



TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

Aviso nº 354 - GP/TCU

Brasília, 28 de abril de 2026.

Senhor Presidente,

Encaminho a Vossa Excelência, para conhecimento, cópia do Acórdão nº 999/2026 (acompanhado dos respectivos Relatório e Voto) proferido pelo Plenário deste Tribunal, na Sessão Ordinária de 22/4/2026, ao apreciar o TC-014.177/2025-0, da relatoria do Ministro Benjamin Zymler, bem como cópia da peça 153, nos termos do item 9.9 da referida Decisão.

O mencionado processo trata de relatório de auditoria cujo objetivo foi avaliar a eficiência, a efetividade e a governança dos processos de recepção, tratamento, integração e compartilhamento de dados no Sistema Nacional de Informações de Segurança Pública (Sinesp).

Atenciosamente,

(Assinado eletronicamente)

Vital do Rêgo
Presidente

A Sua Excelência o Senhor
Senador FLÁVIO BOLSONARO
Presidente da Comissão de Segurança Pública do Senado Federal
Brasília – DF

ACÓRDÃO Nº 999/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 014.177/2025-0
2. Grupo I – Classe de Assunto: V – Relatório de Auditoria
3. Órgãos/Entidades: Ministério da Justiça e Segurança Pública, Secretaria Nacional de Segurança Pública e Fundo Nacional de Segurança Pública
4. Responsáveis: Ricardo Lewandowski e Manoel Carlos de Almeida Neto
5. Relator: Ministro Benjamin Zymmler
6. Representante do Ministério Público: não atuou
7. Unidade técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Defesa Nacional e Segurança Pública (AudDefesa)
8. Representação legal: não há

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de relatório de auditoria cujo objetivo foi avaliar a eficiência, a efetividade e a governança dos processos de recepção, tratamento, integração e compartilhamento de dados no Sistema Nacional de Informações de Segurança Pública (Sinesp),

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão Plenária, por unanimidade, em:

9.1. determinar à Secretaria Nacional de Segurança Pública (Senasp/MJSP), com fundamento nos arts. 4º, inciso II, e 7º, § 3º, inciso I, da Resolução TCU 315/2020, que:

9.1.1. no prazo de 90 (noventa) dias, publique e mantenha atualizado, em portal público de acesso aberto, painel ou relatório que dê transparência à qualidade dos dados enviados pelas Unidades da Federação ao Sinesp, de forma análoga à Planilha de Qualidade dos Dados encaminhada a este Tribunal, com o objetivo de induzir os estados a aprimorar a completude e a consistência das informações transmitidas à Base Nacional de Boletins de Ocorrência, e em atendimento ao princípio da transparência ativa previsto no art. 8º, **caput** e § 1º, da Lei 12.527/2011;

9.1.2. no prazo de 120 (cento e vinte) dias, institua mecanismos, rotinas e/ou protocolos aptos a assegurar a completude da Base Nacional de Dados do Sinesp-Integração e dos boletins de ocorrência produzidos nos sistemas estaduais, em consonância com os objetivos de integração de dados do Sinesp previstos no art. 36, incisos I, III e IV, da Lei 13.675/2018;

9.1.3. no prazo de 180 (cento e oitenta) dias, apresente plano de ação destinado a, no médio prazo, integrar ao Sinesp dados e metadados de documentos relevantes do inquérito policial, para além dos boletins de ocorrência – a exemplo de laudos periciais e relatórios finais de inquérito –, com vistas a qualificar e completar os registros oriundos dos boletins de ocorrência e viabilizar indicadores como taxas de elucidação de crimes, em consonância com os objetivos de integração de dados do Sinesp previstos no art. 36, incisos I, III e IV, da Lei 13.675/2018;

9.2. determinar ao Ministério da Justiça e Segurança Pública (MJSP), com fundamento no art. 7º, § 3º, inciso I, e § 4º, da Resolução TCU 315/2020, nos arts. 6º, inciso I, 7º, 8º, inciso I, alínea “b”, e 36, inciso III, da Lei 13.675/2018, e no art. 3º, inciso III, do Decreto 10.046/2019, que, no prazo de 180 (cento e oitenta) dias, apresente plano de ação destinado à integração, na plataforma tecnológica do Sinesp, de bases de dados e sistemas relevantes para segurança pública, contendo as ações a serem tomadas, os responsáveis pelas ações e os prazos para implementação;

9.3. recomendar ao Ministério da Justiça e Segurança Pública (MJSP), com fundamento no art. 11 da Resolução TCU 315/2020, que revise o art. 9º, inciso II, alínea “b”, da Portaria MJSP 845/2019, de forma a estender a obrigatoriedade de transmissão dos boletins de ocorrência à Base Nacional de Dados do Sinesp-Integração a 100% das unidades policiais dos estados, incluídas as do interior, em consonância com os objetivos de integração de dados do Sinesp previstos no art. 36, incisos I, III e IV, da Lei 13.675/2018;

9.4. recomendar à Secretaria Nacional de Segurança Pública (Senasp/MJSP), com fundamento no art. 11 da Resolução TCU 315/2020, que:

9.4.1. dê prosseguimento ao desenvolvimento e à validação da solução de inteligência artificial voltada a aumentar a completude da Base Nacional de Boletins de Ocorrência, de forma a viabilizar a extração e a categorização de dados não parametrizados constantes dos boletins de ocorrência enviados pelos estados, observando-se os objetivos de integração de dados do Sinesp, previstos no art. 36, incisos I, III e IV, da Lei 13.675/2018;

9.4.2. avalie a conveniência e oportunidade de desenvolver e disponibilizar, em formato de capacitação à distância, curso voltado aos profissionais responsáveis pelo registro de boletins de ocorrência, abordando a importância, a utilidade e o impacto da qualidade e completude dos dados inseridos no Sinesp;

9.4.3. avalie a possibilidade de ajustar o fluxo de preenchimento do módulo Procedimentos Policiais Eletrônicos (PPE) no sentido de que o campo “Relato Histórico” seja apresentado no sistema como o primeiro a ser preenchido pelo agente policial;

9.4.4. estructure canais formais e permanentes de comunicação com os representantes estaduais, avaliando a conveniência de prever, inclusive, a indicação de ao menos um ponto focal por Unidade da Federação para interlocução contínua e direta com a Senasp;

9.4.5. oriente os estados a instituírem, internamente, fluxo organizado para coleta e consolidação de sugestões, críticas e necessidades dos usuários do Sinesp (policiais da ponta e gestores operacionais), de modo que tais insumos sejam encaminhados ao ponto focal estadual e, por seu intermédio, transmitidos de forma sistemática à Senasp para análise, priorização e eventual incorporação ao ciclo de aprimoramento do sistema;

9.4.6. avalie a conveniência e a oportunidade de dar transparência à fila de prioridades de desenvolvimento do Sinesp pelo Serpro, inclusive às demandas encaminhadas pelos pontos focais estaduais, por meio de instrumento acessível aos estados;

9.4.7. institua mecanismos de incentivos mais eficazes, voltados à melhoria da completude e qualidade dos dados e das de BO produzidos nos sistemas estaduais e transmitidos à Base Nacional do Sinesp-Integração, de forma a fortalecer a base de dados e, conseqüentemente, subsidiar políticas públicas mais eficazes na área de segurança pública, em consonância com o disposto no art. 36, incisos I e II, art. 37, § 1º, da Lei 13.675/2018 e no art. 10, parágrafo único, da Portaria MJSP 845/2019;

9.5. recomendar ao Ministério da Justiça e Segurança Pública, com fundamento no art. 11 da Resolução TCU 315/2020, que:

9.5.1. avalie a atualização do Decreto 9.489/2018 para ampliar a efetividade do ConSinesp, conferindo-lhe competências deliberativas exclusivamente em matérias técnicas previamente definidas em ato da DGI/Senasp;

9.5.2. avalie a atualização do Decreto 9.489/2018, relacionada à composição do ConSinesp, de modo a fortalecer esse Conselho em sua representatividade e sua capacidade de funcionar como verdadeiro fórum de articulação federativa, revendo em especial a representação dos estados nesse Conselho, bem como avaliando a criação de mecanismos que minimizem a insuficiência de engajamento e assiduidade de alguns de seus membros nas reuniões, o que fragiliza o caráter colegiado e técnico do órgão e reduz a legitimidade das decisões tomadas;

9.5.3. realize, no âmbito da gestão do Contrato 94/2022, firmado com o Serpro, estudo técnico preliminar (ETP) para dimensionar adequadamente o Sinesp-DaaS e negocie a revisão das cláusulas contratuais que impõem restrições quantitativas excessivas ou geram dependência operacional desproporcional, de modo a garantir a continuidade e disponibilidade das bases de dados de segurança pública acessadas por intermédio do Sinesp-DaaS;

9.5.4. avalie a conveniência e a oportunidade do redimensionamento organizacional da DGI/Senasp, com vistas a compatibilizar a estrutura de pessoal às responsabilidades e ao escopo nacional do Sinesp, mitigando riscos de descontinuidade e de perda de conhecimento técnico;

9.6. determinar à AudDefesa que monitore a implementação das recomendações inseridas nos subitens 9.4.4, 9.4.5, 9.4.7, 9.5.1 e 9.5.2 acima na ocasião da avaliação do cumprimento das determinações;

9.7. encaminhar cópia deste acórdão à Segecex para que oriente suas unidades a, em futuras fiscalizações sobre governança, incluir o Decreto 9.203/2017 nas matrizes de planejamento, garantindo que a política de governança federal seja sempre o norte balizador das análises deste Tribunal sobre eficiência e valor público;

9.8. encaminhar cópia do relatório de auditoria inserto à peça 153 aos tribunais de contas estaduais e ao Tribunal de Contas do Distrito Federal, para que possam avaliar a conveniência e a oportunidade de aprofundar a apuração das causas dos achados indicados em suas respectivas jurisdições;

9.9. encaminhar cópia do relatório de auditoria inserto à peça 153 à Comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado (CSPCCO) da Câmara dos Deputados, à Comissão de Segurança Pública (CSP) do Senado Federal e à Secretaria Nacional de Segurança Pública (Senasp) do Ministério da Justiça e Segurança Pública (MJSP); e

9.10. encaminhar cópia do relatório de auditoria inserto à peça 153 ao Serviço Federal de Processamento de Dados (Serpro), para que disponha antecipadamente de elementos para subsídio às eventuais negociações de ajustes contratuais necessários à melhoria das condições de acesso aos dados do Sinesp, nos termos da recomendação 9.5.3 acima.

10. Ata nº 13/2026 – Plenário.

11. Data da Sessão: 22/4/2026 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0999-13/26-P.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Vital do Rêgo (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler (Relator), Augusto Nardes, Bruno Dantas, Jorge Oliveira e Jhonatan de Jesus.

13.2. Ministros-Substitutos convocados: Marcos Bemquerer Costa e Weder de Oliveira.

13.3. Ministro-Substituto presente: Augusto Sherman Cavalcanti.

(Assinado Eletronicamente)
VITAL DO RÊGO
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
BENJAMIN ZYMLER
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA
Procuradora-Geral

DECLARAÇÃO DE VOTO

Senhor Presidente,
Senhor Ministro-Relator,
Senhores Ministros,
Senhora Procuradora-Geral,

Inicialmente, gostaria de louvar o excelente trabalho realizado pela Unidade de Auditoria Especializada em Defesa Nacional e Segurança Pública (AudDefesa), bem como a condução primorosa deste processo pelo eminente Ministro-Relator. A fiscalização em tela é de extrema sensibilidade para a segurança pública nacional, ao **lançar luz sobre as fragilidades na integração de dados do Sistema Nacional de Informações de Segurança Pública (Sinesp), ferramenta que deveria ser o pilar da inteligência estatal no combate à criminalidade.**

Para que se tenha clareza didática sobre a matéria, é fundamental compreender que o Sinesp não é apenas um repositório de boletins de ocorrência, mas o **sistema estruturante da Política Nacional de Segurança Pública.** O diagnóstico apresentado revela um cenário preocupante: a incompletude da base nacional, a fragmentação de sistemas estaduais e a ineficiência dos mecanismos de incentivo do Fundo Nacional de Segurança Pública (FNSP) impedem que o gestor público tome decisões baseadas em evidências. É inaceitável que, em pleno 2025, **a falta de interoperabilidade entre sistemas federais e estaduais ainda comprometa investigações criminais e a própria eficácia da persecução penal.**

Devo registrar que esta preocupação com a qualidade da informação e a integração federativa não é inédita nesta Corte. O relatório aponta, com precisão, que **a governança do sistema padece de uma estrutura centralizada e de um Conselho Gestor (ConSinesp)** que, na prática, carece de força deliberativa e representatividade. A alta rotatividade de pessoal técnico, composta majoritariamente por servidores mobilizados, coloca em risco a continuidade de uma política pública que deveria ser de Estado, e não de governo.

No que tange à governança, noto que a fundamentação do trabalho, embora tecnicamente robusta, deixou de explorar a aplicação do Decreto nº 9.203/2017, que instituiu a política de governança da administração pública federal. Ao analisar os sete achados de auditoria — **que vão desde a falha na articulação federativa até a descontinuidade técnica e a ineficiência na alocação de recursos do FNSP** —, torna-se evidente que **a raiz desses problemas reside na ausência de uma coordenação centralizada e estratégica.** O impacto do funcionamento do Comitê Interministerial de Governança (CIG), criado por este normativo, não poderia ser ignorado por esta Corte, pois **inoperância desse colegiado no atual governo parece ser o fator determinante para a fragmentação e o desalinhamento que ora identificamos.** Nesse sentido, Senhor Presidente, permito-me **sugerir a Vossa Excelência que, em futuras fiscalizações de governança, seja incentivada a inclusão expressa deste decreto em nossas matrizes de planejamento,** garantindo que a política de governança federal seja sempre o norte balizador das nossas análises de eficiência e valor público.

Ante o exposto, acompanho as determinações e recomendações propostas pelo relator, reforçando o entendimento de que o aprimoramento da governança de dados no Sinesp é condição **sine qua non** para a efetividade da segurança pública em nosso País.

TCU, Sala das Sessões, em 22 de abril de 2026.

JOÃO AUGUSTO RIBEIRO NARDES

Ministro do TCU

VOTO

Trata-se de relatório de fiscalização, na modalidade auditoria operacional, cujo objetivo foi avaliar a eficiência, a efetividade e a governança dos processos de recepção, tratamento, integração e compartilhamento de dados no Sistema Nacional de Informações de Segurança Pública (Sinesp).

2. O foco foi identificar fragilidades e apontar melhorias que contribuam para a qualidade, a interoperabilidade e a confiabilidade das informações utilizadas na gestão da segurança pública.

3. A auditoria abrangeu os exercícios de 2024 e 2025 e as unidades auditadas foram o Ministério da Justiça e Segurança Pública, a Secretaria Nacional de Segurança Pública e o Fundo Nacional de Segurança Pública.

4. A metodologia adotada baseou-se em critérios de priorização, com abordagem que permitiu que o trabalho fosse realizado em camadas, com foco nos riscos mais críticos e de maior impacto sobre a efetividade do sistema. A priorização dos riscos foi fundamentada em critérios de importância e auditabilidade, enquanto as técnicas de auditoria incluíram oficinas, painéis de referência, testes específicos e análise documental.

5. Ademais, foram realizadas visitas técnicas aos Estados do Ceará, da Bahia e do Mato Grosso para observar, **in loco**, o funcionamento dos sistemas estaduais de registro, tratamento e utilização de dados de segurança pública e coletar evidências para os achados da auditoria. A seleção dessas localidades atendeu a critérios definidos no planejamento, que buscou comparar diferentes modelos: um estado com sistema próprio de gestão de ocorrências (Ceará) e outro que utiliza o Sinesp-PPE (Bahia), ambos com apoio operacional e institucional de seus tribunais de contas. A visita ao Mato Grosso, por sua vez, foi motivada pelo interesse em analisar sistema próprio inteiramente desenvolvido e gerido pelo estado, sem terceirização.

II – Contextualização

6. O Sinesp tem como finalidade armazenar, tratar e disponibilizar dados e informações que auxiliem a formulação, a implementação, a execução, o acompanhamento e a avaliação das políticas relacionadas à segurança pública, ao sistema prisional, à execução penal e ao enfrentamento do tráfico de drogas.

7. Para cumprir esses objetivos, o sistema dispõe de plataforma tecnológica com soluções voltadas à integração e à disponibilização de dados e informações, além de funcionalidades para registro de ocorrências, procedimentos policiais e consultas operacionais, investigativas e estratégicas. A implementação ocorre em cooperação com os entes federados, que são responsáveis pelo envio de dados.

8. Os principais beneficiários do Sinesp são, em primeiro plano, os formuladores de políticas e as forças de segurança, que dependem de dados confiáveis para a tomada de decisões efetivas, bem como para prevenir e reprimir a criminalidade. Em perspectiva mais ampla, a sociedade brasileira é a destinatária final dos ganhos de eficiência na aplicação de recursos públicos e da melhoria da segurança pública.

9. A Lei 13.675/2018, que institui o Sistema Único de Segurança Pública (Susp) e a Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social (PNSPDS), estabelece, em seu art. 8º, que o Sinesp constitui meio e instrumento para a implementação dessa política.

10. O Plano Nacional de Segurança Pública e Defesa Social 2021–2030 (PNSP), instituído pelo Decreto 10.822/2021, reforça essa diretriz ao apontar a necessidade de não apenas robustecer os dados já coletados pelo Sinesp, mas também ampliar e aperfeiçoar o seu rol de insumos. Nesse sentido, a Ação Estratégica 7 (AE7) do Plano Nacional de Segurança Pública e Defesa Social 2021-2030

estabelece como prioridade nacional a padronização tecnológica, a integração e o compartilhamento qualificado dos dados de segurança pública.

11. Assim, a presente auditoria contribui diretamente para o avanço da AE7 ao identificar fragilidades que limitam o pleno funcionamento do Sinesp, bem como ao formular propostas de aprimoramento voltadas a consolidá-lo como plataforma nacional de dados em segurança pública.

III – Achados da auditoria

12. São resumidos, a seguir, os sete achados da auditoria.

III.1. Deficiências na recepção e no envio de Boletins de Ocorrência (BO) à Base Nacional

13. A Lei 13.675/2018 e o Decreto 9.489/2018 estabelecem o Sinesp como ferramenta para coletar, sistematizar e compartilhar dados entre os entes federativos, mas a incompletude dos registros compromete sua utilidade. A análise revelou que muitos estados não enviam todos os boletins de ocorrência (BO) registrados em seus sistemas, e, mesmo quando enviados, os dados podem estar em campos não parametrizados, dificultando sua utilização para análise estatística e inteligência policial.

14. Além disso, a Portaria MJSP 845/2019 limita a obrigatoriedade de envio integral de BO às unidades policiais das capitais, excluindo as do interior, o que agrava a lacuna de informações.

15. Outro problema identificado foi a ausência de mecanismos de verificação por parte da Secretaria Nacional de Segurança Pública (Senasp) para garantir que todos os BO produzidos nos estados sejam transmitidos ao Sinesp. A auditoria constatou que não há sistemas ou rotinas que confrontem o número total de boletins produzidos com os registros recebidos, o que impede a detecção de lacunas. Ademais, a qualidade dos dados enviados varia significativamente entre os estados devido a problemas como limitações tecnológicas, governança local e falta de padronização.

16. Ademais, os incentivos financeiros do Fundo Nacional de Segurança Pública (FNSP) mostraram-se insuficientes para induzir melhorias na qualidade dos dados, enquanto barreiras contratuais e operacionais na relação com o Serviço Federal de Processamento de Dados (Serpro) restringem o uso pleno das informações. Foi observada, ainda, a baixa integração do Sinesp com outras bases federais relevantes, como a Solução Automatizada de Identificação Biométrica (ABIS), o Sistema de Gerenciamento Militar de Armas (Sigma) e o Banco Nacional de Mandados de Prisão (BNMP), o que impacta negativamente as investigações e a formulação de políticas públicas.

17. A equipe de fiscalização verificou, também, que a gestão do Sinesp enfrenta alta rotatividade de servidores mobilizados, o que compromete a continuidade operacional e a retenção de conhecimento técnico.

18. Quanto a este achado, a proposta foi no sentido de:

a) determinar à Senasp que:

a.1) no prazo de 90 dias, publique e mantenha atualizado, em portal público de acesso aberto, painel ou relatório que dê transparência à qualidade dos dados enviados pelas unidades federativas ao Sinesp, conforme previsto na Lei de Acesso à Informação (Lei 12.527/2011);

a.2) no prazo de 120 dias, institua mecanismos, rotinas e protocolos para assegurar a completude da Base Nacional de Boletins de Ocorrência (BNBO), garantindo o envio integral dos BO produzidos nos sistemas estaduais;

a.3) no prazo de 180 dias, apresente plano de ação para integrar ao Sinesp dados e metadados de documentos relevantes do inquérito policial, como laudos periciais e relatórios finais, com vistas a qualificar e completar os registros oriundos dos BO;

b) recomendar à Senasp que:

b.1) revise a Portaria MJSP 845/2019, estendendo a obrigatoriedade de transmissão dos BO à BNBO para todas as unidades policiais do estado, incluídas as do interior;

b.2) dê prosseguimento ao desenvolvimento e à validação de soluções de inteligência artificial para aumentar a completude da BNBO, com foco na extração e categorização de dados não parametrizados;

b.3) desenvolva e disponibilize curso de capacitação à distância para os profissionais responsáveis pelo registro de BO, abordando a importância e o impacto da qualidade dos dados inseridos no Sinesp;

b.4) avalie a possibilidade de ajustar o fluxo de preenchimento do módulo Procedimentos Policiais Eletrônicos (PPE), priorizando o campo “Relato Histórico” como o primeiro a ser preenchido, conforme boa prática observada no estado do Mato Grosso; e

c) encaminhar aos tribunais de contas estaduais cópia deste relatório, para que avaliem a conveniência e oportunidade de aprofundar a apuração das causas do não envio completo e consistente dos dados ao Sinesp em suas respectivas jurisdições.

III.2. Fragilidades de governança e de articulação federativa, dificultando a coordenação entre União e estados na gestão do Sinesp

19. A auditoria identificou que os sistemas estaduais foram desenvolvidos para atender demandas locais e, em muitos casos, possuem funcionalidades mais adequadas às realidades operacionais de cada estado. Contudo, há receios por parte dos estados em aderir integralmente ao Sinesp, incluindo preocupações com perda de autonomia, acesso limitado aos próprios dados, custos de adaptação, dependência tecnológica do Serpro e incompatibilidades jurídicas e operacionais.

20. Além disso, a fiscalização apontou que os mecanismos de articulação interfederativa e sensibilização para adesão ao Sinesp são pouco estruturados. Embora existam iniciativas como a “Jornada de Integração de Dados” e o contato direto entre técnicos estaduais e o Ministério da Justiça e Segurança Pública (MJSP), essas ações são pontuais e carecem de processos sistemáticos de priorização e acompanhamento das demandas dos estados. A ausência de canais formais e permanentes de comunicação com os estados é uma das causas que limita a transparência e o engajamento no aprimoramento do sistema.

21. Outro ponto crítico apontado foi a estruturação do Conselho Gestor do Sinesp (ConSinesp), que, apesar de ser o órgão consultivo responsável por propor padrões e metodologias para a integração de dados, enfrenta limitações em sua representatividade e efetividade.

22. A composição do ConSinesp, com apenas um representante por região geográfica e forte concentração de poder decisório no governo federal, compromete sua capacidade de funcionar como um verdadeiro fórum de articulação federativa. Além disso, a baixa assiduidade e engajamento dos membros enfraquece o caráter colegiado do órgão.

23. Quanto a este achado, a proposta foi no sentido de:

a) recomendar à Senasp que:

a.1) estruture canais formais e permanentes de comunicação com os representantes estaduais, avaliando a conveniência de prever, inclusive, a indicação de ao menos um ponto focal por Unidade da Federação para interlocução contínua e direta com a Senasp;

a.2) oriente os estados a instituírem, internamente, fluxo organizado para coleta e consolidação de sugestões, críticas e necessidades dos usuários do Sinesp (policiais da ponta e gestores operacionais), de modo que tais insumos sejam encaminhados ao ponto focal estadual e, por seu intermédio, transmitidos de forma sistemática à Senasp para análise, priorização e eventual incorporação ao ciclo de aprimoramento do sistema;

a.3) avalie a conveniência e a oportunidade de dar transparência à fila de prioridades de desenvolvimento do Sinesp pelo Serpro, inclusive às demandas encaminhadas pelos pontos focais estaduais, por meio de instrumento acessível aos estados; e

b) recomendar ao Ministério da Justiça e Segurança Pública que avalie a atualização do Decreto 9.489/2018 relacionada à composição do ConSinesp, de modo a fortalecer esse conselho em sua representatividade e sua capacidade de funcionar como verdadeiro fórum de articulação federativa, revendo, em especial, a representação dos estados nesse Conselho, bem como avaliando a criação de mecanismos que minimizem a insuficiência de engajamento e assiduidade de alguns membros nas reuniões desse Conselho.

III.3. Baixa efetividade do uso dos recursos do FNSP como instrumento indutor de melhorias na qualidade dos dados

24. Segundo a equipe de auditoria, o Fundo Nacional de Segurança Pública (FNSP), criado pela Lei 13.756/2018, tem como objetivo apoiar ações de segurança pública nos estados e no Distrito Federal.

25. Os repasses do Fundo dividem-se em duas modalidades: (i) transferências obrigatórias: são destinadas diretamente aos fundos estaduais ou distritais, equivalendo a, no mínimo, 50% das receitas das loterias alocadas ao FNSP; e (ii) transferências voluntárias: correspondem às receitas restantes do Fundo, possíveis de execução direta pela União ou mediante instrumentos como convênios. Para acessar os recursos, os entes federados devem cumprir condições obrigatórias, como integração ao Sinesp e envio regular de dados padronizados. Além disso, a Portaria MJSP 845/2019 detalha esses critérios e introduz prazos específicos para que os requisitos sejam cumpridos.

26. Foram identificados problemas no cumprimento das exigências por parte dos estados, tais como dados incompletos e de baixa qualidade enviados ao Sinesp. Essa falha compromete tanto a gestão integrada de segurança pública quanto a formulação de políticas baseadas em evidências. Apesar de previstos na legislação mecanismos de incentivo e rateio vinculados à qualidade dos dados, eles têm se mostrado ineficazes.

27. Consoante relatado na auditoria, a Secretaria Nacional de Segurança Pública utiliza, atualmente, o Sistema de Acompanhamento de Implantação e Expansão (SAIE) para monitorar a adimplência dos entes no cumprimento das condições. Contudo, limitações na ferramenta foram apontadas, como a impossibilidade de gerar relatórios retroativos, tornando os controles menos eficientes. Da mesma forma, apesar de os critérios iniciais de adimplência terem sido cumpridos, não houve avanço na adoção de padrões para avaliar a qualidade dos dados transmitidos.

28. A equipe observou, ainda, que os incentivos financeiros do FNSP, especialmente os vinculados à qualidade dos dados, não são significativos a ponto de motivar efetivamente melhorias nos BO transmitidos. A discrepância entre os valores oferecidos e os custos de investimento necessários limita a capacidade dos estados em aprimorar a qualidade informacional.

29. Quanto a este achado, a proposta foi no sentido de recomendar à Senasp que institua mecanismos de incentivos mais eficazes, voltados à melhoria da completude e da qualidade dos dados e informações de BO produzidos nos sistemas estaduais e transmitidos à Base Nacional do Sinesp-Integração, de forma a fortalecer a base de dados e, conseqüentemente, subsidiar políticas públicas mais eficazes na área de segurança pública.

III.4. Restrições contratuais e operacionais na relação com o Serpro, que limitam a disponibilidade e o acesso aos dados pelos usuários

30. Consoante o relatório de auditoria, o Serviço Federal de Processamento de Dados (Serpro) desempenha papel crucial junto ao Ministério da Justiça e Segurança Pública (MJSP) na manutenção e

operacionalização do Sinesp, garantindo o armazenamento, a custódia e a integração dos dados que subsidiam políticas públicas de segurança em nível nacional.

31. Contudo, foram identificadas fragilidades operacionais no sistema Sinesp-DaaS, como indisponibilidades, falhas técnicas e limitações contratuais, que prejudicam o acesso a bases de dados e comprometem tanto a produtividade das secretarias de segurança pública quanto a execução de metas institucionais.

32. Assim, propôs-se recomendar ao MJSP, no âmbito da gestão do contrato firmado com o Serpro, que realize estudo técnico preliminar para dimensionar adequadamente o Sinesp-DaaS e negocie com o Serpro a revisão das cláusulas contratuais que impõem restrições quantitativas excessivas ou geram dependência operacional desproporcional, de modo a garantir a continuidade e a disponibilidade das bases de dados de segurança pública acessadas por intermédio do sistema.

III.5. Baixa integração do Sinesp com outras bases e sistemas federais relevantes

33. Esse achado cuidou da integração e da interoperabilidade do Sinesp e dos desafios relacionados à fragmentação e insuficiência de dados essenciais para investigações e políticas públicas de segurança.

34. A equipe de fiscalização destacou que a ausência de plena integração entre o Sinesp e sistemas federais relevantes, como a Solução Automatizada de Identificação Biométrica (ABIS), o Banco Nacional de Mandados de Prisão (BNMP), o Sistema de Gerenciamento Militar de Armas (Sigma) e o Sistema Nacional de Armas (Sinarm), reduz a eficácia operacional das forças de segurança estaduais. Essa fragmentação exige esforços técnicos redundantes e negociações bilaterais entre União e estados, comprometendo a eficiência e o acesso uniforme às informações.

35. Entre outros problemas identificados, estão a dependência de acordos pontuais, a inexistência de um plano de ação estruturado pela Senasp para a integração tecnológica e a falta de previsibilidade nos cronogramas das iniciativas em andamento. Citou-se, ainda, a importância crítica desses sistemas para a análise de riscos e concessão de medidas protetivas em casos de violência doméstica, bem como para o suporte às investigações e ao controle de apenados.

36. Sobre o tema, registrou-se que este Tribunal já recomendou medidas para solucionar essas deficiências (**vide** Acórdão 2.649/2022), mas que os avanços permanecem insuficientes.

37. Considerando o impacto direto que a interoperabilidade e o compartilhamento de dados têm na eficiência e eficácia das ações de segurança pública e investigação criminal, a proposta da equipe de auditoria foi determinar ao Ministério da Justiça e Segurança Pública que, no prazo de 180 dias, apresente plano de ação destinado à integração, na plataforma tecnológica do Sinesp, de bases de dados e sistemas relevantes para segurança pública, contendo as ações a serem tomadas, os responsáveis pelas ações e os prazos para implementação.

III.6. Impossibilidade de assegurar a confiabilidade das estatísticas oficiais, em razão da ausência de mecanismos de verificação, validação e transparência sobre a qualidade das informações enviadas pelas UF

38. O Sinesp-VDE (Validador de Dados Estatísticos) é uma das soluções da Plataforma Sinesp criada para inserção, consolidação, homologação/validação e consulta dos Dados Nacionais de Segurança Pública. Esses dados são informados mensalmente pelos Gestores Estaduais de Estatística das 27 Unidades Federativas (UF), com disponibilização pública regular no portal do MJSP. O objetivo é garantir padronização e comparabilidade nacional para apoiar diagnóstico, gestão e transparência.

39. A equipe de auditoria detectou fragilidades no sistema Sinesp-VDE, evidenciadas pela impossibilidade de assegurar a veracidade, completude e integridade dos dados estatísticos enviados pelas UF.

40. As causas do problema incluem a baixa desagregação dos dados, a heterogeneidade metodológica entre os estados e a ausência de mecanismos sólidos de conferência. As deficiências impactam negativamente o planejamento governamental, a formulação de políticas públicas baseadas em evidências e a taxa de elucidação de crimes.

41. Entre os desafios apresentados, a auditoria salientou a necessidade de harmonização metodológica entre as UF e o aprimoramento das bases estatísticas por meio do fortalecimento do Sinesp-Integração, proposta já citada em achados anteriores. Para a equipe de auditoria, embora o Sinesp-VDE desempenhe papel transitório na consolidação dos dados estatísticos, sua relevância depende da implementação de melhorias estruturais que garantam maior confiabilidade nas informações produzidas em segurança pública.

42. A equipe de fiscalização considerou não caber encaminhamento específico relacionado ao presente achado, uma vez que as fragilidades identificadas reforçam, em essência, o caráter provisório do Sinesp-VDE e a necessidade de transição para o modelo em que as estatísticas nacionais de segurança pública sejam geradas a partir do Sinesp-Integração, o que será possível quando sanadas as deficiências apontadas no achado 1.

III.7. Fragilidades na estrutura de pessoal responsável pela gestão do Sinesp, com capacidade técnica e quantitativa aquém das necessidades do sistema

43. Nesse achado, foi indicada a insuficiência no quadro técnico da gestão do Sinesp e a alta dependência de servidores mobilizados por estados. Esse cenário propicia alta rotatividade de profissionais, com sucessivos pedidos de retorno, aposentadorias e desligamentos, comprometendo a continuidade operacional e a retenção de conhecimento técnico essencial para sustentar o sistema em escala nacional.

44. Conforme apurado na auditoria, a estrutura atual é composta por 62 profissionais, sendo a maioria servidores mobilizados (42), além de servidores efetivos, comissionados, terceirizados e estagiários. Entre 2022 e 2025, foram registradas 20 desmobilizações, demonstrando fragilidades administrativas e institucionais, amplificadas por ausência de mecanismos efetivos de retenção, substituição e continuidade técnica.

45. Embora a Portaria Senasp/MJSP 627/2025 tenha estabelecido normas para mobilização e prorrogação de vínculos temporários, ela não eliminou os riscos relacionados à dependência estrutural de vínculos não permanentes. As lacunas incluem ausência de requisitos técnicos específicos para concursos públicos e desproporção entre o efetivo permanente e o mobilizado.

46. Com a gestão sendo realizada por uma estrutura comparável à de unidades estaduais, apesar das responsabilidades nacionais do sistema, recomenda-se que o MJSP analise o redimensionamento organizacional da Senasp. Tal medida busca compatibilizar sua estrutura às demandas e mitigar os riscos de descontinuidade operacional e perda de conhecimentos técnicos essenciais para o alcance dos objetivos estratégicos do Sinesp previstos no Plano Nacional de Segurança Pública.

47. A proposta da equipe técnica foi recomendar ao Ministério da Justiça e Segurança Pública que avalie a conveniência e a oportunidade do redimensionamento organizacional da Diretoria de Gestão e Integração de Informações da Secretaria Nacional de Segurança Pública (DGI/Senasp), com vistas a compatibilizar a estrutura de pessoal às responsabilidades e ao escopo nacional do Sinesp, mitigando riscos de descontinuidade e de perda de conhecimento técnico.

IV – Exame de mérito

48. Endosso a proposta de encaminhamento oferecida pela AudDefesa.

49. Como visto, o relatório de auditoria identificou diversas fragilidades que comprometem a eficiência, a efetividade e a governança do Sinesp.

50. O primeiro achado (incompletude dos dados criminais na base nacional de registros de BO) revelou problemas como envio insuficiente de boletins de ocorrência pelos estados, ausência de exigências legais e falhas nos mecanismos de recepção e extração. A falta de integração de documentos relevantes do inquérito policial foi apontada como um agravante da situação.

51. O segundo achado (governança e articulação federativa debilitadas) revelou que a fragmentação dos sistemas estaduais e a insuficiência de atuação do Conselho Gestor do Sinesp (ConSinesp) comprometem a interoperabilidade e padronização dos dados, ao passo que o terceiro achado (recursos financeiros insuficientes) indicou que os incentivos provenientes do FNSP não possuem força indutora para melhorar a qualidade dos dados inseridos no Sinesp.

52. O quarto (barreiras operacionais e contratuais), quinto (baixa integração com outras bases de dados) e sexto (inconsistência no sistema de validação de dados estatísticos) achados apontaram para a existência de problemas que refreiam o potencial do Sinesp, limitam a confiabilidade das estatísticas oficiais e prejudicam investigações e operações policiais.

53. O sétimo achado (fragilidades na força de trabalho), por fim, demonstrou que a existência de dependência em relação a servidores cedidos pelos estados e a ausência de quadro técnico fixo na Senasp causam descontinuidade no suporte técnico ao Sinesp.

54. Observa-se, portanto, que os achados apontam não apenas deficiências operacionais, mas também profundas fragilidades institucionais e de governança, que dificultam a consolidação do Sinesp como uma ferramenta estratégica para políticas públicas de segurança. Essas lacunas sublinham a necessidade de uma abordagem integrada e coordenada entre União e estados, considerando que muitos desafios apontados decorrem da fragmentação de sistemas e da carência de articulação federativa.

55. Além disso, a dependência tecnológica em relação ao Serpro e a ausência de critérios legais robustos para a integração de dados destacaram-se como vulnerabilidades críticas.

56. Embora a auditoria sob exame não tenha identificado irregularidades específicas, os achados expõem lacunas relevantes na estrutura de governança, interoperabilidade de sistemas e processos operacionais do Sinesp.

