

II – ACÓRDÃO

ACO-UTR-75/2025

Processo	- TC/013403/2020
Representante	- Sindicato dos Guardas Cíveis Metropolitanos de São Paulo – SindGuardas-SP
Representada	- Secretaria Municipal de Segurança Urbana/Secretaria da Segurança Pública
Objeto	- Representação interposta em face do Convênio GSSP/ATP s/nº, cujo objeto é a conjugação de esforços entre os partícipes com a finalidade de empregar integrantes da Polícia Militar do Estado de São Paulo – PMESP, por meio do exercício de atividade extraordinária de trabalho policial militar – Ativ Dejem, nas regiões das Subprefeituras Sé e Mooca na Cidade de São Paulo

3.357ª Sessão Ordinária

REPRESENTAÇÃO. SMSU. CONVÊNIO. EMPREGAR INTEGRANTES DA PMESP. ATIVIDADE EXTRAORDINÁRIA DE TRABALHO POLICIAL. 1. É permitida a colaboração de um ente federativo, ainda que financeiramente, com uma política pública de responsabilidade preponderante de outro ente. O Convênio foi firmado pelo Governo do Estado de São Paulo com a colaboração e parceria da Municipalidade. Lei Compl. Est. 1.227/2013. Art. 4º, L 13.675/2018 - Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social. Precedentes TC 3.771/2016 e TC 13.390/2017, questão superada, em razão dos precedentes transitados em julgado do TJSP. 2. Dada sua natureza jurídica, os convênios devem ser analisados de forma menos rígida no aspecto formal, com foco em sua execução e nos resultados alcançados. Precedente TC 1.374/2013. CONHECIDA. IMPROCEDENTE. Votação unânime

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, dos quais é Relator o Conselheiro EDUARDO TUMA.

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 representação interposta pois estão presentes os requisitos regimentais previstos nos arts. 54 e 55 do Regimento Interno desta Corte.

ACORDAM, à unanimidade, quanto ao mérito, acompanhando os pareceres dos Órgãos Técnicos deste Tribunal quanto aos itens 3.2, 3.3 e 3.4, bem como da manifestação da PFM e dos precedentes desta Casa e do TJSP quanto ao item 3.1, em julgá-la improcedente, ressaltando que, quanto a este último item, este Tribunal e o Tribunal de Justiça de São Paulo, já em diversas oportunidades, referendaram a constitucionalidade e legalidade desse modelo de convênio.

ACORDAM, afinal, à unanimidade, em determinar o envio de cópia do relatório e voto do Relator e deste Acórdão ao representante e à Secretaria Municipal de Segurança Urbana, para ciência, em atendimento ao disposto no artigo 58 do RITCMSP.

Participaram do julgamento os Conselheiros RICARDO TORRES – Revisor, ROBERTO BRAGUIM e JOÃO ANTONIO.

Presente o Procurador-Chefe da Fazenda CARLOS JOSÉ GALVÃO.

Plenário Conselheiro Paulo Planet Buarque, 26 de fevereiro de 2025.

DOMINGOS DISSEI – Presidente
EDUARDO TUMA – Relator

/affo

I – RELATÓRIO E VOTO DO CONSELHEIRO EDUARDO TUMA – RELATOR

TC/013403/2020 – Sindicato dos Guardas Civis Metropolitanos de São Paulo – SindGuardas-SP – Secretaria Municipal de Segurança Urbana/Secretaria da Segurança Pública – Representação interposta em face do Convênio GSSP/ATP s/nº, cujo objeto é a conjugação de esforços entre os partícipes com a finalidade de empregar integrantes da Polícia Militar do Estado de São Paulo – PMESP, por meio do exercício de atividade extraordinária de trabalho policial militar – Ativ Dejem, nas regiões das Subprefeituras Sé e Mooca na Cidade de São Paulo

RELATÓRIO

01. Cuida o presente de Representação formulada pelo **SINDICATO DOS GUARDAS CIVIS METROPOLITANOS DE SÃO PAULO (SINDGUARDAS)** (peça 01), em face do **Termo de Convênio GSSP/ATP nº 199/20**, cujo objeto é a conjugação de esforços entre os partícipes com a finalidade de empregar integrantes da PMESP, por meio do exercício de Atividade Extraordinária de Trabalho Policial Militar (DEJEM), na ampliação da sensação de segurança nas áreas centrais da cidade de São Paulo, mormente nas regiões das Subprefeituras da Sé e da Mooca, com benefício à segurança de moradores e de pessoas que circulam nas citadas regiões. O prazo de execução foi de 19.11 a 31.12.20. totalizando 43 dias, com valor estimado de R\$ 11.708.983,80.

