

**Excelentíssimo Senhor
Conselheiro Relator**

Ref.: Denúncia sobre suposta insuficiência de pessoal de segurança no Parque Ibirapuera

1. INTRODUÇÃO

Trata-se de Relatório Conclusivo de Representação formulada pelo advogado CARLOS FERNANDO LOPES DE OLIVEIRA, em face de suposta insuficiência de pessoal de segurança no Parque Ibirapuera (peça 01).

O Denunciante encaminhou manifestação protocolada na Ouvidoria Geral do Município noticiando suposto crime de roubo ocorrido dentro do Parque Ibirapuera. Encaminhou também registro de Boletim de Ocorrência perante à Polícia Civil do Estado de São Paulo, em relação ao suposto roubo sofrido pelo Denunciante (peça 02).

Oficiada na peça 08, a Secretaria Municipal do Verde e do Meio Ambiente (SVMA) apresentou manifestação na peça 13.

Em atendimento ao determinado às peças 16 e 17, passamos à análise da Representação formulada, em sede de Relatório Conclusivo, com base no art. 3º, § 2º, da Resolução nº 18/19 do TCM.

Informamos que a presente manifestação ficará restrita ao objeto da representação, por força do princípio da adstrição, em atendimento à determinação expedida pelo Pleno, no acórdão proferido no julgamento do TC nº 72-000.418.15-95, durante a 2.922ª Sessão Ordinária, ocorrida em 10.05.2017¹.

¹ [...] **ACORDAM**, ademais, à unanimidade, em determinar a cientificação do presente Acórdão à Secretaria Geral, à Assessoria Jurídica de Controle Externo e à Subsecretaria de Fiscalização e Controle deste Tribunal, a fim de que se atenham à abrangência do objeto no curso da instrução processual, em observância ao princípio da adstrição, previsto expressamente no artigo 492 do Novo Código de Processo Civil, de aplicação subsidiária no âmbito desta Corte de Contas, cujo teor é o que segue: "Art. 492. É vedado ao juiz proferir decisão de natureza diversa da pedida, bem como condenar a parte em quantidade superior ou em objeto diverso do que lhe foi demandado." [...]

2. ANÁLISE

2.1. Irregularidades na execução do contrato de concessão do Parque Ibirapuera, firmado com a Urbia Gestão de Parques SPE S.A, quanto à promoção de segurança dos usuários do parque (fl. 03 da peça 03)

Alegações do Denunciante (Peças 01 e 02)

No último dia 31 de janeiro, sofri assalto à mão armada dentro do Parque Ibirapuera, sendo abordado por 6 pessoas, algumas destas possivelmente menores de idade, em rua interna de entrada/saída em direção ao Portão 5.

Acontece que a Urbia zela pelo Parque concessionado como disposto no instrumento que o concedeu à exploração privada. Mesmo em ruas de acesso há carência de iluminação, com notória a falta de pessoas de segurança no ambiente, tanto que na data do fato os criminosos após a prática do assalto percorreram uma distância de cerca de 100 metros entre o Portão 5 e o 6, deixando o recinto sem que nada acontecesse aos mesmos.

Destaco, Senhor Presidente, haver nos portões de acesso apenas funcionários controladores de acesso, sem recursos de segurança e que é sabido pelos próprios funcionários da Urbia que a mesma promoveu a redução do quantitativo de profissionais, o que está em desacordo com os termos da concessão pública da qual é a parte.

O mais grave, decorre do fato de que essa ação da Concessionária expõe a risco crianças, jovens e adultos, inclusive idosos, que fazem uso do equipamento público.

Diante disto, registrei Boletim de Ocorrência na DPOL (para investigação policial competente), na Ouvidoria da Prefeitura do Município de São Paulo (para a adoção das medidas cabíveis), no Ministério Público do Estado de São Paulo (para a adoção das medidas cabíveis), e agora, dada a gravidade dos fatos, promovo a referida Denúncia a V. Sa., para que se digne atuar no sentido de compelir à Urbia ao ajuste de conduta, inclusive para que implante área para atendimento aos usuários, já que a resposta padrão que seu pessoal informa é que qualquer problema somente se resolve por meio de ação judicial, o que se trata de uma clara afronta aos princípios que norteiam a Administração Pública e que alcançam as concessionárias de serviços públicos. (sem grifos) (peça 01).

