Tribunal de Contas
DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

II – ACÓRDÃO

ACO-UTR-523/2022

Processo	-	TC/015122/2019
Auditada	-	Secretaria Municipal de Segurança Urbana
Objeto	-	Auditoria Extraplano – Verificar a Gestão da Segurança Pública no Planejamento e Articulação Interinstitucional da Secretaria – Avaliar a adequação dos controles e da aderência da Secretaria ao Plano Nacional de Segurança Pública, ao Estatuto das Guardas Municipais, à sistemática de planejamento de suas operações e à amplitude da execução de suas ações e operações

3.237ª Sessão Ordinária

AUDITORIA EXTRAPLANO. SMSU. Avaliar a adequação dos controles e da aderência da Secretaria ao Plano Nacional de Segurança Pública, ao Estatuto das Guardas Municipais, à sistemática de planejamento de suas operações e à amplitude da execução de suas ações e operações. 1. O planejamento estratégico e a gestão da Secretaria Municipal de Segurança Urbana devem se adequar à Lei 13.675/2018 e à legislação que rege o tema. CONHECIDA. RECOMENDAÇÃO. 1. Aperfeiçoe o Programa Guardiã Maria da Penha, no que tange à coordenação com outros órgãos, ao dimensionamento material e humano e à publicidade. DETERMINAÇÃO. 1. Informe a evolução dos trabalhos relativos à elaboração do Plano Municipal de Segurança Pública, à instituição do Conselho Municipal de Segurança Pública e à participação do município no Sistema Único de Segurança Pública e seus sistemas. 2. Informe as medidas para criação de um canal oficial e formal que possa suprir a SMSU com informações de outras Secretarias e Órgãos Municipais. 3. Envie relatórios trimestrais a este Tribunal, informando a evolução dos trabalhos relativos à elaboração do Plano Municipal de Segurança Pública, à instituição do Conselho Municipal de Segurança Pública e à participação do município no Sistema Único de Segurança Pública e seus sistemas. Votação unânime.

A C Ó R D Ã O

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 Auditoria Extraplano realizada, para fins de registro, ressaltando que alcançou seus objetivos.

ACORDAM, à unanimidade, em recomendar à Secretaria Municipal de Segurança Urbana que aperfeiçoe o Programa Guardiã Maria da Penha, no que tange à coordenação com outros órgãos, ao dimensionamento material e humano e à publicidade.

ACORDAM, ainda, à unanimidade, em determinar à Pasta que informe a este Tribunal, **no prazo de 60 (sessenta) dias**:

– a evolução dos trabalhos relativos à elaboração do PMSP (Plano Municipal de Segurança Pública), a instituição do CMSP (Conselho Municipal de Segurança Pública) e a participação do município no SUSP (Sistema Único de Segurança Pública) e seus sistemas.
– as medidas para criação de um canal oficial e formal que possa suprir a SMSU com informações de outras Secretarias e Órgãos Municipais.

ACORDAM, também, à unanimidade, consoante proposta formulada pelo Conselheiro MAURICIO FARIA – Revisor, segundo apontamento da Auditoria desta Corte, em determinar à Origem que envie relatórios trimestrais a este Tribunal, informando a evolução dos trabalhos relativos à elaboração do PMSP (Plano Municipal de Segurança Pública), a instituição do CMSP (Conselho Municipal de Segurança Pública) e a participação do município no SUSP (Sistema Único de Segurança Pública) e seus sistemas, já que a entrega destes produtos não precisa necessariamente ser realizada ao final do prazo máximo assinalado pela legislação (subitem 3.2).

ACORDAM, ademais, à unanimidade, em determinar à **Subsecretaria de Controle Externo** desta Corte que acompanhe o cumprimento do quanto deliberado em autos próprios.

ACORDAM, à unanimidade, em determinar que se dê ciência deste Acórdão à Origem, arquivando-se os autos após o cumprimento das formalidades legais.