02. O Representante insurge-se contra os seguintes pontos:

- I - O termo de convênio não respeitou os ditames da Constituição Federal, da Lei Federal nº 13.675/18, da Lei Eleitoral e da Lei Federal nº 8.666/93;
- II - O serviço realizado pela PMESP estaria sendo pago em duplicidade pela Prefeitura e pelo Estado, o que representaria um gasto maior do que o destinado à Operação Delegada;
- III - O convênio teria sido firmado em período eleitoral; e
- IV - O recurso utilizado deveria ter sido investido na própria GCM, que enfrenta carência de pessoal.

03. Instada, a **Assessoria Jurídica (AJ)**, considerando os apontamentos constantes nos autos, sugeriu a intimação da Origem para conhecimento e manifestação, a fim de assegurar o pleno exercício do contraditório e da ampla defesa (peça 09/10).

04. Devidamente intimada, a **SECRETARIA MUNICIPAL DE SEGURANÇA URBANA (SMSU)** apresentou seus esclarecimentos à peça 27. De posse dos esclarecimentos apresentados pela Origem, a **AJ**, considerando que a matéria tratada se amolda às competências deste Tribunal, concluiu pela recepção da Representação e remessa para apreciação da Especializada, com a possibilidade de instauração de procedimento específico de auditoria.

05. Após os autos foram encaminhados para a **Secretaria de Controle Externo (SCE)** que, em manifestação de peça 35, assim concluiu:

Com base nas informações colacionadas aos autos, conclui-se pela procedência parcial da presente Representação: 3.1. São procedentes as alegações: - O Termo de Convênio não respeitou os ditames legais, com infringências ao artigo 144 da Constituição Federal, à Lei Federal 13.675/18 e ao artigo 116 da Lei Federal 8.666/93 (item 2.1)

3.2. São improcedentes as alegações: - O serviço realizado pela PMESP estaria sendo pago em duplicidade e representaria um gasto maior do que o destinado à Operação Delegada (item 2.2); - O Convênio seria utilizado para angariar votos dos policiais militares (item 2.3); - Os recursos deveriam ser investidos na própria GCM (item 2.4).

06. Novamente intimada, a **SECRETARIA MUNICIPAL DE SEGURANÇA URBANA (SMSU)** apresentou esclarecimentos (peça 48).

07. Em manifestação acerca dos novos esclarecimentos apresentados pela Origem, a **SCE**, assim concluiu (peça 54):

Consigna-se pela ratificação do apontamento 3.1 do relatório inicial (p. 13, peça 35), donde o termo de convênio não respeitou os ditames legais, com infringências ao artigo 144 da Constituição Federal, à Lei Federal 13.675/18 e ao artigo 116 da Lei Federal 8.666/93.

08. Em nova manifestação, a **AJ**, acompanhando o entendimento de **AUD**, opinou pela parcial procedência da presente Representação, em razão do apontamento 3.1 do relatório de Auditoria, sem prejuízo de outras medidas cabíveis (peça 56).

09. A seu turno, a **Procuradoria da Fazenda Municipal (PFM)** requereu nova intimação da Origem para conhecer e manifestar-se sobre o Relatório Conclusivo da Auditoria e sobre os supervenientes pareceres da D. **AJCE** (peça 60).

10. Nesse caminho, após ser intimada, a **SMSU** apresentou novos esclarecimentos (peça 66).

11. Posteriormente, retornaram os autos para a **SCE**, que manteve a irregularidade do apontamento 3.1. Na sequência, a **AJ** emitiu parecer reiterando seu posicionamento anterior.

12. Ulteriormente, a **PFM**, em manifestação de peça 79, opinou pela improcedência da presente Representação ou, ao menos, pelo reconhecimento dos efeitos financeiros já produzidos pelo convênio.

É o Relatório.

VOTO

01. Inicialmente, conheço da presente representação, dado que atende os requisitos regimentais previstos nos arts. 54 e 55 do Regimento Interno desta Corte, conforme exposto nos pareceres do Órgãos Técnicos dessa Corte.

