II – ACÓRDÃO

Processo	-	TC/015131/2019
Auditada	-	Secretaria Municipal de Segurança Urbana/Guarda Civil Metropolitana
Objeto	-	Auditoria Extraplano – Gestão da Segurança Pública/Gestão e Transparência – Atender, no que tange à fiscalização da gestão da segurança pública, aos requisitos do programa Qualidade e Agilidade dos Tribunais de Contas – QATC, concebido pela Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil – Atricon, que busca uniformizar procedimentos e garantir amplo acesso do cidadão às informações dos órgãos públicos

3.217ª Sessão Ordinária

AUDITORIA EXTRAPLANO. SMSU. Atender a fiscalização da gestão da segurança pública, aos requisitos do programa Qualidade e Agilidade dos Tribunais de Contas, concebido pela ATRICON. 1. Não há previsão de ações específicas para três das 10 áreas mais expostas a crimes violentos. 2. No biênio 2019-2020, a Meta 10, Objetivo Estratégico 8, foi combater o comércio ilegal nas ruas, o que pode promover interrupções nas políticas públicas voltadas à segurança urbana em termos mais abrangentes. 3. O Plano Municipal de Segurança Pública, em 2020, deve considerar as principais ocorrências policiais e sua distribuição geográfica e também o contexto social e econômico das regiões afetadas, com atuação conjunta com outras políticas públicas municipais, intercâmbio de informações e integração com as Polícias Civil e Militar do Estado de São Paulo e com a Polícia Federal. 4. A transparência e a divulgação das ações e resultados da SMSU/GCM precisam ser reavaliados e melhorados. 5. O Conselho de Gestão precisa ser instalado. Art. 3º do Decr. Mun. 58.199/18. 6. Os controles internos da gestão de reposição, dimensionamento e distribuição da força de trabalho e das escalas de serviço e de cessão de pessoal são razoáveis e obedecem às prioridades definidas como Regiões Estratégicas para a Segurança Urbana e Programas Prioritários. 7. Não existe quadro próprio de pessoal efetivo para a área administrativa, que fica dependente da política municipal de gestão de pessoas para atender às suas atividades, o que prejudica o real dimensionamento das necessidades da Secretaria e a consequente reposição dos servidores, que fica a critério da PMSP/SG. 8. A falta de controles internos sobre a movimentação de pessoal dificulta a tomada de decisão e a transparência da gestão dos recursos humanos. 9. Os controles internos da gestão patrimonial, de logística e de infraestrutura, devem ser implantados via sistema informatizado. Port. SMSU 11/2019. 10. Não há transparência e publicidade da Política de Segurança Pública. 11. Os dados macros na cidade de São Paulo demonstram uma melhora nos indicadores em 2018, comparativamente a 2017, existindo, contudo, grande disparidade entre os distritos. CONHECIDA. DETERMINAÇÃO. 1. Promova as medidas necessárias à superação das constatações apresentadas. 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, acompanhando os pareceres da Subsecretaria de Fiscalização e Controle, da Assessoria Jurídica de Controle Externo, da Procuradoria da Fazenda Municipal e da Secretaria-Geral, em conhecer, para fins de registro, da presente auditoria extraplano, uma vez alcançado seu objetivo de verificar o atendimento aos requisitos do Programa Qualidade e Agilidade dos Tribunais de Contas (QATC 22).

ACORDAM, ainda, à unanimidade, em determinar o encaminhamento de ofício à Secretaria Municipal de Segurança Urbana, acompanhado de cópia do relatório da Coordenadoria VII (docs. 4 e 5), bem como deste Acórdão, para que promova as medidas necessárias à superação das constatações apresentadas, notadamente sobre os controles internos da gestão de pessoal, da gestão patrimonial, de logística e de infraestrutura e, ainda, quanto à ausência de transparência e publicidade sobre informações dos resultados alcançados e das ações realizadas pela Pasta.