Participaram do julgamento os Conselheiros MAURÍCIO FARIA – Revisor, ROBERTO BRAGUIM e o Conselheiro Substituto ELIO ESTEVES JUNIOR.

Presente o Procurador-Chefe da Fazenda ROBINSON SAKIYAMA BARREIRINHAS.

Plenário Conselheiro Paulo Planet Buarque, 28 de setembro de 2022.

JOÃO ANTONIO – Presidente
EDUARDO TUMA – Relator

/hc

Tribunal de Contas
DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

I – RELATÓRIO E VOTO DO CONSELHEIRO EDUARDO TUMA – RELATOR

Processo:	**TC/015122/2019**
Interessada:	Secretaria Municipal de Segurança Urbana
Objeto:	Auditoria Extraplano relacionada à "Gestão da Segurança Pública – Planejamento e Articulação Interinstitucional" para avaliar a adequação dos controles (averiguar a aderência do Órgão ao Plano Nacional de Segurança Pública, ao Estatuto das Guardas Municipais, a sistemática de planejamento de suas operações e a amplitude de execução de suas ações e operações)
Valor estimado:	não se aplica

RELATÓRIO

1. Tratam os autos de Auditoria Extraplano sobre Gestão da Segurança Pública, realizada com o objetivo de verificar a gestão do planejamento e articulação interinstitucional da Secretaria Municipal de Segurança Pública, com base na Lei nº 13.675/18 e nas Diretrizes de Controle Externo nº 3213/2018/Atricon, que trata do Controle Externo na Gestão da Segurança Pública e a aderência das atividades da GCM à Lei nº 13.022/2014, denominado Estatuto das Guardas Municipais.

2. A instrução foi inaugurada com a autuação do processo e seguiu com a junção dos atos costumeiros. Em atendimento à Ordem de Serviço nº 2020/01860, a Auditoria apresentou o Relatório de Auditoria Extraplano (peça 08), corroborado pelo Coordenador Chefe (peça 09). A realização da auditoria ocorreu entre 25.09.19 e 09.12.19.

3. Em breve síntese, o Relatório de Auditoria Extraplano da Equipe de Fiscalização deste E. Tribunal concluiu que o nível operacional funciona adequadamente, entretanto o planejamento estratégico ainda parece incipiente diante dos desafios a serem enfrentados pelo Órgão. Assim, a Auditoria propõe uma série de recomendações/determinações, nos seguintes termos:

> *4. CONCLUSÕES*
> *Os níveis de planejamento possuem graus de excelência distintos dentro da entidade, conforme será explicado a seguir.*
> *O nível operacional, principalmente em função dos dados gerados e do balizamento trazido pela Portaria 001/SMSU/2014, funciona de maneira racional e adequada às demandas da população e às obrigações institucionais da SMSU, considerando o curto prazo.*
> *Todavia, o planejamento estratégico ainda parece incipiente diante dos desafios a serem enfrentados pelo Órgão. Cabe destacar, também, que os trabalhos para o Plano Municipal de Segurança Pública e Defesa Social, instrumento com vocação de servir como um pilar estratégico para o órgão, ainda não foram formalmente iniciados.*
> *Acerca da conformidade institucional e do processo de planejamento e execução das atividades legalmente designadas de competência da SMSU, com base nas*

informações prestadas, a Auditoria propõe as seguintes recomendações/determinações:

4.1. A SMSU deve enviar relatórios trimestrais a este Tribunal informando a evolução dos trabalhos relativos à elaboração do PMSP (Plano Municipal de Segurança Pública), a instituição do CMSP (Conselho Municipal de Segurança Pública) e a participação do município no SUSP (Sistema Único de Segurança Pública) e seus sistemas, já que a entrega destes produtos não precisa necessariamente ser realizada ao final do prazo máximo assinalado pela legislação (subitem 3.2).

