TRIBUNAL DE CONTAS DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

Processo	-	TC/017402/2019 @@NUMERO_ATO (Apensado o processo TC/009841/2021)
Interessada	-	Prefeitura do Município de São Paulo
Objeto	-	Auditoria Transversal – Serviços de vigilância contratados pela Prefeitura – 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

68ª Sessão Ordinária Não Presencial

AUDITORIA. PMSP. SERVIÇOS DE VIGILÂNCIA. DEFICIÊNCIA NA FISCALIZAÇÃO. FRUSTRAÇÃO AO CARATER COMPETITIVO. FAVORECIMENTO DE LICITANTES. SOBREPREÇO. 1. Identificados indícios de frustração ao caráter competitivo das licitações, sobrepreço, favorecimento a licitantes, infração à ordem econômica e deficiência nas fiscalizações dos contratos celebrados. A gravidade dos indícios comprova deficiência nos procedimentos adotados pela Administração, a merecer ações para a correção que alcançam desde a fase interna de processo de contratação, com a pesquisa de preços e a definição daquele a ser usado como de referência, até a conclusão do certame licitatório, com a atuação de Pregoeiros e Presidentes do Comissão. 2. Deficiência na fiscalização que, em grande maioria, desencadeiam o favorecimento de práticas abusivas e a precarização dos serviços contratados. 3. Possível frustração ao caráter competitivo das licitações, em razão de indícios da prática de irregularidades pelas empresas participantes dos certames. Art. 37, CFRB/1988. Art. 3º, L 8.666/1993. 4. Sobrepreço na contratação decorrente de deficiência no processo de orçamentação, durante a fase interna da licitação. Art. 3º, L 8.666/1993. 5. Indício de favorecimento a licitante, haja vista a inabilitação irregular de outra concorrente. Art. 37, CRFB/1988. Art. 3º, L 8.666/1993. 6. 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, "d", L 12.529/2011. 7. Deficiências nas fiscalizações dos contratos de vigilância, não mitigando apropriadamente os riscos de descumprimentos contratuais. Art. 67, L 8.666/1993. 8. A fiscalização rigorosa é indispensável para o sucesso dos serviços concedidos ao particular, inclusive com aplicação de sanções, quando necessárias, para corrigir qualquer desvio na atuação da contratada, e a implementação 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. 9. O MPESP tem atuado para coibir eventual irregularidade cometida pelas empresas, supostamente pertencentes ao mesmo grupo de pessoas, em procedimentos licitatórios da Municipalidade, com o intuito de violar a competitividade dos Certames. Observada, também, a atuação do Ministério Público do Trabalho acerca da apuração de indícios de irregularidades no cumprimento de jornadas extraordinárias de trabalho, noticiadas pelo Sindicato da categoria. CONHECIDA. DETERMINAÇÃO. 1. Adotem providências com vistas à apuração de responsabilidades pelas práticas de sobrepreço nos processos SEI, bem como ao consequente ressarcimento ao erário. À SGM e SEGES. 2. Avaliem o envolvimento da SMSU nos procedimentos de contratações de serviços de vigilância pelas unidades municipais, a exemplo do que fora normatizado pelo DM 57.708/2017, revogado pelo Decreto 62.100/2022, com vistas ao aperfeiçoamento dos processos licitatórios de tal natureza, apresentando as conclusões alcançadas e as providências adotadas. 3. Que as situações identificadas nos autos sejam destacadas para subsidiar a análise de risco e o planejamento de futuras fiscalizações, a critério das relatorias competentes, e que a Controladoria Geral do Município realize o acompanhamento das providências determinadas no item 7.1.1. À CGM. 4. Acompanhe as providências determinadas. RECOMENDAÇÃO. 1. 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. Votação unânime.

A C Ó R D Ã O

Vistos e relatados estes autos, dos quais é Relator o Conselheiro ROBERTO BRAGUIM.

ACORDAM os Conselheiros do Tribunal de Contas do Município de São Paulo, à unanimidade, de conformidade com o relatório e voto do Relator, em conhecer da Auditoria Transversal, determinando o seu competente registro.

ACORDAM, à unanimidade, em acolher como determinação a proposta acostada no item 7.1.1, e como recomendação a acostada no item 7.2.2.