02. A Representação sob exame insurge-se contra a celebração do convênio entre o **Estado de São Paulo** e a **Prefeitura Municipal de São Paulo**, que tem por objetivo o emprego de policiais militares em Atividade Extraordinária de Trabalho Policial Militar, bem como a consequente ampliação da sensação de segurança pública nas regiões centrais da cidade de São Paulo, diante da maior presença de pessoas estranhas ao ambiente que permanecem nas ruas durante o período da pandemia, conforme consta no preâmbulo do **Termo de Convênio GSSP/ATP nº 199/20**.

03. No referido ajuste, as partes convenientes estão representadas, respectivamente, por suas secretarias de segurança pública, sendo o Estado representado pela **Secretaria de Segurança Pública (SSP)** e a Prefeitura, **pela Secretaria Municipal de Segurança Urbana (SMSU)**. O acordo também conta com a interveniência da **Polícia Militar do Estado de São Paulo (PMESP)**.

04. Em sua inicial alega o Representante **Sindicato dos Guardas Civis Metropolitanos de São Paulo (SINDGUARDAS)** que o convênio possui as seguintes irregularidades (peça 01):

- I - O termo de convênio não respeitou os ditames da Constituição Federal, da Lei Federal nº 13.675/18, da Lei Eleitoral e da Lei Federal nº 8.666/93;
- II - O serviço realizado pela PMESP estaria sendo pago em duplicidade pela Prefeitura e pelo Estado, o que representaria um gasto maior do que o destinado à Operação Delegada;
- III - O convênio teria sido firmado em período eleitoral; e
- IV - O recurso utilizado deveria ter sido investido na própria GCM, que enfrenta carência de pessoal.

05. Ao analisar a representação e o convênio, a **Secretaria de Controle Externo (SCE)**, em seus relatórios (peças 35 e 54), manteve apenas o primeiro apontamento da representação, numerado como item 3.1, no qual se argumenta que o Termo de Convênio não respeitou os ditames legais, incorrendo em infringências ao artigo 144 da Constituição Federal, à Lei Federal nº 13.675/18 e ao artigo 116 da Lei Federal nº 8.666/93. Tanto a **Assessoria Jurídica (AJ)** quanto a **Secretaria Geral (SG)** acompanharam o entendimento da Auditoria em suas manifestações.

06. O citado Item 3.1 dos relatórios da **SCE** pode ser separado em 02 pontos.

07. O primeiro ponto é que o objeto do Termo de Convênio viola a Constituição Federal e a Lei Federal nº 13.675/18, pois o Município estaria usurpando as competências constitucionais do Estado no que se refere ao policiamento ostensivo. Conforme a especializada, os governos estaduais são responsáveis pelo policiamento ostensivo, ou seja, aquele que gera na população uma percepção de segurança, cabendo-lhes a manutenção e organização das Polícias Militar e Civil, bem como de outros órgãos responsáveis pela investigação de crimes comuns. Já o governo municipal pode desenvolver ações de prevenção à violência por meio da instalação de equipamentos públicos, como iluminação e câmaras, além da criação das guardas municipais.

08. O segundo ponto é que para celebração do convênio não foram acostados aos autos todos elementos exigidos pelo art. 116, da Lei Federal 8.666/1993.

09. Rebatendo a auditoria a **SMSU** e a **Procuradoria da Fazenda Municipal (PFM)**, defenderam em suas manifestações que o convênio trata de ação sincronizada entre o Estado de São e o Município de São Paulo nos termos do art. 5º, incisos IV e V, da Lei Federal nº 13.675/18, que dispõem o seguinte:

"Art. 5º São diretrizes da PNSPDSI - atendimento imediato ao cidadão;
(...)
IV - atuação integrada entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios em ações de segurança pública e políticas transversais para a preservação da vida, do meio ambiente e da dignidade da pessoa humana;
V - coordenação, cooperação e colaboração dos órgãos e instituições de segurança pública nas fases de planejamento, execução, monitoramento e avaliação das ações, respeitando-se as respectivas atribuições legais e promovendo-se a racionalização de meios com base nas melhores práticas;"

10. Complementarmente, alegaram que não é vedado um ente federativo colaborar, ainda que financeiramente, com uma política pública de responsabilidade preponderante de outro ente.