57. Diante das constatações relatadas, endosso as determinações e as recomendações, as quais buscam o fortalecimento da governança, o aprimoramento dos dados e a operacionalização eficiente do sistema, visando superar os desafios de integração e de articulação entre União e estados e reforçar sua capacidade de subsidiar políticas públicas de segurança e inteligência policial.

58. Ademais, as medidas ora sugeridas demonstram que o fortalecimento das capacidades institucionais do Sinesp é essencial para assegurar a confiabilidade dos dados e impulsionar políticas públicas baseadas em evidências, razão pela qual este relatório deve ser visto como um passo importante para promover eficiência e efetividade na segurança pública.

Ante o exposto, voto por que o Tribunal adote o acórdão que ora submeto à apreciação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 22 de abril de 2026.

BENJAMIN ZYMLER
Relator

GRUPO I – CLASSE V – Plenário

TC 014.177/2025-0

Natureza: Relatório de Auditoria

Órgãos/Entidades: Ministério da Justiça e Segurança Pública, Secretaria Nacional de Segurança Pública e Fundo Nacional de Segurança Pública

Responsáveis: Ricardo Lewandowski e Manoel Carlos de Almeida Neto

Representação legal: não há

SUMÁRIO: RELATÓRIO DE AUDITORIA OPERACIONAL. AVALIAÇÃO DA EFICIÊNCIA, DA EFETIVIDADE E DA GOVERNANÇA DOS PROCESSOS DE RECEPÇÃO, TRATAMENTO, INTEGRAÇÃO E COMPARTILHAMENTO DE DADOS NO SISTEMA NACIONAL DE INFORMAÇÕES DE SEGURANÇA PÚBLICA. IDENTIFICAÇÃO DE OPORTUNIDADES DE APRIMORAMENTO. DETERMINAÇÕES. RECOMENDAÇÕES. CIÊNCIA.

RELATÓRIO

Adoto como relatório, com alguns ajustes de forma, a instrução elaborada no âmbito da Unidade de Auditoria Especializada em Defesa Nacional e Segurança Pública (AudDefesa), inserida à peça 153:

“I. INTRODUÇÃO

1. *Os resultados do Marco de Medição de Desempenho dos Tribunais de Contas (MMD-TC 2024) indicaram que o tema ‘fiscalização e auditoria da gestão da segurança pública nacional’ obteve a menor pontuação entre todas as áreas avaliadas no âmbito do controle externo.*

2. *Nesse contexto, o Instituto Rui Barbosa (IRB) consultou o TCU sobre a possibilidade de atuação conjunta na área de segurança pública, por meio da Rede Integrar, com vistas a reverter esse cenário e a fortalecer o controle sobre a política nacional. Entre os diversos temas com potencial de atuação coordenada entre os Tribunais de Contas, verificou-se que auditoria sobre o Sistema Nacional de Informações de Segurança Pública (Sinesp) – cujos desafios possuem natureza interfederativa – apresentava-se como objeto com o maior potencial.*

3. *Dessa forma, com o apoio da Secretaria de Relações Institucionais do TCU (SRI/TCU) e no âmbito da Rede Integrar, realizou-se levantamento de interesse entre os tribunais de contas para atuação conjunta sobre o tema. Como resultado, 12 (doze) tribunais aderiram a esta fiscalização: TCDF, TCE-BA, TCE-MS, TCE-RS, TCE-AP, TCE-CE, TCE-GO, TCE-PB, TCE-PR, TCE-PE, TCE-RN e TCE-RO.*

4. *Assim, no âmbito do TCU, e em cumprimento à deliberação constante do Despacho de 24/6/2025 do Min. Benjamin Zymler (TC 011.124/2025-3), realizou-se auditoria operacional no Ministério da Justiça e Segurança Pública, no período de 27/6/2025 a 28/11/2025, com o objetivo de avaliar a eficiência, a efetividade e a governança dos processos de recepção, tratamento, integração e compartilhamento de dados no Sinesp, identificar possíveis fragilidades e propor melhorias que assegurem a confiabilidade, a tempestividade e a utilidade das informações para o planejamento e a execução de políticas de segurança pública.*

5. *A metodologia adotada nesta auditoria foi estruturada com base em critérios de priorização, alinhados ao conceito de MVP (**Minimum Viable Product**) e ao método ágil. Essa*

abordagem permitiu que o trabalho fosse realizado em camadas, com foco nos riscos mais críticos e de maior impacto sobre a efetividade do sistema.

6. A priorização dos riscos foi fundamentada em critérios de importância e auditabilidade, enquanto as técnicas de auditoria incluíram oficinas, painéis de referência, testes específicos e análise documental. O Apêndice III – Metodologia abrange detalhes sobre os critérios, técnicas e procedimentos adotados, bem como a conformidade com as normas aplicáveis.

*7. Ademais, o TCU realizou visitas técnicas aos estados do Ceará, da Bahia e do Mato Grosso para observar, **in loco**, o funcionamento dos sistemas estaduais de registro, tratamento e utilização de dados de segurança pública e coletar evidências para os achados da auditoria. A seleção das localidades atendeu a critérios definidos no planejamento, que buscou comparar diferentes modelos: um estado com sistema próprio de gestão de ocorrências (Ceará) e outro que utiliza o Sinesp-PPE (Bahia), ambos com apoio operacional e institucional de seus Tribunais de Contas. A visita ao Mato Grosso, por sua vez, foi motivada pelo interesse em analisar sistema próprio inteiramente desenvolvido e gerido pelo Estado, sem terceirização.*

8. Além disso, a postura colaborativa, diligente e profissional da equipe da DGI/Senasp revelou-se decisiva para o adequado desenvolvimento dos trabalhos. Em fiscalizações dessa natureza, conduzidas no âmbito do TCU, o caráter cooperativo entre as equipes constitui elemento essencial para a compreensão aprofundada dos processos, o acesso tempestivo e confiável às informações e, por conseguinte, o alcance dos objetivos previstos.

9. Os trabalhos foram realizados em conformidade com as Normas de Auditoria do Tribunal de Contas da União (Portaria TCU 280, de 8 de dezembro de 2010, alterada pela Portaria TCU 168, de 30 de junho de 2011) e em observância ao Manual de Auditoria Operacional do TCU (Portaria Segecex 18, de 12 de novembro de 2020).

10. Este relatório está organizado de forma a conduzir o leitor do contexto geral aos detalhes técnicos: após esta introdução, a seção II apresenta visão geral do objeto da auditoria. A seção III descreve o problema de auditoria, fornecendo panorama da importância e da necessidade de obtenção de dados e informações de qualidade em segurança pública. A seção IV descreve os achados de auditoria. A seção V traz a conclusão do trabalho e é seguida por seção de encaminhamentos e de referências. Ao final, nos apêndices, estão localizados os comentários do gestor, o detalhamento da metodologia, a matriz de achados, bem como informações adicionais produzidas pela equipe de auditoria que podem complementar análises mais aprofundadas.

II. Visão Geral do Objeto

Histórico de Ações de Controle

11. Foram realizadas duas avaliações anteriores pelo Tribunal de Contas da União (TC 003.293/2006-3 e TC 037.642/2023-5) acerca de sistemas relacionados ao objeto de auditoria.

12. Nas ações, identificaram-se: i) fragmentação entre bases estaduais; ii) heterogeneidade de classificações criminais; iii) ausência ou insuficiência de mecanismos de validação de dados e informações; iv) falhas recorrentes nos repasses de informações e dados, ausência de validação cruzada com fontes primárias e deficiências no controle de mudanças do sistema. Esses problemas minam a confiabilidade dos indicadores de criminalidade, comprometem a capacidade analítica dos gestores públicos e dificultam a alocação eficiente de recursos.

Beneficiários

13. Os principais beneficiários do Sinesp são, em primeiro plano, os formuladores de políticas e as forças de segurança, que dependem de dados confiáveis para a tomada de decisões efetivas, bem como para prevenir e reprimir a criminalidade. Em perspectiva mais ampla, a

sociedade brasileira é a destinatária final dos ganhos de eficiência na aplicação de recursos públicos e da melhoria da segurança pública.

Políticas/programas estratégicos

14. A Ação Estratégica 7 (AE7) do Plano Nacional de Segurança Pública e Defesa Social estabelece como prioridade nacional a padronização tecnológica, a integração e o compartilhamento qualificado dos dados de segurança pública. Nesse contexto, a presente auditoria contribui diretamente para o avanço da AE7 ao identificar fragilidades que limitam o pleno funcionamento do Sinesp e ao formular propostas de aprimoramento voltadas a consolidá-lo como plataforma nacional de dados em segurança pública.

O Sinesp

15. O Sinesp tem como finalidade armazenar, tratar e integrar dados e informações para auxiliar na formulação, implementação, execução, acompanhamento e avaliação das políticas relacionadas com: segurança pública e defesa social; sistema prisional e execução penal; rastreabilidade de armas e munições; banco de dados de perfil genético e digitais; enfrentamento do tráfico de drogas ilícitas; e enfrentamento da violência doméstica e familiar contra a mulher (Lei 13.675/2018).

16. Trata-se, portanto, de instrumento estruturante da Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social (PNSPDS), cuja diretriz central é a formulação de políticas baseadas em evidências e orientadas por metas, viabilizando que a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios planejem, implementem e monitorem ações eficazes de prevenção e repressão à criminalidade, promovendo a integração federativa e o uso inteligente dos recursos públicos.

17. Os resultados esperados da política incluem o fortalecimento da capacidade analítica dos gestores públicos, a melhoria da efetividade das ações preventivas e repressivas de segurança pública, o aprimoramento da gestão integrada entre União e entes subnacionais, bem como a racionalização da alocação de recursos do Fundo Nacional de Segurança Pública (FNSP). A efetividade da política pública, nesse contexto, depende do pleno funcionamento técnico e institucional do Sinesp como ferramenta de governança e de inteligência estatal.

Módulos do Sinesp

18. O Sinesp atualmente é composto pelas seguintes soluções tecnológicas:

- Sinesp-PPE: tem como finalidade centralizar todos os procedimentos policiais em um só sistema, gerenciando seus ciclos de vida. Inclui gerenciamento dos despachos posteriores à criação do procedimento, e integra-se também com sistemas do Poder Judiciário.
- Sinesp-Integração BO: um **backend** para todos os outros sistemas, somente acessado via DaaS;
- Sinesp-Barramento: ambiente de gestão de acessos às API das bases federais disponíveis e das próprias soluções Sinesp;
- Sinesp-Dados corporativos: Catálogo de serviços das soluções Sinesp, como Naturezas Criminais, Profissões e Objeto;
- Sinesp-VDE: Sistema de Validação de Dados Estatísticos, utilizado para inserção, consolidação, consulta e homologação dos Dados Nacionais de Segurança Pública, nos termos da Resolução 6/2021, do Conselho Gestor do Sinesp;
- Sinesp-CAD: solução de apoio a emergências públicas, integrando as forças de segurança enviando chamados às unidades operacionais para atuação imediata;

- *Sinesp-Infoseg*: busca em bases de dados (veículos, armas, pessoas);
- *Sinesp-DW*: painéis de BI oriundos dos dados do *Sinesp-Integração*;
- *Sinesp-DaaS*: serviço de consulta dos dados das soluções do *Sinesp* com interface SQL;
- *Sinesp-Devir*: comunicação **online** de diversos tipos de crime e/ou fatos atípicos;
- *Sinesp-Cidadão*: aplicativo de acesso público que permite consultas sobre veículos, mandados de prisão e desaparecidos, dentre outros recursos;
- *Sinesp-Sinesp +*: solução **mobile** que pretende agregar recursos das diversas soluções *Sinesp* em um único aplicativo. Atualmente permite a comunicação entre centrais de emergência (CAD) e consultas a bases externas;
- *Sinesp-Segurança*: gestão de usuários, perfis e estruturas organizacionais dos órgãos de segurança pública, justiça, fiscalização e controle que fazem uso das soluções *Sinesp*;
- *Sinesp-Auditoria*: permite a produção de auditorias com base nos logs das demais soluções *Sinesp*.

Figura 1 - Fluxograma da interação entre os módulos do Sinesp.

Fonte: Elaborado pelo TCU.

19. No contexto do *Sinesp*, os dados oriundos dos BO percorrem diversas etapas de registro, processamento e integração até serem utilizados para análise, geração de indicadores e subsídio à formulação de políticas de segurança pública. O fluxo de informações, representado no diagrama acima, sintetiza os principais componentes e caminhos percorridos pelos dados dos BO.

20. Os registros são inicialmente realizados em sistemas como o *Sinesp-PPE* e/ou sistemas proprietários dos estados, que alimentam o componente central *Sinesp-Integração*, que atua como **hub** para centralizar, padronizar e processar as informações recebidas.

21. Após essa integração, os dados seguem, em linhas gerais, três fluxos principais. Por meio do *Sinesp-DW*, acessível aos estados que aderem à ferramenta, os dados enviados são analisados e utilizados para atender às demandas de dados e informações de segurança pública formuladas por gestores, formuladores de políticas, forças de segurança, pesquisadores e sociedade civil.

22. Paralelamente, Gestores Estatísticos – profissionais designados em cada unidade federativa e integrantes da estrutura de segurança pública – extraem dados diretamente dos sistemas proprietários ou do *Sinesp-PPE*, para validação e carregamento no *Sinesp-VDE* e, posteriormente, disponibilizados em painéis públicos na internet.

23. Adicionalmente, parte desses dados, após consolidados no *Sinesp-Integração*, é utilizada para alimentar o *Sinesp-Infoseg*, solução operacional utilizada por órgãos de segurança pública, bem como outros órgãos que não são de segurança pública, justiça, fiscalização e controle, com perfis específicos, nos termos do art. 20 da Resolução-Consinesp 1/2021, e que integra diversas bases de dados e permite consultas relativas a indivíduos, veículos, armas e outros objetos de interesse, apoiando atividades de investigação e inteligência.

24. Em síntese, considerando a expectativa de utilidade dos dados e informações ao longo desse fluxo, bem como os riscos já identificados, o problema central desta auditoria consiste na necessidade de aprimorar a qualidade dos dados contidos nos BO, de modo a identificar oportunidades de melhoria que fortaleçam o ciclo de dados e assegurem informações confiáveis, tempestivas e úteis para as etapas subseqüentes de análise, tomada de decisão e formulação de políticas de segurança pública.

III. A importância dos dados em segurança pública: as dores da sociedade

25. *A disponibilidade de dados de segurança pública de alta qualidade, em especial por meio da integração de base nacional de boletins de ocorrência, vai muito além de uma exigência burocrática: ela influencia diretamente a formulação de políticas, a capacidade de reduzir a criminalidade e a alocação mais racional de recursos públicos. A seguir, apresentam-se áreas de atuação da segurança pública em que o uso estruturado de dados, sobretudo dados de BO, assume grande relevância.*

Políticas de segurança pública baseadas em evidências

26. *O ciclo de políticas públicas pode ser descrito como encadeamento de fases que inclui, em termos gerais, a identificação de problemas, a formação da agenda, a formulação de alternativas, a tomada de decisão, a implementação, o monitoramento, a avaliação e, quando for o caso, a revisão ou extinção da política, com consequente retroalimentação do processo decisório (Referencial de controle de políticas públicas, TCU, 2020, p. 26).*

27. *Nesse contexto, o uso de dados é decisivo nas fases de diagnóstico, planejamento e avaliação: no diagnóstico, para mapear quais problemas são prioritários, onde se concentram, quem afetam e como evoluem; no planejamento, para definir objetivos, metas, indicadores e estratégias viáveis; e na avaliação, para verificar se a política produziu as mudanças pretendidas, se os custos são aceitáveis e quais ajustes devem ser feitos.*

28. *No caso brasileiro, a Lei 13.675/2018, que institui o Sistema Único de Segurança Pública (Susp) e a Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social (PNSPDS), estabelece, em seu art. 8º, que o Sinesp constitui meio e instrumento para a implementação dessa política. O Plano Nacional de Segurança Pública e Defesa Social 2021–2030 (PNSP), instituído pelo Decreto 10.822/2021, reforça essa diretriz ao apontar a necessidade de não apenas robustecer os dados já coletados pelo Sinesp, mas também ampliar e aperfeiçoar o seu rol de insumos (p. 12). Nesse mesmo sentido, a Ação Estratégica 7 do PNSP 2021-2030 define como prioridade nacional a padronização tecnológica, a integração e o compartilhamento qualificado dos dados de segurança pública.*

29. *Diagnosticar em segurança pública significa responder perguntas aparentemente simples: o que está acontecendo, onde, com quem, em que contextos e com que tendências ao longo do tempo. De acordo com o Guia Prático de Análise Ex Post, para analisar o problema, suas causas e seus efeitos de forma aprofundada e com embasamento, são necessários dados e indicadores (BRASIL, 2018, p. 112).*

30. *Uma vez que o diagnóstico identifica padrões de crime, violência e vulnerabilidade, entra em cena o planejamento. Planejar com base em dados significa, no nível da política pública, selecionar problemas prioritários, definir objetivos claros, escolher estratégias compatíveis com as evidências disponíveis e estabelecer metas e indicadores factíveis, com linha de base definida.*

31. *De acordo com o Guia Política Pública em Dez Passos (TCU, 2021, p. 16), é fundamental que haja estudos, evidências e análises estruturadas para que as alternativas possam ser julgadas de maneira objetiva. Dessa forma, torna-se possível verificar se a política adotada representou a alternativa mais vantajosa para tratar o problema, em comparação com outras opções de solução.*

32. *Na prática, o planejamento orientado por dados implica tomar decisões como: ‘Vamos priorizar os homicídios de jovens em determinadas áreas?’; ‘Que metas de redução são realistas diante da série histórica?’; ‘Quais indicadores de processo e de resultado serão acompanhados?’; ‘Quais fontes de dados são mais confiáveis para medir o avanço?’.*

33. *Avaliar políticas de segurança pública significa comparar, de forma sistemática, o que foi planejado com o que foi efetivamente realizado e com os resultados observados na realidade.*

Perguntas como ‘houve redução de homicídios onde as ações foram concentradas?’, ‘a vitimização de grupos específicos diminuiu?’ e ‘as operações alteraram padrões de crime ou apenas deslocaram o problema para outros locais?’ passam a orientar essa análise. A literatura de políticas públicas trata a avaliação como etapa decisiva do ciclo, capaz de retroalimentar o diagnóstico e a formulação, seja ao confirmar a eficácia de determinadas estratégias, seja ao evidenciar seus limites e efeitos indesejados.

34. Conforme ensina o Guia Prático de Análise Ex Ante (BRASIL, 2018, p. 163), tanto o monitoramento quanto a avaliação são funções de gestão indispensáveis que ajudam a fortalecer o planejamento dos programas e a melhorar a efetividade das ações. Em apoio ao planejamento da política, a avaliação e o monitoramento são atividades contínuas e integradas, de forma a: i) medir continuamente; ii) comparar o resultado obtido e o previsto; e iii) tomar decisões sobre medidas corretivas que reduzam falhas.

Transparência, **accountability**, controle social, comparação das UF e inovação

35. A publicação de informações sobre ocorrências, vitimização, atuação policial e resultados das políticas permite que a sociedade compreenda melhor a dinâmica da criminalidade, acompanhe o desempenho dos órgãos responsáveis e participe de forma qualificada do debate público. A transparência de dados também protege os agentes de segurança, ao aumentar a legitimidade das instituições e reduzir espaço para narrativas distorcidas sobre sua atuação. Nesse contexto, a principal fonte dessas informações é – ou deveria ser – uma base nacional de boletins de ocorrência de alta qualidade, capaz de reunir, padronizar e disponibilizar, de forma confiável, os registros produzidos pelas diferentes unidades da Federação.

36. A **accountability** em segurança pública – entendida como a capacidade de prestar contas, justificar decisões e responder por resultados – depende da existência de dados que permitam vincular ações, recursos empregados e efeitos observados. Órgãos de controle, Ministério Público e Poder Legislativo necessitam de informações confiáveis para avaliar o cumprimento de metas, verificar a execução de planos e programas e apurar eventuais desvios ou ineficiências. Na segurança pública, dados robustos permitem avaliar o desempenho de políticas e de forças policiais.

37. O controle social é o mecanismo pelo qual a sociedade participa ativamente da fiscalização e da avaliação das políticas públicas, exercendo pressão por melhorias e correções. A transparência ativa de dados de segurança pública, em formatos acessíveis e reutilizáveis, fortalece esse controle ao permitir que organizações da sociedade civil, universidades, imprensa e cidadãos analisem informações, comparem séries históricas, identifiquem tendências e questionem inconsistências. Quando faltam dados confiáveis e comparáveis, a fiscalização social das políticas se enfraquece, e o debate tende a se apoiar em percepções subjetivas, casos isolados ou narrativas episódicas.

38. A comparabilidade entre UF reforça a transparência, o controle social e a **accountability** em segurança pública. Permitir a produção de estatísticas confiáveis de segurança pública é um dos principais potenciais de uma boa Banco ou Base Nacional de Boletins de Ocorrência (BNBO). Quando os indicadores de cada estado são divulgados de forma clara e comparável, sociedade civil, imprensa, parlamentos e órgãos de controle passam a dispor de base objetiva para cobrar explicações de estados que apresentam desempenho persistentemente inferior, bem como para monitorar o cumprimento de metas e pactuações nacionais.

39. Nesse sentido, a comparação entre estados exerce função indutora, ao criar pressão política adicional para que gestores estaduais adotem medidas de aprimoramento na gestão da segurança pública e na qualidade de seus dados. Do mesmo modo, a análise da trajetória de cada unidade ao longo do tempo permite identificar situações em que o desempenho se deteriora em relação a períodos anteriores, evidenciando contextos em que determinado governo passa a

apresentar resultados inferiores aos observados no início de sua gestão. Nessas circunstâncias, a disponibilidade de dados confiáveis e comparáveis pode repercutir inclusive no debate público e eleitoral, ao tornar visível para a sociedade a evolução (ou involução) dos resultados.

40. *Esse tipo de comparação também contribui para aperfeiçoar o planejamento federativo e a distribuição de recursos. Ao tornar visíveis quais estados enfrentam maiores lacunas de capacidade, infraestrutura ou resultados obtidos, os dados comparáveis subsidiam decisões mais racionais sobre a alocação de apoio técnico e financeiro pela União. Ao mesmo tempo, a padronização das informações permite comparar, entre as unidades da Federação, tanto a quantidade de recursos aplicados em segurança pública quanto a qualidade do gasto realizado, relacionando níveis de investimento aos resultados efetivamente alcançados.*

41. *Ao mesmo tempo, a observação de estados que apresentam melhores resultados em determinados indicadores cria referência objetiva (**benchmark**) para os demais estados, possibilitando o mapeamento de boas práticas que podem ser replicadas.*

42. *Em complemento às dimensões de transparência, controle e planejamento, do ponto de vista da inovação, bases estruturadas de dados de BO e de outros registros constituem insumo para o desenvolvimento de soluções tecnológicas, metodológicas e gerenciais. Laboratórios de inovação, iniciativas de ciência de dados aplicada à segurança pública, parcerias com universidades e projetos de governo digital dependem de informações padronizadas e completas para testar hipóteses, desenvolver modelos preditivos, criar painéis de monitoramento e desenhar intervenções mais precisas no território.*

43. *Nesse contexto de inovação, a análise preditiva com inteligência artificial constitui uma das aplicações mais promissoras das bases estruturadas de dados de segurança pública. A integração de uma BNBO, combinada com outras fontes de informação, permite identificar **hotspots**, padrões espaciais e temporais e estimar riscos futuros.*

44. *Modelos de **machine learning** aplicados a séries históricas de ocorrências podem apoiar a alocação mais eficiente de recursos – como efetivo, viaturas, equipamentos e orçamento –, otimizando rotas, escalas de serviço e prioridades de patrulhamento, além de reduzir custos operacionais ligados à manutenção, combustível e reparos emergenciais. Experiências internacionais indicam que sistemas integrados de dados, associados a técnicas de previsão de eventos, contribuem para diminuir tempos de resposta, acelerar a resolução de crimes e qualificar o atendimento em centrais de emergência, ao conectar casos dispersos e antecipar demandas em territórios de maior risco.*

Investigação criminal e persecução penal

45. *No plano da investigação criminal, o boletim de ocorrência é, em regra, a porta de entrada do sistema de persecução penal: é a partir dele que se registram elementos essenciais sobre o fato e se iniciam as linhas de apuração. Quando esses registros são completos, padronizados e integrados em uma base nacional, deixam de ser apenas relatos isolados para se transformar em acervo estruturado de informações que pode ser explorado pela polícia judiciária e pelo Ministério Público.*

46. *Uma BNBO completa e confiável, com campos padronizados, permite identificar vínculos entre crimes registrados em diferentes unidades da Federação. Ocorrências que, vistas isoladamente, pareceriam fatos pontuais podem revelar, quando observadas de forma integrada, a atuação de quadrilhas interestaduais, rotas de escoamento de produtos ilícitos, padrões de deslocamento de autores e áreas recorrentes de atuação de organizações criminosas.*

47. *No cotidiano das investigações, essa integração se traduz na capacidade de relacionar ocorrências com características semelhantes: mesmo **modus operandi**, mesmo tipo de*

objeto subtraído, mesmos veículos utilizados, mesmas armas, mesmas vítimas ou suspeitos recorrentes. A partir disso, a polícia judiciária pode construir hipóteses mais robustas sobre autoria e materialidade, direcionar diligências de forma eficiente e evitar a dispersão de esforços em inquéritos paralelos que tratam, na prática, do mesmo fenômeno criminoso.

48. Em relação aos autores de delitos, uma base nacional de BO de boa qualidade permite acompanhar o histórico de indivíduos que transitam por diversos estados, seja como suspeitos, seja como vítimas ou testemunhas. Isso facilita a identificação de reincidência, de vínculos com organizações criminosas e de padrões de envolvimento em determinadas modalidades de crime, subsidiando tanto decisões de polícia judiciária (como representações por prisões cautelares e quebras de sigilo) quanto manifestações do Ministério Público e decisões judiciais.

49. Para o Ministério Público, o acesso a uma BNBO integrada e de alta qualidade amplia a capacidade de análise contextual dos casos submetidos à denúncia. Em vez de examinar apenas o inquérito individual, o membro do MP pode verificar se há outros registros envolvendo o mesmo acusado, o mesmo padrão de conduta ou o mesmo grupo criminoso em diferentes comarcas ou estados, o que pode influenciar a estratégia acusatória, a dosimetria da pena proposta e a necessidade de medidas cautelares.

50. Quando a BNBO é incompleta, pouco confiável ou de difícil acesso, a cooperação entre órgãos de investigação tende a ocorrer de forma pontual, caso a caso, apoiada sobretudo em vínculos interpessoais entre agentes de diferentes estados. Nessas circunstâncias, por exemplo, um policial de Minas Gerais que necessite de informações registradas em São Paulo depende de que algum servidor mineiro acione um contato paulista, que por sua vez consultará a base local e remeterá a informação solicitada. Esse tipo de articulação, baseado em redes pessoais e em procedimentos não padronizados, gera atrasos, aumenta o risco de falhas de comunicação, dificulta o registro e a rastreabilidade das trocas de informação e reduz a previsibilidade do apoio interestadual às investigações. Em última instância, a ausência de uma base nacional padronizada e interoperável compromete a agilidade e a eficácia da persecução penal em casos que extrapolam as fronteiras de um único ente federado.

51. Portanto, do ponto de vista da investigação criminal e da persecução penal, investir em uma base nacional de BO padronizada e interoperável não é apenas questão de gestão administrativa: trata-se de condição estruturante para aumentar a capacidade do Estado de apurar crimes, responsabilizar autores e reduzir a sensação de impunidade.

Inteligência em segurança pública

52. Inicialmente, é importante esclarecer a diferença entre as atividades de inteligência e de investigação policial. A investigação policial é feita posteriormente à ocorrência do suposto crime. A partir do registro inicial do crime, inicia-se uma investigação para apurar os fatos, identificar culpados e obter provas. O procedimento formal de investigação é o inquérito policial, a cargo do Delegado de Polícia. Ao final da investigação, as conclusões obtidas no inquérito são remetidas ao Ministério Público para eventual proposição da ação penal junto ao Poder Judiciário.

53. A atividade de inteligência é diferente. Os trabalhos de inteligência visam produzir informações e conhecimentos para subsidiar a tomada de decisão. A Doutrina Nacional de Inteligência de Segurança Pública (DNISP) define a atividade de inteligência como ‘o exercício permanente e sistemático de ações especializadas para a identificação, acompanhamento e avaliação de ameaças reais ou potenciais na esfera de Segurança Pública, orientadas, basicamente, para produção e salvaguarda de conhecimentos necessários à decisão, ao planejamento e à execução de uma política de Segurança Pública e das ações para prever, prevenir e reprimir atos criminosos de qualquer natureza ou atentatórios à ordem pública’.

54. No caso da utilização de uma base nacional de BO, a lógica da inteligência envolve

transformar os dados em conhecimento útil para o enfrentamento do crime comum e organizado. Registros aparentemente corriqueiros de roubos, furtos, homicídios, violência doméstica, tráfico de drogas, receptação de veículos ou armas, quando estruturados e analisados, podem permitir identificar padrões de atuação de grupos criminosos, áreas de risco crescente, rotas logísticas e mudanças na dinâmica da criminalidade.

55. Os produtos da atividade de inteligência podem ser gerados, em um primeiro momento, de forma mais centralizada por órgãos federais de inteligência e, a partir daí, difundidos para autoridades e estruturas estaduais e locais com capacidade de agir sobre os problemas identificados.

56. Quando a BNBO é incompleta, pouco confiável ou de difícil acesso, assim como ocorre no caso das investigações criminais, a atividade de inteligência em segurança pública também tende a operar de forma fragmentada, com cooperação pontual, caso a caso, apoiada em vínculos interpessoais entre agentes de diferentes órgãos e estados. Em vez de acessar um repositório nacional, os serviços de inteligência passam a depender de pedidos pontuais para obter dados de BO registrados em outras unidades da federação, o que gera atrasos e perdas de informação, dentre outros prejuízos.

57. É verdade que, no campo da inteligência, certo grau de seletividade e de intercâmbio restrito – regido pelo princípio da necessidade de conhecer – é prática comum, em razão da sensibilidade das informações tratadas. Isso, porém, não constitui justificativa para a ausência de uma BNBO: a proteção da informação deve ser assegurada dentro da própria infraestrutura nacional de dados, por meio de mecanismos como perfis diferenciados de acesso, registro de logs, trilhas de auditoria e controles de autorização.

Gestão do policiamento: o caso do Estado do Mato Grosso

58. Em visita técnica ao Observatório de Segurança Pública da Secretaria de Estado de Segurança Pública de Mato Grosso, a equipe de auditoria pôde observar, na prática, como uma base estadual de BO estruturada pode transformar a gestão do policiamento ostensivo. No estado, o sistema utilizado para registro dos boletins permite que, no momento do preenchimento, o policial indique diretamente em um mapa o local exato da ocorrência.

Figura 2 - Registro no mapa do local da ocorrência.

Fonte: Foto registrada durante visita técnica ao Estado de Mato Grosso, em 8 de outubro de 2025.

59. A partir desses registros, o Observatório de Segurança Pública de Mato Grosso produz mapas de calor que evidenciam os locais de maior concentração de determinados tipos de crimes.

Figura 3 - Mapa de calor de ocorrências criminais em Cuiabá em 2023.

Fonte: Foto da equipe de auditoria durante visita ao Observatório de Segurança Pública da Secretaria de Estado de Segurança Pública de Mato Grosso, no dia 08/10/2025.

60. A construção dos mapas de calor baseia-se em técnica consagrada de análise espacial, conhecida em inglês como **Kernel Density Estimation** (KDE) e, em português, como estimativa de densidade kernel ou mapa de densidade kernel. Em termos simplificados, parte-se de um conjunto de pontos georreferenciados (por exemplo, registros de ocorrências criminais) e, para cada ponto, aplica-se uma função matemática (função kernel) que ‘espalha’ sua influência em torno da localização original, dentro de um raio previamente definido. A sobreposição dessas influências individuais gera uma superfície contínua de densidade, em que áreas com maior concentração de eventos aparecem destacadas em cores mais intensas. Essa abordagem, implementada em sistemas de informação geográfica como QGIS ou ArcGIS, permite transformar a nuvem de pontos dos BO em informação visualmente inteligível para o tomador de decisão.

61. Esses mapas oferecem ao comando da polícia base empírica para decidir, de forma mais racional, onde e como empregar seus recursos. Em termos concretos, permitem identificar cruzamentos que concentram roubos a pedestres, vias com maior incidência de furtos e roubos de veículos, áreas residenciais marcadas por recorrentes ocorrências de violência doméstica e regiões comerciais afetadas por furtos em série.

62. Com essa leitura, é possível direcionar o patrulhamento ostensivo, redefinir setores e rotas de policiamento, posicionar viaturas em pontos de maior visibilidade, planejar blitzes e barreiras, reforçar o efetivo em regiões mais violentas, realocar guarnições e ajustar escalas de serviço para coincidir com horários de maior risco, evitando tanto a dispersão de esforços quanto a concentração de policiamento em áreas que não apresentam maior necessidade objetiva.

63. A experiência de Mato Grosso ilustra o potencial de uma base de BO de qualidade. Mostra que, quando os dados são bem coletados na ponta e tratados de forma sistemática, é possível aproximar a oferta de policiamento das demandas reais da população. Se resultados desse tipo podem ser alcançados em um estado que organizou sua base de BO e desenvolveu capacidades locais de análise, torna-se evidente o ganho potencial de se dispor, em âmbito nacional, de bases igualmente estruturadas e integradas, capazes de sustentar práticas semelhantes em todos os entes da Federação.

64. Entretanto, experiências como a de Mato Grosso ainda não podem ser plenamente replicadas em escala nacional, pois a BNBO não reúne, hoje, conjunto de dados suficientemente completo, padronizado e confiável que permita a aplicação sistemática desse tipo de técnica em todo o país. As causas desses problemas – que vão desde falhas de governança e de coordenação federativa até limitações tecnológicas, normativas e de capacitação na ponta – serão detalhadas nos achados de auditoria apresentados nas seções seguintes.

IV. Achados de Auditoria

IV.1 O silêncio dos dados: o Sinesp não integra

IV.1.1 Síntese do Achado 1

Devido a a) não envio ou envio insuficiente de dados presentes em BO oriundos de sistemas estaduais próprios; b) não ser possível garantir que os estados que têm sistemas próprios estão enviando todos os BO registrados em seus sistemas; c) deficiências de mecanismos de recepção e extração plena pelo Sinesp-Integração em relação aos dados presentes em BO oriundos de sistemas estaduais próprios; e d) ausência de integração nacional de outros documentos relevantes do inquérito, **ocorre** incompletude e/ou insuficiência de dados da base nacional de registros de BO, **impactando** negativamente a utilidade do sistema.

IV.1.2. Situação encontrada

Figura 4 - Base de Dados Nacional.

Fonte: Apresentação Integração-DaaS (peça 115).

65. A Lei 13.675/2018, que institui a PNSPDS e o SUSP, estabelece o Sinesp como instrumento destinado a armazenar, tratar e integrar dados e informações, com os objetivos de coletar, sistematizar e disponibilizar estatísticas, além de integrar e compartilhar dados entre os entes federativos (arts. 8º, 10 e 35 a 37). O Decreto 9.489/2018 regulamenta a execução dessa política e dispõe que o Sinesp deve conter, entre outros, os registros de ocorrências criminais. No plano infralegal, a Portaria MJSP 229/2018 padroniza classificações e define o boletim de ocorrência (ou congêneres, por exemplo, Termo Circunstanciado de Ocorrência - TCO, usado para registrar fatos de menor potencial ofensivo) como fonte primária dos dados transmitidos ao Sinesp.

66. A BNBO é operacionalizada por meio do Sinesp-Integração, módulo do Sinesp, e

consiste em repositório centralizado, mantido pela Senasp. Essa base agrega registros de BO provenientes das unidades federativas, promovendo a uniformização de dados criminais, em um único ambiente nacional para fins de análise estatística, inteligência e formulação de políticas de segurança pública.

Figura 5 - Alimentação do Sinesp-Integração.

Fonte: Apresentação Integração-DaaS (peça 115).

67. Apesar de sua importância, a Base Nacional de registros de BO encontra-se incompleta. A planilha de qualidade dos dados (peças 48-49) indica o nível de completude de cada um dos campos previstos no Sinesp-Integração para os BO encaminhados pelas Unidades da Federação. Abaixo se apresentam recortes dessa planilha, de modo a se ter uma visão geral em relação ao grau de completude pelas UF, de alguns campos previstos no Sinesp-Integração.

Figura 6 - Recorte de informações sobre o Endereço do fato - Planilha de qualidade dos dados - 2025.

Fonte: Peça 49.

Figura 7 - Recorte de informações sobre Vítima - Pessoa Física - Planilha de qualidade dos dados - 2025.

Fonte: Peça 49.

68. Essas tabelas, entretanto, refletem apenas os dados já recebidos em formato parametrizado, aptos à consulta analítica, à produção de conhecimento de inteligência, ao apoio às investigações policiais e ao mapeamento de áreas que demandam maior policiamento. Como se detalhará nas seções seguintes (sobre as causas), em muitos casos as informações constam do boletim e chegam ao Sinesp-Integração, porém são inseridas em campos não parametrizados. Em outras palavras, embora o dado exista, ele não é capturado pela planilha de completude e, por estar fora do campo específico previsto para aquele tipo de informação, torna-se indisponível para a maior parte das finalidades acima. Essa incompletude decorre de quatro causas principais, que serão exploradas a seguir.