Em manifestação protocolada na Ouvidoria Geral do Município, o Denunciante afirmou que (fl. 04 da peça 02):

ENTREI PELO IBIRAPUERA PELO PORTÃO 6 E FIZ O PERCURSO PELA PISTA PRINCIPAL ATÉ O PORTAO 5, JÁ NA RETA DE FRENTE AO PORTÃO 5, HÁ CERCA DE 10 METROS DESTES FUI ABORDADO POR UM GRUPO DE 6 JOVENS (POSSIVELMENTE ALGUNS DESTES

MENORES DE IDADE) TRAJANDO ROUPAS PRETAS E AZUL MARINHO, DE BERMUDA, ALGUNS DE BONÉ, NO QUE ANUNCIARAM O ASSALTO E MANDARAM ENTREGAR O CELULAR, NA SEQUENCIA PEDIRAM A MINHA MOCHILA E SAÍRAM CORRENDO NO MEIO DAS ÁRVORES EM DIREÇÃO AO PORTÃO 6. NESTE MOMENTO SEGUI PARA O PORTÃO 5 QUE JÁ ESTAVA DIANTE DE MIM E PROCUREI A PORTEIRA QUE NÃO ESTAVA NO SEU LOCAL DEVIDO MAS DENTRO DE UMA CABINE VERDE QUE FICA NA SUA LATERAL. NO ATO LEVARAM CELULAR IPHONE 14 PRO MAX, MOCHILA MARCA TUMMI, FONE DE OUVIDO, CARTEIRA, DINHEIRO, COLARES RELIGIOSOS QUE ESTAVAM NA BOLSA. NA OPORTUNIDADE HAVIAM NOVAS PESSOAS SAINDO E INGRESSANDO NO PARQUE IBIRAPUERA, HAVENDO SIDO AS MESMAS IGUALMENTE EXPOSTAS À OCORRÊNCIA, BEM COMO A COLETIVIDADE QUE O UTILIZAVA NO MOMENTO, O QUE INCLUI CRIANÇAS E JOVENS.

Além disso, afirmou que espera do Ministério Público de SP atuação no sentido de (fls. 04/05 da peça 02):

ADOTAR AS MEDIDAS CABÍVEIS PERANTE A PREFEITURA DE SÃO PAULO E URBIA NO SENTIDO DE PROMOVER O REFORÇO DA SEGURANÇA DENTRO DO PARQUE IBIRAPUERA, AINDA, PROMOVER O AUMENTO DA ILUMINAÇÃO E MONITORAMENTO DAS VIAS INTERNAS, BEM COMO OBRIGAR O PARQUE A DISPOR DE SEGURANÇAS ARMADOS NAS ENTRADAS E NÃO APENAS DE FUNCIONÁRIOS CONTROLADORES DE ACESSO, HAJA VISTA QUE TAIS PROFISSIONAIS NÃO INIBEM NEM DISPÕEM DE RECURSOS PARA REAÇÃO DIANTE DO ATAQUE DE CRIMINOSOS. COMO TEMOS VISTO EM NOSSA CIDADE COM FREQUÊNCIA FATOS COMO ESSE TEM OCORRIDO INCLUSIVE COM A PERDA DE VIDAS. O PARQUE IBIRAPUERA É INTERNACIONALMENTE CONHECIDO E FREQUENTADO POR PAULISTANOS, NACIONAIS E ESTRANGEIROS, COM A CIRCULAÇÃO DE PESSOAS DE TODAS AS IDADES, INCLUSIVE GRANDE NÚMERO DE CRIANÇAS E JOVENS, QUE ESTÃO SENDO EXPOSTOS À FALTA DE ZELO E CUIDADO GENERALIZADO EMPENHADA PELA CONCESSIONÁRIA, URGINDO A ADOÇÃO DE MEDIDAS SEVERAS PARA QUE A CONCESSIONÁRIA E DEMAIS ÓRGÃOS NECESSÁRIOS ATUEM COM O DEVER DE GUARDA DE QUE DISPÕE SOBRE O LOCAL E OS QUE O FREQUENTAM.

Alegações da SVMA

A Comissão Permanente de Fiscalização de Contratos de Concessão afirmou que (fls. 03/04 da peça 13):

[...] todo o Parque Ibirapuera é monitorado por segurança preventiva desarmada, por meio de rondas ou postos estacionários. A atuação da Urbia ocorre de modo coordenado com a Guarda Civil Metropolitana, atual Polícia Municipal e Polícia Militar.

De acordo com o Plano de Segurança (122498690) o esquema de ocupação efetivo é composto por Portaria, Postos fixos de vigilante, Ronda bike e Vigilância eletrônica (CCO).