11. Pois bem. Conforme será exposto a seguir assistem razão a **SMSU** e a **PFM**.

VIOLAÇÃO AO ART. 144, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL E A LEI FEDERAL Nº 13.675/18

12. Firma o art. 144 da Constituição Federal que são competências do Estados da União os seguintes órgãos que compõem a segurança pública:

"Art. 144. A segurança pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, através dos seguintes órgãos:
I - polícia federal;
II - polícia rodoviária federal;
III - polícia ferroviária federal;
IV - polícias civis;
V - polícias militares e corpos de bombeiros militares.
VI - polícias penais federal, estaduais e distrital." (grifos nosso)

13. Uma vez que a Polícia Militar é um dos órgãos listados na norma constitucional, a Auditoria alega que o Município de São Paulo não poderia celebrar convênio com o Estado de São Paulo para autorizar a utilização de recursos municipais no subsídio de uma atividade de competência do Governo do Estado.

14. Todavia, esse tipo de convênio entre a Municipalidade e o Estado não é recente, sendo conhecido como Operação Delegada, acordo no qual a Municipalidade remunera agentes voluntários da Polícia Militar para reforçarem o policiamento na cidade durante suas folgas.

15. Conforme dispõe a especializada, este convênio se difere de convênios de Operações Delegadas anteriores, uma vez que não está fundamentado na Lei Municipal nº 14.977/09, que instituiu a Gratificação por Desempenho de Atividade Delegada, a ser paga aos policiais militares e civis que exercem atividade municipal delegada ao Estado de São Paulo por meio de convênio celebrado com o Município.

16. Contudo, é crucial destacar que o Tribunal de Justiça de São Paulo, em diversas ações civis públicas, já declarou a legalidade e constitucionalidade incidental dos convênios de Operação Delegada firmados entre o Município e o Estado de São Paulo:

"Agravado de Instrumento - Processual Civil Ação Civil Pública proposta pelo Ministério Público contra Convênio celebrado pelo Município de São Paulo e o Estado e designado por "Operação Delegada" e que remunera Policiais Militares para o patrulhamento em dias de folga - Magistrado "a quo" que indefere a antecipação da tutela que almejava a suspensão do Convênio Recurso pelo Ministério Público autor Desprovido de rigor. 1. Por primeiro, a decisão de indeferimento da tutela antecipada foi proferida em conformidade com as normas jurídico-processuais. Decisão, ademais, que integra o poder geral de cautela do magistrado - Discricionariedade do magistrado - Elementos reveladores da presença dos requisitos legais para a denegação da liminar. 2. Não comprovação e demonstração de plano de direito pleiteado Preponderância do interesse público e presunção de legalidade dos atos administrativos. 3. Por fim, as demais questões opostas pelo MP agravante dizem respeito ao mérito e não podem ser objeto de análise no agravo sob pena de supressão de Instância e deverão ser detidamente apreciadas por ocasião do julgamento final da ação originária. Decisão mantida - Recurso desprovido." (TJ-SP - AI: 01285413720128260000 SP 0128541-37.2012.8 .26.0000, Relator.: Sidney Romano dos Reis, Data de Julgamento: 03/12/2012, 6ª Câmara de Direito Público, Data de Publicação: 06/12/2012)

"Processual Civil Ação Civil Pública proposta pelo Ministério Público contra Convênio celebrado pelo Município de São Paulo e o Estado e designado por "Operação Delegada" e que remunera Policiais Militares para o patrulhamento em dias de folga Sentença de improcedência Recurso pelo Ministério Público autor. Alegação de inconstitucionalidade da lei municipal nº 14.977/2009 - Questão prejudicial que deve ser apreciada pelo E. Órgão Especial desta Corte Aplicação do artigo 97 da Constituição Federal e da Súmula Vinculante nº 10, do Supremo Tribunal Federal. Remessa ao E. Órgão Especial do TJSP." (TJ-SP - AC: 00135282520128260053 SP 0013528-25 .2012.8.26.0053, Relator.: Sidney Romano dos Reis, Data de Julgamento: 02/09/2013, 6ª Câmara de Direito Público, Data de Publicação: 03/09/2013)

"Apelação Cível – Administrativo Ação Civil Pública ajuizada pelo MP Alegação de ilegalidade da Lei nº 14.977/09 do Município de São Paulo Operação Delegada - Sentença de improcedência Recurso do Ministério Público pretendendo a procedência total da demanda Desprovemento de rigor. Convênio celebrado pelo Município de São Paulo e o Estado e designado por "Operação Delegada" Lei nº 14.977/09 Gratificação por desempenho de atividade delegada a ser paga aos policiais civis e militares e que remunera Policiais Militares para o patrulhamento em dias de folga Alegação de ilegalidade Descabimento Ausência de impedimento para cooperação intragovernamental - Inteligência do art. 241 da Constituição Federal Precedentes. R. Sentença mantida na forma do art. 252 do RITJSP. Apelação desprovida" (TJ-SP - AC: 00135282520128260053 SP 0013528-25.2012.8 .26.0053, Relator.: Sidney Romano dos Reis, Data de Julgamento: 25/08/2014, 6ª Câmara de Direito Público, Data de Publicação: 28/08/2014)