ACORDAM, à unanimidade, em transformar em determinação a proposta identificada no item 7.2.1, com a seguinte redação e identificação numérica:

> *7.1.2. Determinar que a Secretaria Municipal de Governo, em conjunto com a Secretaria Municipal de Gestão (Cobes/Seges/PMSP), avaliem o envolvimento da Secretaria Municipal de Segurança Urbana — SMSU nos procedimentos de contratações de serviços de vigilância pelas unidades municipais, a exemplo do que fora normatizado pelo Decreto Municipal 57.708/17, revogado pelo Decreto 62.100/22, com vistas ao aperfeiçoamento dos processos licitatórios de tal natureza, apresentando a este Tribunal,* ***no prazo de 90 (noventa) dias****, as conclusões alcançadas e as providências adotadas (subitem 1.2).*

ACORDAM, também à unanimidade, em determinar que as situações identificadas nos autos sejam destacadas para subsidiar a análise de risco e o planejamento de futuras fiscalizações, a critério das relatorias competentes, e que a Controladoria Geral do Município realize o acompanhamento das providências determinadas no item 7.1.1.

ACORDAM, afinal, à unanimidade, em determinar:

> - o encaminhamento de cópia do Relatório e Voto e deste Acórdão àquele Órgão, em complemento ao Ofício SSG-GAB 7590/2024, peça 115;
> - o encaminhamento de cópia do Relatório e Voto e deste Acórdão ao Ministério Público do Trabalho – MPT em São Paulo para subsidiar a Ação Civil Pública Cível por ele deflagrada nos autos do processo 1001876-98.2023.5.02.0611;
> - a expedição de ofícios às Secretarias Municipais de Governo, do Verde e Meio Ambiente, de Gestão e da Saúde, bem como aos responsáveis indicados à peça 5, acompanhados de cópia do Relatório e Voto e deste Acórdão;
> - o encaminhamento dos autos à SCE para as anotações necessárias após o cumprimento das comunicações de praxe.

Participaram do julgamento os Conselheiros RICARDO TORRES – Revisor, JOÃO ANTONIO e EDUARDO TUMA.

São Paulo, 20 de agosto de 2025.

DOMINGOS DISSEI – Presidente
ROBERTO BRAGUIM – Relator

/gc

Assinado digitalmente por ROBERTO TANZI BRAGUIM
Data: 04/11/2025 11:44:32 -03:00
Signature powered by e-TCM Tribunal de Contas do Município de São Paulo

Assinado digitalmente por DOMINGOS ODONE DISSEI
Data: 05/11/2025 16:36:28 -03:00
Signature powered by e-TCM Tribunal de Contas do Município de São Paulo

Item 3) e-TCM nº 17.402/2019

Interessada: 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.

Relator: Conselheiro ROBERTO BRAGUIM

RELATÓRIO

Trata-se de Auditoria Transversal, realizada com a finalidade de avaliar se as contratações de serviços terceirizados de segurança e vigilância física do patrimônio, firmadas por diversos órgão e entidades municipais, estão de acordo com os princípios da legalidade e da economicidade, tanto por parte dos agentes governamentais responsáveis pela condução dos certames licitatórios, quanto das empresas participantes.

O procedimento previsto Resolução nº 23/2019 deste Tribunal, na modalidade matricial[1], tem por objetivo:

[1] Resolução TCMSP nº 23/2019
Art. 2º Para o disposto nesta Resolução, consideram-se:
[...]
II – Auditoria transversal matricial: aquela que envolve órgãos ou entidades jurisdicionadas, abrangendo múltiplas relatorias;

I - Mapear aspectos comuns de temas transversais entre múltiplos órgãos ou entidades jurisdicionadas;

II – Detectar a existência de falhas cometidas sistematicamente, tanto no aspecto de conformidade quanto nos aspectos de eficiência, eficácia e efetividade;

III – Produzir estudos de causa e efeito, para propor recomendações de melhoria;

IV – Detectar e promover boas práticas identificadas.