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, 1º de junho 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

TC/015131/2019 – Secretaria Municipal de Segurança Urbana – Auditoria Extraplano (Gestão da Segurança Pública – Gestão e Transparência) – Atender aos requisitos do Programa Qualidade e Agilidade dos Tribunais de Contas, no que tange à fiscalização da gestão da segurança pública

RELATÓRIO

Trata-se de auditoria extraplano da gestão da segurança pública – gestão e transparência, realizada no âmbito da Secretaria Municipal de Segurança Urbana (SMSU), visando atender aos requisitos do Programa Qualidade e Agilidade dos Tribunais de Contas (QATC 22), concebido pela Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (Atricon), pretendendo avaliar a adequação dos controles.

A Coordenadoria VII da Secretaria de Fiscalização e Controle (SFC) desta Corte de Contas realizou a referida auditoria no período de 13.09.2019 a 09.12.2019, abrangendo os exercícios de 2016 a setembro/2019, adotando os seguintes procedimentos:

> (1) contextualizar a situação do Município na Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social, por meio de indicadores sobre segurança urbana;
> (2) verificar se o organograma atende às necessidades da SMSU;
> (3) analisar a razoabilidade da gestão de compras de materiais, veículos, equipamentos, armamentos e suprimentos (logística) em função das necessidades da SMSU e da Guarda Civil Metropolitana (GCM);
> (4) analisar a razoabilidade da gestão de reposição, dimensionamento e distribuição da força de trabalho e das escalas de serviço e de cessão de pessoal;
> (5) analisar a adequação da gestão da infraestrutura, manutenção predial e instalações, construção e ampliação de unidades;
> (6) verificar se os recursos orçamentários e financeiros segregados na função "Segurança Pública" foram suficientes para atender às demandas por segurança pública;
> (7) avaliar o grau de transparência e de publicidade da política de segurança pública do Município; - avaliar o nível de divulgação das estatísticas, informações e/ou serviços úteis à população.

O relatório de auditoria programada, elaborado pela Coordenadoria VII (peças 04 e 05), apresentou a seguinte conclusão:

> "Os dados macros da cidade de São Paulo demonstram uma melhora nos indicadores em 2018, comparativamente a 2017, em relação aos distritos mais e menos expostos a crimes violentos, mas há grande disparidade entre os distritos, o que requer uma política de segurança urbana diferenciada em cada região, levando em consideração o tipo de ocorrência policial mais comum em cada distrito.
> No âmbito municipal, o Decreto Municipal (DM) 52.649/11 e o Programa de Metas 2017-2020 não previram ações específicas para três

das 10 áreas mais expostas a crimes violentos (Vila Brasilândia, Campo Limpo e Jardim Arpoador).
De 2011 a abril/18, as Regiões Estratégicas para a Segurança Urbana eram as Inspetorias Regionais da República/25 de Março, da Sé, do Bom Retiro, da Avenida Paulista, da Mooca e da Consolação/Pacaembu. A partir de abril/18, passaram a ser as Inspetorias: do Bom Retiro, da Consolação/Pacaembu, da Sé/República, de Santana/Tucuruvi, da Vila Maria/Vila Guilherme e da Lapa.
No biênio 2017-2018, o Programa de Metas previu, dentre as Metas de Desenvolvimento Social, a Meta 10, que estabelecia: "Contribuir para redução dos crimes de oportunidade em 10% na Cidade de São Paulo".
No entanto, para o biênio 2019-2020, a Meta 10 teve seu escopo alterado, sendo denominada Objetivo Estratégico 8: "Combater o comércio ilegal nas ruas", com ampliação e qualificação das ações de fiscalização de comércio ilegal nas ruas e logradouros públicos do Triângulo Histórico, do Brás, da Zona Cerealista, da Avenida Paulista e em jogos e grandes eventos.
Desta forma, o enfoque da segurança urbana no município voltou-se precipuamente à coibição do comércio irregular. Essas mudanças de objetivos no Plano de Metas ou em outros instrumentos de regramento da SMSU podem promover interrupções nas políticas públicas voltadas à segurança urbana em termos mais abrangentes.
O Plano Municipal de Segurança Pública, que será elaborado em 2020, deve considerar as principais ocorrências policiais e sua distribuição geográfica e também o contexto social e econômico das regiões afetadas; com atuação conjunta com outras políticas públicas municipais nas áreas de educação, saúde, geração de emprego e renda, da extensão da rede de iluminação pública e do monitoramento por meio de câmeras de pontos considerados vulneráveis, do intercâmbio de informações e da elaboração de estratégias de ações integradas com as Polícias Civil e Militar do Estado de São Paulo e com a Polícia Federal.
De forma geral, a SMSU/GCM vem cumprindo seu papel institucional definido pela política pública municipal de segurança urbana, ainda que sua atuação, a partir do Plano de Metas 2019-2020, tenha sido reduzida.
No entanto, a falta de transparência e de divulgação de suas ações e dos resultados alcançados são itens que precisam ser reavaliados e melhorados.