69. Cabe ressaltar que a tabela contém a limitação de classificar como incompletos registros cuja ausência de dados é justificável e inerente à natureza da ocorrência. Em diversas situações, a falta de determinadas informações não representa erro ou falha de preenchimento ou de envio. Em muitos casos, é esperado que certos campos permaneçam em branco. Por exemplo, o campo 'sexo da vítima' estará vazio em crimes sem vítima, como nos casos de tráfico de drogas, porte ou posse de arma de fogo e direção sob efeito de álcool, ou ainda em crimes em que a vítima não é uma pessoa física, como os crimes contra a administração pública ou contra o meio ambiente. Há também situações em que a falta de dados decorre das próprias circunstâncias da ocorrência. Em registros de encontro de cadáver com indícios de homicídio, por exemplo, pode não haver possibilidade imediata de identificação da vítima, o que justifica a ausência de informações como nome ou data de nascimento da vítima. Da mesma forma, é importante considerar que o BO constitui um registro preliminar, que marca o início do inquérito policial, sendo natural que parte das informações seja complementada apenas em etapas posteriores da investigação.

IV.1.3. Das causas

Figura 8 - Representação Gráfica das causas do Achado 1.

Fonte: Elaborado pelo TCU.

a) Não envio ou envio insuficiente de dados (falha dos estados)

70. Há incompletude dos dados de BO na Base Nacional de Boletins de Ocorrência. Identificam-se duas ordens de causas: (i) deficiências de envio, a cargo sobretudo dos estados; e (ii)

deficiências de recepção, a cargo do Governo Federal. O presente item examina exclusivamente a primeira.

71. A análise da Planilha de Qualidade dos Dados (peça 49), que está recortada nas figuras 6 e 7, evidencia campos com índice de 0% e outros com percentuais próximos de zero (por exemplo, 0,5% ou 5%). Em ambos os casos, os números são muito baixos e denotam falha de envio. Convém distinguir: quando o valor é exatamente 0%, não há qualquer remessa daquele dado pela unidade federativa. Quando o valor é apenas residual, próximo de 0%, o que se observa é que o estado também não envia o dado, mas registros de outras unidades federativas podem apontar ocorrência localizada naquele estado, gerando contabilização residual, consoante esclarecido junto aos técnicos da Senasp no transcorrer da execução dos trabalhos de campo.

72. Quanto às causas do não envio, grande parte encontra-se no âmbito estadual. Se alguns estados conseguem remeter a totalidade dos dados exigidos, não há razão estrutural para que outros não o façam. Nesse sentido, com apoio de 12 Tribunais de Contas Estaduais, as entrevistas (peça 104) conduzidas em cada UF permitiram elencar fatores recorrentes, entre os quais: alegações de potenciais impedimentos com base em portarias internas às forças de segurança, apesar de a Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD) excetuar o sigilo sobre as informações de Segurança Pública (p. 186); inexistência de previsão em instrumentos de cooperação e acordos operacionais (p. 83); ausência de obrigatoriedade de envio de certos dados (p. 73); problemas de mapeamento e correspondência de campos ('de-para') entre sistemas; além de limitações tecnológicas e de governança local (p. 303). Contudo, não há barreiras técnicas ou legais intransponíveis.

73. Por exemplo, a LGPD não impede o compartilhamento de dados, desde que sejam observados os seus princípios (vide art. 26 da Lei 13.709/2018 - Lei Geral de Proteção de Dados). Isso evidencia que o argumento de impedimento legal pode ser superado por meio de adequações operacionais e normativas, o que se entende também ser aplicável às demais dimensões mencionadas nas entrevistas. Cumpre destacar que a LGPD é enfática ao citar que a lei não se aplica para o tratamento de dados realizados para fins exclusivos de segurança pública (art. 4º, inciso III).

74. No entanto, considerando que nem todos os Tribunais de Contas Estaduais aderiram ao esforço de apuração das causas do não envio, **propõe-se encaminhar cópia** deste relatório para os TCE, para que possam avaliar a conveniência e a oportunidade de aprofundar a apuração dessas causas em suas respectivas jurisdições. Essa medida busca ampliar o engajamento dos órgãos de controle estaduais, promovendo uma análise mais abrangente e colaborativa sobre os fatores que dificultam o envio completo e consistente dos dados ao Sinesp.

75. Além disso, **propõe-se determinar** à Secretaria Nacional de Segurança Pública (Senasp/MJSP), com fundamento no art. 4º, inciso II, da Resolução TCU 315/2020, que, no prazo de 90 dias, publique e mantenha atualizado, em portal público de acesso aberto, painel ou relatório que dê transparência à qualidade dos dados enviados pelas Unidades da Federação ao Sinesp, de forma análoga à Planilha de Qualidade dos Dados encaminhada ao TCU (peças 48-49), com o objetivo de induzir os estados a aprimorar a completude e a consistência das informações transmitidas à BNBO, e em atendimento ao princípio da transparência ativa previsto no art. 8º, **caput** e § 1º, da Lei 12.527/2011 (LAI).

76. É importante destacar que a proposta se limita à apresentação de dados consolidados, conforme já evidenciado acima (figuras 6 e 7 do parágrafo 67), os quais refletem exclusivamente a qualidade dos dados encaminhados pelos estados ao Sinesp. Não há, portanto, qualquer risco de exposição de dados protegidos ou sensíveis, uma vez que a divulgação se restringe a informações agregadas.

77. O atendimento a essa determinação de transparência traz múltiplos benefícios: cria

*incentivos reputacionais ao expor, de forma comparável, a performance de cada UF em compartilhar dados; fortalece o controle social (imprensa, academia e sociedade civil passam a monitorar e cobrar resultados); diminui o custo de supervisão, pois a divulgação funciona como alerta precoce de não envio de dados; e promove uma cultura de transparência ativa e **accountability**, ressaltado no inciso V, § 1º, art. 8º, da Lei 12.527/2011 (LAI), que reforça esse dever de transparência ativa pelos Entes Públicos em relação a dados gerais para o acompanhamento de políticas públicas pela sociedade.*

78. *Ressalta-se que a melhoria na qualidade e na completude dos dados enviados ao Sinesp terá um impacto direto e positivo na formulação de políticas de segurança pública. Dados mais completos e consistentes servirão como subsídios informacionais mais robustos para a tomada de decisão, permitindo a elaboração de estratégias mais eficazes e baseadas em evidências para enfrentar os desafios da segurança pública no país.*

b) Não é possível garantir que os estados que têm sistemas próprios estão enviando todos os BO registrados em seus sistemas

79. *Diferentemente da causa anterior, que se refere à incompletude interna aos BO já enviados ao Sinesp-Integração, esta causa trata de outro tipo de lacuna: a incompletude por ausência de registros, decorrente de os estados não enviarem todos os BO existentes em seus sistemas estaduais.*

80. *A primeira razão para essa situação decorre de limitação normativa. A Portaria 845/2019, do MJSP, em seu art. 9º, inciso II, alínea 'b', dispõe que a adimplência dos integrantes aderentes do Sinesp depende da transmissão de dados e informações diariamente à Base Nacional de Dados do Sinesp, de forma automatizada, de 100% das unidades policiais da capital que estiverem registrando ocorrências policiais, além de transmitir os dados e informações de Boletins Eletrônicos de Ocorrências Policiais dos últimos cinco anos. Ou seja, o normativo exige o envio integral apenas das ocorrências registradas na capital, não estendendo a obrigatoriedade às demais unidades do interior.*

81. *Essa redação foi adequada em um momento inicial do Sinesp-Integração, quando o foco era garantir a interoperabilidade mínima e favorecer a realização da correspondência de campos ('de para') das bases estaduais para o modelo nacional. Contudo, o cenário atual de maturidade do sistema já demanda a revisão dessa norma, de modo que todos os BO lavrados no estado — e não apenas os da capital — sejam obrigatoriamente integrados à Base Nacional de Dados do Sinesp.*

82. *Aliás, a própria portaria em comento já trazia essa necessidade em seu parágrafo único, art. 10:*

'Parágrafo único. Avançados os processos de integração e transmissão de dados e informações de Boletins Eletrônicos de Ocorrências Policiais, serão definidos novos critérios de adimplência considerando a transmissão de dados e informações de procedimentos policiais, assim como a qualidade dos dados e informações transmitidas.'

83. *Em reforço a esse aspecto, por ocasião dos trabalhos dessa auditoria, o Ministério da Justiça encaminhou excerto do processo SEI 08020.009462/2025-22, em que o Ofício 316 (datado de 11/09/2025) (peça 117) informa que há tratativas em curso, internas à DGI, para atualizar a Portaria 845/2019. Nesse sentido, há alinhamento entre os quadros técnicos do MJSP/DGI quanto à necessidade de atualização normativa. Não obstante, a efetivação dessa medida demanda a edição de nova portaria ministerial, que atualize a Portaria MJSP 845/2019, para estender a obrigatoriedade de transmissão dos BO à Base Nacional de Dados do Sinesp-Integração a todas as unidades policiais do estado, incluídas as do interior.*

84. *Nesse sentido, **propõe-se recomendar** ao Ministério da Justiça e Segurança Pública*

(MJSP), com fundamento no art. 11 da Resolução TCU 315/2020, que revise o art. 9º, inciso II, alínea 'b', da Portaria MJSP 845/2019, de forma a estender a obrigatoriedade de transmissão dos BO à Base Nacional de Dados do Sinesp-Integração a 100% das unidades policiais do estado, incluídas as do interior, em consonância com os objetivos de integração de dados do Sinesp previstos no art. 36, incisos I, III e IV, da Lei 13.675/2018.

85. A segunda razão diz respeito à ausência de mecanismos de verificação por parte da Senasp quanto à integralidade dos boletins efetivamente transmitidos. Atualmente, não há sistema ou rotina que confronte o número total de boletins produzidos em cada unidade federativa com o número de registros recebidos e homologados na Base Nacional. Assim, se, por exemplo, um estado produz mil boletins e envia apenas setecentos, a Senasp não dispõe de instrumento para detectar a falta dos trezentos restantes.

86. Com o intuito de esclarecer essa lacuna, o TCU encaminhou ofício à Senasp (peça 44, p. 3) solicitando informações e documentos que comprovassem a existência de mecanismos, rotinas e protocolos de verificação da completude dos dados.

87. Em resposta (peça 55, p. 3), a Senasp limitou-se a descrever o procedimento de cálculo do rateio fundo a fundo, informando que são extraídas periodicamente planilhas com dados sobre a qualidade das informações enviadas ao Sinesp-Integração, anexando os arquivos 'Critério Sinesp-Integração – anos-base 2022, 2023 e 2024'. Assim, a resposta não foi conclusiva, pois não apresentou evidências de qualquer mecanismo de conferência que permita assegurar o envio integral dos BO pelos estados.

88. Como evidência adicional, nas visitas técnicas realizadas no Estado do Mato Grosso, os gestores estaduais foram questionados sobre a existência de mecanismos de verificação da completude dos BO enviados ao Sinesp, e afirmaram não serem submetidos a qualquer procedimento sistemático para essa conferência, apenas em caso de 'outliers'.

Eventualmente, o Ministério realiza questionamentos pontuais sobre determinados dados, mas isso ocorre de forma esporádica e não segue um procedimento regular de auditoria ou validação. Um exemplo concreto foi quando o MJSP indagou se os dados do estado sobre roubo a bancos em determinado mês estavam corretos, já que o número informado era zero. Após a verificação, confirmou-se que o dado estava correto, embora provavelmente tenha sido interpretado pelo MJSP como um outlier, o que poderia indicar um possível erro. (peça 109, p. 3 – Entrevista MT – Sistema Próprio).

89. Nesse viés, **propõe-se determinar** à Secretaria Nacional de Segurança Pública (Senasp/MJSP), com fundamento no art. 4º, inciso II, da Resolução TCU 315/2020, que, no prazo de 120 (cento e vinte) dias, institua mecanismos, rotinas e/ou protocolos aptos a assegurar a completude da Base Nacional de Dados do Sinesp-Integração, dos boletins de ocorrência produzidos nos sistemas estaduais, em consonância com os objetivos de integração de dados do Sinesp previstos no art. 36, incisos I, III e IV, da Lei 13.675/2018 (Achado I, Causa 'b').

c) Deficiências de mecanismos de recepção e extração

90. Em diversos casos, as informações são efetivamente registradas no boletim e são enviadas ao Sinesp-Integração, mas são inseridas em campos não parametrizados. Em outras palavras, ainda que o dado exista, ele não é identificado na planilha de completude dos dados, por estar fora do campo específico previsto para aquele tipo de informação.

91. Nesse caso, a tese do Ministério da Justiça é que o aprimoramento tecnológico do Sinesp poderia aumentar a completude da base. Ferramentas de IA poderiam completar os dados faltantes dos campos parametrizados.

92. Por exemplo, é possível que o logradouro da ocorrência não seja preenchido no

campo parametrizado. Entretanto, pode ocorrer de, no campo do BO destinado à narrativa dos fatos ('Relato Histórico'), o policial informar o logradouro da ocorrência. Nesse caso, a ferramenta de IA poderia 'ler' o relato histórico, identificar o logradouro e preencher o campo parametrizado. Abaixo, apresenta-se excerto de entrevista em que se destaca tal aspecto – possibilidade de ausência de preenchimento de campo parametrizado, mas que pode estar preenchido no campo 'Relato Histórico' –, bem como imagem dos diversos campos do registro do BO, para que seja possível diferenciar um campo parametrizado, do relato histórico:

93. *Com o intuito de conhecer melhor a proposta de IA do MJSP, a equipe de fiscalização oficiou a DGI/Senasp (peça 44) solicitando:*

'1) Cópia do procedimento/processo administrativo em que se adotaram as medidas preliminares para implementar o projeto piloto de Inteligência Artificial, que visa fortalecer o Sinesp no sentido de permitir a extração de dados não parametrizados dos BOs, juntamente com os resultados obtidos (planilha de completude dos campos preenchidos pelo modelo);

2) O status atual do mencionado projeto piloto de Inteligência Artificial;'

94. *Em resposta (peça 50), a Senasp forneceu acesso aos processos SEI relacionados ao projeto piloto de IA e, resumidamente, informou que o processo teve como foco integrar e qualificar dados de violência contra a mulher, constantes na Base Nacional de Boletins de Ocorrência, mediante o uso de técnicas de processamento de linguagem natural, para extrair atributos diretamente dos relatos históricos dos BO, identificando automaticamente informações como sexo da vítima e do autor, reincidências, medidas protetivas e motivações do crime. A Senasp também informou que, na data da resposta (17/9/2025), o projeto se encontrava em fase de validação de ambiente junto ao MJSP.*

95. *É essa tese de que ferramentas de IA poderiam 'completar' os dados faltantes que foi testada. Testou-se a plausibilidade da utilização de IA como solução para as deficiências de recepção de dados no Sinesp-Integração.*

96. *Isso, entretanto, se desdobra em duas partes distintas. A primeira parte sustenta que a ausência de determinados dados ocorre apenas no campo parametrizado, mas que as informações podem estar registradas em outros campos, especialmente no campo de 'Relato Histórico'. A segunda parte da tese propõe que a IA teria capacidade de identificar e extrair, a partir desse texto livre, as informações faltantes, preenchendo assim os campos estruturados da base de dados.*

97. *Com base nessa premissa, foram realizados dois testes em três variáveis: sexo da vítima, bairro da ocorrência e logradouro da ocorrência. O primeiro teste consistiu em um teste de teto (ou de limite máximo), destinado a verificar até que ponto seria possível identificar as informações de interesse no relato histórico. Em outras palavras, buscou-se estimar o potencial máximo de completude, afinal, se a informação não estiver registrada ou não puder ser inferida a partir do relato, nenhuma IA — por mais avançada que seja — será capaz de recuperá-la.*

98. *O segundo teste foi um teste de piso (ou de limite mínimo), no qual foi aplicada uma ferramenta genérica de IA, o ChatGPT 4o, componente da ferramenta de IA do TCU (ChatTCU - que garante a confidencialidade dos testes, consoante previamente confirmado junto ao Núcleo de IA desta Corte de Contas), para analisar automaticamente os 4.611 boletins de ocorrência da amostra solicitada (v. peças 44 e 53) e tentar extrair as informações faltantes.*

99. *Ambos os testes contaram, para seu desenho, com o apoio inicial do Núcleo de Dados da SecexEstado. Os resultados desses testes serão apresentados a seguir, e a metodologia utilizada está explicitada no Apêndice II deste relatório.*

100. *Os testes realizados indicam que a tese do MJSP se confirma apenas parcialmente. As ferramentas de IA, de fato, demonstraram capacidade de recuperar parte das informações*

ausentes nos campos parametrizados, sobretudo para variáveis mais simples e bem-sinalizadas no texto, como o sexo da vítima, e, em menor grau, para o bairro. Entretanto, o ganho real é modesto em alguns cenários e fortemente condicionado à existência de pistas claras no Relato Histórico. Quando o texto é lacônico, a IA não consegue compensar as lacunas do registro original.

101. Os resultados também evidenciam riscos associados ao uso da IA sem salvaguardas adequadas. Em especial, observa-se proporção não desprezível de falsos positivos, isto é, casos em que a ferramenta ‘inventa’ informação que não está claramente apoiada no relato, com maior incidência em determinados tipos de ocorrência e variáveis.

*102. Embora os testes tenham sido realizados com um modelo genérico de IA, disponibilizado no ambiente do ChatTCU, e com **prompts** especificamente elaborados pela equipe de auditoria para serem conservadores — isto é, induzindo a ferramenta a devolver menos respostas, porém mais precisas, priorizando não errar e, assim, reduzir a ocorrência de falsos positivos —, e não com a solução específica em desenvolvimento pelo MJSP (ainda em fase de protótipo no Serpro), as conclusões permanecem válidas, por refletirem padrão geral de funcionamento das ferramentas de inteligência artificial atualmente disponíveis.*

103. Nesse contexto, o uso de ferramentas de inteligência artificial configura iniciativa promissora para extrair e estruturar dados não parametrizados e ampliar a completude da BNBO. Todavia, como demonstram os testes de limite máximo, há patamar intransponível de melhoria: quando a informação não é devidamente registrada na origem, não há tecnologia capaz de suprir essa ausência.

104. Da mesma forma, o teste que relaciona a completude do registro do BO com a gravidade dos crimes reforça a importância da qualidade do texto produzido na ponta, nas delegacias e demais unidades de registro. Nos crimes mais graves, os relatos históricos tendem a ser mais detalhados, estruturados e informativos, o que aumenta a capacidade da IA de recuperar corretamente atributos como bairro, logradouro e sexo da vítima. Esse padrão minimiza parcialmente o problema, na medida em que, justamente nos crimes de maior gravidade, a incompletude tende a ser menor.

Testes de limite máximo (manual)

105. Para avaliar a qualidade dos registros enviados ao Sinesp-Integração, analisou-se uma base amostral de BO. Essa base é composta por 4.611 BO, sendo 1.537 BO de SC, 1.537 BO de SP e 1.537 BO do MT. Para o teste de limite máximo, um servidor do TCU revisou atentamente o Relato Histórico de amostras de 120 BO por variável, totalizando 360 BO. A escolha de $n = 360$ em uma população de $N = 4.611$ é consistente com a meta de 95% de confiança e erro global em torno de 5% para estimativas de proporção, com correção para população finita.

106. A seguir, apresenta-se o painel de completude e consistência no relato (Tabela 1) para a amostra revisada ($n = 360$; 120 por campo). Cada coluna corresponde a um campo (Bairro, Logradouro, Sexo da Vítima) e cada linha representa um cenário de cruzamento entre o que estava no Campo Parametrizado (input), o que a IA marcou e o que foi verificado pela revisão humana (rev).

107. Assim, ‘Silêncio do relato ($inp = 1, ia = 0, rev = 0$)’ indica que a informação estava no input, mas não apareceu no Relato Histórico e nem a IA nem o humano recuperaram. ‘IA resgatou ($inp = 0, ia = 1, rev = 1$)’ trata do ganho real a partir do relato. ‘IA não encontrou ($inp = 0, ia = 0, rev = 1$)’ é o falso negativo (FN) da IA, isto é, a informação estava no relato histórico, mas a IA não identificou. ‘IA inventou ($inp = 1, ia = 1, rev = 0$)’ é o falso positivo (FP). Os valores são percentuais sobre 360 e as cores apenas orientam a leitura (verde = mais frequente; vermelho = menos frequente).

Tabela 1 - Completude e consistência no relato - Bairro, Logradouro e Sexo.

Painel de conferência dentre os 360 BOs revisados, onde *inp* = campo parametrizado (input); *ia* = marcação da IA; *rev* = revisão humana (referência). Com 0 = ausente/não marcado; 1 = presente/marcado.

108. Em Bairro, a acurácia é de 78,89%. Esse indicador corresponde à proporção de casos em que a revisão humana e a IA apresentam o mesmo valor. O percentual de $\approx 49\%$ resulta da soma das duas situações de tripla concordância (42,22% e 6,94%). Há 18% de resgate pelo Relato Histórico (informação ausente no input, mas presente no texto), dos quais 5,56% são recuperados pela IA, e os 12,78% restantes surgem apenas com a leitura humana.

109. Os erros por excesso da IA nesse campo são baixos ($\approx 3\%$), o que corresponde a uma precisão elevada ao marcar casos positivos. O principal gargalo é a omissão no Relato Histórico: muitos BO registram o bairro no campo estruturado, mas o relato não repete a informação, o que limita o recall de qualquer leitura textual (humana ou automática).

110. Nos registros de Logradouro, a IA apresenta acurácia de 85%, com precisão em torno de 84% e recall de aproximadamente 69%. O resgate líquido é de 12,78% quando o input está vazio. Embora a omissão no Relato Histórico ainda seja de cerca de 22%, ela é menor do que em Bairro. Além disso, o texto costuma trazer marcadores linguísticos mais padronizados, que favorecem a IA, como 'Rua', 'R.(...)', 'Av. (...)', 'BR-n, Rodovia etc.

111. Para Sexo da Vítima, o comportamento depende fortemente da menção explícita no texto. Quando o relato menciona o sexo, o recall da IA atinge $\sim 95,5\%$; quando não menciona, surgem $\sim 15,6\%$ de falso positivo por inferências sobretudo em relação a menções a terceiros (testemunha, autor, policial, terceiro), e $\sim 39\%$ dos relatos sequer citam sexo da vítima.

112. Além disso, em diversos BO, observou-se o uso de termos como 'o Masculino' ou 'a Feminina' no relato, muito provavelmente decorrentes da tradução ('de para') entre sistemas estaduais e o Sinesp-Integração, do MJSP, ou de **templates** de digitação.

- "Que um masculino desde o início da semana...";
- A feminina foi conduzida até a Central de Plantão Policial...";
- "Cabe destacar que a residência utilizada pelas femininas...".

113. Esses termos, quando não ancorados semanticamente à vítima (ex.: 'a vítima do sexo feminino...'), introduzem ambiguidade para extração automática, pois a IA tende a inferir Sexo da Vítima a partir de uma pessoa genérica citada no texto. Nesses casos, a entidade referida não é necessariamente a vítima e, portanto, o risco de falso positivo cresce.

114. Outro desafio é que o campo Sexo da Vítima não contempla, hoje, o caso de 'crime sem vítima' (ou 'não aplicável'), como em tráfico de drogas, posse/porte de armas etc. Nessas ocorrências, a IA continua tentando preencher o campo Sexo da Vítima e, como o relato frequentemente contém menções genéricas de gênero, o resultado prático é o aumento de falsos positivos por inferência, sem ganho real de informação.

Testes de limite mínimo (IA genérica)

115. Para aferir o limite mínimo do que a IA consegue entregar sem intervenção humana, com a base completa ($N = 4.611$ BO), avaliamos: (i) o preenchimento no input (pré-IA); (ii) a taxa de preenchimento da IA; (iii) o **uplift** (ganho real sobre as omissões do input, isto é, transições $0 \rightarrow 1$); e (iv) a consistência sobre o que já existia (transições $1 \rightarrow 1$ e $1 \rightarrow 0$).

Tabela 2 - Comparação do preenchimento do campo parametrizado Input x IA.

116. Em Bairro, a IA entrega 13,09% de preenchimento no total e gera um ganho real

modesto sobre os casos com omissão no campo parametrizado: recupera 9,04% dos registros que estavam sem informação nesse campo. Sobre o que já existia, manteve 20,13% e não replicou 79,87%. O padrão indica um comportamento conservador para marcar bairro quando não há pistas fortes no Relato Histórico.

117. Em Logradouro, a IA atinge 27,61% de preenchimento total e resgata 23,72% dos casos em que não há informação no input. Manteve 35,48% do preenchido no input e não replicou 64,52%. O quadro sugere critérios de evidência mais eficazes para logradouro, ainda que a IA não replique tudo o que já estava no campo parametrizado consultando apenas o Relato Histórico.

118. Em Sexo da Vítima, a IA apresenta o melhor resultado operacional: alcança 76,27% de preenchimento no total e recupera 45,39% dos casos de input vazio. Sobre o que já existia, manteve 100,00% e não houve perdas.

119. Também se testou a capacidade de a IA recuperar a quantidade correta de vítimas de cada sexo a partir do relato histórico. Assim, contabilizou-se quantas vítimas femininas e masculinas o registro parametrizado informava (colunas 'Esperado 0/1/2/3+' para cada sexo) e comparou-se com o que a IA detectou no relato (linhas 'Detectado 0/1/2/3+').

120. O resultado é uma matriz de contingência (Tabela 3) que cruza, para cada BO, o número de vítimas registradas no campo parametrizado (Input) com o número de vítimas detectadas pela IA no Relato Histórico (linhas 'Detectado 0/1/2/3+'), separadamente para Feminino e Masculino.

Tabela 3 - Matriz “Input × Detectado” com percentuais sobre o total.

121. A diagonal central indica concordância entre campo estruturado e IA. Para fins deste teste, essa concordância foi considerada como um acerto, já que não houve revisão humana caso a caso que permitisse estabelecer um gabarito independente da base parametrizada. Por outro lado, a discordância entre o que está no input e o que a IA identificou no Relato Histórico não pode ser automaticamente tomada como erro, pois pode refletir tanto uma falha da IA quanto uma omissão ou erro no campo parametrizado, em situações em que a IA recupera, no texto, informações que não foram devidamente registradas.

Análises adicionais

122. Realizaram-se outras análises para verificar de que forma a gravidade e o impacto social das ocorrências se relacionam com a qualidade dos registros e com o ganho proporcionado pela IA. A hipótese aqui é que, em crimes mais graves, há maior atenção ao preenchimento dos campos parametrizados do que em crimes menos graves, o que tenderia a resultar em níveis mais altos de completude e consistência.

123. De forma a testar empiricamente essa hipótese, as naturezas de ocorrência foram classificadas em seis categorias de gravidade, conforme critérios detalhados no Apêndice II – Análise em separado das questões de auditoria (item 3 - Categorização das naturezas de ocorrência):

'Outros/indefinidos;
Menor potencial/administrativos;
Infrações de ordem pública sem vítima individualizada;
Patrimônio sem grave ameaça/integridade moderada;
Violentos/ameaça grave;
Contra a vida/hediondos.'

124. Essa tipologia não tem caráter jurídico ou classificatório em sentido estrito, mas sim finalidade instrumental de agrupar fenômenos criminais de perfil semelhante e facilitar a avaliação da completude dos registros.

125. A partir dessa classificação, foram calculadas, para cada categoria de gravidade, as taxas de preenchimento dos campos de entrada e dos campos inferidos pela IA em bairro, logradouro e sexo da vítima. Isso permitiu estimar, por tipo de fenômeno criminal, tanto o nível de completude dos registros produzidos pelas unidades de segurança pública quanto o potencial de recuperação de informação proporcionado pelos modelos de IA.

126. Esses indicadores são úteis para apoiar a avaliação da qualidade dos dados, identificar grupos de ocorrências mais sujeitos a subregistro de alguns campos e evidenciar, de forma segmentada, em que medida o uso de técnicas automatizadas contribui para reduzir lacunas informacionais.

Figura 9 - Completude dos campos Bairro, Logradouro e Sexo da Vítima da base de 4611 BOs.

Fonte: Elaborado pelo TCU - Gráficos de Barra indicando a completude dos campos parametrizados (a) Bairro, (b) Logradouro e (c) Sexo da Vítima, por categoria de ocorrência: Contra a vida / Hediondos; Violentos / Ameaça grave; Patrimônio / Integridade Moderada; Infrações sem vítima individualizada; Menor Potencial / Administrativos; Outros/Indefinidos. Em azul, temos informação do campo parametrizado (input) e, em vermelho, do preenchimento da IA.

127. Os gráficos acima mostram que o impacto da IA na completude dos campos varia bastante conforme o tipo de informação e a gravidade da ocorrência. No campo sexo da vítima, a atuação da IA é claramente positiva nas categorias 'Outros/indefinidos', 'Menor potencial/administrativos'. Em 'Infrações de ordem pública sem vítima individualizada', observa-se um incremento expressivo na proporção de Sexo da Vítima, quando se espera pouco ou nenhum registro pela natureza da categoria.

128. Nas categorias de maior gravidade, por outro lado, o ganho marginal é menor: em 'Patrimônio sem grave ameaça/integridade moderada' e 'Violentos/ameaça grave', a IA apenas complementa um quadro que já era relativamente completo, e em 'Contra a vida/hediondos' a completude do sexo da vítima já se encontra muito elevada no input, de modo que a contribuição da IA é limitada e, em alguns casos, até inferior ao preenchimento direto.

129. Para o campo logradouro, o padrão é mais heterogêneo. Em algumas categorias menos graves, como 'Menor potencial/administrativos', a IA consegue ampliar a completude em relação ao input, recuperando endereços mencionados apenas de forma textual no relato histórico. No entanto, em 'Infrações de ordem pública sem vítima individualizada' ocorre o inverso: o campo estruturado de logradouro já apresenta níveis muito altos de preenchimento e a inferência automática não consegue acompanhar esse patamar, resultando em uma proporção menor de registros considerados completos quando se olha apenas para o que a IA recupera. Nas demais categorias, os ganhos são modestos ou inexistentes, sugerindo que a IA ainda encontra dificuldade para extrair logradouros de forma consistente a partir dos relatos disponíveis.

130. O campo bairro da ocorrência é, no momento, o que menos se beneficia do uso da IA na base analisada. Em praticamente todas as categorias de gravidade, a completude alcançada pela IA é inferior àquela observada no input original, inclusive em 'Infrações de ordem pública sem vítima individualizada', em que o registro direto de bairro já é bastante elevado. Esse resultado indica que, ao contrário de sexo da vítima, o bairro nem sempre aparece no relato de forma padronizada ou facilmente reconhecível, o que limita o potencial de inferência automática. Na prática, a qualidade desse atributo continua dependendo, de maneira mais intensa, do preenchimento correto e completo pelos agentes que registram o boletim na origem.

131. Em conjunto, essas análises reforçam que a IA tem maior capacidade de complementar informações simples e bem-marcadas no texto, como o sexo da vítima, especialmente nas categorias em que o registro original é mais incompleto. Por outro lado, campos de localização, em especial o bairro, ainda exigem forte atenção ao preenchimento no ato do registro. A inferência automática desses campos não consegue compensar plenamente deficiências na qualidade ou no detalhamento do relato histórico.

132. Em seguida, compara-se a completude nos **inputs** do campo parametrizado com a IA e, nos 360 BO, a revisão humana (Figura 3).

Figura 10 - Completude dos campos Bairro, Logradouro e Sexo da Vítima da base de 360 BOs com revisão.

Fonte: Elaborado pelo TCU - Gráficos de Barras indicando a completude dos campos parametrizados (a) Bairro, (b) Logradouro e (c) Sexo da Vítima, por categoria de ocorrência. Em azul, temos informação do campo parametrizado (input), em vermelho, do preenchimento da IA e, em verde, o preenchimento da Revisão Humana.

133. Nos 360 BO revisados, o quadro se repete: ‘Violentos/Ameaça Grave’ e ‘Contra a vida/Hediondos’ concentram níveis altos de sexo preenchido por input/IA/revisão, enquanto ‘Infrações de ordem pública sem vítima individualizada’ permanece baixo, coerente com a ideia de ‘sem vítima’.

134. A análise de concordância entre a IA e a revisão humana evidencia que o desempenho do modelo varia de forma significativa conforme a categoria de gravidade das ocorrências. Nas classes mais amplas e menos específicas – como ‘Outros/indefinidos’, ‘Menor potencial/administrativos’ e ‘Infrações de ordem pública sem vítima individualizada’ – observa-se um volume importante de divergências.

135. Nesses grupos, não é raro que a IA deixe de reconhecer informação que o revisor considerou presente no relato histórico (falsos negativos), especialmente em campos de localização, ao mesmo tempo em que, em outros casos, marque como preenchidos atributos que a leitura manual não validou (falsos positivos). Em ‘Patrimônio sem grave ameaça/integridade moderada’, esse padrão se repete: a IA é mais consistente na identificação do sexo da vítima, mas mostra maior oscilação na recuperação de bairro e logradouro, alternando acertos com lacunas e preenchimentos indevidos.

136. À medida que se avança para as categorias de maior gravidade, a concordância tende a aumentar. Nos crimes classificados como ‘Violentos / ameaça grave’ e ‘Contra a vida/hediondos’, a amostra analisada sugere um quadro de forte alinhamento. Entretanto, uma leitura mais fina das matrizes de confusão mostra que, mesmo onde as médias de completude são altas há erros mascarados, levando a interpretações excessivamente otimistas.

137. Em parte das categorias, a IA comete erros em direções opostas (Tabela 4): em alguns boletins há erro por excesso (falso positivo), atribuindo completude onde a revisão humana não identificou dados suficientes, enquanto em outros deixa de reconhecer informação (FN) que o revisor considerou presente. Assim, embora a porcentagem de preenchimento sugira coerência, a análise de concordância, caso a caso, evidencia que a IA não reproduziu exatamente os mesmos julgamentos do avaliador humano, especialmente em situações limítrofes ou mais complexas.

Tabela 4 - Tabela de concordância e divergência da IA x Revisão Humana por categoria de gravidade.

138. Na tabela, é possível notar que a concordância IA x rev é significativa. Contudo, o percentual de divergência não é desprezível. Além disso, a divergência é formada em grande parte por falsos positivos, o que é mais grave, pois cria informações falsas e inexistentes nos registros originais, como se pode perceber na tabela a seguir.

Tabela 5 - Tabela de concordância e divergência da IA x Revisão Humana por campo.

139. Isso sugere que, nos crimes mais graves, os relatos históricos tendem a ser mais detalhados, estruturados e informativos, o que aumenta a capacidade da IA de recuperar corretamente atributos como bairro, logradouro e sexo da vítima. Em outras palavras, a boa performance observada nas categorias de maior gravidade parece depender, em larga medida, da qualidade do texto produzido na ponta, nas delegacias e demais unidades de registro.

140. Ademais, na amostra analisada percebe-se que informações já preenchidas no campo parametrizado raramente são repetidas no Relato Histórico. Do ponto de vista metodológico, porém, essa ausência de duplicação constitui uma limitação para os testes, pois dificulta a comparabilidade, muito embora, na prática, seja até desejável que o agente concentre o registro no campo estruturado e não duplique a informação no relato. Sem um “gabarito” em outro campo, não há como saber, de forma automática, se a IA identificou corretamente a informação presente (ou ausente) no Relato Histórico. Isso significa que a aferição da acurácia só pode ser feita por meio da revisão humana de cada ocorrência.

141. Por fim, é importante destacar que esses resultados decorrem de uma base amostral específica, composta por número reduzido de BO, restrita a três unidades da Federação (MT, SC e SP) e intencionalmente estratificada para concentrar registros com lacunas de bairro, logradouro e sexo da vítima. Essa configuração reforça a utilidade da análise para compreender mecanismos de incompletude e o potencial de uso da IA em contextos reais. As conclusões devem, portanto, ser interpretadas como evidências indicativas e condicionadas à ampliação futura das amostras e à inclusão de bases mais abrangentes e representativas.

142. Portanto, como encaminhamento, **propõe-se recomendar** à Secretaria Nacional de Segurança Pública (Senasp/MJSP), com fundamento no art. 11 da Resolução TCU 315/2020, que dê prosseguimento ao desenvolvimento e à validação da solução de inteligência artificial voltada a aumentar a completude da Base Nacional de Boletins de Ocorrência (BNBO), de forma a viabilizar a extração e a categorização de dados não parametrizados constantes dos boletins de ocorrência enviados pelos estados, observando-se os objetivos de integração de dados do Sinesp, previstos no art. 36, incisos I, III e IV, da Lei 13.675/2018.

143. Em complemento, **propõe-se recomendar** à Secretaria Nacional de Segurança Pública (Senasp/MJSP), com fundamento no art. 11 da Resolução TCU 315/2020, que avalie a conveniência e oportunidade de desenvolver e disponibilizar, em formato de capacitação a distância (EAD), curso voltado aos profissionais responsáveis pelo registro de boletins de ocorrência, abordando a importância, a utilidade e o impacto da qualidade e completude dos dados inseridos no Sinesp.