Na Correspondência Urbia 2025010 (122411978) enviada em resposta ao Ofício 179/SVMA/CGPABI-CPFCC/2024 acerca da rondas realizadas pela equipe de vigilância do Parque Ibirapuera, com referência ao Monitoramento Remoto – CFTV, a Concessionária informou que possui “um Centro de Controle Operacional (CCO) que trabalha ininterruptamente em regime (24h x 7d) e que é operado por analistas de vídeo treinados em sempre se antecipar a ocorrências que possam afetar negativamente a experiência de nossos usuários e funcionários.”

Além disso, após solicitadas informações sobre a presente denúncia por meio do e-mail (122084675), a Concessionária prestou as seguintes informações por meio da Correspondência Urbia 2025056 (122405804): frisou que lhes foram delegados apenas os encargos de operação e gestão dos Parques concedidos, incluindo nestes os serviços de segurança e vigilância patrimonial, não lhe sendo delegadas quaisquer atividades de segurança civil ou policiamento (atividades de polícia) nesses espaços públicos; sustentou que no Caderno de Encargos ficou estabelecido que a Urbia seria responsável apenas por “apoiar as autoridades competentes nas ações de policiamento e nas atividades de fiscalização das ações no interior dos PARQUES. (item 5.95 do Anexo III – Caderno de Encargos); afirmou que esse apoio, com base no Plano de Segurança apresentado pela Concessionária ocorre mediante a realização de atividades de vigia e zeladoria dos espaços e estruturas físicas do Parque, instalação de câmeras de monitoramento e manutenção de funcionários que sirvam de APOIO aos usuários, prestando informações, orientações e auxílios diversos, além de compartilhar imagens e informações com as forças de segurança pública; ressaltou que a repressão e a prevenção à criminalidade continuam sendo uma responsabilidade e competência exclusiva das autoridades públicas. Inclusive, destacou que para o sucesso das rondas e operações de vigilância patrimonial realizadas pela Urbia, mostra-se fundamental a atuação coordenada da Polícia Militar, Polícia Civil e da Guarda Civil Metropolitana (“GCM”); afirmou que a alegação de “notória falta de segurança no ambiente” não se sustenta, uma vez que o Parque conta com diversos postos de segurança estrategicamente distribuídos, além de 223 (duzentas e vinte e três) câmeras, sendo 145 (cento e quarenta e cinco) externas, contemplando áreas como portarias, praças, quadras poliesportivas, entre outros e que não houve qualquer redução no quadro de vigilantes, mantendo-se inalterada a estrutura de segurança vigente e, ao final aduziu que o local onde supostamente ocorreu o incidente está incluído no itinerário regular de rondas realizadas pela Concessionária no Parque Ibirapuera que ocorrem durante todo o dia, nos períodos diurno e noturno, conforme os Relatórios de Rondas do dia 31 de janeiro de 2025 (122405846 e 122405882).

Oportuno mencionar que o Poder Concedente tem cumprido sua função de fiscalizar a concessão e que inclusive enviou em 13/12/2024 Memorando (122442489) à Secretaria Municipal de Segurança Urbana solicitando apoio no sentido de intensificar as rondas no Parque Ibirapuera, tendo em conta a informação da Concessionária de que teria havido uma diminuição significativa do efetivo da então Guarda Civil Metropolitana no interior do Parque desde que assumiu a prestação dos serviços de gestão, operação e manutenção e com a extinção da Inspetoria Ibirapuera.

[...]

Por outro lado, no que se refere ao serviço de operação e manutenção de iluminação pública do Parque Ibirapuera, este foi concedido à concessionária Iluminação Paulistana SPE ("Ilumina SP") por meio do Contrato nº 003/SMSO/2018, que responde civil e penalmente pela boa execução e eficiência dos serviços que lhe competem, nos termos da "Cláusula 11ª – Das obrigações e proibições da concessionária", item 11.2, "g". Nesse contexto, há previsão de que a Ilumina SP realize a manutenção do circuito de alimentação elétrica dos postes existentes na área do parque, ainda no primeiro semestre de 2025. (sem grifos).

Alegações da Urbia Gestão de Parques SPE S.A

Às fls. 06/07 da peça 13 afirmou que:

[...] a equipe de vigilância realiza rondas físicas durante todo o dia nas áreas do Parque Ibirapuera nos períodos diurno e noturno, em postos específicos [...]