A seguir, apresenta-se uma breve constatação de cada tópico analisado na presente auditoria que requer atuação da SMSU/GCM para equacioná-los, assim como manifestação conjunta da SG (especificamente para os tópicos 4.3a e 4.3b).
4.1. Situação do Município em Relação à Segurança Urbana
O Plano Municipal de Segurança Pública ainda não foi elaborado e está em fase de planejamento (subitem 3.5).
4.2. Estrutura Organizacional
O Conselho de Gestão, previsto na letra "d", do inciso III do art. 3º do

DM 58.199/18, não foi instalado (subitem 3.5.1).

4.3. Controles Internos da Gestão de Pessoal

Os controles internos da gestão de reposição, dimensionamento e distribuição da força de trabalho e das escalas de serviço e de cessão de pessoal são razoáveis e obedecem às prioridades definidas como "Regiões Estratégicas para a Segurança Urbana" e "Programas Prioritários", com alta concentração do efetivo nas áreas centrais da cidade e no combate ao comércio ambulante. Eventual carência de GCMs em outras regiões da cidade é coberta por horas extras.

Quanto aos controles existentes, ressalvam-se três pontos:

a) a SMSU não possui quadro próprio de pessoal efetivo para a área administrativa e depende da política municipal de gestão de pessoas para atender às suas atividades, o que prejudica o real dimensionamento das necessidades da Secretaria e a consequente reposição dos servidores, que fica a critério da PMSP/SG (subitem 3.7);

b) a falta de controles internos sobre a movimentação de pessoal da SMSU é um problema relevante que dificulta a tomada de decisão e a transparência da gestão dos recursos humanos. A falta de consistência das informações precisa ser avaliada pela SMSU e pela SG, responsável pelo sistema SIGPEC, fonte de informações da SMSU (subitem 3.5.3);

c) o efetivo fixo alocado no Tribunal de Contas do Município de São Paulo é excessivo, tendo em vista que o TCMSP não se enquadra como uma das prioridades definidas pela legislação municipal, não está localizado na região central da cidade e nem em área vulnerável sob o aspecto da segurança urbana (subitem 3.6.4).

4.4. Controles Internos da Gestão Patrimonial, de Logística e de Infraestrutura

Os controles internos da gestão patrimonial, de logística e de infraestrutura, embora existentes e diferentes em cada unidade gestora, devem ser implantados via sistema informatizado, conforme previsto na Portaria SMSU 11/2019, para padronizar procedimentos, para auxiliar na tomada de decisão, para priorizar os atendimentos em termos globais e para dar maior transparência às necessidades das áreas, tendo em vista que atualmente as solicitações são atendidas na medida em que há disponibilidade de recursos (subitem 3.8).

4.5. Transparência e Publicidade

No site da SMSU as informações estão desatualizadas, não tem mensuração das metas atingidas e dos resultados alcançados por exercício dos Programas e Projetos prioritários, não há dados para orientar eventuais usuários ou o cidadão a participar ou colaborar com alguma ação e não há divulgação das ações realizadas pela Pasta (subitens 3.10).