144. A implementação dessa medida objetiva sensibilizar e orientar os agentes de segurança sobre o correto preenchimento dos BO, demonstrando como as informações registradas na ponta subsidiam ações de inteligência e operações policiais, formulação de políticas públicas, contribuindo para a melhoria da BNBO e o fortalecimento da governança da informação no âmbito do SUSP.

145. Ainda nesse contexto de melhorar a qualidade dos dados preenchidos na origem, em visita técnica, a equipe de auditoria verificou que, no sistema estadual do Mato Grosso (que não utiliza o PPE), o fluxo de preenchimento do BO se inicia pela narrativa do fato. Conforme relato local, a lavratura do BO iniciando pelo preenchimento do campo ‘Relato Histórico’ favorece a completude, o detalhamento e a precisão dos dados inseridos, pois estimula o registro inicial da narrativa dos fatos enquanto as informações estão mais vívidas na memória do comunicante. Ao contrário, iniciar o preenchimento do BO pelos dados cadastrais pode interromper o raciocínio do comunicante (peça 118, p. 5-7, Extrato de Observação Direta – MT).

146. Nesse sentido, indagou-se à Senasp durante os trabalhos de campo sobre qual é a sequência inicial de dados exigidos para abertura de uma ocorrência policial no módulo Sinesp-PPE. A DGI/Senasp informou que, no início do registro, o PPE solicita os dados cadastrais: dados da autoridade responsável pela equipe de serviço (p.ex., delegado); data e hora do fato; localização do fato (país, estado, município e bairro); tipo do local; natureza da ocorrência e vínculo dos envolvidos; indicação sobre ocorrência de violência doméstica contra a mulher (sim/não); e meio empregado no fato.

147. Embora o preenchimento inicial de dados cadastrais no PPE tenha sua lógica administrativa e organizacional, é importante considerar que essa sequência pode comprometer a narrativa dos fatos, que é essencial para a investigação e análise das ocorrências. A prática observada no Mato Grosso evidencia que começar pelo 'Relato Histórico' não apenas facilita o registro das informações enquanto estão mais acessíveis na memória do comunicante, mas também contribui para um fluxo mais natural e intuitivo.

148. Assim, visando disseminar uma boa prática verificada no Estado do Mato Grosso, **propõe-se recomendar** à Secretaria Nacional de Segurança Pública (Senasp/MJSP), com fundamento no art. 11 da Resolução TCU 315/2020, que avalie a possibilidade de ajustar o fluxo de preenchimento do módulo Procedimentos Policiais Eletrônicos (PPE) no sentido de que o campo 'Relato Histórico' seja apresentado no sistema como o primeiro a ser preenchido pelo policial.

149. Por fim, vale a observação de que este achado reforça a importância de que a auditoria tenha sido conduzida em cooperação com os tribunais de contas estaduais, cuja atuação pode induzir o aprimoramento das práticas de registro e da qualidade dos dados transmitidos pelas forças de segurança de seus estados, reforçando assim, também, a proposta trazida no parágrafo anterior.

d) Ausência de integração nacional de outros documentos relevantes do Inquérito

Figura 11 - Fluxo simplificado do inquérito policial e integração nacional.

Fonte: Elaborado pelo TCU.

150. O BO constitui, em regra, registro preliminar dos fatos. Diversas informações relevantes apenas se consolidam ao longo da investigação, à medida que o inquérito policial avança e são produzidos outros documentos, como laudos periciais e o relatório final. Nesse sentido, no médio prazo, o Sinesp-Integração - e, por consequência, o Sinesp-DaaS - deveria incorporar também os dados e metadados provenientes do inquérito policial, de modo a qualificar e completar os registros inicialmente contidos nos BO.

151. A integração dessas informações e documentos elevaria significativamente a completude e a precisão das informações, permitindo, por exemplo, preencher dados faltantes. Também viabilizaria a retroalimentação automática dos BO com achados do inquérito (autoria, motivação, vínculo entre vítima e autor), proporcionaria medições para indicadores importantes, como taxas de elucidação de crimes, tempo médio de conclusão das investigações e identificação de gargalos (por exemplo, perícias pendentes). Além disso, permitiria maior precisão sobre armas e drogas com base nos laudos, facilitaria análises como padrões de modus operandi, recorrências, conexões entre casos, e fortaleceria a interoperabilidade entre polícia, perícia, Ministério Público e Judiciário.

152. Durante a visita ao Estado da Bahia, foi destacada a importância dessa integração: 'Os dados do inquérito deveriam retroalimentar os BO. Por exemplo, se o BO foi registrado inicialmente sem a informação sobre a motivação do crime, mas essa motivação foi identificada durante o inquérito, o sistema deveria corrigir e atualizar o BO automaticamente.' (Entrevista – BA, pergunta 6, peça 110).

153. Além disso, conforme verificado pela equipe de auditoria, no Sinesp-PPE, o inquérito é totalmente integrado à plataforma, e os demais documentos estão acessíveis dentro do mesmo sistema. Embora o relatório final do inquérito não seja parametrizado, o despacho encaminhado à Justiça segue formato estruturado e padronizado (Entrevista – BA, pergunta 6, peça 110). Ademais, atualmente, não existe um **Data Warehouse (DW)** dedicado ao restante do inquérito, sendo essa funcionalidade restrita aos dados de BO.

154. Nessa linha, seria possível estruturar um DW a partir do próprio despacho, para

estados aderentes ao PPE. Complementarmente, para os estados não aderentes ao PPE, no médio prazo, caso o relatório final seja integrado ao Sinesp-Integração, poder-se-ia aplicar ferramentas de IA para extrair informações que atualizem os dados consolidados no Sinesp-Integração e, por consequência, no DaaS e no DW.

155. Importa ressaltar que não se trata de alterar o texto original dos BO: o registro primário permanece íntegro no sistema de origem; as informações do inquérito apenas produzem correções e complementações na camada de dados integrada, com versionamento e rastreabilidade, refletindo o estado mais completo e acurado da investigação nas bases analíticas.

156. Uma das teses centrais deste trabalho de auditoria é que, no curto e no médio prazo, devem ser envidados esforços para ampliar o compartilhamento de dados, definir padrões e protocolos de interoperabilidade e fortalecer a articulação federativa, temas que serão aprofundados ao longo deste relatório

157. Entretanto, no longo prazo, a solução definitiva para o problema da interoperabilidade dos dados de segurança pública no Brasil seria o fortalecimento do Sinesp a ponto de torná-lo significativamente superior aos sistemas estaduais, de forma que os entes federados naturalmente migrem para a plataforma nacional (vide a primeira causa do achado 2). Essa migração voluntária é viável, considerando os ganhos de escala e eficiência obtidos com um sistema unificado e centralizado, que ‘fala a mesma língua’ entre os órgãos de segurança pública, em contraste com os mecanismos de integração ‘de-para’, usualmente de mão única, nos quais os estados apenas fornecem dados sem usufruir plenamente dos dados nacionais.

158. Além disso, manter sistemas próprios implica custo total de propriedade elevado para os estados — aquisição e renovação de servidores, **storages**, rede e licenças, equipe técnica especializada, suporte, atualizações, correções, monitoramento, **backup** e **disaster recovery**, testes de segurança, conformidade e auditorias. Somam-se ainda os custos de interoperabilidade (integrações ‘de-para’, manutenção de API, mapeamentos de dados, correção de divergências), que tendem a se perpetuar quando cada ente evolui sua solução em ritmos e padrões distintos.

159. A foto a seguir apresenta registro feito em visita técnica ao Estado de Mato Grosso, mostrando parte da estrutura tecnológica e de pessoal necessária para manter sistema próprio de segurança pública — o que ilustra os custos e a complexidade envolvidos na gestão descentralizada.

Figura 12 - Superintendência de Tecnologia da Informação (responsáveis pela gestão dos sistemas estaduais de segurança pública).

Fonte: Foto registrada pelo TCU no dia 08/10/2025.

160. A adoção de plataforma nacional padronizada e escalável reduziria essas despesas, internalizando economias de escala em infraestrutura, segurança da informação, atualização tecnológica e suporte. Nesses termos, se o Sinesp for efetivamente superior e seguro, entregando desempenho, funcionalidades e garantias de confiabilidade que superem as soluções locais, os estados passam a ter incentivos concretos para adotá-lo — por redução de custos, melhor qualidade e disponibilidade dos dados, e menores riscos.

161. Cumpre, contudo, reconhecer que, no cenário atual, os estados têm motivos para apresentar receios quanto à adesão integral ao Sinesp-PPE — tema que será detalhado a seguir, no Achado 2 —, de modo que o caminho mais efetivo é elevar o desempenho, a segurança e a confiabilidade do Sinesp a um patamar que torne sua adoção voluntária e vantajosa. Na mesma linha, a integração de dados — de BO, relatórios finais de inquérito e laudos periciais — também cumpre o propósito de ampliar a qualidade e a disponibilização das informações, mesmo sem a adoção dos sistemas do MJSP, desde que observados bons padrões e protocolos de interoperabilidade.

162. Diante do exposto, **propõe-se determinar** à Secretaria Nacional de Segurança Pública (Senasp/MJSP), com fundamento no art. 7º, § 3º, inciso I, e § 4º, da Resolução TCU 315/2020, que, no prazo de 180 (cento e oitenta) dias, apresente plano de ação destinado a, no médio prazo, integrar ao Sinesp dados e metadados de documentos relevantes do inquérito policial, para além dos BO — a exemplo de laudos periciais e relatórios finais de inquérito —, com vistas a qualificar e completar os registros oriundos dos BO e viabilizar indicadores como taxas de elucidação de crimes, em consonância com os objetivos de integração de dados do Sinesp previstos no art. 36, incisos I, III e IV, da Lei 13.675/2018.

IV.2 Governança e Articulação Federativa do Sinesp: Engrenagens Desalinhadas Limitam a Integração e a Completude dos Dados

IV.2.1 Síntese do Achado 2

Devido a a) os sistemas proprietários já atenderem as demandas estaduais e a existência de receios quanto à adesão completa ao Sinesp; b) mecanismos de sensibilização e articulação federativa pouco estruturados; e c) deficiências de estruturação do ConSinesp, **ocorre** a reduzida interoperabilidade entre os sistemas proprietários dos estados e o Sinesp-Integração, **impactando** a completude dos dados da Base Nacional de Boletins de Ocorrência.

IV.2.2. Situação encontrada

163. Atualmente, 13 Unidades da Federação utilizam o sistema de registro de BO do Sinesp, o Sinesp - Procedimentos Policiais Eletrônicos (PPE), e 14 mantêm sistemas próprios de registro. Os problemas de integração concentram-se nesses estados que operam sistemas estaduais, uma vez que o PPE já se encontra plenamente integrado aos demais módulos do Sinesp, não apresentando dificuldades para extração e transmissão de BO ao Sinesp-Integração.

Figura 13 - Estados aderentes ao PPE.

Fonte: Elaborado pelo TCU.

164. Conforme apresentado anteriormente, no Achado 1, verificou-se o envio de dados de baixa qualidade, incompletos e insuficientes pelos Entes Federativos à Base Nacional de Dados do Sinesp. O presente Achado pode ser considerado uma das causas dessa incompletude, mas é tratado separadamente por um recorte temático, enquanto o Achado 1 trata de aspectos operacionais, este trata de problemas de governança e de articulação federativa que concorrem para a reduzida interoperabilidade de sistemas e baixa integração de dados.

IV.2.3. Das causas

Figura 14 - Representação Gráfica das causas do Achado 2.

Fonte: Elaborado pelo TCU.

a) Os sistemas proprietários já atendem as demandas estaduais e há ressalvas quanto à adesão completa ao Sinesp

165. Recentemente, tema que atravessa o debate sobre segurança pública é a chamada PEC da Segurança Pública (Proposta de Emenda à Constituição 18/2025). O ponto do texto que diz respeito a esta auditoria é a proposta de alteração do art. 21 da Constituição para incluir o inciso XXVIII, nos seguintes termos: ‘coordenar o sistema único de segurança pública e defesa social e o sistema penitenciário, por meio de estratégias que assegurem a integração, a cooperação e a interoperabilidade dos órgãos que o compõem, no âmbito da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios’.

166. Nessa proposta de alteração constitucional, a integração de sistemas e dados aparece de modo implícito, e seus contornos e efeitos práticos ainda dependeriam de detalhamento infraconstitucional. No entanto, a posição desta equipe de fiscalização é que o incremento da

integração não se deve impor aos entes subnacionais pela adoção dos módulos federais do Sinesp.

167.A solução mais adequada, no curto e médio prazo, reside em ampliar o compartilhamento de dados, estabelecer padrões e protocolos de interoperabilidade e fortalecer a articulação federativa. No longo prazo, conforme mencionado na causa “d” do Achado 1 (parágrafos 150-161), a solução é o fortalecimento do Sinesp a ponto de torná-lo significativamente superior aos sistemas estaduais, de forma que os entes federados naturalmente migrem para a plataforma nacional.

168.Os sistemas estaduais foram desenvolvidos para atender demandas locais e, em muitos casos, apresentam funcionalidades mais adequadas às realidades operacionais de cada polícia. Além disso, existem receios legítimos por parte dos estados quanto à adesão completa aos módulos do Sinesp, destacando-se: (i) ausência de acesso pleno e ágil aos próprios dados; (ii) perda de autonomia sobre regras, prazos e prioridades do sistema; (iii) risco de utilização do sistema pelo Governo Federal como instrumento de controle ou sanção; (iv) alterações unilaterais de padrões e dicionários de dados sem consulta prévia; (v) custos de adaptação e manutenção sem fonte orçamentária estável; (vi) dependência tecnológica do Serpro; (vii) possibilidade de indisponibilidade do sistema afetar operações; (viii) incompatibilidades jurídicas com normas e rotinas estaduais; e (ix) suporte técnico insuficiente e com tempo de resposta elevado.

169.Todos esses riscos e receios foram identificados em entrevistas conduzidas pelos TCE (peça 104) junto às secretarias de segurança pública e às forças policiais. Foram igualmente constatados nas visitas técnicas realizadas pela equipe de fiscalização, conforme registrado no Extrato de Entrevista - CE (peça 111, p. 7-9) e no Extrato de Observação Direta – MT (peça 118, p. 4-5).

170.Registram-se, a seguir, algumas das justificativas para a não adoção do PPE.

171.Estados como Goiás, Mato Grosso do Sul e Ceará deixaram de aderir por já possuírem sistemas anteriores ao PPE que atendem às suas demandas operacionais.

- *Goiás: “NÃO utiliza o PPE, pois o Registro de Atendimento Integrado (RAI) atende todas as necessidades, tem muitas facilidades, insere áudio, vídeo, imagens, etc. O RAI antecedeu o Sinesp-PPE, e já estava integrado. Contempla todo o escopo de dados.” (peça 104, p. 15).*
- *Mato Grosso do Sul: “SEJUSP justificou não utilizar o PPE porque possui sistema próprio, o SIGO, desde 2006, que atende a todas as forças de segurança pública estaduais vinculadas à Secretaria. Lembrou que na época de implantação do SIGO ainda não existia o Sinesp-PPE” (peça 104, p. 66).*
- *Ceará: “Trata-se de um sistema mais avançado do que o PPE em diversos aspectos, destacando-se pela robustez da base de dados histórica acumulada ao longo dos anos e pela capacidade de armazenar informações mais detalhadas” (peça 104, p. 273).*

172.No caso do Estado do Paraná, o Estado utiliza um sistema próprio, único para a Polícia Militar, Polícia Civil, Corpo de Bombeiros Militar, Polícia Científica, Polícia Penal e Guardas Municipais, desenvolvido há aproximadamente vinte anos. Esse sistema integra-se ao Poder Judiciário, ao Ministério Público e à Defensoria Pública, com acesso a bases de dados estaduais que proporcionam maior agilidade em consultas e integrações. Os inquéritos eletrônicos da Polícia Civil e da Polícia Militar são enviados totalmente on-line, utilizando assinaturas e certificações digitais, o que explicaria a não adoção do Sistema de Boletim de Ocorrência do Sinesp (PPE) (peça 104, p. 245).

173.No caso do Estado da Paraíba, a não adoção do Sinesp-PPE decorre, segundo a Administração estadual, de: demora excessiva para customizações (as solicitações entram em fila nacional); eventuais indisponibilidades; limitações do PPE para acomodar demandas e terminologias regionais; ausência de acesso direto às bases de dados, mantidas no Serpro; impossibilidade de integrações locais (apenas nacionais), o que dificulta a conexão com órgãos

como a Polícia Científica; perda de interoperabilidade com sistemas locais e abandono de infraestrutura logística já consolidada; e morosidade decorrente de atualizações que dependem de deliberação colegiada no âmbito do Sinesp (peça 104, p. 313).

174. O sistema próprio estadual ainda tem atendido adequadamente às demandas locais — por exemplo, incorporando, a pedido do Ministério Público da Paraíba, novas questões ao Formulário de Avaliação de Risco da Lei Maria da Penha —, além de oferecer módulo de perícia (o PPE não dispõe), com acesso direto aos laudos pelo Ministério Público da Paraíba e pelo Tribunal de Justiça da Paraíba, e relatórios diários (ao passo que, no PPE, seriam mensais e com atraso) (peça 104, p. 313).

175. Outro exemplo que corrobora essa percepção pôde ser extraído da entrevista com o gestor do Centro Integrado de Estatística do Amazonas. O Estado do Amazonas encontra-se em processo de descontinuidade do uso do Sinesp-CAD e do Sinesp-PPE (peça 112), e segundo o gestor, as justificativas para a decisão estão relacionadas a limitações de evolução modular, interoperabilidade com sistemas estaduais e gestão operacional/e de frotas, como se depreende dos trechos a seguir (entrevista de 19/9/2025, peça 112, itens não digitalizáveis):

O Sinesp-CAD era muito bom, mas para desenvolver qualquer coisa além daquilo que o sistema já oferece, é muito custoso e, às vezes, inviável para o MJSP, pois ele já compartilha com muitos estados e ainda tem a questão de como fazer, com o Serpro. A SSP-AM queria avançar em outros módulos de atendimento e despacho. Um deles é um que 17 UF utilizam: o TCO pela PM, e o CAD não tinha isso. Mas há outras questões também, de controle e rastreamento de viaturas, por exemplo. Onde a viatura está, há quanto tempo ela está fazendo o atendimento, qual o tempo de deslocamento etc. São dados muito importantes para a gestão de frotas e de ocorrências. O CAD tinha algumas limitações para fazer essa interoperabilidade com outros sistemas (...) acredito que essa seja uma realidade de muitos estados, o sistema acaba ficando isolado para atendimento de despacho, funciona muito bem para isso, mas não se comunica com outros sistemas de gestão operacional e principalmente de gestão de frota [timestamp: 00:07:15 – 00:09:01].

176. Na mesma linha, mas em relação ao Sinesp-PPE, o mesmo gestor afirma:

‘O Sinesp-PPE é um sistema muito bem aceito pela Polícia Civil, isso é fato. É tudo muito bom: a parte processual, documental, anexos, fluxograma de boletins e de procedimentos de polícia judiciária, estatísticas dessas informações, controle de desempenho por delegacia - quanto cada uma produz: inquérito com autoria, flagrantes etc., há até um ranking disso. (...) A questão é, hoje os estados estão numa linha muito assertiva de implementar tecnologias, por exemplo de reconhecimento facial e de recuperação de celulares’ [timestamp: 00:11:29 – 00:12:45].’

177. Em síntese, os elementos expostos indicam que a não adesão integral decorre menos de resistência e mais de racionalidade técnico-operacional dos estados, apoiada em sistemas preexistentes, funcionalidades aderentes às suas rotinas e receios legítimos quanto à adesão plena aos módulos federais.

178. Em última análise, e retomando as explicações apresentadas na causa “d” do Achado I (parágrafos 150-161), a solução estrutural e definitiva para os desafios de integração de dados dependerá de o Sinesp tornar-se significativamente superior aos sistemas estaduais e, sobretudo, oferecer garantias sólidas quanto aos receios apresentados, de modo que a adesão plena aos seus módulos se torne voluntariamente desejável pelos estados. Até que isso ocorra, a estratégia mais adequada consiste em ampliar o compartilhamento de dados e fortalecer a articulação interfederativa, conforme será abordado na seção seguinte.

b) Mecanismos de sensibilização e articulação interfederativa pouco estruturados

179. A causa anterior tratou dos receios e ressalvas dos estados quanto à adesão integral aos módulos do Sinesp, notadamente à substituição de sistemas locais de gestão de BO e de

inquéritos policiais pelo Sinesp-PPE. A presente causa, por sua vez, examina a insuficiente estruturação dos mecanismos de sensibilização e de articulação interfederativa necessários ao aprimoramento contínuo do Sinesp, de forma a tornar mais atrativa sua adesão.

*180. Com base em entrevistas, ofícios de requisição de informações e solicitações de apresentação à Senasp, a equipe de auditoria identificou que a articulação interfederativa atualmente se dá, principalmente, pelos seguintes meios: o primeiro é o apoio direto, muitas vezes informal, por meio de canais como o **WhatsApp**, em que gestores estaduais que utilizam o Sinesp ou tratam de estatísticas mantêm contato com representantes do Ministério da Justiça e Segurança Pública para tirar dúvidas e sugerir melhorias.*

181. O segundo mecanismo identificado é a Jornada de Integração de Dados, iniciativa da DGI/Senasp, que promove reuniões, encontros, visitas técnicas e webinários em diferentes estados ao longo do ano. O objetivo é fortalecer a integração de dados de segurança pública via Sinesp, tanto em relação à adesão dos estados aos módulos, quanto à melhoria da qualidade e completude dos dados enviados.

Figura 15 - Jornada de Integração de Dados.

Fonte: Apresentação DGI-TCU (peça 116, p. 15).

182. Sobre esse tema, destaca-se o seguinte trecho da entrevista com o gestor do Centro Integrado de Estatística do Amazonas (peça 112, itens não digitalizáveis):

‘Essas convenções que o MJ convoca anualmente para que os gestores de estatística conversem e dialoguem são muito importantes. Não apenas para atender à integração nacional de dados, mas também para possibilitar uma interlocução mais efetiva entre os gestores de estatística. Ai se pergunta: você tem acesso ao dado do Pará, que é um estado vizinho? Não tenho. O ideal seria que tivesse, mas conhecer pessoalmente o gestor de estatística de lá supre um pouco essa lacuna’ [timestamp: 00:52:43 – 00:53:20].

183. Por fim, o terceiro mecanismo de articulação é o Conselho Gestor do Sinesp (ConSinesp), que constitui a instância formal de articulação federativa e será o objeto da análise da causa seguinte deste achado.

184. Apesar de iniciativas positivas, como a Jornada de Integração de Dados e o contato direto entre técnicos estaduais e o MJSP, observou-se que essas ações ocorrem de forma pontual, sem processo sistemático de priorização, acompanhamento e incorporação das demandas dos estados ao ciclo de desenvolvimento e aprimoramento do Sinesp.

185. Nesse contexto, indagou-se à Senasp sobre o procedimento de formalização, análise e priorização das demandas e sugestões encaminhadas pelos estados ao Sinesp. Em resposta, foi encaminhado o seguinte relato (peça 113, p. 15-16, E-mail de complementação da entrevista):

‘No âmbito do Sinesp, a identificação de necessidades e a proposição de funcionalidades além do escopo atualmente entregue ocorrem por meio da interação contínua entre os usuários estaduais e a Coordenação-Geral do Sinesp. As sugestões podem ser encaminhadas pelos estados e órgãos parceiros via Sistema Eletrônico de Informações (SEI), e-mail institucional ou pelo canal específico disponível no portal <https://sinesp.mj.gov.br/avalie>, destinado ao envio de sugestões e aprimoramentos.

As propostas recebidas são analisadas pela equipe de negócio das respectivas soluções, que avalia aspectos de viabilidade técnica, aderência à política nacional de segurança pública, priorização estratégica e disponibilidade orçamentária.

Entre as principais limitações para implementação de melhorias, destacam-se restrições orçamentárias e contratuais, compatibilidade técnica com a arquitetura integrada do Sinesp, observância de requisitos legais e de segurança da informação e priorização.

Após o recebimento, a equipe responsável realiza triagem e encaminha a sugestão para análise técnica e funcional junto ao Serpro.

A decisão sobre o atendimento às demandas é tomada com base em critérios de relevância, impacto, custo e alinhamento estratégico, sendo submetida à governança interna do Sinesp no âmbito da Diretoria de Gestão da Informação (DGI) e da Secretaria Nacional de Segurança Pública. Atualmente, o processo não está vinculado a um fórum formal de propositura e priorização institucional (como comitê ou pontuação estruturada), embora o Sinesp mantenha interlocução constante com as Secretarias de Segurança Pública dos estados e outros órgãos integradores para alinhamento de prioridades.

Ressalta-se que há planejamento em curso para o aperfeiçoamento da governança colaborativa do ecossistema Sinesp, incluindo a instituição de instâncias regulares de priorização e acompanhamento das demandas, de modo a ampliar a participação federativa e a transparência nas decisões sobre evolução das soluções.'

186.A resposta encaminhada pela Senasp confirma o diagnóstico de que os mecanismos de articulação federativa e de priorização de demandas do Sinesp ainda carecem de estruturação formal. Embora exista a possibilidade de encaminhamento de sugestões por canais diversos — como e-mail institucional, SEI ou o formulário disponível no portal do Sinesp —, observa-se que o processo descrito depende de fluxos administrativos internos e de análise técnica pontual, sem a participação sistemática dos entes federados na definição de prioridades.

187.Ainda que a Senasp tenha informado haver planejamento para aperfeiçoar essa governança, o modelo vigente mostra-se essencialmente reativo e centralizado, limitando a transparência, a previsibilidade e o engajamento dos estados no processo de evolução do sistema.

188.No mesmo sentido, durante as visitas técnicas realizadas pelo TCU às delegacias do Estado da Bahia — único, entre os estados visitados, aderente ao PPE — a limitação mencionada mostrou-se evidente. Ao serem informados de que a auditoria versava sobre o Sinesp, policiais da linha de frente, muitas vezes sem compreenderem de imediato o escopo do trabalho, apresentavam espontaneamente diversas observações, reclamações e sugestões de aprimoramento do sistema.

189.Com o propósito de ilustrar a natureza das dificuldades relatadas pelos usuários e de reforçar a necessidade de aperfeiçoar os mecanismos de articulação federativa e de gestão participativa do sistema, apresentam-se, a seguir, algumas das principais sugestões e críticas registradas (peça 110, p. 12-13, Extrato de Observação Direta – BA).

- *‘O PPE atualmente permite realizar buscas por pessoas utilizando o nome da mãe, mas não pelo nome do pai. Essa limitação pode ser um obstáculo em algumas investigações’.*
- *‘Há dificuldades relacionadas ao envio de vídeos no PPE, especialmente devido à limitação no tamanho dos arquivos permitidos. Embora seja possível anexar vídeos aos inquéritos, o espaço disponível geralmente é insuficiente para arquivos maiores’.*
- *‘O relatório de investigação preliminar no PPE possui uma limitação de registro de até cinco vítimas, o que pode ser insuficiente em casos mais complexos, como em crimes ou acidentes de grande escala’.*

190.Essas manifestações evidenciam, por um lado, o interesse dos usuários estaduais em contribuir para o aperfeiçoamento do Sinesp e, por outro, a insuficiência dos canais de coleta, análise e consideração dessas percepções.

*191.Nesse sentido, **propõe-se recomendar** à Secretaria Nacional de Segurança Pública (Senasp/MJSP), com fundamento no art. 11 da Resolução TCU 315/2020, que estructure canais formais e permanentes de comunicação com os representantes estaduais, avaliando a conveniência de prever, inclusive, a indicação de ao menos um ponto focal por Unidade da Federação para interlocução contínua e direta com a Senasp. Recomenda-se, ainda, que a Senasp oriente os estados — ainda que de forma sugestiva — a instituírem, internamente, fluxo organizado para coleta e consolidação de sugestões, críticas e necessidades dos usuários do Sinesp (policiais da ponta e gestores operacionais), de modo que tais insumos sejam encaminhados ao ponto focal estadual e,*

por seu intermédio, transmitidos de forma sistemática à Senasp para análise, priorização e eventual incorporação ao ciclo de aprimoramento do sistema.

192. Na mesma linha, **propõe-se recomendar** à Secretaria Nacional de Segurança Pública (Senasp/MJSP), com fundamento no art. 11 da Resolução TCU 315/2020, que avalie a conveniência e a oportunidade de dar transparência à fila de prioridades de desenvolvimento do Sinesp pelo Serpro, inclusive às demandas encaminhadas pelos pontos focais estaduais, por meio de instrumento acessível aos estados. Esse instrumento deve permitir o acompanhamento do ciclo de feedback (recebimento da sugestão, análise, priorização, status e prazo estimado), de modo que os estados e os proponentes percebam que suas contribuições são consideradas e possam verificar a implementação de melhorias.

193. A adoção dessas medidas contribuiria para aumentar a percepção de responsabilidade por parte dos usuários, demonstrando que suas sugestões de melhoria estão sendo consideradas. Além disso, incentivaria um senso de colaboração e engajamento entre os usuários, promovendo uma cultura de participação ativa no processo de melhoria contínua do Sinesp.

c) Deficiências de estruturação do ConSinesp comprometem sua efetividade

194. O ConSinesp é o órgão consultivo do Ministério da Justiça e Segurança Pública que, por meio de resoluções, orienta e padroniza aspectos técnicos e operacionais do Sinesp, cabendo expressamente ao ConSinesp, 'por meio de resolução, propor procedimentos sobre coleta, análise, sistematização, integração, atualização e interpretação de dados e informações referentes às políticas de segurança pública e defesa social' (Decreto 9.489/2018, art. 19, I, a).

Figura 16 - Competências ConSinesp.

Fonte: Apresentação DGI-TCU 2025 (peça 116, p. 10).

195. Nesse escopo, compete-lhe propor metodologias e padrões para dados de segurança pública, sistema prisional, rastreabilidade de armas e munições, perfis genéticos, digitais e drogas; definir condições de acesso e preservação de sigilo; sugerir medidas de implementação, aperfeiçoamento e fiscalização do sistema; instituir grupos de trabalho; realizar estudos; monitorar o envio obrigatório de informações pelos entes; e publicar relatórios anuais, sendo suas resoluções submetidas à aprovação do Ministro da Justiça e Segurança Pública. No entanto, devido a limitações que serão apresentadas a seguir, o ConSinesp não tem alcançado plenamente o seu potencial para contribuir de maneira significativa para a melhoria da qualidade e da completude dos dados da BNBO.

196. Embora o ConSinesp publique resoluções e decisões específicas no Diário Oficial da União, tais atos possuem natureza eminentemente técnica e consultiva. Conforme o art. 19 do Decreto 9.489/2018, o conselho é órgão consultivo do MJSP e tem competência apenas para propor, 'por meio de resolução', procedimentos sobre coleta, análise, integração e atualização de dados (inciso I, art. 19, do Decreto 9.489/2018).

197. Assim, não obstante o disposto no art. 36, inciso IV, da Lei 13.675/2018, que prevê que a garantia da interoperabilidade dos sistemas de dados e informações deve observar os padrões estabelecidos pelo conselho gestor, a competência do ConSinesp permanece restrita à formulação de propostas de procedimentos técnicos.

198. As resoluções e decisões constituem, portanto, instrumentos formais de natureza propositiva, sem força normativa própria, cuja eficácia está condicionada à edição de ato ministerial que lhes atribua caráter vinculante. Essa situação diminui o incentivo para que as Unidades da Federação atribuam relevância ao colegiado, que acaba sendo percebido mais como fórum formal do que como espaço efetivo de pactuação técnica.

199. Exemplo dessa perda de protagonismo é a crescente influência de outros fóruns,

como o Conselho Nacional de Secretários de Segurança Pública, que, embora não detenha competência legal equivalente, têm ocupado o espaço que, em tese, caberia ao ConSinesp.

200. *Vide*, nesse sentido, o exemplo da recente Resolução Consesp 8/2025, que dispôs sobre a padronização metodológica no tratamento e divulgação dos dados e indicadores relativos a crimes violentos letais intencionais, mortes por intervenção legal de agente do Estado e mortes por causa indeterminada ocorridas nos estados e no Distrito Federal.

201. Entretanto, 'há também a percepção de que o ConSinesp poderia ser mais permeável às deliberações de outros colegiados, como os de Secretários de Segurança Pública e chefias das forças policiais' (peça 109, p. 6, pergunta 14 – Entrevista – MT).

202. Na mesma linha, a presidente do ConSinesp afirmou que a 'participação dos outros colegiados sobre segurança pública, como o Consesp e CONCPC, será fundamental para alcançar o resultado esperado', qual seja, 'a necessidade de aprimorar a coleta e análise de dados para a elucidação de crimes', consoante 'a cobrança do Tribunal de Contas da União' (peça 114, p. 35 – Ata de Reunião do ConSinesp 2025).

203. Portanto, propõe-se **recomendar** ao Ministério da Justiça e Segurança Pública, com fundamento no art. 11 da Resolução TCU 315/2020, que avalie a atualização do Decreto 9.489/2018 para ampliar a efetividade do ConSinesp, conferindo-lhe competências deliberativas exclusivamente em matérias técnicas previamente definidas em ato da DGI/Senasp (agenda anual e rol de temas).

204. A medida preserva a autoridade da DGI/Senasp sobre o escopo e os limites das matérias, fortalece o ConSinesp como instância técnica de articulação federativa e aprimora a governança de dados do Sinesp. Ao permitir que o Conselho delibere sobre temas técnicos delimitados — como padronização de dados, interoperabilidade de sistemas, regras de validação e metodologias de integração — o modelo proposto cria mecanismo de decisão técnica compartilhada, sem fragilizar a autoridade gestora do ConSinesp. Na prática, o poder de agenda permanece com a DGI, assegurando alinhamento estratégico e direcionamento técnico sobre os temas, enquanto o ConSinesp passa a ter maior relevância funcional, reduzindo a dependência de atos posteriores de homologação ministerial.

205. Esse arranjo normativo traz ganhos claros de agilidade e previsibilidade na implementação de padrões nacionais de dados, diminuindo o intervalo entre a proposição técnica e a efetiva adoção das medidas. Ao mesmo tempo, reforça a legitimidade federativa do processo decisório, na medida em que as deliberações passam a refletir o consenso técnico entre União e unidades da federação, fortalecendo o caráter cooperativo do Sinesp como política nacional.

206. Contudo, ainda nesse contexto, outra fragilidade relevante do ConSinesp está relacionada à sua composição. Conforme o Decreto 9.489/2018 (art. 20), o ConSinesp é composto por representantes titulares e suplentes: quatro do MJSP — um da DGI/Senasp, um do DEPEN, um da PF e um da PRF —, um do Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos, e cinco representantes dos estados ou do Distrito Federal (um por região), escolhidos por eleição direta entre gestores estaduais e designados, com seus suplentes, por ato do Ministro.

207. O mandato é de dois anos, com uma recondução possível. A presidência do colegiado cabe ao diretor da DGI/Senasp, com substituição pelo coordenador-geral do Sinesp em suas ausências, e o conselho delibera por maioria simples, exigindo o quórum de maioria simples, cabendo ao Presidente o voto de qualidade (art. 21, Decreto 9.489/2018).

Figura 17 - Composição ConSinesp.

Fonte: Apresentação DGI-TCU 2025 (peça 116, p. 11).

208. A composição atual do ConSinesp compromete sua representatividade e sua capacidade de funcionar como verdadeiro fórum de articulação federativa. Em primeiro lugar, há

sub-representação dos estados: cada região geográfica possui apenas um representante titular e um suplente (art. 20, inciso III), o que significa que nove estados do Nordeste, por exemplo, têm o mesmo peso decisório que três do Sul. Além disso, a composição federal responde por metade dos assentos do conselho e a presidência, exercida pela DGI/Senasp, detém voto de qualidade para desempate (art. 20, § 5º, e art. 21). Assim, mesmo que todos os representantes estaduais estejam alinhados em uma deliberação, uma posição divergente do governo federal prevalece, evidenciando a concentração de poder decisório no nível central.

209. Dessa forma, o ConSinesp por vezes funciona mais como instância de chancela do que como espaço efetivo de pactuação interfederativa. Segundo entrevista realizada com gestores da Bahia (peça 110, p. 7, pergunta 14 – Entrevista – BA), ‘em algumas ocasiões, as pautas do ConSinesp refletiam mais os interesses do Ministério da Justiça e Segurança Pública do que os dos estados. Nessas situações, o colegiado era utilizado principalmente para conferir legitimidade a decisões que o MJSP já havia definido previamente’.

210. Em segundo lugar, há desequilíbrios entre as regiões do país, pois o sistema de votação atribui um voto por representante, sem considerar o peso proporcional da quantidade de estados representados. Esse arranjo gera distorções no equilíbrio federativo, permitindo que blocos de regiões com menor número de unidades federadas formem maioria para deliberar sobre temas de interesse nacional.