4.2. A SMSU, apesar de ter autonomia para desenvolver trabalhos de forma independente de outros entes, ainda não havia formalizado, até o fechamento desta auditoria, alguns procedimentos previstos na legislação federal, que devem ser efetivados pelo Órgão:

a) estabelecer metas de excelência em relação aos pontos elencados no art. 25 da Lei Federal nº 13.675/18;

b) aderência a sistemas de informação já em uso como o SINESP;

c) participação na prestação de informações, como o Diagnóstico das Guardas Municipais preparado pelo MJSP (subitem 3.2.1).

4.3. A SMSU deve criar ou propor canais de comunicação formais e oficiais para obtenção de dados de outros órgãos do município, sobretudo outras secretarias, cujas informações ou áreas de atuação sejam de seu interesse, preferencialmente esclarecendo a entidade solicitada acerca da importância da informação, solicitando a indicação de um responsável e um prazo determinado para a entrega das informações/dados (subitem 3.4.1).

4.4. Tendo em vista o montante de recursos dispendidos com vigilância por parte de outros órgãos da prefeitura, que é a atividade fim mais importante da GCM, a Auditoria entende que a SMSU deve ser consultada em relação à necessidade de contratação de segurança privada por parte de outros órgãos municipais, que somente poderiam ser aprovados em casos de total impossibilidade por parte da GCM.

Tal procedimento, que necessita de coordenação com os órgãos contratantes, sobretudo na fase interna de definição de quantitativos, encontra respaldo no artigo 1º do Decreto Municipal nº 57.708/17.

Os pareceres, favoráveis ou não à contratação, devem compor o processo administrativo de contratação e obrigatoriamente comunicados a este Tribunal de Contas (subitem 3.4).

4.5. A SMSU deve formalizar seu planejamento estratégico, considerando as diretrizes do Programa de Metas da Prefeitura e o PNSPDS (Plano Nacional de Segurança Pública e Defesa Social), sendo recomendável que esta visão de médio/longo prazo seja formalizada já no corpo de Plano Municipal de Segurança Pública e Defesa Social.

O conteúdo do planejamento é de livre manejo por parte do Comando da SMSU, todavia é altamente recomendável que se pense a entidade no curto, médio e longo prazo. Para tanto, é necessário fazer uma análise que considere:

- Todas as funções legalmente atribuídas (e exercidas) à GCM e à COMDEC;

- Todos os programas desenvolvidos e as ferramentas utilizadas pelo Órgão;

- Qual o efetivo e o suporte material ideal para a atuação do Órgão, incluindo

> *o aumento e a reposição destes recursos;*
> *- Quais as metas que o Órgão deseja atingir, considerando todos os seus âmbitos de atuação;*
> *- Quais os canais de comunicação e cooperação institucional que precisam ser desenvolvidos, fortalecidos e formalizados.*
> *- Qual o montante ideal de recursos que garanta o exercício das competências institucionais do Órgão de maneira ideal (subitem 3.5).*
> *4.6. A SMSU deve desenvolver e apresentar um plano institucional de comunicação a fim de levar ao conhecimento do munícipe as tarefas que realiza, os produtos que oferece ao contribuinte, a importância de suas atividades e quais os canais de colaboração e comunicação que dispõe para interação com a população (subitem 3.5.2).*

4. Encaminhados os autos para manifestação da AJCE, esta sugeriu (peça 11) que fosse Oficiada a Origem, em nome do contraditório e ampla defesa, pleito atendido na peça 13.

5. A Origem, devidamente oficiada (peças 14, 15, 21 e 22) para que tomasse ciência das conclusões a que chegou a Subsecretaria de Fiscalização e Controle na Auditoria Extraplano, trouxe sua manifestação aos autos na peça 25.