Também não são divulgadas as estatísticas das ocorrências criminais nos equipamentos públicos e aquelas divulgadas pela GCM podem ser maiores, já que se trata apenas de situações atendidas pela GCM e que geraram boletim de ocorrência (BO). Não há dados sobre situações atendidas pelos próprios servidores ou usuários dos equipamentos sem

> atuação dos GCMs nem geração de BO (subitem 3.11).
> Assim, não há transparência e publicidade da Política de Segurança Pública Municipal." (09.12.19 – peça 04)

A Assessoria Jurídica de Controle Externo (AJCE) sugeriu, antes de apresentar seu parecer final, que fosse dada oportunidade à Origem do exercício do contraditório e ampla defesa (art. 5º, LV, da CF/1988), "de modo que a Especializada possa corroborar ou superar seus apontamentos previamente à análise geral desta Assessoria Jurídica de Controle Externo."

Devidamente oficiada (peças 10, 11, 16 e 17), a Secretaria Municipal de Segurança Urbana, no entanto, não se manifestou, ante o que a Assessoria Jurídica de Controle Externo apresentou seu parecer final com a seguinte conclusão:

> "A análise dos autos permite-nos concluir que a Auditoria Extraplano alcançou seus objetivos e os fatos devidamente averiguados, bem como oferecida a oportunidade, por duas vezes, do contraditório à Origem.
> Verifica-se, portanto, que a Auditoria, com base nos exames documentais, na diligência realizada in loco e na legislação pertinente, ponderou suas conclusões de forma objetiva e eminentemente técnica, não havendo questões de ordem jurídica a serem resolvidas.
> Ante o exposto, entendemos, s.m.j., que a presente Auditoria Extraplano se encontra em condições de ser submetida à superior deliberação." (09.10.2020 – peças 22 e 23)

A Procuradoria da Fazenda Municipal (PFM), por sua vez, apresentou sua manifestação que, em síntese, vem a ser:

> "Embora a SMSU não tenha se manifestado nos autos, é possível verificar que os apontamentos da Auditoria não indicam nenhuma ilegalidade propriamente dita, tratando-se antes de ressalvas pontuais sobre aspectos formais de controle.
> Muito embora ainda se possa argumentar pela necessidade de incrementar alguns procedimentos, não há como negar que a Origem está trabalhando corretamente.
> Nesse sentido, inclusive, cumpre destacar que a própria Auditoria reconheceu que os dados macros na cidade de São Paulo demonstram uma melhora nos indicadores em 2018, comparativamente a 2017, e que a SMSU/GCM vem cumprindo seu papel institucional definido pela política pública municipal de segurança urbana (peça 4).
> Nada obsta, ainda nesse contexto, que os apontamentos e recomendações deste E. Tribunal sejam utilizados como importante ferramenta de auxílio para os necessários aprimoramentos.
>
> Diante do exposto, o quadro retratado nestes autos permite a conclusão de que a presente Auditoria Extraplano alcançou seus objetivos, razão porque, e dada a sua natureza adjetiva e instrumental – que prescinde de análise axiológica de mérito –, esta Procuradoria requer seja ela conhecida e registrada." (11.11.2020 – peças 25 e 26)

Por fim, a Secretaria-Geral (SG) apresentou e concluiu seu parecer como segue:

> "A Auditoria constatou que os dados macros demonstram melhora nos indicadores de 2018, quando comparados ao exercício anterior, existindo, contudo, grande disparidade entre os distritos.
>
> Concluiu que, de forma geral, a SMSU/GCM vem cumprindo seu papel institucional definido na política municipal de segurança Cód. 042 (Versão 05) 3 urbana, não obstante sua atuação tenha sido reduzida a partir do Plano de Metas 2019-2020.
>
> Por fim, consignou ressalvas acerca dos controles internos da gestão de pessoal bem como da gestão patrimonial, de logística e de infraestrutura, e, ainda quanto à ausência de transparência e publicidade sobre informações dos resultados alcançados e das ações realizadas pela Pasta.
>
> Diante do exposto, entendo, s.m.j, que a auditoria extraplano cumpriu os objetivos e reúne condições de ser encaminhada ao Nobre Conselheiro Relator, para conhecimento e deliberação, sem prejuízo das recomendações e determinações que forem consideradas pertinentes."

É o Relatório.