A opção pelo tema "Serviços de Vigilância" decorreu de análises procedidas pela Unidade de Inteligência do Tribunal, Coordenadoria VIII, materializada no documento "Boletim da Oito" nº 2, que observou substancial acréscimo de tal despesa e a concentração de contratos em um número reduzido prestadores de serviços, apesar de extensa gama de registros na Junta Comercial do Estado de São Paulo (JUCESP) de empresas com o mesmo objeto social, quais sejam:

- ✓ - Cerca 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 (quatro) 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;

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

Em 2017, o Executivo editou o Decreto Municipal nº 57.708/2017, que dispôs sobre os procedimentos para contratação de serviços de vigilância e segurança patrimonial eletrônica no âmbito da Administração Direta, Autárquica e Fundacional, assim como sua padronização, e atribuiu à Secretaria Municipal de Segurança Urbana a competência para autorização do pleito e provação da minuta de edital.

Durante sua vigência, os gastos com vigilância apresentaram queda, contudo o normativo foi revogado pelo Decreto nº 62.100, de 27.12.22, não havendo no novo ato previsão similar àquela então existente.

A análise desenvolvida pela Secretaria de Controle Externo – SCE, no período de 27.09.19 a 31.03.22, sintetizada em seu Relatório de peça 6, tomou por base as despesas realizadas no ano de 2019, abrangendo editais de licitações compreendidos entre 2013 até 2019, que resultou na amostra de 33 (trinta e três) contratações de diversos órgãos e entidades

municipais, todas referentes à terceirização de vigilância em equipamentos públicos.

O escopo contemplou: avaliação das justificativas da Administração para a contratação dos serviços de vigilância; comprovação de aprovação prévia dos editais, pela Secretaria Municipal de Segurança Urbana - SMSU, nos casos pertinentes; existência de consulta ao CadTerc na fase instrutória das licitações, para elaboração dos orçamentos de referência; obtenção de evidências que denotem a plena competitividade nos certames; e aplicação de cruzamento eletrônico de dados, com utilização dos sistemas informatizados "Upminer" e "Neo Way.

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.

Os trabalhos foram impactados adversamente pela pandemia da Covid-19, impossibilitando 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.

Os achados de Auditoria identificaram:

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

Foram examinados 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.

Os exames identificaram indícios de irregularidades nos processos a seguir especificados:

Processo SEI 6110.2017/0005461-3 – Autarquia Hospitalar Municipal (AHM) - Pregão 264/2017/AHM (Item 3.1.1 de Relatório de SCE)

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.

A equipe de Auditoria observou que, para a composição dos preços referenciais, foram considerados, como média, os valores apresentados por empresas de segurança somados aos valores do CadTerc, que, em regra, se mostraram inferiores aos primeiros. Consequentemente, todos os valores referenciais alcançados eram cerca de 5% superiores ao CadTerc. Após negociações, a AHM alcançou valores menores em, pelo menos, 32% do valor referencial.

Observou, ainda, que as empresas Centurion Segurança e Vigilância Ltda, Avanzzo Segurança e Vigilância Patrimonial Eireli e Seal Segurança Alternativa Eireli, em todos os 15(quinze) lotes disputados, apresentaram o mesmo valor para a proposta inicial, respectivamente, R$ 100milhões, R$ 15milhões e R$ 10milhões, valores esses manifestamente superiores aos praticados no mercado. Não houve variação na proposta de cada empresa de acordo com os lotes, os quais possuiam quantitativos

totais difererentes de vigilantes.

Tais valores majoraram os lances iniciais, uma vez o Edital não estipulava valor máximo para a contratação, o que impossibilitou a desclassificação das referidas propostas, embora evidente que os preços nelas consignados fossem manifestamente superiores aos de mercado. Frisaram 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 às demais licitantes, a equipe de Auditoria constatou a apresentação de propostas de mesmo valor pelas empresas MPHX Segurança e Vigilância Eireli e Dubbai Segurança e Vigilância Eireli, em cada um dos 15(quinze) lotes.

Quadro 4 – Valores Iniciais Propostas apresentadas: MPHX e Dubbai x Propostas Vencedoras Em R$

Lote	Propostas Iniciais		Proposta Vencedora	
	MPHX	Dubbai	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.

Constatou, também, que 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.

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.