6. Após analisar as considerações apresentadas pela Origem, a SFC apresentou manifestação (peça 29), com as seguintes conclusões:

> *A presente Auditoria teve uma natureza mista, a questão da conformidade focada na aderência à Lei 13.675/18, que estabeleceu a Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social, entre outras questões, e um aspecto operacional ligado à racionalização do planejamento e utilização de recursos por parte da SMSU, com foco na Guarda Civil Municipal.*
> *O canal de diálogo institucional em relação ao acompanhamento do planejamento e sugestão de melhorias foi estabelecido com sucesso, não havendo, portanto, um contencioso a ser construído, tendo a Origem já se manifestado e concordado com os apontamentos e observações da Auditoria.*
> *Neste sentido, faz-se necessário, no entendimento da Auditoria, que o acompanhamento dos processos de planejamento aqui discutidos seja embasado por recomendações ou determinações decididas pelo Plenário do Tribunal de Contas, conforme sugestão realizada a seguir:*
> *3.1. O subitem 2.1 da presente manifestação, em função da pandemia, não teve o andamento previsto, de modo que a Auditoria reforça o acompanhamento da questão por meio de relatório trimestral a ser preparado pela Origem, que já manifestou sua concordância em relação ao procedimento, preparando inclusive uma primeira versão dele em sua defesa.*
> *Entende-se que o acompanhamento da elaboração do PSUM também irá esclarecer matérias que ficaram sem o fechamento considerado ideal como a planificação de um canal de comunicação com outros órgãos da Prefeitura e o mapeamento dos programas disponibilizados no âmbito federal e previstos pela Lei 13.675/18.*
> *Desta forma, sugere-se que o subitem 4.1 das conclusões do relatório da Auditoria (peça 8) vire uma determinação a ser observada pela Origem.*
> *3.2. A Auditoria recomenda que seja formalizada e enviada à Secretaria*

Municipal de Gestão, ou outros órgãos municipais julgados adequados, uma minuta de sugestões a nortear a contratação de vigilância privada pela administração pública municipal e a participação da SMSU nestes procedimentos.

Neste sentido, a Pasta preparou uma lista de procedimentos que poderiam ser adotados para otimizar a contratação de vigilância privada, tendo em vista os recursos públicos já utilizados pela SMSU e sua expertise na área de segurança e que seriam:

1 - Estabelecer critérios para autorização de contração de serviço de vigilância patrimonial e eletrônica;

2 - Elaborar palestra para divulgação dos critérios para a contratação de serviço de vigilância patrimonial e eletrônica;

3 - Através de comunicado ou outro instrumento, informar aos órgãos que pretendem contratar serviços de vigilância patrimonial e eletrônica o dever encaminhar projeto de segurança à SMSU antes da elaboração do Edital, contendo o descritivo do serviço pretendido e a justificava do quantitativo;

4 - Encaminhar as informações e o pedido ao Comando da GCM para manifestação em relação a possibilidade de atendimento e qual a forma;

5 - Incentivar a contratação de vigilância eletrônica através da instalação de sensores e monitoramento remoto para os postos noturnos em que não há expediente;

6 - Restringir a contratação de vigilantes, incentivando a contratação de controlador de acesso, para os casos em que a utilização de vigilante não tenha relação direta com patrimônio;

7 - Promover gestão junto à GCM para que apresente um plano de segurança que premie todos os órgãos da administração pública municipal em caso de acionamento emergencial, produzindo um atendimento no menor espaço de tempo possível;

8 - Buscar solução para instalação de tecnologia que promova o acionamento emergencial com solicitação de atendimento pela GCM, podendo ser utilizado o sistema de botão de pânico já presente nos sistemas de monitoramento ou outra tecnologia que se apresente com maior eficácia;

9 - Fazer gestão junto a SG para que seja implementado o Termo de Referência Padrão, juntamente com um caderno técnico que defina o roteiro de contratação;

10 - Buscar a aprovação de ATA de RP para a contratação de serviço de vigilância eletrônica;

11 - Buscar junto à SMSU e à GCM auxílio de servidor capacitado para elaboração e análise de projetos de segurança, com o intuito de facilitar a elaboração de projetos que possam integrar a solicitação de contratação, com lotação na AT.

