do contrato nº 013/SVMA/2015, exarado pela Sra. Chefe de Gabinete (fls. 828 e ss.).

Em 20 de abril de 2015, Termo de Aditamento nº 36/SVMA/2015 do contrato nº 013/SVMA/2015, assinado Sra. Chefe de Gabinete, na qualidade de representante do Município, e pela empresa Atento São Paulo Serviços de Segurança Patrimonial Eireli (fls. 838 e ss.).

Em 05 de novembro de 2015, Carta nº 286/DEPAVE-5/2015 enviada a contratada, a fim de consultá-la a respeito do interesse na prorrogação do prazo contratual por mais 12 (doze) meses (fls. 856).

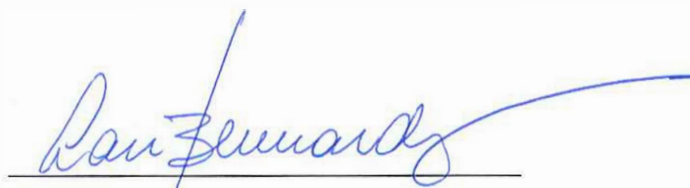


CONSIDERAÇÕES FINAIS

Tendo em vista o que foi apreciado pela auditoria e os esclarecimentos acima, reiterando o compromisso com a transparência e com o necessário e constante (mesmo após a exoneração) controle da legalidade dos meus atos enquanto agente pública, esclareço que não há vícios ou sequer erros atribuíveis, especialmente nos processos aqui analisados.

Em ambas as oportunidades, tanto no prosseguimento da orçamentação para o primeiro certame auditado, quanto na homologação da licitação no segundo apontamento, não havia outras providências a serem tomadas dentro do escopo das minhas atribuições. Inclusive, não dar prosseguimento, nas duas situações, representaria risco para o erário público e para a continuidade do funcionamento dos parques, já que não havia ilegalidade visível quando da tomada de decisão, da mesma forma que não há, reavaliando todo o processo anos depois. Não havendo constatação de decisão ou manifestação arbitrária ou ilegal em todas as etapas dos processos, certamente uma providência de paralisá-los seria altamente questionável sobre os critérios de conveniência e oportunidade da administração pública.

Por fim, envio ao Conselheiro Relator meus protestos de estima e consideração, afirmando da importância do trabalho desse Tribunal de Contas no acompanhamento e defesa da legalidade e da eficiência dos atos administrativos na administração pública da cidade de São Paulo.



Laura Bernardes