Processos SEI nºs 6024.2017/0002602-5, 6024.2017/0002603-5 e 6024.2016/0000066-2 - Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social (SMADS) – Pregão Eletrônico 037/SMADS/2016 (Item 3.1.2 de Relatório de SCE)

Segundo a Pasta, a partir do processo administrativo 6024.2016/0000066-2, que tratou do Pregão Eletrônico 037/SMADS/2016, foram autuados 3(três) processos

SEI, referentes aos contratos dos lotes licitados, para facilitar a gerência com as empresas vencedoras.

No processo SEI 6024.2017/0002602-5, que cuida do lote 1 do Pregão, a equipe de Auditoria verificou que as empresas Atento São Paulo Serviços de Segurança Patrimonial Eireli, Dubbai Segurança e Vigilância Eireli e Gocil Serviços de Vigilância e Segurança Ltda ofertaram propostas com valores correspondentes a R$ 2.900.738,83, R$ 2.900.738,84 e R$ 2.900.738,85, respectivamente, sendo vencedora a proposta ofertada pela Centurion Segurança e Vigilância Ltda.

No lote 2, processo SEI 6024.2017/0002603-5, foi observado que as empresas Atento, Dubbai e Gocil ofertaram propostas com valores iguais, R$ 1.572.340,74, sendo vencedora a Seal Segurança Alternativa Eireli.

Situação identica ocorreu no lote 3, onde foi constatado que as empresas Atento, Dubbai e Gocil ofertaram propostas com valores iguais de R$ 921.667,48. Contudo, nesse caso a empresa vencedora foi a Atento.

De acordo com a Auditoria, trata-se de indícios de simulação de propostas entre duas ou mais empresas 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

Processo SEI nº6027.2017/0000768-1-Secretaria Municipal do Verde e do Meio Ambiente (SVMA) - Pregão Eletrônico nº 021/SVMA/2014 (Item 3.2.1 do Relatório de SCE)

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), majorando, significativamente, o valor médio apurado da pesquisa levado como preço de referência para o Certame.

Como consequência, durante a fase de lances, 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.

A equipe de Auditoria observou que, o menor valor da proposta da Gocil Serviços de Vigilância e Segurança Ltda.

(R$ 3.558.184,68) foi considerado inaceitável e inexequível, posto que inferior a 60,05% do preço referencial. Contudo, se o preço da SEG Life Gestão em Segurança Privada oferecido na pesquisa mercadológica fosse desconsiderarado, o valor referencial passaria de R$ 8,9 milhões para R$ 6,5 milhões, e o preço da Gocil estaria dentro da margem aceitável.

Nessa trilha, apontou indícios de fraude no orçamento, que elevou o valor da contratação, a merecer a atenção dos órgãos executores para as situações em que as empresas participantes, acabam por oferecer na fase de disputa de lances do pregão, valores significativamente inferior ao orçado.

Processo SEI nº 6018.2016/0009507-5 – Secretaria Municipal da Saúde (SMS) - Pregão Eletrônico nº002/SMS/2014 (Item 3.2.2 do Relatório de SCE)

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

Em sentido inverso ao identificado no item 3.2.1, a empresa Orpan – Organização Panamericana de Segurança Patrimonial Ltda, durante o Pregão, ofertou o menor lance do

certame, R$ 332.443,85, alcançando, na fase de negociação, o valor de R$255.000,00, posto que o referencial para a licitação fora fixado em R$ 256.349,82.

Contudo, na pesquisa mercadológica, o valor atribuído pela empresa era de R$ 176.395,86, levando à constatação da equipe de Auditoria que a contratação se deu por valor superior ao preço orçado.

Processo SEI nº 6034.2019/0000154-5 - Subprefeitura Cidade Ademar (SB-AD) - Pregão Eletrônico nº 001/SUB-AD/2019 (Item 3.2.3 do Relatório de SCE)

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.

A Subprefeitura utilizou, como preço referencial, o valor médio obtido na pesquisa mercadológica, composto pelas empresas Meridional Serviços Terceirizados, Avanzzo Segurança e Vigilância Patrimonial Eireli e MRS Segurança e Vigilância Patrimonial Eireli, correspondente a R$ 201.696,84/anual, que superava o valor referencial do CadTerc de R$ 138.268,20/anual para o serviço em questão.

O lance final da empresa vencedora (MHPX Vigilância Eireli) foi de R$ 196.000,00/anual, configurando sobrepreço de R$ 57.731,80, em relação ao valor referencial do CadTerc.