17. Inclusive, este próprio Plenário já enfrentou a questão da constitucionalidade da Operação Delegada no julgamento conjunto dos TC nº 003771/2016 e TC nº 013390/2017, no qual a questão foi considerada superada, em razão dos precedentes transitados em julgado do TJSP. Na ocasião foram acolhidos, por unanimidade, os convênios de Operação Delegada:

"ACOMPANHAMENTO. EXECUÇÃO. CONVÊNIO. SMSU. Programa de combate ao comércio irregular e ou ilegal, e ao comércio irregular de artista de rua em vias e logradouros públicos. REGULAR excepcionalmente. Votação unânime. (Relatório e voto englobado" (TCs 3.771/2016 e 13.390/2017. Relator Conselheiro Eduardo Tuma. Plenário. 3.142ª Sessão Ordinária)

18. Inobstante o objeto deste convênio diferir parcialmente das "Operações Delegadas" anteriores, em razão de sua não fundamentação na Lei Municipal nº 14.977/09, é imperioso considerar que sua forma permanece a mesma, sendo, assim como seus antecessores, um convênio no qual o Município repassa à Secretaria de Segurança do Estado recursos para empregar policiais em suas folgas.

19. Tanto é fato que, como retratado, os TC nº 003771/2016 e TC nº 013390/2017 também continham, em seus relatórios de auditoria, a mesma alegação de inconstitucionalidade em razão da forma do convênio.

20. Adicionalmente, tem que ser frisado que essa espécie de convenio entre o Município e a SSP, no qual Municipalidade repassa recursos para órgão de segurança pública estadual não é exclusivo a Polícia Militar. Como é de notório saber está atualmente vigente o **Convênio GSSSP/ATP nº 022/2009** no qual o Estado de São Paulo representado pela SSP pactuou com o Município de São Paulo acordo no qual o município assume obrigação de adquirir próprios para o Corpo de Bombeiros da Polícia Militar do Estado de São Paulo.

21. Nos termos da cláusula terceira do referido convênio, são atribuídos ao Município diversos encargos perante o Estado e seu Corpo de Bombeiros, os quais devem ser custeados com recursos municipais, não obstante, conforme o artigo 144, inciso V, da Constituição Federal, os Corpos de Bombeiros Militares serem órgãos de competência exclusiva estadual.

22. Nesse tema, este Plenário, no julgamento do TC nº 003613/2022, acolheu por unanimidade o Pregão Eletrônico nº 84/SMSU/2018 e o Contrato nº 007/SMSU/2019, que tiveram por objeto a prestação de serviços de gerenciamento e manutenção de veículos da frota do Corpo de Bombeiros. No caso, sequer foi levantada pela auditoria tese de inconstitucionalidade do pregão ou do **Convênio GSSSP/ATP nº 022/2009**, apesar de também se tratar de aquisição, por meio de recursos municipais, de serviços para um órgão de competência estadual, por força de convênio. Confira:

"**ACORDAM** os Conselheiros do Tribunal de Contas do Município de São Paulo, à unanimidade, pelos votos dos Conselheiros ROBERTO BRAGUIM – Relator, nos termos de seu relatório e voto, MAURÍCIO FARIA – Revisor, com voto proferido em separado, DOMINGOS DISSEI e JOÃO ANTONIO, em acolher o Pregão Eletrônico 84/SMSU/2018, o Contrato 07/SMSU/2019 e os Termos Aditivos 1º/2019, 2º/2020, 3º/2020 4º/2020, 5º/2021, 6º/2021 e 7º/2021, tendo o Conselheiro Revisor consignado o caráter excepcional do acolhimento do pregão eletrônico e do contrato." (TC 003613/2022. Relator Conselheiro Roberto Braguim. Plenário. 3.273ª Sessão Ordinária)

23. Ademais, é pertinente salientar que o **Convênio GSSSP/ATP nº 022/2009** também não foi fundamentado em Lei Municipal, mas sim em Lei Estadual (Lei Estadual nº 684/1975), da mesma forma que o **Convênio GSSP/ATP nº 199/20**, analisado nestes autos.