A Auditoria endossa os procedimentos elencados acima por entender que podem reduzir custos de forma significativa, sem comprometer a segurança patrimonial e pessoal a ser protegida. Para tanto, em conformidade e complemento ao subitem 4.4 das conclusões do relatório da Auditoria (peça 8), sugere que se determine que a SMSU formalize tais sugestões por meio dos trâmites adequados do Órgão para posterior encaminhamento, via Tribunal de Contas,

> *à Secretaria Municipal de Gestão e aos demais órgãos municipais que se servem de tais contratações visando racionalizar as contratações de serviços de vigilância e colocando esta Corte, também, como agente de mudanças e participante ativo no diálogo institucional que deve prevalecer na Administração Municipal.*
> *Assim, tendo em vista a ausência de um contencioso específico e de questionamentos que ensejem uma nova defesa da Origem, e dada sua concordância com os pontos elencados pela Coordenadoria, a Auditoria sugere que o presente processo seja encaminhado a julgamento para definição quanto as sugestões acima indicadas.*

7. Em seu parecer, a AJCE (peça 31) acompanhou as conclusões da Especializada deste Tribunal, sustentando que:

> *(...) a análise produzida pela Equipe Auditora revelou que o planejamento estratégico e a gestão da Secretaria Municipal de Segurança Urbana - SMSU comportam aperfeiçoamentos frente às disposições insertas na Lei nº 13.675/2018 e demais diretrizes traçadas pela legislação de regência do tema, razão das recomendações listadas no Item 4, do Relatório de Auditoria Extraplano (peça 8).*
> *Tal fato restou incontroverso, na medida em que a Origem, em seus esclarecimentos, reconheceu e mostrou-se concorde com os apontamentos constantes do aludido relatório, como enfatizado pela Coordenadoria I em sua manifestação constante da peça 29, após criteriosa análise da documentação encaminhada.*
> *Nesse contexto, considerando o resultado da Auditoria Extraplano realizada pela Coordenadoria I, bem como as ponderações e sugestões alvitradas pela equipe (Peça 29), quer me parecer que o presente encontra-se em condições de ser submetido para conhecimento e deliberação de Vossa Excelência.*

8. A Procuradoria da Fazenda Municipal, na manifestação da peça 34, sob o argumento de que a presente Auditoria Programada alcançou seus objetivos, requereu o seu conhecimento e registro.

9. Finalmente, foram remetidos os autos à Secretaria-Geral para manifestação, tendo entendido (peças 36 e 37) que "a auditoria cumpriu os objetivos previstos e reúne condições de ser encaminhada ao Nobre Conselheiro Relator, para conhecimento e deliberação".

É o relatório.

VOTO

1. Tratam os autos de **Auditoria Extraplano** sobre Gestão da Segurança Pública, realizada com o objetivo de verificar a gestão do planejamento e articulação interinstitucional da Secretaria Municipal de Segurança Urbana, com base na Lei nº 13.675/18 e nas Diretrizes de Controle Externo nº 3213/2018/Atricon, que trata do Controle Externo na Gestão da Segurança Pública e a aderência das atividades da GCM à Lei nº 13.022/2014, denominado Estatuto das Guardas Municipais.

2. Durante a instrução processual, a Especializada abordou a questão da conformidade focada na aderência à Lei Federal nº 13.675/2018, que estabeleceu a Política Nacional de Segurança

Pública e Defesa Social, e o aspecto operacional ligado à racionalização do planejamento e utilização de recursos por parte da SMSU, com foco na Guarda Civil Municipal.