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 nº8.666/93 - (Processo SEI 6027.2017/0001104-2 - Secretaria Municipal do Verde e do Meio Ambiente–SVMA 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 nº12.529/11 (Contratante: Autarquia Hospitalar Municipal-AHM SEI 6110.2017/0005461-3 – Licitação: Pregão 264/2017/AHM)

Em consulta a sistemas e bases de dados disponíveis no TCMSP ("Upminer", "Neo Way" e Jucesp), com a finalidade de verificar a existência de ligação entre sócios de empresas diferentes ou a criação de empresas para burlar débitos fiscais, trabalhistas e previdenciários e contratar com a PMSP, a equipe de Auditoria fez as constatações a seguir descritas:

No Pregão Eletrônico 264/2017/AHM, a sócia da empresa Dubbai Segurança e Vigilância Eireli (CNPJ 09.634.979/0001-24), a Srª. HS, faz parte das sociedades empresariais 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.

Constatou que os mesmos foram sócios nas empresas já dissolvidas: 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).

Ademais, a Dubbai e a MHPX apresentaram propostas exatamente iguais em cada um dos 15 (quinze) lotes do Pregão 264/2017/AHM, situação já reportada no subitem 3.1.1 do Relatório de SCE e claramente visualizada no Quadro 4.

Concluiu, assim, pela existência de indícios de

acordo e manipulação, entre as empresas MPHX e Dubbai na licitação em comento, e, por conseguinte, infração de ordem econômica, bem como a prática de cartel, com enquadramento das ação no artigo 36, § 3º, alínea "d" da Lei Brasileira de Defesa da Concorrência, Lei Federal 12.529/11[2].

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

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

---

[2] 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;

As respostas revelaram que:

- os fiscais não possuem as competências necessárias para exercer suas atribuições;
- 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.

Nesse contexto, 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.

Ao final, a equipe de Auditoria apresentou as seguintes propostas de encaminhamento:

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).

Sugeriu, ainda, oficiar 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.

Em homenagem aos princípios do contraditório e da ampla defesa, foram oficiadas as Secretarias que integraram a amostra selecionada [3] e os responsáveis indicados na peça 5[4], para apresentação de seus esclarecimentos, peças 11/54.

Valendo–se dessa oportunidade, apresentaram esclarecimentos, a SUB-AD (peças 59/60), SMADS (peça 67), SUB-SB (peça 71), SEME (peça 72), Patrícia Galdi Durante, pregoeira da SMADS, (peça 73), SUB-JA (peça 75), SEGES (peças 76/77), FUNDATEC (peça 78/79), Sonia Maria de Almeida Cintra Gonçalves, pregoeira da SMS (peças 80/81), Laura

[3] SME, SEME, SMADS, SMC, SMS-AHM, SVMA, SMS/CRS, SMS/COVISA, SMSUB, SUB-CS, SUB-IP, SUB-AS, SUB-JÁ, SUB-AD e FPTEC

[4] Marcela Cristina Arruda Nunes, Cristiane Ciglioni, José Guilherme Rocha Junior, Patrícia Galdi Durante, Filipe Tomazelli Sabará, Gilberto Gomes Do Prado Junior, Laura Bernardes, Sonia Maria de Almeida Cintra Gonçalves e Karina Barros Calife Batista.

Bernardes (peça 84), SME (peça 102), José Guilherme Rocha Junior, Chefe de Gabinete da AHM, (peça 103/104)

No decorrer da instrução, sobreveio Petição do Sindicato dos Empregados em Empresas de Vigilância, Segurança e Similares de São Paulo – SEEVISSSP, peças 88/90, noticiando denúncias por ele recebidas de empregados contratados por empresas de vigilância, acerca de práticas ilegais na jornada de trabalho e o pagamento de folgas trabalhadas, sem o devido registro, conhecida como "pacote", e alegações genéricas acerca da ligação de sócios das empresas investigadas com membros de sua família em empresas laranjas.

Noticiou, também, a judicialização de 2(duas) ações coletivas, em trâmite no Ministério Público do Trabalho, uma movida pelo próprio sindicato sob o nº1001436-34.2023.5.02.0084 e outra pelo Ministério, sob o nº 1001876-98.2023.5.02.0611, sobre o tema "pacote".