24. O **Convênio GSSP/ATP nº 199/20** foi firmado pelo Governo do Estado de São Paulo Como a colaboração e parceria da Municipalidade, com base na Lei Complementar Estadual 1227/2013.

25. Como corretamente pontuou a **PFM** em sua manifestação (peça 79): *"apesar de a competência de policiamento ostensivo pertencer inegavelmente ao Governo do Estado de São Paulo, nada impede que outros entes federativos colaborem entre si com o salutar objetivo de combater a insegurança que grassa em nossa sociedade"*.

26. Nesse sentido, no julgamento conjunto dos TC nº 003771/2016 e TC nº 013390/2017, que tratou da constitucionalidade das Operações Delegadas anteriores, este Plenário, além de observar o entendimento pacífico do TJSP, ponderou que *"o artigo 241 da Constituição Federal permite que a União, os Estados os Municípios e o Distrito Federal, por meio de consórcios públicos e convênios de cooperação entre os entes federados, ficam autorizados a gerir de forma associada os serviços públicos, transferindo total ou parcialmente, encargos, serviços, pessoal e bens essenciais à continuidade dos serviços transferidos."* (TCs 3.771/2016 e 13.390/2017. Relator Conselheiro Eduardo Tuma. Plenário. 3.142ª Sessão Ordinária)

27. Conjuntamente, este Plenário também considerou a vigência da Lei Complementar Estadual nº 1.188/2012, que estabeleceu um regime especial de trabalho militar para convênios firmados entre o Estado de São Paulo e os municípios com vistas à gestão associada de serviços públicos, atribuindo à Polícia Militar a delegação municipal para a execução dessas atividades.

28. O estudo de todos esses precedentes do TCMSP e do TJSP revela um entendimento que uma violação ao artigo 144 da Constituição Federal somente ocorreria caso o Município criasse um órgão próprio de polícia militar, e não na simples realização de um convênio de cooperação, independentemente do uso de recursos municipais para uma atividade de competência estadual.

29. Até porque, como corretamente apontou a SMSU, os Municípios, juntamente com os Estados e a União, são partes atuantes da **Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social (PNSPDS)**, conforme o artigo 4º, caput, da Lei Federal nº 13.675/18. Ademais, conforme também pontuou a Origem, são diretrizes da **PNSPDS**, nos termos do inciso IV do artigo 5º da referida lei, a atuação integrada entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios em ações de segurança pública e em políticas transversais voltadas à preservação da vida, do meio ambiente e da dignidade da pessoa humana.

30. Nesse ponto, a **PFM** também está correta ao expor que a jurisprudência do STF, mencionada na manifestação da **AJ**, trata sobretudo da criação de novos órgãos de segurança distintos daqueles expressamente previstos na Constituição, bem como da transferência de atividades de policiamento para órgãos de trânsito. Nenhuma dessas situações se verifica no presente caso.

31. Além disso, deve-se observar que não se trata de um convênio direto entre a SMSU e a **PMESP**, mas sim de um convênio firmado entre a SMSU e a **SSP**. Dessa forma, a secretaria estadual responsável pela Polícia Militar mantém plenamente preservada sua competência constitucional.

32. Assim, correta a afirmação da **PFM** "*não houve sobreposição de competência; o Município de São Paulo não exerceu policiamento ostensivo. Quem exerceu foram os agentes estaduais, com base em dispositivo legal que expressamente lhes autorizava a tanto. E não é vedado, como se disse acima, um ente federativo colaborar, ainda que financeiramente, com uma política pública de responsabilidade preponderante de outro ente.*"

33. Por fim, apenas para fins argumentativos, no que tange à competência do Município para realizar policiamento ostensivo, o **Supremo Tribunal Federal (STF)** recentemente consolidou o julgamento do Tema de Repercussão Geral nº 656, no qual declarou a constitucionalidade do artigo 1º, inciso I, da Lei Municipal nº 13.866/2004 e firmou a tese de que o Município pode legislar sobre a atuação de sua Guarda Municipal no exercício do policiamento ostensivo.

34. Consoante todo o exposto, considerando a jurisprudência de Plenário e do TJSP, além dos argumentos apresentado pela **PFM**, afasto o argumento da auditoria de que o convênio viola o art. 144, da Constituição Federal e a Lei Federal nº 13.675/18.

VIOLAÇÃO AO ART. 116 DA LEI FEDERAL 8.666/93.