A Urbia destaca, por fim, que, para o sucesso das rondas e operações de vigilância patrimonial realizadas pela Urbia, é fundamental a atuação coordenada e efetiva da Guarda Civil Metropolitana ("GCM") no Parque Ibirapuera, a fim de preservar a segurança dos usuários, o combate ao crime e a ordem pública nos espaços públicos concedidos. Nesse sentido, inclusive, a Urbia reitera o pedido de necessário apoio desse Poder Concedente, juntamente com a GCM, para o incremento do policiamento ostensivo nas dependências do Parque Ibirapuera.

Às fls. 13/15 da peça 13 esclareceu que:

[...] nos termos do Contrato de Concessão, sobretudo do Anexo III ("Caderno de Encargos"), e conforme diversas comunicações e ofícios já encaminhados ao Poder Concedente, à Concessionária foram delegados apenas os encargos de operação e gestão dos Parques concedidos, incluindo nestes os serviços de segurança e vigilância patrimonial, não lhe sendo delegadas quaisquer atividades de segurança civil ou policiamento (atividades de polícia) nesses espaços públicos.

Nesse sentido, inclusive, o Caderno de Encargos estabeleceu que a Urbia seria responsável apenas por "apoiar as autoridades competentes nas ações de policiamento e nas atividades de fiscalização das ações no interior dos PARQUES." (item 5.95 do Anexo III – Caderno de Encargos).

Esse apoio, com base no Plano de Segurança apresentado pela Concessionária e aprovado pelo Poder Concedente, ocorre mediante a realização de atividades de vigia e zeladoria dos espaços e estruturas físicas do Parque, instalação de câmeras de monitoramento e manutenção de funcionários que sirvam de APOIO aos usuários, prestando informações, orientações e auxílios diversos, além de compartilhar imagens e informações com as forças de segurança pública. No entanto, a repressão e a prevenção à criminalidade continuam sendo uma responsabilidade e competência exclusiva das autoridades públicas.

Afinal, apesar de concedido, o Parque do Ibirapuera permanece sendo uma área pública do Município de São Paulo, com acesso livre a qualquer cidadão, razão pela qual as ações de policiamento e fiscalizações permanecem sendo exercidas pelas autoridades competentes, não tendo sido delegado à Urbia, portanto, o poder de polícia para a realização de ações de combate à criminalidade.

Inclusive, destaca-se que para o sucesso das rondas e operações de vigilância patrimonial realizadas pela Urbia, mostra-se fundamental a atuação coordenada da Polícia Militar, Polícia Civil e da Guarda Civil Metropolitana (“GCM”), juntamente com o Poder Concedente, visando preservar a segurança de pessoas, o combate ao crime e a preservação da ordem pública no Parque Ibirapuera, cabendo à Urbia somente apoiar tais autoridades nas providências que lhe cabem, como já mencionado.

Não por outra razão, a Urbia faz recorrentemente pedidos de incremento e melhoria das ações de policiamento, inclusive com presença ostensiva da polícia, nas dependências do Parque Ibirapuera ao Poder Concedente e às forças de segurança, o qual se reitera desde já na presente correspondência. Inclusive, a Urbia já apontou diversas vezes o risco à segurança que a redução paulatina da presença da GCM no Parque gera.

Outro esclarecimento de suma importância, que também é de amplo conhecimento do Poder Concedente, se refere ao serviço de operação e manutenção de iluminação pública do Parque Ibirapuera, que foi concedido à concessionária Iluminação Paulistana SPE (“Ilumina SP”) por meio do Contrato nº 003/SMSO/2018.

Com efeito a “Cláusula 11ª – Das obrigações e proibições da concessionária”, item 11.2, “g”, do referido contrato expressamente prevê à Ilumina SP a responsabilidade civil e penal pela boa execução e eficiência dos serviços que a ela competem:

[...]

Portanto, qualquer suposta carência de iluminação pública das áreas do Parque Ibirapuera não recai sobre a Urbia, isso porque não cabe a ela prestar esse serviço e, muito menos, realizar reparos e manutenção na rede de energia elétrica e postes de luz.

Por sua vez, no que se refere à alegação de “notória falta de segurança no ambiente”, tendo em vista exclusivamente aquelas ações pertinentes à

Concessionária, cumpre esclarecer que tal assertiva não se sustenta, uma vez que o Parque conta com diversos postos de segurança estrategicamente distribuídos, além de contar com 223 (duzentas e vinte e três) câmeras, sendo 145 (cento e quarenta e cinco) externas, contemplando áreas como portarias, praças, quadras poliesportivas, entre outros.