Levada à análise, a Assessoria Jurídica se manifestou no sentido de que, do ponto de vista jurídico, a denúncia não traz elementos que possam complementar ou ensejar novas frentes de análise no presente trabalho, podendo ser recebida como peça de informação, peças 107/108.

Sobreveio, também, encaminhamento do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, peças 110/112, acerca de solicitação da Promotoria de Justiça do Patrimônio

Público, do Ministério Público de São Paulo, requisitando informações de processos que tramitam neste Tribunal, em especial deste e do a ele apensado, e-TCM 9841/2021, o que foi atendido pelo Ofício SSG-GAB 7590/2024, peça 115.

A SCE, peça 118, a partir dos esclarecimentos colacionados aos autos, ratificou integralmente as conclusões estampadas em seu Relatório primeiro, peça 6, propondo:

3.1. Que o relatório de auditoria seja apreciado pelo Pleno com foco nas propostas de encaminhamento, ou seja, que sejam julgadas a proposta de determinação do subitem 7.1 (peça 6, fl. 27) e as propostas de recomendação do subitem 7.2 do relatório (peça 6, fls. 27/28);

3.2. Que a conclusão do item 5, bem como as manifestações apresentadas pelos órgãos e gestores oficiados, sejam destacadas para eventualmente serem avaliadas em autos próprios, ou para que subsidiem a análise de risco e/ou o planejamento de futuras fiscalizações, a critérios das relatorias competentes;

3.3. Que seja avaliada também a sugestão, presente no item 7 do relatório (peça 6, fl. 27) de encaminhamento ao Ministério Público do Estado de São Paulo do inteiro teor do relatório da peça 6 e do DOCAUD-Cadastro da peça 5, complementada pela sugestão da Assessoria Jurídica, que acompanhamos, de se enviar ao Ministério Público do Trabalho a denúncia das peças 88/90.

Em nova manifestação, peças 122/123, a Assessoria Jurídica acompanhou o posicionamento da SCE.

Os autos seguiram à Procuradoria da Fazenda, peça 126, que requereu seja a Auditoria conhecida e registrada, com encaminhamento à Administração das recomendações que se fizerem necessárias.

A Secretaria Geral entendeu que a Auditoria Transversal atingiu a sua finalidade e está em condições de ser submetida ao conhecimento e deliberações, com os encaminhamentos propostas e sem prejuízo de outras recomendações e determinações que forem julgadas pertinentes, peças 138/139.

É o Relatório.

VOTO

Trago a julgamento Auditoria, na modalidade Transversal, objetivando o exame dos contratos de prestação de serviços de vigilância patrimonial, celebrados pela Prefeitura Municipal de São Paulo (PMSP), abarcando no escopo a observância dos princípios da legalidade e da economicidade, a análise das justificativas para as contratações e a regularidade da participação de empresas em licitações relacionadas aos ajustes.

A modalidade inaugural foi inserida no Plano Anual de Fiscalização para o exercício de 2019, com a finalidade de identificar as possíveis causas para o aumento de 653% no gasto com vigilância, no período entre 2005 e 2017, e a concentração de empresas do setor nos contratos firmados pela PMSP.

De início, registro que, nos termos do §1º do artigo 3º da Resolução nº 23/2019, as Auditorias Transversais não têm o condão de avaliar individual e integralmente a regularidade de instrumentos jurídicos que deram origem à Contratação ou de verificar uma execução específica[5].

Por necessário mencionar os esclarecimentos da Secretaria de Controle Externo - SCE acerca dos fatos que influenciaram na conclusão dos trabalhos, em especial as impostas pela pandemia do novo Coronavírus (Covid19) que restringiu as visitas in loco para avaliação da execução dos contratos.

Os exames realizados pela SCE, consubstanciados no Relatório de peça 6, possibilitaram identificar indícios de frustração ao caráter competitivo das licitações, sobrepreço, favorecimento a licitantes, infração à

[5] §1º – As auditorias transversais não têm como objetivo avaliar individual e integralmente a regularidade de instrumentos jurídicos ou verificar a sua execução específica.

ordem econômica e deficiência nas fiscalizações dos contratos celebrados [6].