VOTO

Cabe consignar que a auditoria ora em exame visa atender aos requisitos do Programa Qualidade e Agilidade dos Tribunais de Contas (QATC), concebido pela Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (Atricon).

O QATC busca uniformizar procedimentos e garantir amplo acesso do cidadão às informações dos órgãos públicos. É composto por dois projetos: Resoluções-Diretrizes e Marco da Medição de Desempenho dos Tribunais de Contas (MMD-TC).

A presente auditoria pretende avaliar a gestão da segurança pública, um dos temas integrantes do Marco da Medição de Desempenho dos Tribunais de Contas (MMD-TC).

A Subsecretaria de Fiscalização e Controle, por meio de sua Coordenadoria VII, elegeu a Secretaria Municipal de Segurança Pública (SMSU) como objeto da auditoria.

A Lei Federal nº 13.675/18 disciplinou a organização e o funcionamento dos órgãos responsáveis pela segurança pública, criou a Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social (PNSPDS) e instituiu o Sistema Único de Segurança Pública (Susp).

Nos exames efetuados foram identificados aspectos relativos à competência e organização dos órgãos envolvidos, como quadro de pessoal e distribuição de recursos empenhados dentre os projetos e atividades, controles internos das gestões de pessoal, patrimonial, logística e de infraestrutura.

A Auditoria constatou que os dados macros demonstram melhora nos indicadores de 2018, quando comparados ao exercício anterior, existindo, contudo, grande disparidade entre os distritos.

Concluiu que, de forma geral, tanto a Secretaria Municipal de Segurança Urbana (SMSU), quanto a Guarda Civil Metropolitana (GCM), vêm cumprindo seu papel institucional definido na política municipal de segurança urbana, não obstante sua atuação tenha sido reduzida a partir do Plano de Metas 2019-2020.

Por fim, apresentou ressalvas acerca dos controles internos da gestão de pessoal, da gestão patrimonial, de logística e de infraestrutura e, ainda, quanto à ausência de transparência e

publicidade sobre informações dos resultados alcançados e das ações realizadas pela Pasta.

Tais informações foram conhecidas pela Assessoria Jurídica de Controle Externo que assinalou ter sido a Auditora realizada com base nos exames documentais, na diligência realizada *in loco* e na legislação pertinente, e que suas conclusões foram produzias de forma objetiva e eminentemente técnica, não havendo questões de ordem jurídica a serem resolvidas.

A Procuradoria da Fazenda Municipal requereu que a Auditoria fosse conhecida e registrada, tanto por ter alcançado seus objetivos, quanto por possuir natureza adjetiva e instrumental, o que dispensaria a análise de mérito.

A Secretaria-Geral, na mesma linha de entendimento dos demais órgãos desta Corte de Contas, considerou que a Auditoria em exame cumpriu os seus objetivos, reunindo, assim, condições de ser encaminhada à superior conhecimento e deliberação.

Ante todo o exposto, acompanho os pareceres da Subsecretaria de Fiscalização e Controle, da Assessoria Jurídica de Controle Externo, da Procuradoria da Fazenda Municipal e da Secretaria-Geral, e voto no sentido de conhecer, para fins de registro, da presente auditoria extraplano, uma vez alcançado seu objetivo de verificar o atendimento aos requisitos do Programa Qualidade e Agilidade dos Tribunais de Contas (QATC 22).

Ainda, que seja encaminhado ofício dirigido à Secretaria Municipal de Segurança Urbana (SMSU), acompanhado de cópia do relatório da Coordenadoria VII (docs. 4 e 5), bem como do acórdão a ser prolatado, informando-a do teor desta decisão, para que promova as medidas necessárias à superação das constatações apresentadas, notadamente sobre os controles internos da gestão de pessoal, da gestão patrimonial, de logística e de infraestrutura e, ainda, quanto à ausência de transparência e publicidade sobre informações dos resultados alcançados e das ações realizadas pela Pasta.

É como voto.

Plenário Conselheiro Paulo Planet Buarque, 01 de junho de 2022.

EDUARDO TUMA
Conselheiro Relator