35. Argumenta a Auditoria que para celebração do convênio não foram acostados aos autos todos os elementos exigidos pelo art. 116, da Lei Federal 8.666/1993.

36. Contudo, tal apontamento refere-se a uma única irregularidade formal que, por si só, não pode comprometer o acolhimento do Convênio, uma vez que não gerou qualquer prejuízo à Municipalidade, além de não ter sido comprovado dolo ou má-fé.

37. Nesse sentido este Tribunal já se posicionou em diversas ocasiões que a existência de irregularidade meramente formais, podem ser relevadas, caso não gerem prejuízo:

"Ainda sobre o Instrumento Convocatório, a falta de assinatura e rubrica de suas páginas **não é suficiente para impedir seu acolhimento, pois se reveste de caráter meramente formal, não gerando qualquer prejuízo ao Procedimento Licitatório**, tendo sido ademais validado pela Assessoria Jurídica da Pasta." (TC nº 72-001.374.13-9/ Conselheiro Relator: Roberto Braguim/ 2.910ª Sessão Ordinária/ Plenário Conselheiro Paulo Planet Buarque/ 8 de fevereiro de 2017. Grifos nosso)

"ANÁLISE. EDITAL. CHAMAMENTO PÚBLICO. SPCINE. Seleção e apoio a projetos de distribuição de pequeno e médio porte de obras audiovisuais de longa-metragem. REGULAR. Votação unânime.
(...)

Quanto às infringências remanescentes, podem ser relevadas, já que, isoladamente, não possuem o condão de tornar irregulares as contratações. Desta forma, entendo que podem ser superadas as falhas referentes ao número de ordem do edital, informações no processo administrativo, substituição de página, área de publicação da licitação, atraso na publicação no Diário Oficial e do despacho de autorização, já que meramente formais e incapazes de macular o certame e os ajustes.
(...)

Ante o exposto, com amparo nos pareceres da Assessoria Jurídica de Controle Externo, da Procuradoria da Fazenda Municipal e da Secretaria Geral, cujos fundamentos adoto como razões de decidir e passam a integrar a presente decisão, JULGO REGULARES os Contratos 136/2016, 99/2016, 96/2016, 68/2016, 69/2016, 75/2017 e 96/2016, da Empresa de Cinema e Audiovisual de São Paulo e ACOLHO A EXECUÇÃO do contrato 96/2016 no período e valores auditados."(TC/004395/2016; TC/001208/2017; TC/001209/2017; TC/001237/2017; TC/001238/2017; TC/001315/2017; TC/002664/2017 e TC/003427/2017/ Conselheiro Relator Eduardo Tuma/ 27ª Sessão Ordinária Não Presencial – Segunda Câmara/ 29 de Setembro de 2021. Grifos nosso)

38. Além disso, tratando-se de convênio, como corretamente expôs a **PFM**, este **TCMSP** já decidiu que, dada sua natureza jurídica, os convênios devem ser analisados de forma menos rígida no aspecto formal, com foco em sua execução e nos resultados alcançados:

"ANÁLISE. CONVÊNIO. TERMO ADITIVO. SMADS. Prestação de serviço. Núcleo Socioeducativo para Crianças e Adolescentes. Atraso na publicação. Empenhamento parcelado. Falhas relevadas. ACOLHIDOS. DETERMINAÇÃO. Votação unânime. "À vista dos elementos constantes dos autos, em especial dos esclarecimentos apresentados pelos defendentes e dos pareceres unânicos e favoráveis dos órgãos preopinantes, e considerando que a natureza jurídica dos convênios e o interesse público neles envolvido são aspectos que aconselham o devido temperamento no que se refere à rigidez na aplicação das regras disciplinadoras das despesas públicas, relevo as impropriedades formais constatadas e acolho o Convênio nº 033/SMADS/2005 e o Termo de Aditamento nº 001/2005". (TC nº 002849/2006. Relator Conselheiro Mauricio Faria. 2ª Câmara. 287ª Sessão Ordinária da Segunda Câmara)

39. Nesse contexto, deve ser ressaltado que o convênio alcançou seu objetivo prático de reduzir os índices de criminalidade na região central da cidade no final de 2020, conforme tabela apresentada pela **PMESP** em resposta a este Tribunal (peça 48):

Rua Vinte e Cinco de Março e Rua Santa Ifigênia

	NOVEMBRO			DEZEMBRO		
	2019	2020	%	2019	2020	%
FURTO -OUTROS	1175	823	-29,96%	1.069	727	-31,99%
ROUBO-OUTROS	361	283	-21,61%	362	322	-11,05%

Região do Brás

	NOVEMBRO			DEZEMBRO		
	2019	2020	%	2019	2020	%
FURTO -OUTROS	675	632	-6,37%	1.292	1.118	-13,47%
ROUBO-OUTROS	176	181	2,84%	284	260	-8,45%

Fonte: 2019 E 2020 SSP (<https://www.ssp.sp.gov.br/estatistica/pesquisa.aspx>) e 2021.