A gravidade dos indícios comprova deficiência nos procedimentos adotados pela Administração Municipal, a merecer ações para a correção que alcançam desde a fase interna de processo de contratação, com a pesquisa de preços e a definição daquele a ser usado como de referência, até a conclusão do certame licitatório, com a atuação de Pregoeiros e Presidentes do Comissão.

Não menos importante e frequentemente trazido a este Plenário, é o apontamento relacionado à deficiência na fiscalização que, em grande maioria, desencadeiam o favorecimento de práticas abusivas e a precarização dos serviços contratados.

---

[6] 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 caput do art. 37 da Constituição Federal e ao art. 3º da Lei Federal 8.666/93.

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.

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.

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.

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.

Repiso que a fiscalização rigorosa é indispensável para o sucesso dos serviços concedidos ao particular, inclusive com aplicação de sanções, quando necessárias, para corrigir qualquer desvio na atuação da contratada.

Como emerge dos autos, os apontamentos denotam 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.

Ademais, observo que a Promotoria de Justiça do Patrimônio Público, do Ministério Público do Estado de São Paulo tem atuado para coibir eventual irregularidade cometida pelas empresas, supostamente pertencentes ao mesmo grupo de pessoas, em procedimentos licitatórios da Municipalidade com o intuito de violar a competitividade dos Certames.

Observo, também, a atuação do Ministério Público do Trabalho acerca da apuração de indícios de irregularidades no cumprimento de jornadas extraordinárias de trabalho, noticiadas pelo Sindicato da categoria, peças 88/90.

Ante o exposto, com suporte nas conclusões expostas pelos Órgãos Técnicos deste Tribunal, que agrego ao

presente, conheço da Auditoria Transversal, determinando o seu competente registro.

Acolho como Determinação a proposta acostada no item 7.1.1[7] e como Recomendação a acostada no item 7.2.2[8].

Fica transformada em Determinação a proposta identificada no item 7.2.1[9], com a seguinte redação e identificação numérica:

> ***7.1.2.*** *Determinar que a Secretaria Municipal de Governo, em conjunto com a Secretaria Municipal de Gestão (Cobes/Seges/PMSP), avaliem o envolvimento*

---

[7] **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).

[8] **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).

[9] **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);

da Secretaria Municipal de Segurança Urbana – SMSU nos procedimentos de contratações de serviços de vigilância pelas unidades municipais, a exemplo do que fora normatizado pelo Decreto Municipal 57.708/17, revogado pelo Decreto 62.100/22, com vistas ao aperfeiçoamento dos processos licitatórios de tal natureza, apresentando a este Tribunal, no prazo de 90(noventa) dias, as conclusões alcançadas e as providências adotadas (subitem 1.2);

Determino que as situações identificadas nos autos sejam destacadas para subsidiarem a análise de risco e o planejamento de futuras fiscalização, a critério das relatorias competentes.

Fica determinado à Controladoria Geral do Município o acompanhamento das providências Determinadas no item 7.1.1.

Ante as impropriedades identificadas, que corroboram com a investigação deflagrada pelo Ministério Público do Estado de São Paulo, encaminhe-se cópia do Relatório e Voto e do Acórdão dele decorrente àquele Órgão, em complemento ao Ofício SSG-GAB 7590/2024, peça 115.

Encaminhe-se, também cópia do Relatório e Voto e do Acórdão dele decorrente ao Ministério Público do Trabalho - MPT em São Paulo para subsidiar a Ação Civil Pública Cível por ele deflagrada nos autos 1001876-98.2023.5.02.0611.

Expeçam-se ofícios às Secretarias Municipal de Governo, de Gestão, da Saúde e do Verde e Meio Ambiente e aos responsáveis indicados à peça 5, acompanhados de cópia do Relatório, Voto e Acórdão deles decorrente.

Cumpridas as comunicações de praxe, encaminhe-se os autos à SCE para as anotações necessárias.

TCM, 04 de agosto de 2025.

ROBERTO TANZI BRAGUIM:03999981873

Assinado de forma digital por ROBERTO TANZI BRAGUIM:03999981873
Dados: 2025.08.04 10:15:34 -03'00'

ROBERTO BRAGUIM
Conselheiro Corregedor

ERR/RB