211. Exemplo disso pode ocorrer nas discussões sobre os indicadores de rateio do FNSP, se o critério de apreensão de drogas for priorizado, ele será mais favorável às regiões Sul, Sudeste e Centro-Oeste, em detrimento de outros indicadores que poderiam favorecer as regiões Norte e Nordeste (peça 110, p. 7, pergunta 14 – Entrevista – BA).

212. Por fim, observa-se baixa aderência ao papel representativo regional. Muitos conselheiros estaduais têm pautado as discussões com base em demandas específicas de seu próprio estado, e não em necessidades comuns à região que formalmente representam:

‘Muitos membros não apresentam as demandas da região que representam, somente demandas do seu Estado de origem’ (peça 113, p. 6 – Entrevista Senasp).’

213. Soma-se a isso a insuficiência de engajamento e assiduidade de membros, o que fragiliza o caráter colegiado e técnico do órgão e reduz a legitimidade das decisões tomadas. Conforme atas do colegiado, na segunda reunião de 2024 o representante da Região Nordeste não compareceu nem indicou suplente (p. 14-15, peça 114); e, na terceira reunião de 2024, dos dez assentos, apenas seis participaram (entre titulares e suplentes), sendo quatro representantes das regiões geográficas e três do governo federal (p. 22, peça 114).

*214. Portanto, **propõe-se recomendar** ao Ministério da Justiça e Segurança Pública, com fundamento no art. 11 da Resolução TCU 315/2020, que avalie a atualização do Decreto 9.489/2018, relacionada à composição do ConSinesp, de modo a fortalecer esse Conselho em sua representatividade e sua capacidade de funcionar como verdadeiro fórum de articulação federativa, revendo em especial a representação dos estados nesse Conselho, bem como avaliando a criação de mecanismos que minimizem a insuficiência de engajamento e assiduidade de alguns membros nas reuniões desse Conselho, o que fragiliza o caráter colegiado e técnico do órgão e reduz a legitimidade das decisões tomadas.*

IV.3 Fundo Nacional de Segurança Pública: Incentivos Insuficientes e Critérios Desatualizados Limitam a Melhoria da Qualidade dos Dados do Sinesp

IV.3.1 Síntese do Achado 3

Devido a a) não implementação de novos critérios de adimplência e b) à inefetividade da utilização dos recursos do FNSP, nos moldes da Portaria MJSP 275/2021, como indutor de melhoria

da qualidade dos dados do Sinesp, **ocorre** o envio de dados de baixa qualidade, incompletos e insuficientes, **impactando** a baixa utilidade das informações de BO do Sinesp para agentes de segurança pública e formuladores de políticas de segurança pública.

Contexto:

215.O FNSP, regulamentado pela Lei 13.756/2018, é um instrumento de financiamento criado para apoiar ações de segurança pública nos entes federados. As transferências de recursos do Fundo são divididas em duas modalidades: obrigatórias (fundo a fundo) e voluntárias (via convênio, contrato de repasse ou instrumento congênere).

216.As transferências obrigatórias correspondem a no mínimo 50% das receitas decorrentes da exploração de loterias alocadas ao FNSP, repassadas diretamente aos fundos estaduais ou distritais de segurança pública (Lei 13.756/2018, art. 7º, I e art. 8º). Por sua vez, as transferências voluntárias englobam as demais receitas do FNSP, que podem ser executadas diretamente pela União ou transferidas aos entes federados por meio de convênios, contratos de repasse ou instrumentos congêneres (Lei 13.756/2018, art. 7º, II e art. 9º).

217.Contudo, para a elegibilidade dos entes federados ao recebimento desses recursos, são condições obrigatórias a integração ao Sinesp, o fornecimento e a atualização de dados e informações padronizados e categorizados nos termos estabelecidos em ato do Ministro de Estado da Segurança Pública (Lei 13.756/2018, art. 8º, inciso III e art. 9º, parágrafo único, inciso II; Lei 13.675/2018, art. 37, § 1º e 2º).

218.A Portaria MJSP 845, de 19 de novembro de 2019, detalha e amplia o alcance dessas condicionantes especificando entre outras obrigações a assinatura do Termo de Adesão ao Sinesp-Integração e/ou PPE e a integração e transmissão de boletins eletrônicos de ocorrências policiais à Base Nacional de Dados do Sinesp. Segundo este dispositivo, o atendimento inicial a essas obrigações teria sua adimplência aferida em dois momentos:

- obrigações a serem atendidas em até 60 dias após a publicação da Portaria MJSP 845/2019, conforme estabelecido em seu art. 9º, incisos I; e
- obrigações com prazo limite de até 180 dias da publicação da Portaria MJSP 845/2019, art. 9º, incisos II.

219.Adicionalmente, a Portaria MJSP 845/2019 estabelece em seu art. 10 que avançados os processos de integração e transmissão de dados e informações de Boletins Eletrônicos de Ocorrências Policiais definidos no art. 9º, serão definidos novos critérios de adimplência considerando a transmissão de dados e informações de procedimentos policiais, assim como a qualidade dos dados e informações transmitidas.

220.Sob o prisma do arcabouço apresentado, a integração ao sistema e a qualidade dos dados transmitidos ao Sinesp, cujas implicações práticas serão apresentadas na sequência, atuam como critérios que condicionam a liberação, ou não, de recursos voluntários e obrigatórios do FNSP.

IV.3.2. Situação encontrada

221.Conforme apresentado anteriormente, no Achado 1 desta auditoria, verificou-se o envio de dados de baixa qualidade, incompletos e insuficientes pelos entes federativos à Base Nacional de Dados do Sinesp, apesar de o FNSP e seus mecanismos normativos, como as Portarias MJSP 845/2019 e 275/2021, terem previsto o uso de critérios de adimplência e de rateio de recursos justamente como instrumentos de indução à melhoria da qualidade desses dados.

222.De certo modo, este achado constitui uma das causas do Achado 1, que trata dos problemas de incompletude da Base Nacional de BO, mas é tratado separadamente por se referir

menos a aspectos operacionais e mais aos mecanismos de incentivo e coordenação federativa que deveriam induzir o aprimoramento dos dados.

IV.3.3. Das causas

Figura 18 - Representação Gráfica das causas do Achado 3.

Fonte: Elaborado pelo TCU.

a) Não implementação de novos critérios de adimplência

223.A Senasp considera o atendimento aos quesitos estabelecidos no art. 9º da Portaria MJSP 845/2019 para aferição da adimplência relacionada à integração e ao fornecimento de dados ao Sinesp como condicionante suficiente para o recebimento de recursos do FNSP (peça 51, p. 10-12).

224.Para o controle da adimplência, é utilizada a solução denominada Sinesp SAIE (Sistema de Acompanhamento de Implantação e Expansão). Essa ferramenta é dinâmica e não possui marcos periódicos para produção de relatórios de acompanhamento. Assim, a extração desses relatórios somente é gerada mediante solicitação, de forma que o SAIE não permite a emissão de relatórios com base em datas passadas, resultando em extratos que expressam a condição fática no exato momento da extração (peça 51, p. 12 e peça 55, p. 2).

225.Em razão da impossibilidade de o SAIE fazer extrações de períodos anteriores, a Senasp não conseguiu apresentar os relatórios de verificação de adesão dos três últimos anos, nos termos da solicitação do TCU. Em contrapartida, apresentou extratos que possuía das 'Tabelas de adimplência' que capturaram cinco momentos específicos dentro do período solicitado (14/8/2023; 25/8/2023; 6/3/2024; 15/8/2024; 8/9/2025), selecionados como amostra representativa do triênio, abrangendo diferentes semestres e demonstrando a estabilidade da adimplência ao longo do tempo (peça 55, p. 2).

226.Essas tabelas apresentam colunas com a avaliação dos aspectos especificados a seguir (peça 119). Segundo a Senasp, considerando esses critérios de adimplência, nos últimos três anos não houve 'bloqueio ou suspensão de repasses por descumprimento das obrigações' (peça 103, p. 5):

- Assinatura do termo de adesão;
- Envio de boletins regularmente;
- Conclusão da pesquisa de perfil;
- Regularidade com a plataforma DNSP;
- Envio de boletins dos últimos 5 anos; e
- Envio de 100% dos boletins da capital.

227.Em síntese, as informações trazidas pela Senasp demonstram que a verificação da adimplência dos integrantes aderentes ao Sinesp, com o objetivo de permitir o recebimento de recursos do FNSP e a celebração de parcerias com a União para financiamento de programas, projetos ou ações de segurança pública, de defesa social e do sistema prisional está utilizando exclusivamente os critérios dispostos no art. 9º da Portaria MJSP 845/2019.

228.Ocorre que o mencionado dispositivo estabelece, a partir da data de publicação da Portaria, 20 de novembro de 2019, horizontes temporais bem definidos para o atendimento das obrigações pelos entes federados. A primeira etapa indicava obrigações que deveriam ser cumpridas em até 60 dias da publicação da Portaria. A segunda acrescentava outras obrigações e estabelecia seu cumprimento em até 180 dias da publicação da Portaria.

229. O art. 10 da Portaria MJSP 845/2019 reforça que serão considerados adimplentes os integrantes do Sinesp que atenderem os critérios definidos em seu art. 9º, demonstrando a necessidade de o ente federado manter as condições iniciais de habilitação. Embora o parágrafo único desse dispositivo preveja a criação de novos critérios de adimplência – relacionados à transmissão de dados e informações de procedimentos policiais e à qualidade dos dados - a Senasp não editou norma complementar regulamentando tal exigência.

230. Portanto, em razão do não atendimento da previsão do art. 10 da Portaria MJSP 845/2019, a Senasp deixou de implementar novos critérios de adimplência, restringindo suas análises à utilização de critérios obsoletos que avaliam, de maneira genérica, apenas aspectos de infraestrutura do sistema, a exemplo dos processos de integração e transmissão de dados e informações, deixando de avançar para a aferição da qualidade das informações transmitidas.

231. Sem análise da qualidade dos dados e aplicação de eventuais sanções, no caso, a restrição ao recebimento de recursos do FNSP, os entes federativos não são incentivados a melhorar a qualidade de seus dados, o que acarreta fragilidades na obtenção de análises e informações necessárias para auxiliar na formulação, implementação, execução, monitoramento e avaliação de políticas públicas, de acordo com o art. 36, incisos I e II, da Lei 13.675/2018.

b) A utilização dos recursos do FNSP não é um indutor adequado para a melhoria da qualidade dos dados do Sinesp

232. A Portaria MJSP 275/2021 estabelece os 26 critérios de rateio dos recursos das transferências obrigatórias do FNSP aos estados e ao Distrito Federal, ressaltando que, independentemente desses critérios, a distribuição dos recursos para cada ente federativo não pode ser inferior ao percentual mínimo de 3,5% do total das transferências obrigatórias (Portaria MJSP 275/2021, art. 6º).

233. Entre os 26 critérios definidos, o Critério 13 – Integração Sinesp, que é responsável por 10% do total dos recursos a serem distribuídos, utiliza as informações do Sinesp como base de dados.

234. Os recursos vinculados ao Critério 13 são distribuídos com base na qualidade e no número de BO recebidos, boletins válidos e no cumprimento do envio dos dados nacionais por cada Unidade Federativa. Para isso, são consideradas 17 variáveis do Sinesp, que incluem, por exemplo, 'Data do Início da Ocorrência', 'Sexo da Vítima da Ocorrência' e 'Raça do Autor da Ocorrência'. A proporção de campos preenchidos em relação ao total disponível para cada variável é utilizada para calcular a classificação das unidades federativas, que, por sua vez, determina os percentuais de transferência.

235. Como resultado da aplicação dessa sistemática, anualmente é publicada uma portaria que divulga a atualização dos percentuais de rateio dos recursos e a estimativa dos valores a serem transferidos. Para o exercício de 2025, a Portaria MJSP 833, de 24 de dezembro de 2024, estimou um montante total de R\$ 1.166.401.176,00 a ser transferido aos Fundos Estaduais e Distrital de Segurança Pública, na modalidade Fundo a Fundo.

236. Desses recursos, R\$ 116.640.117,60 são destinados ao Critério 13. Em um cenário ideal, no qual todas as unidades federativas atingissem o nível máximo de qualidade dos dados, cada UF receberia o equivalente a R\$ 4.320.004,35, sendo R\$ 254.117,90 atribuídos a cada uma das 17 variáveis do Sinesp.

237. No entanto, no cenário atual, em que 11 unidades federativas foram cobertas pelo percentual mínimo de transferência (isto é, 3,5%), resulta em montante total mínimo estimado de R\$ 40.824.041,18 para cada uma dessas UF. Portanto, associado ao Critério 13 tem-se o montante de R\$ 4.082.404,11 por UF, o que resulta em R\$ 240.141,42 por variável.

238. A diferença entre os cenários de excelência e o nível mínimo de qualidade é de R\$ 237.600,24 por UF, o que representa um **incremento inferior a R\$ 14 mil/ano** para cada uma das 17 variáveis que saia do nível mínimo e atinja a excelência.

239. Esses valores indicam que os ganhos financeiros marginais decorrentes da melhoria da qualidade dos dados do Sinesp, com base no Critério 13, são valores que não atuam como um incentivo significativo para que as Unidades Federativas invistam na melhoria da qualidade dos dados inseridos no sistema.

240. Diante da complexidade decorrente dos desafios federativos e de cooperação interinstitucional, tensão entre autonomia estadual e coordenação federal, somada a limitações institucionais e capacidades operacionais da União e dos entes federativos, **propõe-se recomendar** à Secretaria Nacional de Segurança Pública (Senasp/MJSP), com fundamento no art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, que institua mecanismos de incentivos mais eficazes, voltados à melhoria da completude e qualidade dos dados e informações de BO produzidos nos sistemas estaduais e transmitidos à Base Nacional do Sinesp-Integração, de forma a fortalecer a base de dados e, conseqüentemente, subsidiar políticas públicas mais eficazes na área de segurança pública, em consonância com o disposto no art. 36, incisos I e II, art. 37, § 1º, da Lei 13.675/2018 e art. 10, parágrafo único, da Portaria MJSP 845/2019.

IV.4 Desafios no pleno acesso aos dados do Sinesp: custódia pelo Serpro, DaaS inadequado e exigências contratuais.

IV.4.1. Síntese do achado 4

Devido à retenção operacional dos dados do Sinesp pelo Serpro, à imposição de exigências contratuais adicionais para o acesso aos dados e à ausência de uma solução tecnológica adequada para esse acesso, atualmente realizada por intermédio do Sinesp-DaaS, **ocorre** restrição ao uso pleno dos dados, **impactando** e comprometendo a tempestividade e a qualidade da Política Pública de Segurança.

Contexto

241. O Serviço Federal de Processamento de Dados (Serpro) atua como parceiro tecnológico importante para o Governo Federal, desempenhando papel fundamental em contratos estabelecidos com o MJSP, especificamente no contexto do Sinesp. Sua contribuição é direcionada para a manutenção e a operacionalização da infraestrutura de dados que suporta as políticas de segurança pública em nível nacional.

242. Um dos pilares da atuação do Serpro com o MJSP é a responsabilidade pelo armazenamento e custódia operacional dos dados do Sinesp. Essa função é essencial para a integridade do sistema, que visa reunir informações cruciais sobre criminalidade, operações policiais e diversos outros elementos, conforme estabelecido na legislação. O Serpro, por meio de seus contratos, garante a base tecnológica para que o Sinesp possa desempenhar seu objetivo de armazenar, tratar e integrar dados para auxiliar na formulação e execução de políticas de segurança pública.

243. Adicionalmente ao armazenamento, o Serpro também está envolvido na gestão do acesso aos dados do Sinesp, com funções previstas em contrato relativas a esse acesso. Parte de sua colaboração inclui o desenho e o desenvolvimento de soluções tecnológicas adequadas para o acesso a essa vasta base de dados. Essa relação contratual permite que o Sinesp, em sua missão de promover a integração de redes e sistemas de dados, mantenha a infraestrutura necessária para a disponibilização das informações.

IV.4.2. Situação encontrada

244. O acesso e o uso dos dados do Sinesp pelo MJSP e pelos entes federados estão sendo

restringidos devido às fragilidades operacionais e à imposição de exigências contratuais quantitativas, notadamente no serviço utilizado para o acesso às bases de dados das soluções do Sinesp-DaaS.

IV.4.3. Das causas

Figura 19 - Representação Gráfica das causas do Achado 4.

Fonte: Elaborado pelo TCU.

a) Indisponibilidade, falhas operacionais e deficiências técnicas do Sinesp-DaaS

245. Evidenciou-se que o acesso e o uso dos dados do Sinesp, em especial por meio do DaaS (sigla em inglês para **Data as a Service**), encontram-se comprometidos tanto para o MJSP quanto para os entes federados. Ressalta-se que esse comprometimento afeta em especial os estados que utilizam o Sinesp-PPE e não dispõem de réplica da base localmente, na medida em que dependem integralmente do Sinesp-DaaS para o acesso aos dados de seus próprios BO registrados.

246. A Secretaria da Segurança Pública do Tocantins (SSP/TO) comunicou internamente a indisponibilidade recorrente do DaaS por meio do Ofício SGD 2024/31009/095051 (de 22 de agosto de 2024, peça 57, p. 1), alertando que essa falha contínua na geração de relatórios resultou em atrasos, comprometeu a produtividade e a tomada de decisões estratégicas durante duas semanas, prejudicando diretamente as rotinas de relatórios de inquéritos policiais.

247. Em um cenário semelhante, a Polícia Civil do Estado de Sergipe (PCSE) relatou, no Ofício 10/2024 (de 20 de agosto de 2024, peça 57, p. 2), ‘contínuos problemas técnicos na extração de dados’ desde meados de julho daquele ano, identificando recorrentes falhas que prejudicam gravemente a coleta das informações em termos de volume de dados, periodicidade e estabilidade.

248. Adicionalmente, a ausência de índices em tabelas-chave no banco de dados, como relatado pela Polícia Civil do Estado de Sergipe, ‘deteriora a performance das consultas, tornando a busca por informações lenta e ineficaz. Isso afeta diretamente a capacidade de resposta a situações de urgência e, em alguns casos, inviabiliza a extração completa dos dados necessários’.

249. Tais inconsistências tiveram impacto grave, impedindo a PCSE de atender a demandas com prazos determinados para o envio de dados ao Ministério Público Estadual, que realiza o Controle Externo da Atividade Policial (referente à demanda de julho de 2024).

250. Nesse viés, a análise técnica realizada pela PCSE (Nota Técnica peça 57, p. 3-4) identificou que o modelo de acesso DaaS apresenta problemas estruturais que incluem falhas recorrentes na conectividade, limitação volumétrica na quantidade de dados acessíveis (o que impede análises mais abrangentes) e a ausência de índices em tabelas-chave, deteriorando a performance das consultas e tornando a busca lenta e ineficaz.

251. De forma semelhante, problemas de conectividade devido às falhas recorrentes na conexão ao serviço DaaS comprometeram a continuidade e a eficiência do trabalho foram relatados por diferentes Unidades da Federação, devido à indisponibilidade do sistema de extração de dados (peça 57).

252. Ressalta-se que em entrevistas realizadas pela equipe de auditoria junto a outros gestores de estatística de estados, foram corroboradas essas deficiências narradas pelos estados de Tocantins e Sergipe, especialmente nos casos em que o estado não dispunha da réplica da base localmente. Por exemplo, o Rio Grande do Norte, que utiliza o **Sinesp-PPE**, relatou **alta dependência da conectividade e do desempenho do sistema**, por se tratar de uma solução totalmente **web-based**, eventuais instabilidades de rede impactam diretamente o acesso e a operação das unidades estaduais. (peça 104, p. 221-234).

b) Custódia e infraestrutura concentradas no Serpro reduzem a autonomia do MJSP

253. A concentração da infraestrutura no Serpro, sem autonomia técnica por parte do MJSP, limita a atuação da Senasp na mitigação dos problemas operacionais e na adoção de medidas corretivas tempestivas.

254. O Contrato 94/2022, em seu Anexo I – A (**Hosting de Sistemas**), estabelece que a custódia integral dos dados do MJSP é de responsabilidade exclusiva do Serpro, detentor de toda a infraestrutura física e lógica (Objeto, itens 1.2 e 2.5, peça 106, p. 9). Ainda assim, os estados podem replicar em base local os bancos de dados relativos às suas informações, de acordo com relato em entrevistas realizadas pela equipe de auditoria junto aos gestores de estatística do estado do Ceará, bem como com gestores da DGI/Senasp e conforme previsão contratual constante do anexo I-G – Serviço de Transferência de Dados (peça 106, p. 68-70).

Figura 20 - Fluxo da dependência tecnológica com Serpro x MJSP.

Fonte: Elaborado pelo TCU.

255. No entanto, a crescente demanda pela utilização do serviço tem provocado problemas recorrentes no sistema, como falhas na geração de relatórios e inconsistências na extração de dados (peça 56, p. 2, c/c itens não digitalizáveis da peça 58), o que prejudica as atividades operacionais e análises conforme relatório de aumento da demanda dos serviços DaaS. Tal arranjo impõe elevada dependência técnica e operacional do MJSP em relação ao Serpro, limitando a autonomia sobre o acesso e a gestão dos dados.

c) Limitações contratuais e modelo de cota compartilhada

256. O modelo DaaS (**Data as a Service**) foi adotado como o serviço a ser fornecido pelo contratado, conforme prevê o Anexo I-F, Dados como Serviço do Contrato 94/2022 (peça 106, p. 64-65), e é um serviço que oferece acesso on-line a bases de dados hospedadas no Serpro, com interface SQL.

257. Entretanto, o limite mensal de uso do Sinesp-DaaS é insuficiente para atender às necessidades do MJSP e dos estados da Federação demandantes dessa solução Sinesp, consoante informação prestada pela Coordenação de Implantação, Suporte e Sustentação do Sinesp (peça 56, p. 2). O instrumento contratual prevê em seu item 5.1 (peça 106, Anexo I – F, Dados como serviço, p. 65), o limite mensal compartilhado de 150.000 milheiros (equivalente a 150 milhões de registros). Esse teto foi ultrapassado em diversos meses entre 2023 e 2025. Abaixo apresentam-se os dados de consumo nos últimos exercícios:

Figura 21 - Consumo de Milheiros Sinesp-DaaS – Anos de 2024 e 2025.

Fonte: Elaborado pelo TCU, a partir de resposta Senasp (peça 56, p. 2, c/c itens não digitalizáveis, planilha eletrônica contendo limites dos dados ultrapassados do DaaS, peça 58)

258. A análise dos dados nos últimos dois anos aponta para um crescimento progressivo do consumo ao longo de 2024 e 2025.

259. Esse crescimento evidencia o aumento da demanda por acesso a dados e sugere um possível subdimensionamento da capacidade contratada frente à expansão do uso das soluções do Sinesp pelos entes federativos, mas principalmente pelo próprio Ministério da Justiça e Segurança Pública, que, por intermédio da Subsecretaria de Tecnologia da Informação e Comunicação (STI), mantém réplica da Base Nacional de Boletins de Ocorrência (BNBO) em infraestrutura local, ampliando de forma significativa a carga de acesso, processamento e consumo de dados.

260. Constatou-se também a impossibilidade de gerenciamento individual, por ente federado, não sendo possível a configuração de cotas individuais por usuário ou por VDB (Visão de Banco de Dados). Em razão disso, o consumo excessivo por um único usuário pode comprometer a totalidade da cota mensal de 150 mil milheiros, impedindo o acesso dos demais até a renovação automática no mês seguinte (peça 56, p. 2). Assim, os próprios usuários precisam gerenciar a

quantidade de linhas para evitar consumo excessivo (peça 56, p. 2). O formato de consumo e o gerenciamento de dados pelos estados constam do anexo que trata do serviço de acesso a bases de dados - Anexo I-F - Dados como Serviço - Contrato 94/2022 (SEI 19889140, peça 106, p. 65).

261.A Senasp informou em entrevista realizada (extrato de entrevista com dirigentes da DGI/Senasp, peça 113, p. 10-11) que há negociação de termo aditivo para ampliação imediata da cota de acesso e que medidas mitigadoras voltadas à ampliação e modernização do serviço já foram mapeadas e integram o rol de implementações previstas para o novo contrato em fase de estruturação.

262.Nos termos dos princípios de governança e continuidade do serviço público previstos no parágrafo único do art. 36, da Lei 13.675/2018, que institui a Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social (PNSPDS), as estruturas tecnológicas e os serviços contratados devem assegurar tempestividade, continuidade e confiabilidade, especialmente nas políticas públicas essenciais, como a de segurança.

263. Da mesma forma, a governança contratual eficaz deve ser apta a prevenir riscos de indisponibilidade e garantir a capacidade de resposta do Estado frente à expansão da demanda por dados e serviços. O modelo contratual baseado em franquia mensal única, sem critérios de rateio entre os entes e sem mecanismos automáticos de escalabilidade, mostrou-se insuficiente frente ao crescimento da demanda.

Figura 22 - Restrição ao uso pleno dos dados do Sinesp-DaaS: causas e efeitos.

Fonte: Elaborado pelo TCU.

264.As limitações contratuais e operacionais identificadas comprometem diretamente a execução da política pública de segurança, gerando os seguintes efeitos:

Impactos Operacionais e na Produtividade Institucional

265.As falhas contínuas e a indisponibilidade recorrente do serviço **Sinesp-DaaS** acarretam prejuízos diretos às rotinas operacionais e administrativas das instituições de segurança pública que utilizam essa solução do Sinesp. As limitações de acesso e instabilidade do sistema têm resultado em **atrasos significativos na geração de relatórios** e na **queda de produtividade das equipes**, comprometendo a execução tempestiva das atividades cotidianas.

266.Verificou-se, ainda, **prejuízo às rotinas de investigação policial**, em virtude da impossibilidade de acesso a informações úteis à instrução de inquéritos e relatórios. Essa deficiência técnica reflete-se também no **comprometimento da tomada de decisão**, uma vez que a indisponibilidade e a inconsistência dos dados dificultam a definição de estratégias e a adoção de medidas baseadas em evidências atualizadas.

267.Como efeito adicional, identificou-se **dificuldade no cumprimento das metas institucionais**. As falhas persistentes no DaaS impactam também a **utilização dos dados**, prejudicando a estabilidade, o volume e a periodicidade das informações registradas nas bases policiais, de acordo com o relatado em comunicação das Secretarias de Segurança Pública do Tocantins e do Sergipe (peça 57), o que, por consequência, compromete os indicadores de desempenho e o monitoramento de políticas públicas.

Consequências no Cumprimento de Obrigações Legais e Interinstitucionais

268.As falhas de conectividade e inconsistências sistêmicas no Sinesp-DaaS também têm **reflexos sobre o cumprimento de obrigações legais** e o relacionamento institucional das polícias com órgãos de controle e de fiscalização.

269.Constatou-se o **comprometimento de prazos legais** para o envio mensal de dados a órgãos externos, a exemplo do **Ministério Público Estadual, que faz o controle externo da atividade policial**. Como registrado no **Estado de Sergipe**, a **impossibilidade de atendimento a demandas**

específicas, como a solicitação do Ministério Público referente ao mês de julho de 2024, decorreu diretamente das falhas operacionais do DaaS (peça 57, p. 2).

Restrições à Capacidade Analítica e ao Desempenho Técnico

270. Do ponto de vista técnico, as falhas recorrentes de conectividade ocasionam perda de produtividade e atrasos no processamento das consultas, enquanto as limitações volumétricas de acesso impedem a realização de análises abrangentes e aprofundadas, especialmente em operações que demandam grandes volumes de informações integradas.

271. Ademais, a ausência de índices em tabelas-chave compromete a performance das consultas, tornando a busca por informações lenta, ineficaz e, em alguns casos, inviável. Essa baixa performance tem levado à impossibilidade de extração completa dos dados necessários, limitando a atuação em situações de urgência operacional conforme informações prestadas pela Polícia Civil do Estado de Sergipe (peça 57, p. 4).

*272. Diante do exposto, **propõe-se recomendar**, com fundamento no art. 11 da Resolução TCU 315, de 2020, e considerando os princípios da economicidade, eficiência, continuidade do serviço público e racionalidade administrativa, ao Ministério da Justiça e Segurança Pública (MJSP), bem como o art. 72, inciso I, da Lei 14.133/2021, no âmbito da gestão do Contrato 94/2022, firmado com o Serpro, referente à prestação do serviço de Dados como Serviço (Sinesp-DaaS), que realize estudo técnico preliminar (ETP) para dimensionar adequadamente o Sinesp-DaaS e negocie com o Serpro a revisão das cláusulas contratuais que impõem restrições quantitativas excessivas ou geram dependência operacional desproporcional, de modo a garantir a continuidade e disponibilidade das bases de dados de segurança pública acessadas por intermédio do Sinesp-DaaS.*

IV.5 Integração e Interoperabilidade do Sinesp: Caminhos para Melhorar a Eficiência e Confiabilidade dos Dados e Informações de Segurança Pública no País

Figura 23 - Medida protetiva na delegacia da mulher.

Fonte: Elaborado pelo TCU.

273. Nas delegacias da mulher, é necessário preencher um formulário de análise de riscos para avaliar a necessidade de concessão de medidas protetivas. Nesse processo, a consulta a sistemas que registram informações sobre armas de fogo é fundamental. Caso o suspeito de violência doméstica possua uma arma de fogo, o risco para a vítima aumenta significativamente, influenciando diretamente a decisão sobre a proteção necessária. Essa integração, portanto, não apenas otimiza o trabalho policial, mas também contribui para a segurança e proteção das vítimas (peça 109, p. 5, pergunta 8 – Entrevista – MT).

IV.5.1 Síntese do Achado 5

*274. **Devido** à dispersão de dados e à falta de integração entre sistemas relevantes (como o ABIS, dados cadastrais, dados de contato, dados de CNH, fotos e dados de qualificação do TSE, BNMP, Sinarm e Sigma, RENACH e Renavam, e dados de endereços de pessoas), **ocorre** a fragmentação das informações essenciais a investigações policiais estaduais e formulação de políticas públicas, **impactando** a eficácia da atividade investigativa e a efetividade das ações de segurança.*

IV.5.2. Situação encontrada

275. Os levantamentos realizados pelos TCE e TCDF junto às corporações civis, militares e periciais integrantes da estrutura da Segurança Pública dos estados revelaram ampla demanda por integração a sistemas federais e assimetrias de acesso entre unidades da federação (entrevistas realizadas junto às forças de segurança dos entes federados que aderiram à Ação de Controle 42 da Rede Integrar e disponibilizadas à equipe de auditoria – peça 104).

276. Tal cenário compromete o disposto no art. 5º da Lei 13.675/2018, que institui o Sistema Único de Segurança Pública (SUSP) e estabelece o compartilhamento de informações como princípio estruturante para a gestão integrada das políticas de segurança pública (inciso VIII), bem como o Decreto 10.046/2019 que reforça os princípios de interoperabilidade e padronização de dados no âmbito da administração pública.

IV.5.3. Das causas

Figura 24 - Representação Gráfica das causas do Achado 5.

Fonte: Elaborado pelo TCU.

277. A partir da análise das entrevistas realizadas pelos Tribunais de Contas Estaduais (TCE) com representantes das forças de segurança (peça 104), constatou-se que o Sinesp não está integrado a sistemas e bases de dados de interesse da segurança pública. Assim, no Apêndice V deste relatório, apresentam-se as principais demandas dos estados entrevistados de integração de bases de dados e sistemas ao Sinesp.

278. Entre os sistemas federais mais demandados, fundamentais para a identificação de criminosos, rastreamento de armas e cruzamento de evidências periciais, estão:

- ABIS (Solução Automatizada de Identificação Biométrica);
- Banco de Perfis Genéticos e Balísticos;
- BNMP 3.0 (Banco Nacional de Mandados de Prisão);
- Infopen ou sistemas prisionais relacionados (como o Senapen/Sisdepen), importantes para a investigação e controle de apenados;
- Sinarm e Sigma (Sistemas de Armas).

279. No Rio Grande do Sul, a integração com o ABIS para uso na resolução de casos papiloscópicos está em curso pelo Instituto-Geral de Perícias (peça 104, p. 294). Em Pernambuco e no Rio Grande do Norte, ocorre a ausência de integração com sistemas prisionais, como Siapen/Depen e Sisdepen, o que impede o acompanhamento de apenados e o controle de medidas cautelares (peça 104, p. 231 e 237).

280. No Rio Grande do Norte, foi destacada ainda que essa falta de integração em tempo real com sistemas prisionais, impede o acesso imediato, via PPE, ao status prisional de indivíduos, como regime, liberdade condicional, uso de tornozeleira eletrônica e data da soltura (peça 104, p. 231).

281. Em Goiás, as forças de segurança apontaram a falta de interoperabilidade com sistemas como Sigma, SERP, BNMP, Caged (peça 104, p. 5, 6, 13 e 16).

282. No Distrito Federal, a SSP/DF ressalta a demanda por acesso via API a bases federais (CNH, dados de qualificação do TSE, Sinarm, Sigma e dados cadastrais da Receita Federal) (peça 104, p. 189 e 190, itens 4 e 6). Por sua vez, a PM/DF ressalta a importância da base de dados de biometria do TSE, como relevante para suas atividades (peça 104, p. 178).

283. Nesse sentido, visando apurar o nível de integração existente desses sistemas e bases

ao Sinesp, solicitou-se à Senasp a “Relação de sistemas relevantes para investigações policiais (ABIS, BNMP, BNPB/SINAB, BNPG/RIBPG, Sinarm, Sisdepen e Sigma) que já estão integrados ao Sinesp como plataforma tecnológica, com indicação do tipo e nível de integração existente (plena, parcial, apenas consulta etc.)” (peça 44, p. 3).

284. Em resposta, a DGI/Senasp informou que os sistemas atualmente integrados ao Sinesp mediante comunicação de serviços (APIs) e seus respectivos níveis de integração são os seguintes (peça 81):

- BOs das Polícias Civis, Militares e Corpos de Bombeiros – plena;
- Banco Nacional de Medidas Penais e Prisões (BNMP) – apenas consulta;
- Celular Seguro – parcial;
- Receita Federal – CPF e CNPJ – parcial;
- CórteX (Pessoas, Veículos, Cartórios) – apenas consulta;
- Senatran (acesso aos bancos RENACH e RENAVAM) – apenas consulta;
- Sistema Nacional de Passaportes (Sinpa) – não informado (vide anexo dos Comentários do Gestor, peça 144);
- Sistema de Gerenciamento Militar de Armas (Sigma) – apenas consulta;
- Sistema Nacional de Armas (Sinarm) – apenas consulta;
- Secretaria Nacional de Políticas Penais (Sisdepen) – parcial;
- Sistema de Intercâmbio de Informação de Segurança do Mercosul (Sisme) – parcial;
- Desaparecidos – plena;
- RAIS/Caged – parcial.

285. Em síntese, no estágio atual, sistemas federais como ABIS, Infopen/Sisdepen, BNMP, Sigma e Sinarm não estão plenamente integrados à plataforma tecnológica do Sinesp.

286. Desse modo, sistemas importantes, como o Sinarm, podem não estar disponíveis em função dessa ausência de integração, por exemplo, quando necessário preencher um formulário de análise de riscos para avaliar a necessidade de concessão de medidas protetivas (v. parágrafo 273). Reforça-se que especificamente em relação ao Sinarm, a Senasp informou que está em processo de integração junto à Polícia Federal (peça 51, p. 13-14).

287. A ausência de uma integração tecnológica plena desses e outros sistemas no Sinesp tem levado à adoção de acordos bilaterais entre a União e os estados como mecanismo principal de integração, conforme esclarecido à equipe de fiscalização durante visita técnica ao MJSP. Esse arranjo fragmentado, quando comparado à disponibilização na plataforma do Sinesp, produz esforços técnicos e negociais redundantes, bem como assimetrias de acesso às bases federais, ficando sujeitas à capacidade de negociação de cada ente.

288. Como efeito imediato, a limitação no acesso e na integração das bases de dados compromete a **eficiência operacional das forças de segurança estaduais**, que necessitam recorrer a múltiplas consultas manuais ou acordos pontuais para obter informações importantes para as atividades das forças policiais.

289. Ademais, indagou-se à Senasp sobre a situação atual (cronogramas, orçamento, responsáveis) das iniciativas de integração em andamento dos diversos sistemas e bases federais (peça 44, p. 3-4).

290. Em resposta (peça 51, p 15-17), a Senasp informou que: (i) quanto aos cronogramas, não há deliberação sobre plano previamente definido, pois os prazos são dinâmicos e variam conforme a complexidade das tarefas, os atores envolvidos e as condições contratuais; (ii) quanto aos orçamentos, não há custos diretos para a Senasp, uma vez que as despesas já estão contempladas no Contrato 94/2022, caracterizando custos indiretos; e (iii) quanto aos responsáveis, no âmbito da Senasp, a Diretoria de Gestão e Integração de Informações (DGI) é a unidade responsável, cabendo à Coordenação-Geral de Gestão e Integração de Dados (CGGI) as tratativas negociais e à Coordenação-Geral do Sinesp as atividades técnicas de integração.