Ademais, o local onde supostamente ocorreu o incidente está incluído no itinerário regular de rondas realizadas pela Concessionária no Parque Ibirapuera e, ao contrário do alegado, não houve qualquer redução no quadro de vigilantes, mantendo-se inalterada a estrutura de segurança vigente. (sem grifos).

Às fls. 49/70 da peça 13, a Urbia apresentou o Plano de Segurança para o Parque Ibirapuera, datado de setembro de 2021.

Análise de Coordenadoria

Em suma, o Denunciante se insurge contra irregularidades na prestação do serviço de segurança da concessionária Urbia, responsável pela gestão do parque Ibirapuera, alegando que a empresa teria reduzido a quantidade de profissionais de segurança, em desacordo com os termos da concessão, o que teria contribuído para o crime de roubo noticiado pelo Denunciante (peça 01).

Em manifestação protocolada na Ouvidoria Geral do Município, o Denunciante ainda alega problemas ligados à ausência de iluminação e monitoramento das vias internas do parque (fl. 04 da peça 02).

Nos termos do art. 55 do regimento Interno deste Tribunal:

Art. 55 - A representação ou denúncia sobre matérias de competência do Tribunal deverá preencher os seguintes requisitos:

[...]

III - estar acompanhada de documentos que constituam **prova ou indícios** relativos ao fato denunciado ou à existência de ilegalidade ou irregularidade;

Com efeito, o denunciante deve apresentar elementos mínimos de prova relativos ao fato denunciado, para que seja possível a apuração de eventuais irregularidades por este Tribunal.

Em relação ao fato de que a concessionária Urbia teria reduzido a quantidade de profissionais de segurança, em desacordo com os termos da concessão, não houve apresentação de evidências desse fato no processo. Em manifestação, a concessionária alegou que “[...] não

houve qualquer redução no quadro de vigilantes, mantendo-se inalterada a estrutura de segurança vigente.” (fl. 15 da peça 13).

Outrossim, cabe assinalar que o Contrato nº 57/SVMA/2019, firmado com a empresa Urbia Gestão de Parques SPE S.A, não prevê a disponibilidade de seguranças armados, mas sim do serviço de segurança preventiva desarmada, cláusula 5.90 do Anexo III do Contrato n.º 057/SVMA/2019 - Caderno de Encargos, fl. 02 da peça 13.

No tocante a problemas ligados à ausência de iluminação e monitoramento das vias internas do parque, tampouco houve apresentação de elementos probatórios mínimos, conforme prevê o art. 55 do regimento Interno deste Tribunal.

Sobre a iluminação do parque, cabe destacar que o serviço de operação e manutenção de iluminação pública do Parque Ibirapuera foi concedido à concessionária Iluminação Paulistana SPE (“Ilumina SP”), por meio do Contrato nº 003/SMSO/2018.

Por todo o exposto, a Auditoria, considerando a ausência de elementos mínimos de prova relativos aos fatos denunciados, opina pela **improcedência** da representação.

Não obstante, cabe pontuar que já está em andamento nesta Corte o Acompanhamento da Execução do Contrato nº 57/SVMA/2019², cujo objeto inclui a concessão para a prestação dos serviços de gestão, operação e manutenção do parque Ibirapuera e nesse sentido, questões ligadas a segurança do parque podem ser objeto de fiscalização e apontadas pela Auditoria.

3. ANÁLISE DOS ELEMENTOS DA RESPONSABILIZAÇÃO

Considerando que o relatório não contém indicação de infringências ou irregularidades, não há que se falar em análise dos elementos de responsabilização no caso em tela.

² TC/001773/2025.

4. CONCLUSÃO

À luz das análises efetuadas, a Auditoria considerando a ausência de elementos mínimos de prova relativos aos fatos denunciados, opina pela **improcedência** da representação.

Não obstante, cabe pontuar que já está em andamento nesta Corte o Acompanhamento da Execução do Contrato nº 57/SVMA/2019 (TC/001773/2025), cujo objeto inclui a concessão para a prestação dos serviços de gestão, operação e manutenção do parque Ibirapuera e nesse sentido, questões ligadas a segurança do parque podem ser objeto de fiscalização e apontadas pela Auditoria.

À consideração e deliberação de Vossa Excelência.

São Paulo, em 05.05.25

DOUGLAS R. O. FRANCO
Auditor de Controle Externo
Coordenadoria IX

PEDRO LUIS DE VASCONCELOS OLIVEIRA
Supervisor de Controle Externo
Coordenadoria IX

CARLOS RICHELLE SOARES DA SILVA
Coordenador Chefe
Coordenadoria IX