3. Nesse sentido, em que pese as informações trazidas pela Origem demonstrarem que vários esforços vêm sendo empreendidos no planejamento e na gestão da Segurança Pública Municipal, os apontamentos produzidos pela Equipe Auditora – de que o planejamento estratégico e a gestão da Secretaria Municipal de Segurança Urbana podem ser aperfeiçoados frente às disposições presentes na Lei nº 13.675/2018 e demais diretrizes traçadas pela legislação que rege o tema - não foram superados, motivo pelo qual foram apresentadas as recomendações listadas no Item 4 do Relatório de Auditoria Extraplano.

4. Na verdade, a manifestação da Origem demonstrou concordância com os achados do Relatório, além de trazer informações atualizadas sobre o andamento dos trabalhos direcionados à formatação do Plano de Segurança Urbana Municipal. A importância de um diálogo institucional foi reconhecida pela Origem e assim deve ser mantido.

5. Tendo em vista a pertinência das propostas apresentadas pela Auditoria, propostas estas voltadas ao aprimoramento do processo de planejamento da SMSU, serão feitas recomendações e determinações à Origem ao final deste voto.

6. Os pontos identificados que demandam melhoria podem ser assim discriminados:

> (i) colaboração incipiente entre a SMSU e o Governo Federal, que deve se nortear pelo estabelecido no Plano Nacional de Segurança Pública e Defesa Social (PNSPDS), instituído na Lei Federal nº 13.675/18;
> (ii) necessidade de um canal oficial e formal que possa suprir a SMSU com informações de outras Secretarias e Órgãos Municipais;
> (iii) o excelente Programa Guardiã Maria da Penha, destinado ao combate de violência contra as mulheres, precisa ser aperfeiçoado no que tange à coordenação com outros órgãos, falta de dimensionamento material e humano e ausência de publicidade.

7. Há de considerar o empenho da Origem, identificado pela Auditoria, na elaboração e formalização do Plano de Segurança Urbana Municipal (PSUM), principalmente em função da novidade deste tipo de procedimento e sua complexidade, sendo compreensível que tenha havido atrasos em função da pandemia.

8. Inobstante, é necessário que seja informado o andamento da elaboração do PSUM, assim como acerca da instituição do CMSP (Conselho Municipal de Segurança Pública) e a participação do Município no SUSP (Sistema Único de Segurança Pública) e seus sistemas.

9. Ante o exposto, com amparo nos pareceres da Subsecretaria de Fiscalização e Controle, 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, **CONHEÇO DA AUDITORIA EXTRAPLANO** realizada, para fins de registro, ressaltando que a alcançou seus objetivos.

10. **RECOMENDO** à Secretaria Municipal de Segurança Urbana (SMSU) que o Programa Guardiã Maria da Penha, destinado ao combate de violência contra as mulheres, seja aperfeiçoado no que tange à coordenação com outros órgãos, ao dimensionamento material e humano e à publicidade.

11. **DETERMINO**:

I - Que a Secretaria Municipal de Segurança Urbana (SMSU) informe a este Tribunal, no prazo de 60 dias, a evolução dos trabalhos relativos à elaboração do PMSP (Plano Municipal de Segurança Pública), a instituição do CMSP (Conselho Municipal de Segurança Pública) e a participação do município no SUSP (Sistema Único de Segurança Pública) e seus sistemas.

II - Que a Secretaria Municipal de Segurança Urbana (SMSU) informe a este Tribunal, no prazo de 60 dias, as medidas para criação de um canal oficial e formal que possa suprir a SMSU com informações de outras Secretarias e Órgãos Municipais;

III - O acompanhamento, pela Subsecretaria de Fiscalização e Controle, em autos próprios, do cumprimento do quanto deliberado.

Intime-se a Origem da presente decisão.

Publique-se.

Cumpridas as formalidades legais, ARQUIVEM-SE OS AUTOS.

Plenário Conselheiro Paulo Planet Buarque, 28 de setembro de 2022.

EDUARDO TUMA
Conselheiro Relator