291. A resposta da Senasp indica um arranjo definido (DGI como responsável, CGGI nas tratativas negociais e Coordenação-Geral do Sinesp na frente técnica) e traz um ponto favorável: a ausência de custos diretos adicionais, pois as despesas já estão cobertas pelo Contrato 94/2022, o que dá lastro orçamentário às integrações. Contudo, a inexistência de um plano previamente deliberado, com prazos, marcos intermediários e prioridades por sistema, reduz significativamente a previsibilidade e, por consequência, as chances de sucesso e de entrega dessa integração tecnológica.

292. É válido destacar que, no âmbito do Acórdão 2.649/2022-Plenário (Relator: Ministro Weder de Oliveira), o TCU já havia feito recomendações à Senasp para que fossem implementadas e disponibilizadas soluções de interoperabilidade e compartilhamento de dados aos usuários dos sistemas Sinarm, Sigma e Sinesp. Essas recomendações estão expressas no subitem 9.5 do referido Acórdão.

293. Contudo, em monitoramento recente realizado pela AudDefesa, no âmbito do processo TC 031.502/2022-9, foi constatado que a implementação e a disponibilização dessas soluções ainda não foram concretizadas. Essa constatação reforça a necessidade de que o TCU adote novas medidas para assegurar que essas ações sejam efetivadas.

294. Portanto, considerando o impacto direto que a interoperabilidade e o compartilhamento de dados têm na eficiência e eficácia das ações de segurança pública e investigação criminal, **propõe-se determinar** ao Ministério da Justiça e Segurança Pública (MJSP), com fundamento no art. 7º, § 3º, inciso I, e § 4º, da Resolução TCU 315, de 2020, nos arts. 6º, inciso I, 7º, 8º, inciso I, alínea 'b', e 36, inciso III, da Lei 13.675, de 2018, e no art. 3º, inciso III, do Decreto 10.046, de 2019, que, no prazo de 180 (cento e oitenta) dias, apresente plano de ação destinado à integração, na plataforma tecnológica do Sinesp, de bases de dados e sistemas relevantes para segurança pública (por exemplo, dos sistemas ABIS, CórteX, Sigma/Sinarm, BNMP 3.0 e do módulo de Biometria do TSE), contendo as ações a serem tomadas, os responsáveis pelas ações e os prazos para implementação.

IV.6 Sinesp-VDE como solução transitória: recurso intermediário até que a extração de estatísticas seja feita diretamente da Base Nacional de BO

IV.6.1 Síntese do Achado 6

295. **Devido** à baixa desagregação de dados, heterogeneidade de dados entre UF e ausência de mecanismos sólidos de conferência dos dados reportados pelos estados no Sinesp-VDE **ocorreu** a impossibilidade de garantir a veracidade, completude e integridade dos dados, **impactando** negativamente a avaliação das forças de segurança, no planejamento governamental, na formulação de políticas públicas baseadas em evidências e no cálculo da taxa de elucidação de crimes.

Contextualização

296. O Sinesp-VDE (Validador de Dados Estatísticos) é uma das soluções da Plataforma Sinesp criada para inserção, consolidação, homologação/validação e consulta dos Dados Nacionais

de Segurança Pública. Esses dados são informados mensalmente pelos Gestores Estaduais de Estatística das 27 UF, com disponibilização pública regular no portal do MJSP. O objetivo é garantir padronização e comparabilidade nacional para apoiar diagnóstico, gestão e transparência.

297. Para coleta e envio, o VDE organiza as 28 categorias de dados em nove formulários temáticos (p.ex., 'Vítimas por sexo e municípios'; 'Ocorrências'; 'Quantidade de armas por tipo'; 'Mandados por município'; 'Atendimento/Documentos' de CBM). Cada UF opera perfis de usuário (visualizador, cadastrador, homologador), sendo este último responsável pela conferência e homologação local.

298. O 'Mapa da Segurança Pública' é a publicação anual do MJSP que sistematiza e publiciza esses indicadores em séries e análises. Trata-se do principal relatório oficial divulgado ao público, derivado dos Dados Nacionais de Segurança Pública consolidados no Sinesp VDE. Na mesma linha, o MJSP divulga as 'Bases de Dados' e as 'Notas Metodológicas dos Gestores Estaduais' (2015–2025), nas quais as UF descrevem métodos, prazos de consolidação e particularidades locais (ex.: data de corte, tratamento de registros e limites de cruzamentos).

IV.6.2. Situação encontrada

299. Verificou-se que, no arranjo atual do Sinesp-VDE, não é possível assegurar a veracidade, a completude e a integridade dos dados enviados pelas Unidades Federativas e consolidados nacionalmente. Essa situação será evidenciada a seguir, na análise das causas do achado.

IV.6.3. Das causas

Figura 25 - Representação Gráfica das causas do Achado 6.

Fonte: Elaborado pelo TCU.

a) Baixa desagregação de dados

300. Do ponto de vista normativo, o Sinesp-VDE é fundamentado pela Resolução ConSinesp 6/2021 e pela Portaria 229/2018, as quais, no que foi examinado, mostram-se aderentes em sua configuração atual, ele se mostra aderente. Esses atos, contudo, não definem o patamar de desagregação necessário para verificação independente e análise substantiva.

301. No conjunto analisado, a granularidade temporal encontra-se no nível mensal (data de referência do primeiro dia do mês) e a espacial, embora por vezes chegue ao município, é frequentemente apenas estadual em diversos formulários (peça 66 – planilha de dados do VDE).

b) Heterogeneidade de dados entre UF

302. A equipe de auditoria examinou as Notas Metodológicas dos Gestores Estaduais disponibilizadas no portal do MJSP e identificou heterogeneidade relevante de metodologia entre as UF, com impacto direto na comparabilidade e na consolidação nacional.

303. A título de exemplo, listam-se aqui alguns exemplos de divergências nas classificações. As notas metodológicas indicam que Minas Gerais computa como 'homicídio doloso' todos os homicídios consumados sem diferenciar doloso de culposo. Essa prática contraria a Portaria MJSP 229/2018, art. 3º, que distingue categorias — 'Homicídio' (inciso I) exclui crimes culposos; 'Homicídio culposo' (inciso VI) e 'Homicídio culposo de trânsito' (inciso VII) são classes próprias — e a Resolução ConSinesp 6/2021, art. 3º, § 1º, que lista as naturezas em categorias distintas.

304. Mato Grosso inclui 'morte por intervenção de agente do Estado' dentro de homicídio doloso. Essa agregação fere a Portaria 229/2018, art. 3º, inciso V, e a Resolução ConSinesp 6/2021, art. 3º, § 1º, que tratam a 'morte por intervenção de agente do Estado' como classe específica.

305. Ceará exclui mortes ocorridas em unidades prisionais da estatística de homicídio

doloso. Não há qualquer ressalva normativa para exclusão por local de ocorrência: a Portaria 229/2018, art. 3º, inciso I, define homicídio como ‘morte de alguém em que há indício de crime’, e o art. 5º determina que se considere ‘o lugar em que ocorreu a ação e não o local da morte’, sem excepcionar estabelecimentos prisionais. Logo, a exclusão é incompatível com a Portaria.

306. Minas Gerais e Pernambuco excluem ‘estupro de vulnerável’ do indicador ‘estupro’. Isso contraria a própria descrição do dado do Sinesp, que inclui explicitamente ‘os praticados contra vulnerável’, conforme a base oficial de dados e notas metodológicas, alinhadas ao Anexo da Resolução ConSinesp 6/2021 (art. 4º, caput e §1º).

307. Bahia considera ‘todos os tipos de veículos’ na rubrica de roubo e furto de veículo (com poucas exceções), e Minas Gerais inclui embarcações nessas estatísticas. Ambas as práticas divergem do escopo normativo do indicador, que restringe o cômputo a ‘veículo automotor terrestre’ em roubo e furto de veículo, conforme a definição oficial do Sinesp publicada pelo MJSP (Anexo da Resolução ConSinesp 6/2021).

308. Por fim, importa fazer uma breve consideração sobre a transparência dos dados em formato muito desagregado. Embora a transparência e o acesso a dados sejam princípios fundamentais para a promoção de políticas públicas baseadas em evidências e para o fortalecimento do controle social, é importante reconhecer que nem todos os dados podem ser divulgados no maior nível de desagregação existente. Essa limitação é necessária para evitar que o excesso de transparência acabe gerando consequências negativas, que podem superar os benefícios esperados.

309. Por exemplo, a divulgação de dados sobre crimes em áreas muito específicas pode levar à desvalorização de imóveis em regiões temporariamente mais violentas, prejudicando economicamente os moradores e dificultando a recuperação dessas áreas. Da mesma forma, informações detalhadas sobre furtos e roubos de veículos podem influenciar negativamente o mercado de seguros, resultando em aumento dos preços para determinados modelos de carros ou regiões específicas, penalizando injustamente os proprietários.

310. Outro exemplo é a divulgação de dados sobre armas apreendidas por delegacia. Se essas informações forem disponibilizadas de forma muito detalhada, podem ser utilizadas por criminosos para planejar roubos a delegacias específicas, visando a obtenção de armamento apreendido.

311. Assim, é importante que haja um equilíbrio entre a transparência e a proteção de informações sensíveis. Dados que possam ser utilizados de forma prejudicial por criminosos, ou que possam gerar impactos econômicos e sociais negativos, devem ser tratados como sigilosos ou divulgados apenas em níveis de agregação mais elevados. Isso significa que, para o público em geral, o acesso a esses dados deve ser limitado a informações consolidadas, que preservem a privacidade e a segurança das pessoas e instituições envolvidas.

312. Noutra linha, mas ainda reforçando esta causa, relevante destacar a importância da articulação federativa, que desempenha um papel crucial na harmonização de nomenclaturas e metodologias entre os estados. A ausência de uniformidade nas classificações e metodologias, como exemplificado acima, compromete a comparabilidade dos dados entre as Unidades Federativas (UF) e dificulta a consolidação nacional, prejudicando a formulação de políticas públicas integradas e eficazes.

313. Nos trabalhos realizados pelos Tribunais de Contas dos Estados (TCE), verificaram-se pequenas divergências entre os dados do VDE e a base de BO dos estados, consoante informações apresentadas por equipes de auditoria dos TCE no Painel de Referência realizado no TCU, para validação dos achados. Essas discrepâncias reforçam a necessidade de uma articulação mais robusta entre os entes federativos, com o objetivo de alinhar conceitos, nomenclaturas e metodologias.

314. A padronização metodológica e a clareza na nomenclatura são essenciais para garantir que os dados sejam interpretados de forma uniforme e que as estatísticas reflitam com precisão a realidade de cada estado. Além disso, a articulação federativa pode facilitar a troca de boas práticas e a resolução de conflitos metodológicos, promovendo maior eficiência na gestão da segurança pública.

315. Portanto, é imprescindível que os estados, em conjunto com o MJSP, invistam em iniciativas de cooperação técnica, como as tratadas nos Achados 1 e 2, visando à construção de uma base de dados nacional mais coesa e confiável, a fim de fortalecer as estatísticas voltadas à formulação de políticas públicas.

316. No entanto, considerando os encaminhamentos já apresentados nos Achados precedentes, não serão apresentadas novas propostas.

c) Ausência de mecanismos sólidos de conferência dos dados reportados pelos estados no Sinesp-VDE.

317. Para que esses objetivos do Sinesp previstos no art. 36 da Lei 13.675/2018 sejam alcançáveis, os dados produzidos no âmbito do Sinesp-VDE precisam ser confiáveis. Porém, atualmente, não há mecanismos sólidos de conferência dos dados reportados, pois não é possível verificar a veracidade, a completude e a integridade desses dados.

318. Em resposta ao TCU no âmbito de fiscalização precedente que avaliou aspectos referentes ao VDE (peça 41, p.7-8, pergunta 20, TC 037.642/2023-5), ratificada nesta Auditoria durante as visitas técnicas ao MJSP, a Senasp informou que, após o recebimento, os dados nacionais de segurança pública, enviados pelas Unidades Federativas e consolidados no Sinesp-VDE, passam por tratamento básico, para que estejam livres de erros óbvios, envolvendo a verificação de valores ausentes, correção de erros de digitação e identificação de outliers, com acionamento das UF para correções, quando necessário. Entretanto, esse procedimento não permite verificar se as informações fornecidas estão completas ou se são verdadeiras.

319. Essa falta de mecanismos para verificar a qualidade dos dados gera uma baixa confiabilidade das informações produzidas a partir deles. Isso pode comprometer o planejamento das políticas de segurança pública e a eficiência na alocação de recursos para combater a criminalidade violenta.

320. Nos estados que utilizam o sistema PPE para registrar seus BO, constatou-se durante os trabalhos de campo, que as extrações realizadas para alimentar o Sinesp-VDE podem ser conferidas diretamente com os dados de origem, possibilitando uma verificação mais robusta da consistência das informações.

321. Por outro lado, consoante verificado durante a execução, nos estados que operam com sistemas próprios e consolidam BO por meio do Sinesp-Integração, essa conferência direta (via sistema, pela DGI) não é viável. Nessas situações, os dados enviados ao VDE resultam de processos de consolidação interna nos sistemas estaduais, sem que haja possibilidade de extração ou comparação simples com os registros originais. Contudo, seria possível a verificação da veracidade dos dados, por exemplo, por auditorias, por técnicas de amostragem, por verificação automatizada dos dados etc.

322. Não obstante, importante destacar que a própria Senasp reconhece (peça 75) que o Sinesp-VDE tem caráter provisório e que deveria contemplar integração automática com o Sinesp-Integração, para a coleta e validação de estatísticas criminais. Assim, as estatísticas poderão ser extraídas diretamente da BNBO, mantida no Sinesp-Integração.

323. Nessa configuração, não haveria necessidade de cada estado consolidar dados localmente e enviar periodicamente informações ao nível federal (vide nesse sentido fluxo dos dados –

parágrafos 18-22), uma vez que o Sinesp-Integração já conteria, em formato padronizado e estruturado, todos os BO registrados no país. Assim, o VDE cumpre hoje uma função transitória de consolidação, até que o Integração atinja maturidade para assumir integralmente a produção estatística. Para que essa transição se concretize, no entanto, as deficiências apontadas no Achado 1 desta auditoria precisam ser sanadas, de forma que as estatísticas nacionais possam ser extraídas diretamente a partir da base de BO, tornando desnecessário o Sinesp-VDE como sistema paralelo de validação e consolidação de dados estatísticos.

Proposta de encaminhamento:

324. Considerando o exposto, a equipe de auditoria avalia que não cabe propor encaminhamentos específicos relacionados ao Achado 6 (Risco 15). As fragilidades aqui identificadas — baixa desagregação, heterogeneidade entre UF e ausência de mecanismos sólidos de conferência no Sinesp-VDE — reforçam, em essência, o caráter provisório do VDE e a necessidade de transição para o modelo em que as estatísticas nacionais de segurança pública sejam geradas a partir do Sinesp-Integração, o que será possível quando sanadas as deficiências apontadas no Achado 1 desta auditoria. Dessa forma, entende-se que o enfrentamento efetivo dessas fragilidades depende diretamente da plena implementação dos encaminhamentos já tratados no Achado 1. Tais melhorias permitirão a extração direta de estatísticas mais confiáveis a partir do Sinesp-Integração.

IV.7 Insuficiência do Quadro Técnico da Senasp e Alta Dependência de Servidores Mobilizados na Gestão do Sinesp

Síntese do Achado 7

325. **Devido à predominância de servidores mobilizados na gestão do Sinesp e à desproporção entre a estrutura de pessoal da DGI/Senasp e o porte nacional do sistema, ocorreu cenário de alta rotatividade, com sucessivos pedidos de retorno, aposentadorias e desligamentos, impactando negativamente a continuidade operacional, a retenção de conhecimento técnico e a capacidade de sustentar, com estabilidade e previsibilidade, a expansão, a maturidade do Sinesp em escala nacional.**

Figura 26 - Representação Gráfica das causas do Achado 7.

Fonte: Elaborado pelo TCU.

326. A gestão do Sinesp é desempenhada, em sua maioria, por servidores mobilizados pelos estados, sem garantia de permanência no quadro federal. Todavia, justamente em razão do elevado comprometimento, domínio técnico e da relevância desses profissionais, por estarem sujeitos ao retorno imediato às suas unidades de origem, há risco de descontinuidade dos serviços.

327. Conforme informações apresentadas no organograma atualizado pelo Decreto 12.543, de 1º de julho de 2025 (peça 79, p. 1), o efetivo total responsável pela gestão do Sinesp é composto por 62 profissionais, distribuídos da seguinte forma: 4 servidores efetivos do Ministério da Justiça e Segurança Pública (MJSP), 8 servidores comissionados, 42 servidores mobilizados provenientes dos estados, 5 servidores terceirizados e 3 estagiários, além de cargos comissionados que exercem funções de coordenação e apoio estratégico. Essa composição evidencia a predominância de servidores mobilizados no quadro funcional, reforçando a dependência estrutural da Senasp em relação a vínculos temporários e não pertencentes ao seu corpo permanente.

328. Constatou-se também o excesso de pedidos de retorno de servidores mobilizados da Diretoria de Gestão e Integração de Informações (DGI) da Senasp aos seus estados de origem: no período compreendido entre junho de 2022 e agosto de 2025, ocorreram ou estão previstas 20 desmobilizações. (peça 79, p. 2-4).

329. Esse volume expressivo de desligamentos frente ao total de servidores do quadro, em

um intervalo de apenas três anos evidencia a alta rotatividade do quadro de servidores mobilizados, reforçando o risco de descontinuidade operacional e de perda de conhecimento técnico na gestão do Sinesp, especialmente diante da ausência de mecanismos institucionais de retenção ou substituição tempestiva de profissionais.

330. Nesse contexto, destaca-se a edição da Portaria Senasp/MJSP 627, de 21 de julho de 2025, que estabelece procedimentos mais detalhados para a mobilização, prorrogação (limitada a até dois anos, com possibilidade de extensão ministerial), desmobilização e afastamentos de servidores.

331. Entretanto, tal normativo se mostra insuficiente para mitigar os riscos de descontinuidade e perda de conhecimento técnico na gestão do Sinesp. Embora refine o fluxo processual — como a exigência de Pesquisa de Segurança de Pessoal, relatórios de atividades, controle de diárias e critérios para colaboração eventual de especialistas —, a norma mantém a dependência estrutural de vínculos temporários.

332. Além disso, conforme o art. 52, a desmobilização pode ocorrer a qualquer tempo e em caráter discricionário, a pedido do mobilizado, do órgão de origem, por interesse da Administração, sem prever mecanismos de retenção obrigatória, transição de conhecimento ou incentivos para permanência, o que não impede a alta rotatividade observada (20 desmobilizações entre 2022 e 2025). O normativo também não aborda lacunas como a ausência de requisitos técnicos em concursos públicos para cargos efetivos, nem equilibra a desproporção entre o efetivo predominantemente mobilizado.

333. Ademais, o Sinesp figura como Ação Estratégica do Plano Nacional de Segurança Pública (AE7), incluindo-se nas ações estruturantes, o que evidencia a expectativa de alcance nacional, padronização e interoperabilidade de alto nível. Tal ambição institucional contrasta com a capacidade atual da DGI/Senasp.

334. Nessa linha, observa-se que a estrutura hoje disponível é comparável, em porte, à de unidades estaduais (a exemplo do Mato Grosso, já mencionada no Achado 1), embora a DGI seja responsável por coordenar uma plataforma que deve atender, simultaneamente, às 27 UF e a múltiplos órgãos federais.

*335. Portanto, **propõe-se recomendar** ao Ministério da Justiça e Segurança Pública, com fundamento no art. 11 da Resolução TCU 315/2020, que avalie a conveniência e a oportunidade do redimensionamento organizacional da DGI/Senasp, com vistas a compatibilizar a estrutura de pessoal às responsabilidades e ao escopo nacional do Sinesp, mitigando riscos de descontinuidade e de perda de conhecimento técnico.*

III. CONCLUSÃO

336. Em cumprimento à deliberação constante em Despacho de 24/06/2025 do Min. Benjamin Zymler (TC 011.124/2025-3), realizou-se auditoria operacional no Ministério da Justiça e Segurança Pública, no período de 27/06/2025 a 28/11/2025, com o objetivo de avaliar a eficiência, a efetividade e a governança dos processos de recepção, tratamento, integração e compartilhamento de dados no Sistema Nacional de Informações de Segurança Pública (Sinesp), identificar possíveis fragilidades e propor melhorias que assegurem a confiabilidade, a tempestividade e a utilidade das informações para o planejamento e a execução de políticas de segurança pública.

337. Em políticas públicas, dados são fundamentais — eles ajudam a entender melhor as necessidades da população, estabelecer prioridades, direcionar recursos de forma inteligente e acompanhar os efeitos das ações adotadas. Isso é ainda mais importante quando se trata de segurança pública, em que o cenário é complexo e exige respostas articuladas baseadas em análise de dados consistente.

338. A partir dessa perspectiva, foram identificados sete achados de auditoria, todos

baseados em riscos identificados já na etapa de planejamento (conforme metodologia do Apêndice III).

339.O primeiro achado trata da incompletude de dados criminais na base nacional de registros de BO. As causas dessa constatação vão desde o não envio ou envio insuficiente de dados pelos estados, a falta de exigências legais para que todos os registros sejam enviados, deficiências de mecanismos de recepção e extração, até a ausência de integração de outros documentos relevantes do Inquérito.

340.O segundo achado pode ser considerado uma das causas da incompletude identificada no achado anterior, mas é tratado separadamente por um recorte temático. Enquanto o Achado 1 trata mais de aspectos operacionais, o segundo achado trata de problemas de governança e de articulação federativa, que concorrem para a reduzida interoperabilidade de sistemas e baixa integração de dados. Muitos estados usam seus próprios sistemas, mais adaptados às suas realidades. Além disso, os canais de articulação entre União e estados — inclusive o Conselho Gestor do Sinesp (ConSinesp) — têm atuado de forma limitada, sem conseguir garantir padronização e interoperabilidade.

341.O terceiro achado demonstra que os incentivos financeiros oferecidos pelo FNSP não são suficientes para a melhoria da qualidade dos dados no Sinesp.

342.O quarto achado identifica barreiras operacionais e contratuais ao uso pleno dos dados do Sinesp, especialmente via o serviço Sinesp-DaaS. Foram identificados problemas frequentes como indisponibilidades no sistema, dificuldade de acesso e desempenho abaixo do esperado, agravados por um modelo rígido de franquia compartilhada e pela dependência tecnológica do Serpro.

343.O quinto apresenta a baixa integração entre o Sinesp e outras bases federais importantes, como ABIS, Sigma, Sinarm, BNMP e Infopen/Sisdepen. A falta de conexão entre essas plataformas impacta investigações, operações policiais e o uso das informações pelos gestores públicos.

344.O sexto achado destaca falhas estruturais no Sinesp-VDE, sistema que consolida e valida os dados estatísticos nacionais. O modelo atual não dispõe de mecanismos sólidos de garantia da confiabilidade dos dados reportados.

345.O sétimo e último achado aponta um risco importante: a possibilidade de o Sinesp sofrer descontinuidade ou perder conhecimento acumulado, já que depende muito de servidores cedidos por estados e não conta com um quadro técnico fixo na Senasp. Há alta rotatividade e poucos mecanismos de retenção desse quadro técnico especializado.

346.Cumprir registrar, por fim, que a presente fiscalização teve natureza de auditoria operacional, não tendo por escopo a busca de irregularidades, mas a avaliação da eficiência, efetividade e governança dos processos de recepção, tratamento, integração e compartilhamento de dados do Sinesp. Nesse contexto, não foram identificadas irregularidades no âmbito examinado. Isso, contudo, não afasta a necessidade de expedição de determinações, que se justificam como deliberações voltadas a assegurar o pleno atendimento às finalidades legais do Sinesp, ao adequado funcionamento de seus processos e instrumentos, bem como à observância dos princípios que regem a Administração Pública, em especial o da eficiência. Assim, as determinações propostas não decorrem da constatação de atos irregulares específicos, mas da necessidade de aperfeiçoar a estrutura de governança, os fluxos de trabalho e os mecanismos de controle do Sinesp, de modo a fortalecer a capacidade do sistema de produzir os resultados a que se destina.

347.Em conclusão, a auditoria operacional sobre o Sinesp identificou deficiências relevantes na recepção e no envio de BO à Base Nacional de Boletins de Ocorrência; problemas de

governança e de articulação federativa; baixa efetividade do uso dos recursos do FNISP como indutor de melhoria da qualidade dos dados; restrições contratuais e operacionais na relação com o Serpro, que reduzem a utilidade dos dados aos usuários; baixa integração entre o Sinesp e outras bases e sistemas federais relevantes; impossibilidade de assegurar a confiabilidade das estatísticas oficiais; e fragilidades na estrutura de pessoal responsável pela gestão do Sinesp. Portanto, os encaminhamentos apresentados na seção seguinte foram desenhados para enfrentar as causas dessas situações e ampliar a capacidade do Sinesp de produzir e disponibilizar informações confiáveis de segurança pública.

IV. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

348. Ante o exposto, submete-se o presente relatório à consideração superior com as seguintes propostas:

Determinações

a) **Determinar** à Secretaria Nacional de Segurança Pública (Senasp/MJSP), com fundamento no art. 4º, inciso II, da Resolução TCU 315/2020, que, no prazo de 90 dias, publique e mantenha atualizado, em portal público de acesso aberto, painel ou relatório que dê transparência à qualidade dos dados enviados pelas Unidades da Federação ao Sinesp, de forma análoga à Planilha de Qualidade dos Dados encaminhada ao TCU (peças 48-49), com o objetivo de induzir os estados a aprimorar a completude e a consistência das informações transmitidas à Base Nacional de Boletins de Ocorrência, e em atendimento ao princípio da transparência ativa previsto no art. 8º, caput e § 1º, da Lei 12.527/2011 (Achado 1, Causa 'a');

b) **Determinar** à Secretaria Nacional de Segurança Pública (Senasp/MJSP), com fundamento no art. 4º, inciso II, da Resolução TCU 315/2020, que, no prazo de 120 (cento e vinte) dias, institua mecanismos, rotinas e/ou protocolos aptos a assegurar a completude da Base Nacional de Dados do Sinesp-Integração, dos boletins de ocorrência produzidos nos sistemas estaduais, em consonância com os objetivos de integração de dados do Sinesp previstos no art. 36, incisos I, III e IV, da Lei 13.675/2018 (Achado 1, Causa 'b');

c) **Determinar** à Secretaria Nacional de Segurança Pública (Senasp/MJSP), com fundamento no art. 7º, § 3º, inciso I, e § 4º, da Resolução TCU 315/2020, que, no prazo de 180 (cento e oitenta) dias, apresente plano de ação destinado a no médio prazo integrar ao Sinesp dados e metadados de documentos relevantes do inquérito policial, para além dos boletins de ocorrência — a exemplo de laudos periciais e relatórios finais de inquérito —, com vistas a qualificar e completar os registros oriundos dos boletins de ocorrência e viabilizar indicadores como taxas de elucidação de crimes, em consonância com os objetivos de integração de dados do Sinesp previstos no art. 36, incisos I, III e IV, da Lei 13.675/2018 (Achado 1, Causa 'd');

d) **Determinar** ao Ministério da Justiça e Segurança Pública (MJSP), com fundamento no art. 7º, § 3º, inciso I, e § 4º, da Resolução TCU 315, de 2020, nos arts. 6º, inciso I, 7º, 8º, inciso I, alínea 'b', e 36, inciso III, da Lei 13.675, de 2018, e no art. 3º, inciso III, do Decreto 10.046, de 2019, que, no prazo de 180 (cento e oitenta) dias, apresente plano de ação destinado à integração, na plataforma tecnológica do Sinesp, de bases de dados e sistemas relevantes para segurança pública (por exemplo, dos sistemas ABIS, CórteX, Sigma/Sinarm, BNMP 3.0 e do módulo de Biometria do TSE), contendo as ações a serem tomadas, os responsáveis pelas ações e os prazos para implementação (Achado 5, Causas 'a' e 'b');

Recomendações

a) **Recomendar** ao Ministério da Justiça e Segurança Pública (MJSP), com fundamento no art. 11 da Resolução TCU 315/2020, que revise o art. 9º, inciso II, alínea 'b', da Portaria MJSP 845/2019, de forma a estender a obrigatoriedade de transmissão dos boletins de ocorrência à Base

Nacional de Dados do Sinesp-Integração a 100% das unidades policiais do estado, incluídas as do interior, em consonância com os objetivos de integração de dados do Sinesp previstos no art. 36, incisos I, III e IV, da Lei 13.675/2018 (Achado 1, Causa 'b');

b) **Recomendar** à Secretaria Nacional de Segurança Pública (Senasp/MJSP), com fundamento no art. 11 da Resolução TCU 315/2020, que dê prosseguimento ao desenvolvimento e à validação da solução de inteligência artificial voltada a aumentar a completude da Base Nacional de Boletins de Ocorrência, de forma a viabilizar a extração e a categorização de dados não parametrizados constantes dos boletins de ocorrência enviados pelos estados, observando-se os objetivos de integração de dados do Sinesp, previstos no art. 36, incisos I, III e IV, da Lei 13.675/2018 (Achado 1, Causa 'c');

c) **Recomendar** à Secretaria Nacional de Segurança Pública (Senasp/MJSP), com fundamento no art. 11 da Resolução TCU 315/2020, que avalie a conveniência e oportunidade de desenvolver e disponibilizar, em formato de capacitação a distância (EAD), curso voltado aos profissionais responsáveis pelo registro de boletins de ocorrência, abordando a importância, a utilidade e o impacto da qualidade e completude dos dados inseridos no Sinesp (Achado 1, Causa 'c');

d) **Recomendar** à Secretaria Nacional de Segurança Pública (Senasp/MJSP), com fundamento no art. 11 da Resolução TCU 315/2020, que avalie a possibilidade de ajustar o fluxo de preenchimento do módulo Procedimentos Policiais Eletrônicos (PPE) no sentido de que o campo 'Relato Histórico' seja apresentado no sistema como o primeiro a ser preenchido pelo policial (Achado 1, Causa 'c');

e) **Recomendar** à Secretaria Nacional de Segurança Pública (Senasp/MJSP), com fundamento no art. 11 da Resolução TCU 315/2020, que estructure canais formais e permanentes de comunicação com os representantes estaduais, avaliando a conveniência de prever, inclusive, a indicação de ao menos um ponto focal por Unidade da Federação para interlocução contínua e direta com a Senasp. Recomenda-se, ainda, que a Senasp oriente os estados — ainda que de forma sugestiva — a instituírem, internamente, fluxo organizado para coleta e consolidação de sugestões, críticas e necessidades dos usuários do Sinesp (policiais da ponta e gestores operacionais), de modo que tais insumos sejam encaminhados ao ponto focal estadual e, por seu intermédio, transmitidos de forma sistemática à Senasp para análise, priorização e eventual incorporação ao ciclo de aprimoramento do sistema (Achado 2, Causas 'a' e 'b');

f) **Recomendar** à Secretaria Nacional de Segurança Pública (Senasp/MJSP), com fundamento no art. 11 da Resolução TCU 315/2020, que avalie a conveniência e a oportunidade de dar transparência à fila de prioridades de desenvolvimento do Sinesp pelo Serpro, inclusive às demandas encaminhadas pelos pontos focais estaduais, por meio de instrumento acessível aos estados. Esse instrumento deve permitir o acompanhamento do ciclo de feedback (recebimento da sugestão, análise, priorização, status e prazo estimado), de modo que os estados e os proponentes percebam que suas contribuições são consideradas e possam verificar a implementação de melhorias (Achado 2, Causas 'a' e 'b');

g) **Recomendar** ao Ministério da Justiça e Segurança Pública, com fundamento no art. 11 da Resolução TCU 315/2020, que avalie a atualização do Decreto 9.489/2018 para ampliar a efetividade do ConSinesp, conferindo-lhe competências deliberativas exclusivamente em matérias técnicas previamente definidas em ato da DGI/Senasp (agenda anual e rol de temas) (Achado 2, Causa 'c');

h) **Recomendar** ao Ministério da Justiça e Segurança Pública, com fundamento no art. 11 da Resolução TCU 315/2020, que avalie a atualização do Decreto 9.489/2018, relacionada à composição do ConSinesp, de modo a fortalecer esse Conselho em sua representatividade e sua

capacidade de funcionar como verdadeiro fórum de articulação federativa, revendo em especial a representação dos estados nesse Conselho, bem como avaliando a criação de mecanismos que minimizem a insuficiência de engajamento e assiduidade de alguns membros nas reuniões desse Conselho, que fragilizam o caráter colegiado e técnico do órgão e reduz a legitimidade das decisões tomadas (Achado 2, Causa 'c');

i) **Recomendar** à Secretaria Nacional de Segurança Pública (Senasp/MJSP), com fundamento no art. 11 da Resolução TCU 315/2020, que institua mecanismos de incentivos mais eficazes, voltados à melhoria da completude e qualidade dos dados e informações de BO produzidos nos sistemas estaduais e transmitidos à Base Nacional do Sinesp-Integração, de forma a fortalecer a base de dados e, conseqüentemente, subsidiar políticas públicas mais eficazes na área de segurança pública, em consonância com o disposto no art. 36, incisos I e II, art. 37, § 1º, da Lei 13.675/2018 e art. 10, parágrafo único, da Portaria MJSP 845/2019 (Achado 3, Causas 'a' e 'b');

j) **Recomendar**, com fundamento no art. 11 da Resolução TCU 315/2020, e considerando os princípios da economicidade, eficiência, continuidade do serviço público e racionalidade administrativa, ao Ministério da Justiça e Segurança Pública (MJSP), bem como o art. 72, inciso I, da Lei 14.133/2021, no âmbito da gestão do Contrato 94/2022, firmado com o Serpro, referente à prestação do serviço de Dados como Serviço (Sinesp-DaaS), que realize estudo técnico preliminar (ETP) para dimensionar adequadamente o Sinesp-DaaS e negocie com o Serpro a revisão das cláusulas contratuais que impõem restrições quantitativas excessivas ou geram dependência operacional desproporcional, de modo a garantir a continuidade e disponibilidade das bases de dados de segurança pública acessadas por intermédio do Sinesp-DaaS (Achado 4, Causas 'a', 'b' e 'c');

k) **Recomendar** ao Ministério da Justiça e Segurança Pública, com fundamento no art. 11 da Resolução TCU 315/2020, que avalie a conveniência e a oportunidade do redimensionamento organizacional da DGI/Senasp, com vistas a compatibilizar a estrutura de pessoal às responsabilidades e ao escopo nacional do Sinesp, mitigando riscos de descontinuidade e de perda de conhecimento técnico (Achado 7, Causas 'a', 'b');

Outras propostas

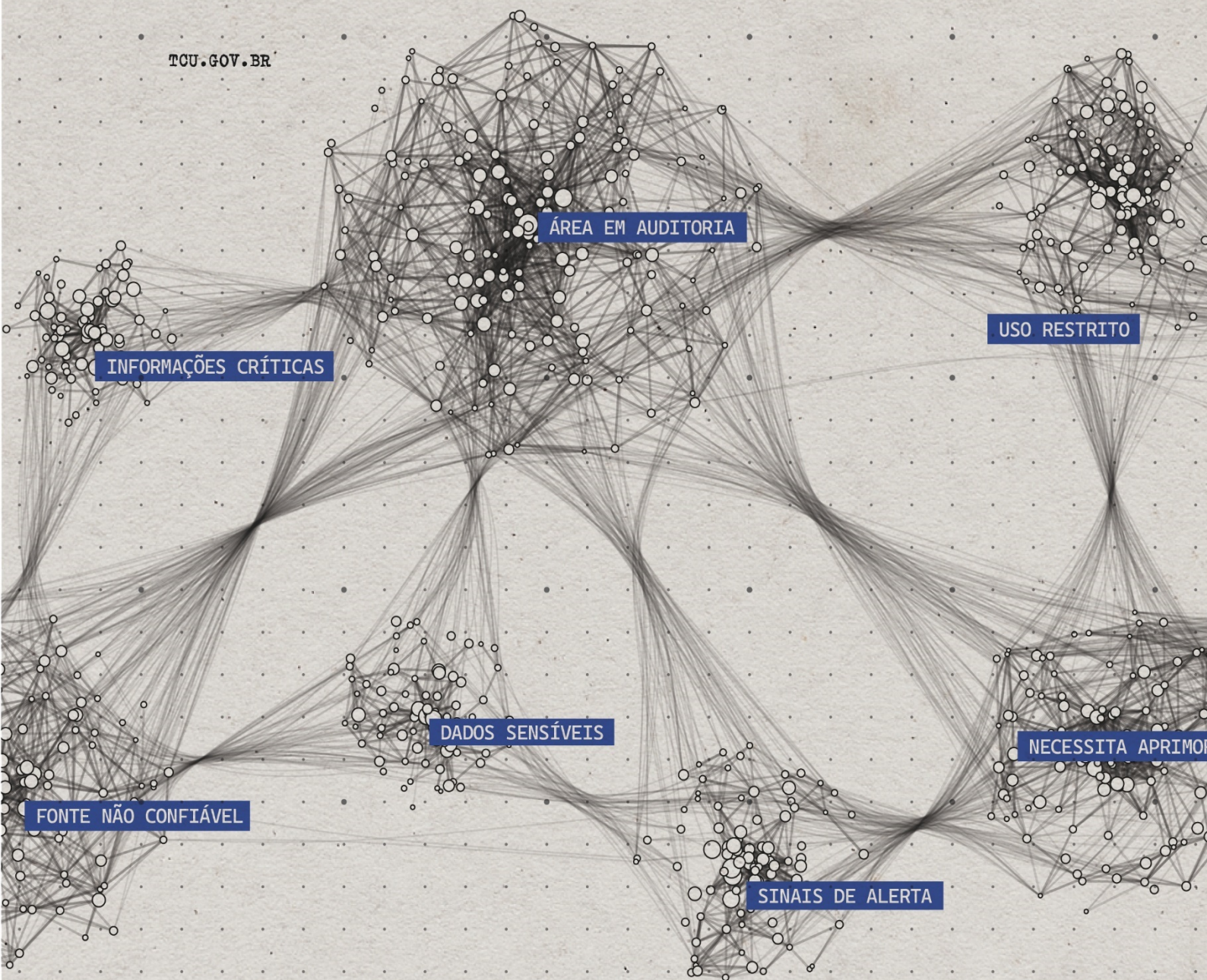
a) nos termos do art. 8º, c/c o § 2º, art. 17, da Resolução TCU 315/2020, fazer constar em ata da sessão que apreciar esta Auditoria, comunicação do Relator ao colegiado no sentido de ser necessário monitorar a implementação das recomendações 'e', 'g', 'h' e 'i' acima, na ocasião da avaliação do cumprimento das determinações; e

b) **Encaminhar cópia** deste relatório para os Tribunais de Contas Estaduais e para o Tribunal de Contas do Distrito Federal, para que possam avaliar a conveniência e a oportunidade de aprofundar a apuração das causas dos achados indicados no âmbito desta Auditoria, em suas respectivas jurisdições;

c) **Encaminhar cópia** deste relatório de auditoria à Comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado (CSPCCO) da Câmara dos Deputados, à Comissão de Segurança Pública (CSP) do Senado Federal e à Secretaria Nacional de Segurança Pública (Senasp) do Ministério da Justiça e Segurança Pública (MJSP); e

d) **Encaminhar cópia** deste relatório de auditoria ao Serviço Federal de Processamento de Dados - Serpro, para que disponha antecipadamente de elementos para subsídio às eventuais negociações de ajustes contratuais necessários à melhoria das condições de acesso aos dados do Sinesp, nos termos da recomendação 'j' acima."