40. A **PMESP** explicou que o **Convênio GSSP/ATP nº 199/20** desencadeou a Operação Integrada Final de Ano, iniciada em 19 de novembro de 2020, abrangendo os últimos dez dias desse mês. Conforme demonstrado na tabela, a referida operação resultou na redução de 31% nos crimes de furto e 11% nos crimes de roubo no mês de dezembro, na região da Rua Vinte e Cinco de Março. Já na região do Brás, no mesmo período, houve uma redução de 13% nos crimes de furto, enquanto na região da Santa Ifigênia a queda foi de 50% para o mesmo crime (Peça 48).

41. Adicionalmente, tem que ser observado, nos termos do pontuado pela Origem, que o Convênio em análise foi firmado durante o pico da Pandemia da Covid-19, declarada por força

do Decreto Municipal nº 59.283. Assim, importante considerar o imperativo do art. 22, *caput*, da LINDB que dispõe que:

"**Art. 22.** Na interpretação de normas sobre gestão pública, serão considerados os obstáculos e as dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo, sem prejuízo dos direitos dos administrados."

42. Ante o exposto, seguindo a jurisprudência pacífica deste Tribunal, afasto o apontamento 3.1 da Auditoria quanto à suposta violação ao artigo 116 da Lei Federal nº 8.666/93, por se tratar de falha meramente formal isolada, que não causou prejuízo ao erário e, portanto, pode ser relevada.

DOS DEMAIS APONTAMENTOS DA REPRESENTAÇÃO

43. Quanto aos demais apontamentos 3.2, 3.3 e 3.4 da Representação, acompanho integralmente a fundamentação dos relatórios da SCE, bem como os pareceres da AJ e da SG, além das manifestações da SMSU e da PFM, para afastá-los.

44. Assim, adoto, quanto a esses apontamentos, as constatações dos relatórios da Auditoria como razões de decidir, na mesma linha que diversos precedentes deste Tribunal:

"No mérito, acompanho as conclusões do parecer da Auditoria desta Corte de Contas, endossado por aqueles da AJCE e da SG, os quais adoto como razões de decidir para JULGAR IMPROCEDENTE a Representação quanto ao questionamento expresso no item 2, acima transcrito, restando superado o questionamento do item 1." (TCs 8.099/2021. Relator Conselheiro Eduardo Tuma. Plenário. 47ª Sessão Ordinária Não Presencial)

45. Nesse diapasão, entendo como improcedentes as seguintes alegações do Representante:

O serviço realizado pela PMESP estaria sendo pago em duplicidade e representaria um gasto maior do que o destinado à Operação Delegada (item 2.2);
o Convênio seria utilizado para angariar votos dos policiais militares (item 2.3);
os recursos deveriam ser investidos na própria GCM (item 2.4).

DISPOSITIVO

46. Consoante o exposto, **CONHEÇO** da representação interposta, uma vez que cumpre os requisitos regimentais previstos nos arts. 54 e 55 do Regimento Interno desta Corte. **No mérito**, acompanhado dos pareceres dos Órgãos Técnicos quanto aos itens 3.2, 3.3 e 3.4, bem

como da manifestação da PFM e dos precedentes deste Plenário e do TJSP quanto ao item 3.1, julgo **IMPROCEDENTE** a presente Representação.

47. Conforme, expresso, no que se refere ao item 3.1, este Tribunal e o Tribunal de Justiça de São Paulo, já em diversas oportunidades referendaram a constitucionalidade e legalidade desse modelo de convênio, devendo, assim, o apontamento ser afastado.

48. Expeçam-se ofícios encaminhando cópia da íntegra do relatório, voto e da decisão a ser prolatada para a **Secretaria Municipal de Segurança Urbana – SMSU** bem como dê-se ciência ao Representante.

Plenário Conselheiro Paulo Planet Buarque, 26 de fevereiro de 2025.

**EDUARDO TUMA
CONSELHEIRO RELATOR**