2. O diretor e o auditor-chefe da AudDefesa endossaram a instrução acima (peças 154 e 155). É o relatório.



INFORMAÇÕES

QUE PROTEGEM



RELATÓRIO PRELIMINAR DE AUDITORIA**Relator:** Ministro Benjamin Zymler**TC 014.177/2025-0****Fiscalis nº 144/2025****Modalidade:** Auditoria operacional**Ato originário:** Despacho de 24/06/2025 do Min. Benjamin Zymler (TC 011.124/2025-3)**Objeto:** Processos de recepção, tratamento, integração e compartilhamento de dados nos principais módulos do Sistema Nacional de Informações de Segurança Pública (Sinesp).**Objetivo do objeto:** O Sinesp tem como finalidade armazenar, tratar e integrar dados e informações para auxiliar na formulação, implementação, execução, acompanhamento e avaliação das políticas relacionadas com: I - Segurança pública e defesa social; II - Sistema prisional e execução penal; III - Rastreabilidade de armas e munições; IV - Banco de dados de perfil genético e digitais; V - Enfrentamento do tráfico de drogas ilícitas. VI - Enfrentamento da violência doméstica e familiar contra a mulher (art. 35 da Lei 13.675/2018).**Objetivo da auditoria:** avaliar a eficiência, a efetividade e a governança dos processos de recepção, tratamento, integração e compartilhamento de dados no Sinesp, identificar possíveis fragilidades e propor melhorias que assegurem a confiabilidade, a tempestividade e a utilidade das informações para o planejamento e a execução de políticas de segurança pública.**Ato de designação:** Portaria de Fiscalização - AudDefesa 392, de 27 de junho de 2025 Fase Planejamento (peça 3). Portaria de Fiscalização - AudDefesa 571, de 1 de setembro de 2025 Fases Execução e Relatório (peça 39). Portaria de Alteração – AudDefesa 576, de 3 de setembro de 2025 (peça 40).**Período abrangido pela fiscalização:** exercícios de 2024 e 2025.**Vinculação no TCU:** Unidade de Auditoria Especializada em Defesa Nacional e Segurança Pública - AudDefesa / Diretoria de Fiscalização de Ações Estratégicas de Segurança Pública – Diasp.**Unidades Fiscalizadas:** Ministério da Justiça e Segurança Pública, Secretaria Nacional de Segurança Pública e Fundo Nacional de Segurança Pública.**Responsáveis:** Ricardo Lewandowski (Ministro do MJSP), Manoel Carlos de Almeida Neto (Secretário-Executivo do MJSP)**Volume de Recursos Fiscalizados:** Não se aplica.**Composição da equipe – Planejamento/Execução e Relatório:**

Nome do AUFC	Matrícula	Lotação	Período
Fellipe Calvet Silva	5652-9	Diasp/AudDefesa	27/06/2025 a 04/07/2025, 21/07/2025 a 11/08/2025 e

			18/08/2025 a 29/08/2025 01/09/2025 a 17/10/2025 e 20/10/2025 a 28/11/2025 (Coordenação)
Ivan Martins Miranda	12200-9	Diasp/AudDefesa	27/06/2025 a 29/08/2025 01/09/2025 a 17/10/2025 e 20/10/2025 a 28/11/2025
Victor Hugo Rodrigues Martins	10672-0	Diasp/AudDefesa	27/06/2025 a 11/07/2025 e 17/07/2025 a 29/08/2025 01/09/2025 a 17/10/2025 e 20/10/2025 a 28/11/2025
Elton Lúcio Ribeiro	8604-5	Diasp/AudDefesa	20/10/2025 a 28/11/2025
Pedro Volpi Nacif	12205-0	Diasp/AudDefesa	27/06/2025 a 29/08/2025
Raphael de Almeida Nunes	10684-4	Diasp/AudDefesa	27/06/2025 a 28/11/2025 (Supervisão)

EM RESUMO:

Por que a auditoria foi realizada?

A auditoria foi realizada com o objetivo de avaliar a eficiência, a efetividade e a governança dos processos de recepção, tratamento, integração e compartilhamento de dados no Sinesp. O foco foi identificar fragilidades e apontar melhorias que contribuam para a qualidade, a interoperabilidade e a confiabilidade das informações utilizadas na gestão da segurança pública.

Quais são as principais proposições?

As principais propostas para esse aprimoramento são:

Publicar em portal público, painel ou relatório que dê transparência à qualidade dos dados enviados pelas Unidades da Federação ao Sinesp.

Instituir mecanismos que assegurem a completude da Base Nacional de Dados do Sinesp-Integração.

Integrar, na plataforma tecnológica do Sinesp, bases de dados e sistemas relevantes para segurança pública, como ABIS, CórTEX, Sigma/Sinarm, BNMP 3.0 e o módulo de Biometria do TSE).

Estender a obrigatoriedade de transmissão dos BOs à Base Nacional de Dados do Sinesp-Integração, abrangendo 100% das unidades policiais, incluindo as situadas no interior do estado.

Ampliar a efetividade do ConSinesp, atribuindo-lhe competências deliberativas sobre matérias técnicas previamente definidas e fortalecendo a representatividade estadual no Conselho.

Revisar as cláusulas contratuais relativas ao serviço “Dados como Serviço”, especialmente aquelas que impõem restrições quantitativas excessivas ou criam dependência operacional desproporcional.

Auditoria operacional sobre a adequação e suficiência dos dados do Sinesp para políticas de Segurança Pública

O que é o Sinesp?

O Sinesp tem como finalidade armazenar, tratar e disponibilizar dados e informações que auxiliem a formulação, a implementação, a execução, o acompanhamento e a avaliação das políticas relacionadas à segurança pública, ao sistema prisional, à execução penal e ao enfrentamento do tráfico de drogas.

Para cumprir esses objetivos, o sistema dispõe de plataforma tecnológica com soluções voltadas à integração e à disponibilização de dados e informações, além de funcionalidades para registro de ocorrências, procedimentos policiais e consultas operacionais, investigativas e estratégicas. A implementação ocorre em cooperação com os entes federados, que são responsáveis pelo envio de dados.

O que o TCU encontrou?

A auditoria identificou sete achados. Em resumo, foram constatadas:

1. Deficiências na recepção e no envio de BOs à Base Nacional;
2. Fragilidades de governança e de articulação federativa, dificultando a coordenação entre União e estados na gestão do Sinesp;
3. Baixa efetividade do uso dos recursos do FNSP como instrumento indutor de melhorias na qualidade dos dados;
4. Restrições contratuais e operacionais na relação com o Serpro, que limitam a disponibilidade e o acesso aos dados pelos usuários;
5. Baixa integração do Sinesp com outras bases e sistemas federais relevantes, como ABIS, CórTEX, Sigma/Sinarm, BNMP 3.0 e o módulo de Biometria do TSE;
6. Impossibilidade de assegurar a confiabilidade das estatísticas oficiais, em razão da ausência de mecanismos de verificação, validação e transparência sobre a qualidade das informações enviadas pelas UFs; e
7. Fragilidades na estrutura de pessoal responsável pela gestão do Sinesp, com capacidade técnica e quantitativa aquém das necessidades do sistema.

Quais os benefícios esperados?

O atendimento às proposições formuladas pelo TCU tende a:

1. Fortalecer a Base Nacional de BOs, permitindo a formulação de indicadores, metas e estratégias de prevenção e repressão baseadas em evidências;
2. Aumentar a transparência e a *accountability*, por meio da publicação de painel ou relatório que dê visibilidade à qualidade dos dados enviados pelas UFs ao Sinesp;
3. Aprimorar a capacidade investigativa e de inteligência do Estado, com impacto direto na identificação de vínculos entre ocorrências, no rastreamento de indivíduos que transitam por múltiplas jurisdições e na detecção de padrões associados a organizações criminosas; e
4. Contribuir para a redução de crimes e da sensação de impunidade, ao ampliar a completude, a integração e a interoperabilidade das informações de segurança pública.

Lista de Abreviaturas e Siglas

ABIS	Solução Automatizada de Identificação Biométrica
API	<i>Application Programming Interface</i> (Sigla em inglês, de Interface de Programas de Aplicações)
BNBO	Banco ou Base Nacional de Boletins de Ocorrência
BNMP	Banco Nacional de Mandados de Prisão
BNPB	Banco Nacional de Perfis Balísticos
BNPG	Banco Nacional de Perfis Genéticos
BOs	Boletins de Ocorrência
CAD	Centro de Atendimento e Despacho
Caged	Cadastro Geral de Empregados e Desempregados
CBM	Corpo de Bombeiro Militar
CNH	Carteira Nacional de Habilitação
CONCPC	Conselho Nacional dos Chefes de Polícia Civil
Conesp	Conselho Nacional de Secretários de Segurança Pública
ConSinesp	Conselho Gestor do Sistema Nacional de Informações de Segurança Pública, Prisionais, de Rastreabilidade de Armas e Munições, de Material Genético, de Digitais e de Drogas
Córtex	Plataforma Integrada de Operações e Monitoramento de Segurança Pública - bases de dados de veículos, pessoas, radares, câmeras viárias, entre outras fontes
CRAF	Certificado de Registro de Arma de Fogo
CVLI	Crimes Violentos Letais Intencionais
CNPJ	Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica
CPF	Cadastro de Pessoas Físicas
DaaS	<i>Data as a Service</i> (Sigla em inglês, de Dados como um Serviço)
Depen	Departamento Penitenciário Nacional
DGI/Senasp	Diretoria de Gestão e Integração de Informações/Secretaria Nacional de Segurança Pública
DNISP	Doutrina Nacional de Inteligência de Segurança Pública
DW	<i>Data Warehouse</i> (Sigla em inglês, de Armazém de Dados)
FNSP	Fundo Nacional de Segurança Pública

IA	Inteligência Artificial
Infopen	Sistema de Informações Estatísticas do Sistema Penitenciário Brasileiro
Infoseg	Rede de Integração Nacional de Informações de Segurança Pública, Justiça e Fiscalização
IRB	Instituto Rui Barbosa
LAI	Lei de Acesso à Informação
MJSP	Ministério da Justiça e Segurança Pública
MMD-TC - 2024	Marco de Medição de Desempenho de 2024 dos Tribunais de Contas
PF	Polícia Federal
PRF	Polícia Rodoviária Federal
PNSP	Plano Nacional de Segurança Pública e Defesa Social
PNSPDS	Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social
PPE	Procedimentos Policiais Eletrônicos
RAI	Registro de Atendimento Integrado
RAIS	Relação Anual de Informações Sociais
RENACH	Registro Nacional de Carteiras de Habilitação
Renavam	Registro Nacional de Veículos Automotores
SERP	Sistema Eletrônico dos Registros Públicos
Senatran	Secretaria Nacional de Trânsito
Serpro	Serviço Federal de Processamento de Dados
Siapen	Sistema de Administração Penitenciária
Sigma	Sistema de Gerenciamento Militar de Armas
Sisdepen	Sistema Nacional de Informações Penais
Sinarm	Sistema Nacional de Armas
Sinesp	Sistema Nacional de Informações de Segurança Pública, Prisionais, de Rastreabilidade de Armas e Munições, de Material Genético, de Digitais e de Drogas
Sisme	Sistema de Intercâmbio de Informação de Segurança do Mercosul
SRI/TCU	Secretaria de Relações Institucionais/Tribunal de Contas da União
SUSP	Sistema Único de Segurança Pública

Lista de Figuras

Figura 1 - Fluxograma da interação entre os módulos do Sinesp.	13
Figura 2 - Registro no mapa do local da ocorrência.....	20
Figura 3 - Mapa de calor de ocorrências criminais em Cuiabá em 2023.	21
Figura 4 - Base de Dados Nacional.....	23
Figura 5 - Alimentação do Sinesp-Integração.....	24
Figura 6 - Recorte de informações Endereço do fato - Planilha de qualidade dos dados - 2025.....	24
Figura 7 - Recorte de informações Vítima-Pessoa Física-Planilha de qualidade dos dados - 2025. ..	25
Figura 8 - Representação Gráfica das causas do Achado 1.	26
Figura 9 - Dados de um boletim de ocorrência extraído do Sinesp-Integração.....	30
Figura 10 - Completude dos campos Bairro, Logradouro e Sexo da Vítima da base de 4611 BOs. ...	37
Figura 11 - Completude dos campos Bairro, Logradouro e Sexo da Vítima da base de 360 BOs com revisão.	39
Figura 12 - Fluxo simplificado do inquérito policial e integração nacional.	43
Figura 13 - Superintendência de Tecnologia da Informação (responsáveis pela gestão dos sistemas estaduais de segurança pública).	45
Figura 14 - Estados aderentes ao PPE.	46
Figura 15 - Representação Gráfica das causas do Achado 2.	47
Figura 16 - Jornada de Integração de Dados.	50
Figura 17 - Competências ConSinesp.	53
Figura 18 - Composição ConSinesp.	56
Figura 19 - Representação Gráfica das causas do Achado 3.	59
Figura 20 - Representação Gráfica das causas do Achado 4.	63
Figura 21 - Fluxo da dependência tecnológica com Serpro x MJSP.....	65
Figura 22 - Consumo de Milheiros Sinesp-DaaS – Anos de 2024 e 2025.....	66
Figura 23 - Restrição ao uso pleno dos dados do Sinesp-DaaS: causas e efeitos.	67
Figura 24 - Medida protetiva na delegacia da mulher.	69
Figura 25 - Representação Gráfica das causas do Achado 5.	70
Figura 26 - Representação Gráfica das causas do Achado 6.	74
Figura 27 - Representação Gráfica das causas do Achado 7.	78

Lista de Tabelas

Tabela 1 - Completude e consistência no relato - Bairro, Logradouro e Sexo.....	33
Tabela 2 - Comparação do preenchimento do campo parametrizado Input x IA.....	35
Tabela 3 - Matriz “Input × Detectado” com percentuais sobre o total.....	35
Tabela 4 - Tabela de concordância e divergência da IA x Revisão Humana por categoria de gravidade.	40
Tabela 5 - Tabela de concordância e divergência da IA x Revisão Humana por campo.....	41

Sumário

I. Introdução	10
II. Visão Geral do Objeto	11
III. A importância dos dados em segurança pública: as dores da sociedade	14
IV. Achados de Auditoria	22
IV.1 O silêncio dos dados: o Sinesp não integra	22
IV.2 Governança e Articulação Federativa do Sinesp: Engrenagens Desalinhadas Limitam a Integração e a Completude dos Dados	46
IV.3 Fundo Nacional de Segurança Pública: Incentivos Insuficientes e Critérios Desatualizados Limitam a Melhoria da Qualidade dos Dados do Sinesp	57
IV.4 Desafios no pleno acesso aos dados do Sinesp: custódia pelo Serpro, DaaS inadequado e exigências contratuais	62
IV.5 Integração e Interoperabilidade do Sinesp: Caminhos para Melhorar a Eficiência e Confiabilidade dos Dados e Informações de Segurança Pública no País	69
IV.6 Sinesp-VDE como solução transitória: recurso intermediário até que a extração de estatísticas seja feita diretamente da Base Nacional de BOs	73
IV.7 Insuficiência do Quadro Técnico da Senasp e Alta Dependência de Servidores Mobilizados na Gestão do Sinesp	78
III. CONCLUSÃO	79
IV. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO	81
V. REFERÊNCIAS	86
VI. APÊNDICES	88
APÊNDICE I. Análise dos comentários do Gestor	89
APÊNDICE II. Análises em Separado	100
APÊNDICE III. Detalhamento da Metodologia	108
APÊNDICE IV. Detalhamento da Visão Geral do Objeto	116
APÊNDICE V – Sistematização dos pedidos de integração de sistemas e base de dados com Sinesp	124
APÊNDICE VI - Matriz de Achados	127

I. Introdução

1. Os resultados do Marco de Medição de Desempenho dos Tribunais de Contas (MMD-TC 2024) indicaram que o tema “fiscalização e auditoria da gestão da segurança pública nacional” obteve a menor pontuação entre todas as áreas avaliadas no âmbito do controle externo.
2. Nesse contexto, o Instituto Rui Barbosa (IRB) consultou o TCU sobre a possibilidade de atuação conjunta na área de segurança pública, por meio da Rede Integrar, com vistas a reverter esse cenário e a fortalecer o controle sobre a política nacional. Entre os diversos temas com potencial de atuação coordenada entre os Tribunais de Contas, verificou-se que auditoria sobre o Sinesp - cujos desafios possuem natureza interfederativa – apresentava-se como objeto com o maior potencial.
3. Dessa forma, com o apoio da Secretaria de Relações Institucionais do TCU (SRI/TCU) e no âmbito da Rede Integrar, realizou-se levantamento de interesse entre os Tribunais de Contas para atuação conjunta sobre o tema. Como resultado, 12 (doze) Tribunais aderiram a esta fiscalização: TCDF, TCE-BA, TCE-MS, TCE-RS, TCE-AP, TCE-CE, TCE-GO, TCE-PB, TCE-PR, TCE-PE, TCE-RN e TCE-RO.
4. Assim, no âmbito do TCU, e em cumprimento à deliberação constante do Despacho de 24/06/2025 do Min. Benjamin Zymler (TC 011.124/2025-3), realizou-se auditoria operacional no Ministério da Justiça e Segurança Pública, no período de 27/6/2025 a 28/11/2025, com o objetivo de avaliar a eficiência, a efetividade e a governança dos processos de recepção, tratamento, integração e compartilhamento de dados no Sinesp, identificar possíveis fragilidades e propor melhorias que assegurem a confiabilidade, a tempestividade e a utilidade das informações para o planejamento e a execução de políticas de segurança pública.
5. A metodologia adotada nesta auditoria foi estruturada com base em critérios de priorização, alinhados ao conceito de MVP (*Minimum Viable Product*) e ao método ágil. Essa abordagem permitiu que o trabalho fosse realizado em camadas, com foco nos riscos mais críticos e de maior impacto sobre a efetividade do sistema.
6. A priorização dos riscos foi fundamentada em critérios de importância e auditabilidade, enquanto as técnicas de auditoria incluíram oficinas, painéis de referência, testes específicos e análise documental. O Apêndice III – Metodologia abrange detalhes sobre os critérios, técnicas e procedimentos adotados, bem como a conformidade com as normas aplicáveis.
7. Ademais, o TCU realizou visitas técnicas aos estados do Ceará, da Bahia e do Mato Grosso para observar, in loco, o funcionamento dos sistemas estaduais de registro, tratamento e utilização de dados de segurança pública e coletar evidências para os achados da auditoria. A seleção das localidades atendeu a critérios definidos no planejamento, que buscou comparar diferentes modelos: um estado com sistema próprio de gestão de ocorrências (Ceará) e outro que utiliza o Sinesp-PPE (Bahia), ambos com apoio operacional e institucional de seus Tribunais de Contas. A visita ao Mato Grosso, por sua vez, foi motivada pelo interesse em analisar sistema próprio inteiramente desenvolvido e gerido pelo Estado, sem terceirização.
8. Além disso, a postura colaborativa, diligente e profissional da equipe da DGI/Senasp revelou-se decisiva para o adequado desenvolvimento dos trabalhos. Em

fiscalizações dessa natureza, conduzidas no âmbito do TCU, o caráter cooperativo entre as equipes constitui elemento essencial para a compreensão aprofundada dos processos, o acesso tempestivo e confiável às informações e, por conseguinte, o alcance dos objetivos previstos.

9. Os trabalhos foram realizados em conformidade com as Normas de Auditoria do Tribunal de Contas da União (Portaria-TCU 280, de 8 de dezembro de 2010, alterada pela Portaria-TCU 168, de 30 de junho de 2011) e em observância ao Manual de Auditoria Operacional do TCU (Portaria-Segecex 18, de 12 de novembro de 2020).

10. Este relatório está organizado de forma a conduzir o leitor do contexto geral aos detalhes técnicos: após esta introdução, a seção II apresenta visão geral do objeto da auditoria. A seção III descreve o problema de auditoria, fornecendo panorama da importância e da necessidade de obtenção de dados e informações de qualidade em segurança pública. A seção IV descreve os achados de auditoria. A seção V traz a conclusão do trabalho e é seguida por seção de encaminhamentos e de referências. Ao final, nos apêndices, estão localizados os comentários do gestor, o detalhamento da metodologia, a matriz de achados, bem como informações adicionais produzidas pela equipe de auditoria que podem complementar análises mais aprofundadas.

II. Visão Geral do Objeto

Histórico de Ações de Controle

11. Foram realizadas duas avaliações anteriores pelo Tribunal de Contas da União (TC 003.293/2006-3 e TC 037.642/2023-5) acerca de sistemas relacionados ao objeto de auditoria.

12. Nas ações, identificaram-se: i) fragmentação entre bases estaduais; ii) heterogeneidade de classificações criminais; iii) ausência ou insuficiência de mecanismos de validação de dados e informações; iv) falhas recorrentes nos repasses de informações e dados, ausência de validação cruzada com fontes primárias e deficiências no controle de mudanças do sistema. Esses problemas minam a confiabilidade dos indicadores de criminalidade, comprometem a capacidade analítica dos gestores públicos e dificultam a alocação eficiente de recursos.

Beneficiários

13. Os principais beneficiários do Sinesp são, em primeiro plano, os formuladores de políticas e as forças de segurança, que dependem de dados confiáveis para a tomada de decisões efetivas, bem como para prevenir e reprimir a criminalidade. Em perspectiva mais ampla, a sociedade brasileira é a destinatária final dos ganhos de eficiência na aplicação de recursos públicos e da melhoria da segurança pública.

Políticas/programas estratégicos

14. A Ação Estratégica 7 (AE7) do Plano Nacional de Segurança Pública e Defesa Social estabelece como prioridade nacional a padronização tecnológica, a integração e o compartilhamento qualificado dos dados de segurança pública. Nesse contexto, a presente auditoria contribui diretamente para o avanço da AE7 ao identificar fragilidades que limitam o pleno funcionamento do Sinesp e ao formular propostas de aprimoramento voltadas a consolidá-lo como plataforma nacional de dados em

segurança pública.

O Sinesp

15. O Sinesp tem como finalidade armazenar, tratar e integrar dados e informações para auxiliar na formulação, implementação, execução, acompanhamento e avaliação das políticas relacionadas com: segurança pública e defesa social; sistema prisional e execução penal; rastreabilidade de armas e munições; banco de dados de perfil genético e digitais; enfrentamento do tráfico de drogas ilícitas; e enfrentamento da violência doméstica e familiar contra a mulher (Lei 13.675/2018).

16. Trata-se, portanto, de instrumento estruturante da Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social (PNSPDS), cuja diretriz central é a formulação de políticas baseadas em evidências e orientadas por metas, viabilizando que a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios planejem, implementem e monitorem ações eficazes de prevenção e repressão à criminalidade, promovendo a integração federativa e o uso inteligente dos recursos públicos.

17. Os resultados esperados da política incluem o fortalecimento da capacidade analítica dos gestores públicos, a melhoria da efetividade das ações preventivas e repressivas de segurança pública, o aprimoramento da gestão integrada entre União e entes subnacionais, bem como a racionalização da alocação de recursos do Fundo Nacional de Segurança Pública (FNSP). A efetividade da política pública, nesse contexto, depende do pleno funcionamento técnico e institucional do Sinesp como ferramenta de governança e de inteligência estatal.

Módulos do Sinesp

18. O Sinesp atualmente é composto pelas seguintes soluções tecnológicas:

- Sinesp-PPE: tem como finalidade centralizar todos os procedimentos policiais em um só sistema, gerenciando seus ciclos de vida. Inclui gerenciamento dos despachos posteriores à criação do procedimento, e integra-se também com sistemas do Poder Judiciário.

- Sinesp-Integração BO: um *backend* para todos os outros sistemas, somente acessado via DaaS;

- Sinesp-Barramento: ambiente de gestão de acessos às APIs das bases federais disponíveis e das próprias soluções Sinesp;

- Sinesp-Dados corporativos: Catálogo de serviços das soluções Sinesp, como Naturezas Criminais, Profissões e Objeto;

- Sinesp-VDE: Sistema de Validação de Dados Estatísticos, utilizado para inserção, consolidação, consulta e homologação dos Dados Nacionais de Segurança Pública, nos termos da Resolução 06/2021 do Conselho Gestor do Sinesp;

- Sinesp-CAD: solução de apoio a emergências públicas, integrando as forças de segurança enviando chamados às unidades operacionais para atuação imediata;

- Sinesp-Infoseg: busca em bases de dados (veículos, armas, pessoas);

- Sinesp-DW: painéis de BI oriundos dos dados do Sinesp-Integração;

- Sinesp-DaaS: serviço de consulta dos dados das soluções do Sinesp com interface SQL;
- Sinesp-Devir: comunicação online de diversos tipos de crime e/ou fatos atípicos;
- Sinesp-Cidadão: aplicativo de acesso público que permite consultas sobre veículos, mandados de prisão e desaparecidos, dentre outros recursos;
- Sinesp-Sinesp +: solução mobile que pretende agregar recursos das diversas soluções Sinesp em um único aplicativo. Atualmente permite a comunicação entre centrais de emergência (CAD) e consultas a bases externas;
- Sinesp-Segurança: gestão de usuários, perfis e estruturas organizacionais dos órgãos de segurança pública, justiça, fiscalização e controle que fazem uso das soluções Sinesp;
- Sinesp-Auditoria: permite a produção de auditorias com base nos logs das demais soluções Sinesp.

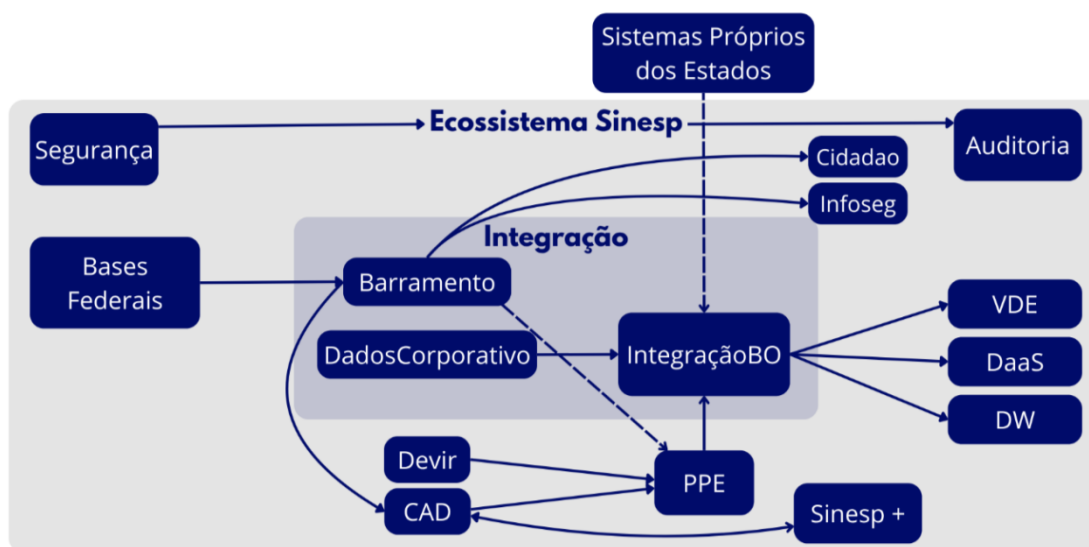


Figura 1 - Fluxograma da interação entre os módulos do Sinesp.

Fonte: Elaborado pelo TCU.

19. No contexto do Sinesp, os dados oriundos dos BOs percorrem diversas etapas de registro, processamento e integração até serem utilizados para análise, geração de indicadores e subsídio à formulação de políticas de segurança pública. O fluxo de informações, representado no diagrama acima, sintetiza os principais componentes e caminhos percorridos pelos dados dos BOs.

20. Os registros são inicialmente realizados em sistemas como o Sinesp-PPE e/ou sistemas proprietários dos estados, que alimentam o componente central Sinesp-Integração, que atua como hub para centralizar, padronizar e processar as informações recebidas.

21. Após essa integração, os dados seguem, em linhas gerais, três fluxos principais. Por meio do Sinesp-DW, acessível aos estados que aderem à ferramenta, os dados enviados são analisados e utilizados para atender às demandas de dados e informações de segurança pública formuladas por gestores, formuladores de políticas, forças de segurança, pesquisadores e sociedade civil.

22. Paralelamente, Gestores Estatísticos — profissionais designados em cada unidade federativa e integrantes da estrutura de segurança pública — extraem dados diretamente dos sistemas proprietários ou do Sinesp-PPE, para validação e carregamento no Sinesp-VDE e, posteriormente, disponibilizados em painéis públicos na internet¹.

23. Adicionalmente, parte desses dados, após consolidados no Sinesp-Integração, é utilizada para alimentar o Sinesp-Infoseg, solução operacional utilizada por órgãos de segurança pública, bem como outros órgãos que não são de segurança pública, justiça, fiscalização e controle, com perfis específicos, nos termos do Art. 20 da Resolução-Consinesp 01/2021, e que integra diversas bases de dados e permite consultas relativas a indivíduos, veículos, armas e outros objetos de interesse, apoiando atividades de investigação e inteligência.

24. Em síntese, considerando a expectativa de utilidade dos dados e informações ao longo desse fluxo, bem como os riscos já identificados, o problema central desta auditoria consiste na necessidade de aprimorar a qualidade dos dados contidos nos BOs, de modo a identificar oportunidades de melhoria que fortaleçam o ciclo de dados e assegurem informações confiáveis, tempestivas e úteis para as etapas subsequentes de análise, tomada de decisão e formulação de políticas de segurança pública.

III. A importância dos dados em segurança pública: as dores da sociedade

25. A disponibilidade de dados de segurança pública de alta qualidade, em especial por meio da integração de base nacional de boletins de ocorrência, vai muito além de uma exigência burocrática: ela influencia diretamente a formulação de políticas, a capacidade de reduzir a criminalidade e a alocação mais racional de recursos públicos. A seguir, apresentam-se áreas de atuação da segurança pública em que o uso estruturado de dados, sobretudo dados de BOs, assume grande relevância.

Políticas de segurança pública baseadas em evidências

26. O ciclo de políticas públicas pode ser descrito como encadeamento de fases que inclui, em termos gerais, a identificação de problemas, a formação da agenda, a formulação de alternativas, a tomada de decisão, a implementação, o monitoramento, a avaliação e, quando for o caso, a revisão ou extinção da política, com consequente retroalimentação do processo decisório (Referencial de controle de políticas públicas, TCU, 2020, p. 26).

27. Nesse contexto, o uso de dados é decisivo nas fases de diagnóstico, planejamento e avaliação: no diagnóstico, para mapear quais problemas são prioritários, onde se concentram, quem afetam e como evoluem; no planejamento, para definir

¹ Dados Nacionais – Painel de Indicadores Estatísticos, disponível em: <https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/sua-seguranca/seguranca-publica/diretoria-de-gestao-e-integracao-de-informacoes-1>, acesso em 23/10/2025

objetivos, metas, indicadores e estratégias viáveis; e na avaliação, para verificar se a política produziu as mudanças pretendidas, se os custos são aceitáveis e quais ajustes devem ser feitos.

28. No caso brasileiro, a Lei 13.675/2018, que institui o Sistema Único de Segurança Pública (Susp) e a Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social (PNSPDS), estabelece, em seu art. 8º, que o Sinesp constitui meio e instrumento para a implementação dessa política. O Plano Nacional de Segurança Pública e Defesa Social 2021–2030 (PNSP), instituído pelo Decreto 10.822/2021, reforça essa diretriz ao apontar a necessidade de não apenas robustecer os dados já coletados pelo Sinesp, mas também ampliar e aperfeiçoar o seu rol de insumos (p. 12). Nesse mesmo sentido, a Ação Estratégica 7 do PNSP 2021-2030 define como prioridade nacional a padronização tecnológica, a integração e o compartilhamento qualificado dos dados de segurança pública.

29. Diagnosticar em segurança pública significa responder perguntas aparentemente simples: o que está acontecendo, onde, com quem, em que contextos e com que tendências ao longo do tempo. De acordo com o Guia Prático de Análise *Ex Post*, para analisar o problema, suas causas e seus efeitos de forma aprofundada e com embasamento, são necessários dados e indicadores (BRASIL, 2018, p. 112).

30. Uma vez que o diagnóstico identifica padrões de crime, violência e vulnerabilidade, entra em cena o planejamento. Planejar com base em dados significa, no nível da política pública, selecionar problemas prioritários, definir objetivos claros, escolher estratégias compatíveis com as evidências disponíveis e estabelecer metas e indicadores factíveis, com linha de base definida.

31. De acordo com o Guia Política Pública em Dez Passos (TCU, 2021, p. 16), é fundamental que haja estudos, evidências e análises estruturadas para que as alternativas possam ser julgadas de maneira objetiva. Dessa forma, torna-se possível verificar se a política adotada representou a alternativa mais vantajosa para tratar o problema, em comparação com outras opções de solução.

32. Na prática, o planejamento orientado por dados implica tomar decisões como: “Vamos priorizar os homicídios de jovens em determinadas áreas?”; “Que metas de redução são realistas diante da série histórica?”; “Quais indicadores de processo e de resultado serão acompanhados?”; “Quais fontes de dados são mais confiáveis para medir o avanço?”.

33. Avaliar políticas de segurança pública significa comparar, de forma sistemática, o que foi planejado com o que foi efetivamente realizado e com os resultados observados na realidade. Perguntas como “houve redução de homicídios onde as ações foram concentradas?”, “a vitimização de grupos específicos diminuiu?” e “as operações alteraram padrões de crime ou apenas deslocaram o problema para outros locais?” passam a orientar essa análise. A literatura de políticas públicas trata a avaliação como etapa decisiva do ciclo, capaz de retroalimentar o diagnóstico e a formulação, seja ao confirmar a eficácia de determinadas estratégias, seja ao evidenciar seus limites e efeitos indesejados.

34. Conforme ensina o Guia Prático de Análise *Ex Ante* (BRASIL, 2018, p. 163), tanto o monitoramento quanto a avaliação são funções de gestão indispensáveis que ajudam a fortalecer o planejamento dos programas e a melhorar a efetividade das

ações. Em apoio ao planejamento da política, a avaliação e o monitoramento são atividades contínuas e integradas, de forma a: i) medir continuamente; ii) comparar o resultado obtido e o previsto; e iii) tomar decisões sobre medidas corretivas que reduzam falhas.

Transparência, *accountability*, controle social, comparação das UFs e inovação

35. A publicação de informações sobre ocorrências, vitimização, atuação policial e resultados das políticas permite que a sociedade compreenda melhor a dinâmica da criminalidade, acompanhe o desempenho dos órgãos responsáveis e participe de forma qualificada do debate público. A transparência de dados também protege os agentes de segurança, ao aumentar a legitimidade das instituições e reduzir espaço para narrativas distorcidas sobre sua atuação. Nesse contexto, a principal fonte dessas informações é – ou deveria ser – uma base nacional de boletins de ocorrência de alta qualidade, capaz de reunir, padronizar e disponibilizar, de forma confiável, os registros produzidos pelas diferentes unidades da Federação.

36. A *accountability* em segurança pública – entendida como a capacidade de prestar contas, justificar decisões e responder por resultados – depende da existência de dados que permitam vincular ações, recursos empregados e efeitos observados. Órgãos de controle, Ministério Público e Poder Legislativo necessitam de informações confiáveis para avaliar o cumprimento de metas, verificar a execução de planos e programas e apurar eventuais desvios ou ineficiências. Na segurança pública, dados robustos permitem avaliar o desempenho de políticas e de forças policiais.

37. O controle social é o mecanismo pelo qual a sociedade participa ativamente da fiscalização e da avaliação das políticas públicas, exercendo pressão por melhorias e correções. A transparência ativa de dados de segurança pública, em formatos acessíveis e reutilizáveis, fortalece esse controle ao permitir que organizações da sociedade civil, universidades, imprensa e cidadãos analisem informações, comparem séries históricas, identifiquem tendências e questionem inconsistências. Quando faltam dados confiáveis e comparáveis, a fiscalização social das políticas se enfraquece, e o debate tende a se apoiar em percepções subjetivas, casos isolados ou narrativas episódicas.

38. A comparabilidade entre UFs reforça a transparência, o controle social e a *accountability* em segurança pública. Permitir a produção de estatísticas confiáveis de segurança pública é um dos principais potenciais de uma boa BNBO. Quando os indicadores de cada estado são divulgados de forma clara e comparável, sociedade civil, imprensa, parlamentos e órgãos de controle passam a dispor de base objetiva para cobrar explicações de estados que apresentam desempenho persistentemente inferior, bem como para monitorar o cumprimento de metas e pactuações nacionais.

39. Nesse sentido, a comparação entre estados exerce função indutora, ao criar pressão política adicional para que gestores estaduais adotem medidas de aprimoramento na gestão da segurança pública e na qualidade de seus dados. Do mesmo modo, a análise da trajetória de cada unidade ao longo do tempo permite identificar situações em que o desempenho se deteriora em relação a períodos anteriores, evidenciando contextos em que determinado governo passa a apresentar resultados inferiores aos observados no início de sua gestão. Nessas circunstâncias, a disponibilidade de dados confiáveis e comparáveis pode repercutir inclusive no debate público e eleitoral, ao tornar visível para a sociedade a evolução (ou involução) dos

resultados.

40. Esse tipo de comparação também contribui para aperfeiçoar o planejamento federativo e a distribuição de recursos. Ao tornar visíveis quais estados enfrentam maiores lacunas de capacidade, infraestrutura ou resultados obtidos, os dados comparáveis subsidiam decisões mais racionais sobre a alocação de apoio técnico e financeiro pela União. Ao mesmo tempo, a padronização das informações permite comparar, entre as unidades da Federação, tanto a quantidade de recursos aplicados em segurança pública quanto a qualidade do gasto realizado, relacionando níveis de investimento aos resultados efetivamente alcançados.

41. Ao mesmo tempo, a observação de estados que apresentam melhores resultados em determinados indicadores cria referência objetiva (*benchmark*) para os demais estados, possibilitando o mapeamento de boas práticas que podem ser replicadas.

42. Em complemento às dimensões de transparência, controle e planejamento, do ponto de vista da inovação, bases estruturadas de dados de BOs e de outros registros constituem insumo para o desenvolvimento de soluções tecnológicas, metodológicas e gerenciais. Laboratórios de inovação, iniciativas de ciência de dados aplicada à segurança pública, parcerias com universidades e projetos de governo digital dependem de informações padronizadas e completas para testar hipóteses, desenvolver modelos preditivos, criar painéis de monitoramento e desenhar intervenções mais precisas no território.

43. Nesse contexto de inovação, a análise preditiva com inteligência artificial constitui uma das aplicações mais promissoras das bases estruturadas de dados de segurança pública. A integração de uma BNBO, combinada com outras fontes de informação, permite identificar *hotspots*, padrões espaciais e temporais e estimar riscos futuros.

44. Modelos de *machine learning* aplicados a séries históricas de ocorrências podem apoiar a alocação mais eficiente de recursos – como efetivo, viaturas, equipamentos e orçamento –, otimizando rotas, escalas de serviço e prioridades de patrulhamento, além de reduzir custos operacionais ligados à manutenção, combustível e reparos emergenciais. Experiências internacionais indicam que sistemas integrados de dados, associados a técnicas de previsão de eventos, contribuem para diminuir tempos de resposta, acelerar a resolução de crimes e qualificar o atendimento em centrais de emergência, ao conectar casos dispersos e antecipar demandas em territórios de maior risco.

Investigação criminal e persecução penal

45. No plano da investigação criminal, o boletim de ocorrência é, em regra, a porta de entrada do sistema de persecução penal: é a partir dele que se registram elementos essenciais sobre o fato e se iniciam as linhas de apuração. Quando esses registros são completos, padronizados e integrados em uma base nacional, deixam de ser apenas relatos isolados para se transformar em acervo estruturado de informações que pode ser explorado pela polícia judiciária e pelo Ministério Público.

46. Uma BNBO completa e confiável, com campos padronizados, permite identificar vínculos entre crimes registrados em diferentes unidades da Federação. Ocorrências que, vistas isoladamente, pareceriam fatos pontuais podem revelar, quando

observadas de forma integrada, a atuação de quadrilhas interestaduais, rotas de escoamento de produtos ilícitos, padrões de deslocamento de autores e áreas recorrentes de atuação de organizações criminosas.

47. No cotidiano das investigações, essa integração se traduz na capacidade de relacionar ocorrências com características semelhantes: mesmo *modus operandi*, mesmo tipo de objeto subtraído, mesmos veículos utilizados, mesmas armas, mesmas vítimas ou suspeitos recorrentes. A partir disso, a polícia judiciária pode construir hipóteses mais robustas sobre autoria e materialidade, direcionar diligências de forma eficiente e evitar a dispersão de esforços em inquéritos paralelos que tratam, na prática, do mesmo fenômeno criminoso.

48. Em relação aos autores de delitos, uma base nacional de BOs de boa qualidade permite acompanhar o histórico de indivíduos que transitam por diversos estados, seja como suspeitos, seja como vítimas ou testemunhas. Isso facilita a identificação de reincidência, de vínculos com organizações criminosas e de padrões de envolvimento em determinadas modalidades de crime, subsidiando tanto decisões de polícia judiciária (como representações por prisões cautelares e quebras de sigilo) quanto manifestações do Ministério Público e decisões judiciais.

49. Para o Ministério Público, o acesso a uma BNBO integrada e de alta qualidade amplia a capacidade de análise contextual dos casos submetidos à denúncia. Em vez de examinar apenas o inquérito individual, o membro do MP pode verificar se há outros registros envolvendo o mesmo acusado, o mesmo padrão de conduta ou o mesmo grupo criminoso em diferentes comarcas ou estados, o que pode influenciar a estratégia acusatória, a dosimetria da pena proposta e a necessidade de medidas cautelares.

50. Quando a BNBO é incompleta, pouco confiável ou de difícil acesso, a cooperação entre órgãos de investigação tende a ocorrer de forma pontual, caso a caso, apoiada sobretudo em vínculos interpessoais entre agentes de diferentes estados. Nessas circunstâncias, por exemplo, um policial de Minas Gerais que necessite de informações registradas em São Paulo depende de que algum servidor mineiro acione um contato paulista, que por sua vez consultará a base local e remeterá a informação solicitada. Esse tipo de articulação, baseado em redes pessoais e em procedimentos não padronizados, gera atrasos, aumenta o risco de falhas de comunicação, dificulta o registro e a rastreabilidade das trocas de informação e reduz a previsibilidade do apoio interestadual às investigações. Em última instância, a ausência de uma base nacional padronizada e interoperável compromete a agilidade e a eficácia da persecução penal em casos que extrapolam as fronteiras de um único ente federado.

51. Portanto, do ponto de vista da investigação criminal e da persecução penal, investir em uma base nacional de BOs padronizada e interoperável não é apenas questão de gestão administrativa: trata-se de condição estruturante para aumentar a capacidade do Estado de apurar crimes, responsabilizar autores e reduzir a sensação de impunidade.

Inteligência em segurança pública

52. Inicialmente, é importante esclarecer a diferença entre as atividades de inteligência e de investigação policial. A investigação policial é feita posteriormente à ocorrência do suposto crime. A partir do registro inicial do crime, inicia-se uma investigação para apurar os fatos, identificar culpados e obter provas. O procedimento

formal de investigação é o inquérito policial, a cargo do Delegado de Polícia. Ao final da investigação, as conclusões obtidas no inquérito são remetidas ao Ministério Público para eventual proposição da ação penal junto ao Poder Judiciário.

53. A atividade de inteligência é diferente. Os trabalhos de inteligência visam produzir informações e conhecimentos para subsidiar a tomada de decisão. A Doutrina Nacional de Inteligência de Segurança Pública (DNISP) define a atividade de inteligência como “o exercício permanente e sistemático de ações especializadas para a identificação, acompanhamento e avaliação de ameaças reais ou potenciais na esfera de Segurança Pública, orientadas, basicamente, para produção e salvaguarda de conhecimentos necessários à decisão, ao planejamento e à execução de uma política de Segurança Pública e das ações para prever, prevenir e reprimir atos criminosos de qualquer natureza ou atentatórios à ordem pública”.

54. No caso da utilização de uma base nacional de BOs, a lógica da inteligência envolve transformar os dados em conhecimento útil para o enfrentamento do crime comum e organizado. Registros aparentemente corriqueiros de roubos, furtos, homicídios, violência doméstica, tráfico de drogas, receptação de veículos ou armas, quando estruturados e analisados, podem permitir identificar padrões de atuação de grupos criminosos, áreas de risco crescente, rotas logísticas e mudanças na dinâmica da criminalidade.

55. Os produtos da atividade de inteligência podem ser gerados, em um primeiro momento, de forma mais centralizada por órgãos federais de inteligência e, a partir daí, difundidos para autoridades e estruturas estaduais e locais com capacidade de agir sobre os problemas identificados.

56. Quando a BNBO é incompleta, pouco confiável ou de difícil acesso, assim como ocorre no caso das investigações criminais, a atividade de inteligência em segurança pública também tende a operar de forma fragmentada, com cooperação pontual, caso a caso, apoiada em vínculos interpessoais entre agentes de diferentes órgãos e estados. Em vez de acessar um repositório nacional, os serviços de inteligência passam a depender de pedidos pontuais para obter dados de BOs registrados em outras unidades da federação, o que gera atrasos e perdas de informação, dentre outros prejuízos.

57. É verdade que, no campo da inteligência, certo grau de seletividade e de intercâmbio restrito – regido pelo princípio da necessidade de conhecer – é prática comum, em razão da sensibilidade das informações tratadas. Isso, porém, não constitui justificativa para a ausência de uma BNBO: a proteção da informação deve ser assegurada dentro da própria infraestrutura nacional de dados, por meio de mecanismos como perfis diferenciados de acesso, registro de logs, trilhas de auditoria e controles de autorização.

Gestão do policiamento: o caso do Estado do Mato Grosso

58. Em visita técnica ao Observatório de Segurança Pública da Secretaria de Estado de Segurança Pública de Mato Grosso, a equipe de auditoria pôde observar, na prática, como uma base estadual de BOs estruturada pode transformar a gestão do policiamento ostensivo. No estado, o sistema utilizado para registro dos boletins permite que, no momento do preenchimento, o policial indique diretamente em um mapa o local

exato da ocorrência².

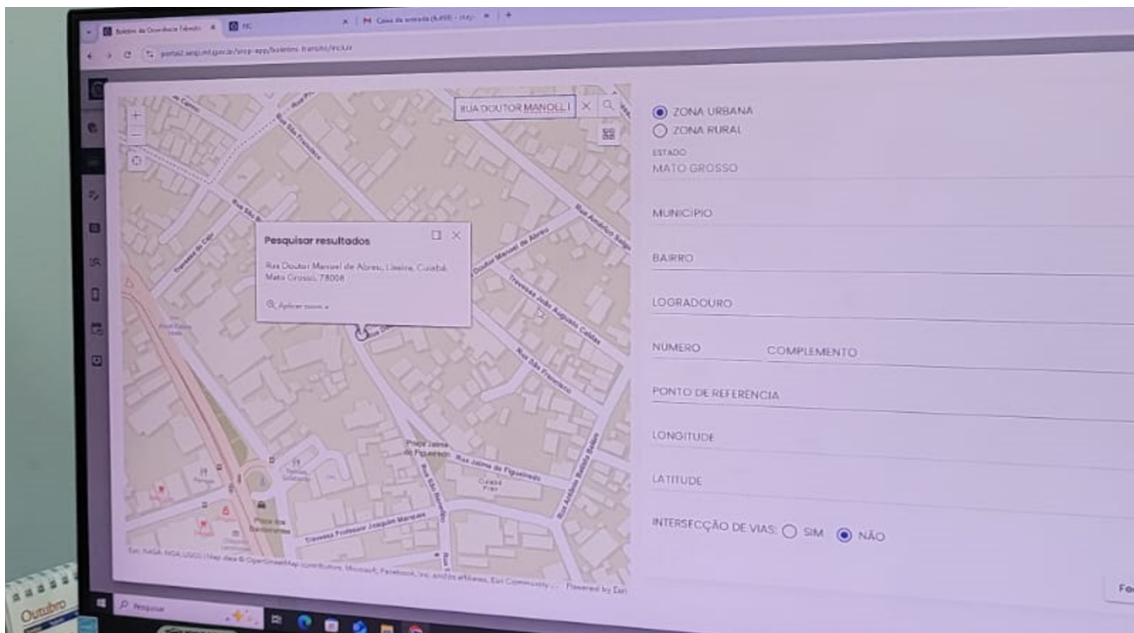


Figura 2 - Registro no mapa do local da ocorrência.

Fonte: Foto registrada durante visita técnica ao Estado de Mato Grosso, em 8 de outubro de 2025.

59. A partir desses registros, o Observatório de Segurança Pública de Mato Grosso produz mapas de calor que evidenciam os locais de maior concentração de determinados tipos de crimes.

² Essa funcionalidade é especialmente útil em áreas rurais ou em zonas de expansão urbana, onde os endereços e bairros não são bem estruturados ou sequer formalizados.



Figura 3 - Mapa de calor de ocorrências criminais em Cuiabá em 2023.

Fonte: Foto da equipe de auditoria durante visita ao Observatório de Segurança Pública da Secretaria de Estado de Segurança Pública de Mato Grosso, no dia 08/10/2025.

60. A construção dos mapas de calor baseia-se em técnica consagrada de análise espacial, conhecida em inglês como *Kernel Density Estimation* (KDE) e, em português, como estimativa de densidade *kernel* ou mapa de densidade *kernel*. Em termos simplificados, parte-se de um conjunto de pontos georreferenciados (por exemplo, registros de ocorrências criminais) e, para cada ponto, aplica-se uma função matemática (função kernel) que “espalha” sua influência em torno da localização original, dentro de um raio previamente definido. A sobreposição dessas influências individuais gera uma superfície contínua de densidade, em que áreas com maior concentração de eventos aparecem destacadas em cores mais intensas. Essa abordagem, implementada em sistemas de informação geográfica como QGIS ou ArcGIS, permite transformar a nuvem de pontos dos BOs em informação visualmente inteligível para o tomador de decisão.

61. Esses mapas oferecem ao comando da polícia base empírica para decidir, de forma mais racional, onde e como empregar seus recursos. Em termos concretos, permitem identificar cruzamentos que concentram roubos a pedestres, vias com maior incidência de furtos e roubos de veículos, áreas residenciais marcadas por recorrentes ocorrências de violência doméstica e regiões comerciais afetadas por furtos em série.

62. Com essa leitura, é possível direcionar o patrulhamento ostensivo, redefinir setores e rotas de policiamento, posicionar viaturas em pontos de maior visibilidade,

planejar blitzes e barreiras, reforçar o efetivo em regiões mais violentas, realocar guarnições e ajustar escalas de serviço para coincidir com horários de maior risco, evitando tanto a dispersão de esforços quanto a concentração de policiamento em áreas que não apresentam maior necessidade objetiva.

63. A experiência de Mato Grosso ilustra o potencial de uma base de BOs de qualidade. Mostra que, quando os dados são bem coletados na ponta e tratados de forma sistemática, é possível aproximar a oferta de policiamento das demandas reais da população. Se resultados desse tipo podem ser alcançados em um estado que organizou sua base de BOs e desenvolveu capacidades locais de análise, torna-se evidente o ganho potencial de se dispor, em âmbito nacional, de bases igualmente estruturadas e integradas, capazes de sustentar práticas semelhantes em todos os entes da Federação.

64. Entretanto, experiências como a de Mato Grosso ainda não podem ser plenamente replicadas em escala nacional, pois a BNBO não reúne, hoje, conjunto de dados suficientemente completo, padronizado e confiável que permita a aplicação sistemática desse tipo de técnica em todo o país. As causas desses problemas – que vão desde falhas de governança e de coordenação federativa até limitações tecnológicas, normativas e de capacitação na ponta – serão detalhadas nos achados de auditoria apresentados nas seções seguintes.

IV. Achados de Auditoria

IV.1 O silêncio dos dados: o Sinesp não integra

IV.1.1 Síntese do Achado 1

Devido a a) não envio ou envio insuficiente de dados presentes em BOs oriundos de sistemas estaduais próprios; b) não ser possível garantir que os estados que têm sistemas próprios estão enviando todos os BOs registrados em seus sistemas; c) deficiências de mecanismos de recepção e extração plena pelo Sinesp-Integração em relação aos dados presentes em BOs oriundos de sistemas estaduais próprios; e d) ausência de integração nacional de outros documentos relevantes do inquérito, **ocorre** incompletude e/ou insuficiência de dados da base nacional de registros de BOs, **impactando** negativamente a utilidade do sistema.

IV.1.2. Situação encontrada

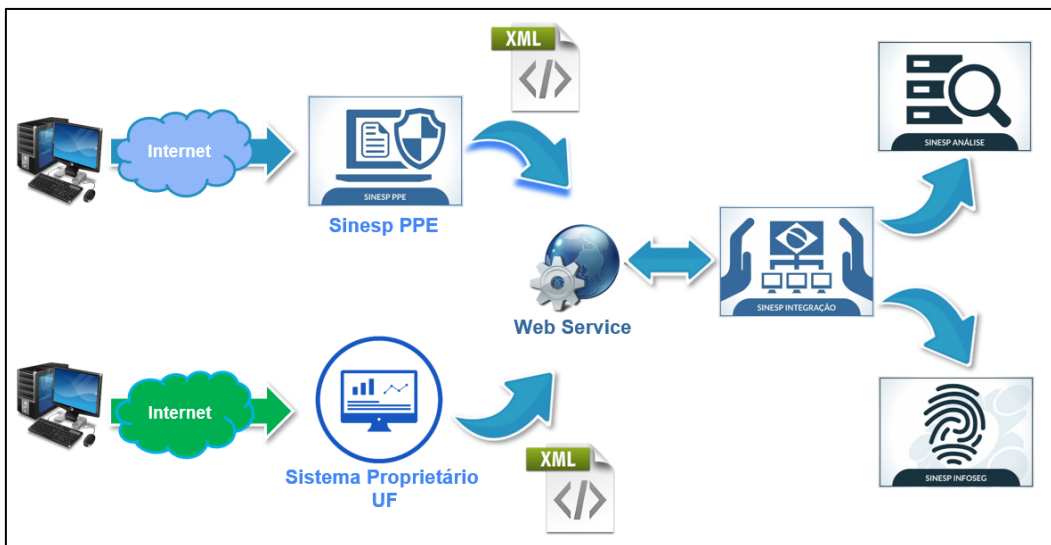


Figura 4 - Base de Dados Nacional.

Fonte: Apresentação Integração-DaaS (peça 115).

65. A Lei 13.675/2018, que institui a PNSPDS e o SUSP, estabelece o Sinesp como instrumento destinado a armazenar, tratar e integrar dados e informações, com os objetivos de coletar, sistematizar e disponibilizar estatísticas, além de integrar e compartilhar dados entre os entes federativos (arts. 8º, 10 e 35 a 37). O Decreto 9.489/2018 regulamenta a execução dessa política e dispõe que o Sinesp deve conter, entre outros, os registros de ocorrências criminais. No plano infralegal, a Portaria MJSP 229/2018 padroniza classificações e define o boletim de ocorrência (ou congêneres, por exemplo, Termo Circunstanciado de Ocorrência - TCO, usado para registrar fatos de menor potencial ofensivo) como fonte primária dos dados transmitidos ao Sinesp.

66. A BNBO é operacionalizada por meio do Sinesp-Integração, módulo do Sinesp, e consiste em repositório centralizado, mantido pela Senasp. Essa base agrega registros de BOs provenientes das unidades federativas, promovendo a uniformização de dados criminais, em um único ambiente nacional para fins de análise estatística, inteligência e formulação de políticas de segurança pública.


Figura 5 - Alimentação do Sinesp-Integração.

Fonte: Apresentação Integração-DaaS (peça 115).

67. Apesar de sua importância, **a Base Nacional de registros de BOs encontra-se incompleta**. A planilha de qualidade dos dados (peças 48-49) indica o nível de completude de cada um dos campos previstos no Sinesp-Integração para os BOs encaminhados pelas Unidades da Federação. Abaixo se apresentam recortes dessa planilha, de modo a se ter uma visão geral em relação ao grau de completude pelas UFs, de alguns campos previstos no Sinesp-Integração.

SIGLA	ENDEREÇO FATO													
	Logradouro	Número	Bairro	Latitude	% Latitude BO	Município *	% Município BC UF *	% UF BO	TipotOcal	% TipotOcal				
AC	449.461	86,09%	248.945	47,68%	500.803	95,92%	329.767	63,16%	521.387	99,86%	521.387	99,86%	521.548	99,83%
AL	2.077.068	90,32%	522.268	22,71%	1.970.672	85,69%	637.347	27,71%	2.299.675	100,00%	2.299.675	100,00%	2.298.885	99,96%
AM	4.469.839	96,82%	2.965.164	64,23%	4.560.670	98,79%	3.545.555	76,80%	4.616.302	100,00%	4.616.307	100,00%	4.616.422	100,00%
AP	364.404	89,45%	387.094	61,35%	568.053	90,03%	353.818	56,08%	630.606	99,94%	630.606	99,94%	630.445	99,52%
BA	3.130.107	88,14%	1.615.526	45,49%	3.048.289	85,84%	3.184.994	89,68%	3.551.058	100,00%	3.551.058	100,00%	3.549.865	99,96%
CE	4.976.320	79,97%	2.390.928	38,42%	4.763.266	76,54%	48	0,00%	6.223.054	100,00%	6.223.054	100,00%	6.024.132	96,80%
DF	1.363.317	82,21%	29	0,00%	766	0,05%	770	0,05%	1.658.253	100,00%	1.658.253	100,00%	774	0,05%
ES	388.644	84,97%	339.284	74,18%	457.277	99,98%	339.877	74,31%	457.369	100,00%	457.369	100,00%	428.072	93,59%
GO	3.171.730	73,24%	-	0,00%	3.172.275	73,25%	2.799.926	64,65%	4.330.751	100,00%	4.330.751	100,00%	3.892.201	89,87%
MA	559.926	49,29%	379.885	33,44%	978.178	86,10%	333.460	29,35%	1.136.031	100,00%	1.136.031	100,00%	1.106.026	97,36%
MG	3.328.174	100,00%	3.260.342	97,96%	2.929.518	88,02%	-	0,00%	3.328.229	100,00%	3.328.229	100,00%	2.962.470	89,01%
MS	1.106.923	42,28%	1.266.935	48,39%	1.979.962	75,63%	1.401.163	53,52%	2.617.997	100,00%	2.617.997	100,00%	2.512.838	95,98%
MT	1.890.782	47,13%	935.817	23,33%	1.789.392	44,60%	-	0,00%	4.011.848	100,00%	4.011.848	100,00%	3.993.229	99,53%
PA	3.192.250	100,00%	1.174.750	36,80%	3.192.250	100,00%	2.798.192	87,66%	3.192.250	100,00%	3.192.250	100,00%	3.192.250	100,00%
PB	585.173	67,87%	567.433	65,81%	585.178	67,87%	-	0,00%	862.175	100,00%	862.175	100,00%	862.169	100,00%
PE	5.122.457	99,93%	-	0,00%	5.122.457	99,93%	1.474.963	28,77%	5.126.059	100,00%	5.126.059	100,00%	4.775.022	93,15%
PI	1.673.889	94,14%	697.339	39,22%	1.537.486	86,47%	888.777	49,99%	1.778.012	100,00%	1.778.012	100,00%	1.774.367	99,79%
PR	5.134.374	99,88%	5.139.206	99,98%	5.136.898	99,93%	2.173.245	42,28%	5.140.442	100,00%	5.140.442	100,00%	4.589.719	89,29%
RJ	7.968.901	99,99%	7.859.521	98,62%	7.878.606	98,86%	-	0,00%	7.968.901	99,99%	7.968.901	99,99%	7.969.087	100,00%
RN	1.589.882	92,06%	1.284.348	74,37%	1.031.591	59,73%	867.258	50,22%	1.726.797	99,98%	1.726.797	99,98%	1.726.823	99,99%
RO	1.477.235	98,15%	1.295.691	86,09%	1.497.494	99,50%	1.504.880	99,99%	1.504.910	99,99%	1.504.910	99,99%	1.505.087	100,00%
RR	520.519	92,89%	329.102	58,73%	523.604	93,44%	270.922	48,35%	559.215	99,79%	559.216	99,79%	559.025	99,76%
RS	4.238.611	105,70%	3.058.943	76,28%	3.181.555	79,34%	451.990	11,26%	4.238.835	105,70%	4.238.835	105,70%	4.222.675	105,30%
SC	4.735.103	66,50%	4.204.112	59,04%	4.733.156	66,47%	4.441.009	62,37%	7.120.599	100,00%	7.120.599	100,00%	6.821.743	95,80%
SE	848.686	86,52%	512.487	52,24%	964.388	98,31%	621.474	63,35%	980.876	99,99%	980.876	99,99%	980.316	99,93%
SP	42.927.598	99,58%	43.106.298	100,00%	40.539.471	94,04%	43.106.298	100,00%	43.106.298	100,00%	43.106.298	100,00%	42.498.682	98,59%
TO	1.009.259	93,87%	614.903	57,19%	814.593	75,77%	476.528	44,32%	1.075.019	99,99%	1.075.019	99,99%	1.074.238	99,92%

Figura 6 - Recorte de informações sobre o Endereço do fato - Planilha de qualidade dos dados -2025.

Fonte: Peça 49.

SIGLA	Vítima - PESSOA FÍSICA													
	NOME	% NOME BO	CPF	% CPF BO	Sexo	% Sexo BO	Raça/Cor	% Raça/Cor BO	Data de nascimento	%DN / BO	Nome Mãe	%Nome Mãe BO	Profissão	% Profissão BO
AC	452.799	86,73%	355.858	68,16%	451.624	86,50%	449.448	86,08%	433.048	82,94%	431.945	82,73%	444.688	85,17%
AL	2.114.007	91,92%	729.677	31,73%	2.112.032	91,84%	1.617.564	70,34%	779.455	33,89%	2.097.576	91,21%	2.112.982	91,88%
AM	2.508.790	54,34%	1.527.307	33,08%	2.508.799	54,35%	2.508.799	54,35%	1.241.762	26,90%	2.486.836	53,87%	2.508.799	54,35%
AP	627.530	99,46%	503.101	79,73%	626.082	99,23%	624.993	99,05%	585.680	92,82%	598.865	94,91%	619.497	98,18%
BA	2.834.109	79,81%	2.419.942	68,14%	2.834.382	79,81%	2.834.382	79,81%	2.732.567	76,95%	2.760.256	77,73%	2.834.382	79,81%
CE	4.147.596	66,65%	3.291.415	52,89%	4.147.596	66,65%	4.147.596	66,65%	4.115.267	66,13%	4.141.231	66,55%	4.147.596	66,65%
DF	80.085	4,83%	647	0,04%	655	0,04%	655	0,04%	651	0,04%	648	0,04%	655	0,04%
ES	293.217	64,11%	1	0,00%	282.683	61,81%	262.037	57,29%	276.977	60,56%	279.308	61,07%	-	0,00%
GO	4.845.903	111,90%	3.103.049	71,65%	4.845.935	111,90%	4.846.078	111,90%	4.424.799	102,17%	3.249.535	75,03%	4.846.078	111,90%
MA	1.132.140	99,65%	1.049.143	92,33%	1.132.163	99,66%	1.132.133	99,65%	1.118.979	98,90%	1.120.226	98,90%	1.124.301	98,96%
MG	247.885	7,45%	-	0,00%	248.039	7,45%	248.039	7,45%	245.879	7,39%	245.520	7,38%	248.039	7,45%
MS	2.873.017	109,74%	1.896.052	72,42%	2.602.404	99,40%	2.605.171	99,66%	2.599.529	99,29%	2.566.330	98,03%	2.608.931	99,65%
MT	4.081.053	101,72%	1.543.970	38,48%	4.060.609	101,21%	4.034.697	100,57%	3.920.717	97,73%	2.719.190	67,78%	4.060.609	101,21%
PA	1.941.233	60,81%	1.159.676	36,33%	1.941.233	60,81%	1.941.233	60,81%	1.939.727	60,76%	1.912.456	59,91%	1.941.233	60,81%
PB	704.344	81,69%	25.543	2,96%	704.344	81,69%	704.344	81,69%	704.294	81,69%	704.344	81,69%	704.344	81,69%
PE	3.436.297	67,04%	263.547	5,14%	3.436.302	67,04%	3.436.302	67,04%	3.083.480	60,15%	2.252.675	43,95%	3.436.302	67,04%
PI	1.451.781	81,65%	1.247.324	70,15%	1.451.195	81,62%	1.450.999	81,61%	1.396.205	78,52%	1.418.364	79,77%	1.449.982	81,55%
PR	4.292.692	83,51%	1.593.257	30,99%	4.292.696	83,51%	4.292.696	83,51%	4.292.615	83,51%	4.292.666	83,51%	4.292.696	83,51%
RJ	8.304.156	104,20%	-	0,00%	8.304.156	104,20%	8.304.156	104,20%	7.998.029	100,36%	7.914.395	99,31%	8.304.156	104,20%
RN	1.530.225	88,60%	1.189.722	68,89%	1.529.478	88,56%	1.529.181	88,54%	1.507.945	87,31%	1.368.393	79,23%	1.529.599	88,57%
RO	800.056	53,16%	761.542	50,60%	800.056	53,16%	800.055	53,16%	777.159	51,64%	782.792	52,01%	800.056	53,16%
RR	414.524	73,97%	305.630	54,54%	410.790	73,31%	398.866	71,18%	366.481	65,40%	373.481	66,65%	395.472	70,57%
RS	2.030.536	50,64%	1.620.380	40,41%	2.030.619	50,64%	2.030.539	50,64%	2.030.532	50,64%	2.029.834	50,62%	2.030.623	50,64%
SC	4.904.718	68,88%	-	0,00%	4.904.721	68,88%	4.904.721	68,88%	4.904.698	68,88%	4.904.721	68,88%	4.904.721	68,88%
SE	940.165	95,84%	844.115	86,05%	937.033	95,52%	935.246	95,34%	909.078	92,67%	910.414	92,81%	938.218	95,64%
SP	1.626.062	3,77%	-	0,00%	1.521.654	3,53%	1.626.062	3,77%	1.523.037	3,53%	1.485.157	3,45%	1.626.062	3,77%
TO	1.070.883	99,61%	826.550	76,88%	1.068.249	99,36%	1.067.304	99,72%	1.008.167	93,77%	1.009.599	93,91%	1.065.741	99,13%

Figura 7 - Recorte de informações sobre Vítima - Pessoa Física - Planilha de qualidade de dados - 2025.

Fonte: Peça 49.

68. Essas tabelas, entretanto, refletem apenas os dados já recebidos em formato parametrizado, aptos à consulta analítica, à produção de conhecimento de inteligência, ao apoio às investigações policiais e ao mapeamento de áreas que demandam maior policiamento. Como se detalhará nas seções seguintes (sobre as causas), em muitos casos as informações constam do boletim e chegam ao Sinesp-Integração, porém são inseridas em campos não parametrizados. Em outras palavras, embora o dado exista, ele não é capturado pela planilha de completude e, por estar fora do campo específico previsto para aquele tipo de informação, torna-se indisponível para a maior parte das finalidades acima. Essa incompletude decorre de quatro causas principais, que serão exploradas a seguir.

69. Cabe ressaltar que a tabela contém a limitação de classificar como incompletos registros cuja ausência de dados é justificável e inerente à natureza da ocorrência. Em diversas situações, a falta de determinadas informações não representa erro ou falha de preenchimento ou de envio. Em muitos casos, é esperado que certos campos permaneçam em branco. Por exemplo, o campo “sexo da vítima” estará vazio em crimes sem vítima, como nos casos de tráfico de drogas, porte ou posse de arma de fogo e direção sob efeito de álcool, ou ainda em crimes em que a vítima não é uma pessoa física, como os crimes contra a administração pública ou contra o meio ambiente. Há também situações em que a falta de dados decorre das próprias circunstâncias da ocorrência. Em registros de encontro de cadáver com indícios de homicídio, por exemplo, pode não haver possibilidade imediata de identificação da vítima, o que justifica a ausência de informações como nome ou data de nascimento da vítima. Da mesma forma, é importante considerar que o BO constitui um registro preliminar, que marca o início do inquérito policial, sendo natural que parte das informações seja complementada apenas em etapas posteriores da investigação.

IV.1.3. Das causas

Achado 1

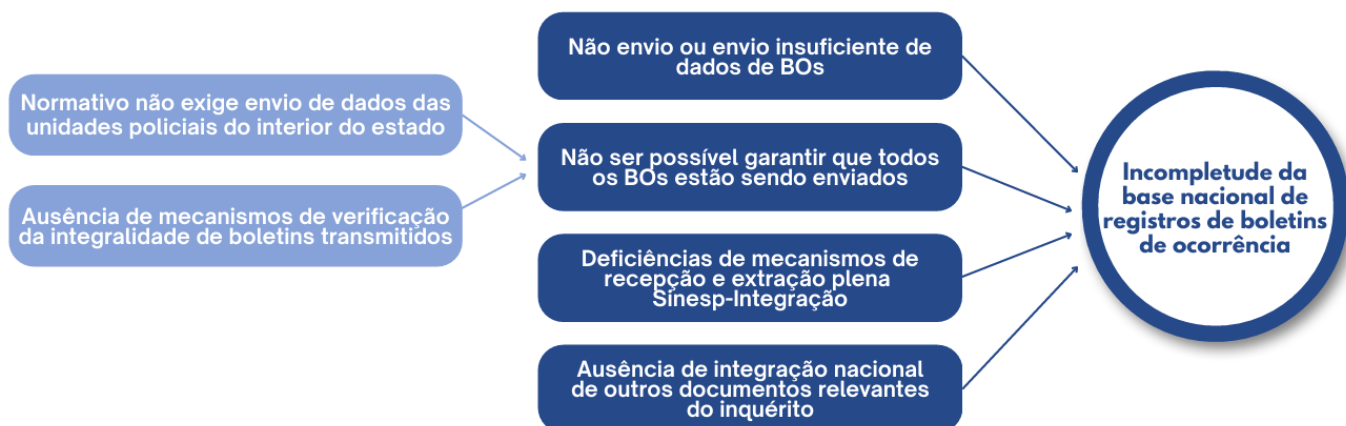


Figura 8 - Representação Gráfica das causas do Achado 1.

Fonte: Elaborado pelo TCU.

a) Não envio ou envio insuficiente de dados (falha dos estados)

70. Há incompletude dos dados de BOs na Base Nacional de Boletins de Ocorrência. Identificam-se duas ordens de causas: (i) deficiências de envio, a cargo sobretudo dos estados; e (ii) deficiências de recepção, a cargo do Governo Federal. O presente item examina exclusivamente a primeira.

71. A análise da Planilha de Qualidade dos Dados (peça 49), que está recortada nas figuras 6 e 7, evidencia campos com índice de 0% e outros com percentuais próximos de zero (por exemplo, 0,5% ou 5%). Em ambos os casos, os números são muito baixos e denotam falha de envio. Convém distinguir: quando o valor é exatamente 0%, não há qualquer remessa daquele dado pela unidade federativa. Quando o valor é apenas residual, próximo de 0%, o que se observa é que o estado também não envia o dado, mas registros de outras unidades federativas podem apontar ocorrência localizada naquele estado, gerando contabilização residual, consoante esclarecido junto aos técnicos da Senasp no transcorrer da execução dos trabalhos de campo.

72. Quanto às causas do não envio, grande parte encontra-se no âmbito estadual. Se alguns estados conseguem remeter a totalidade dos dados exigidos, não há razão estrutural para que outros não o façam. Nesse sentido, com apoio de 12 Tribunais de Contas Estaduais, as entrevistas (peça 104) conduzidas em cada UF permitiram elencar fatores recorrentes, entre os quais: alegações de potenciais impedimentos com base em portarias internas às forças de segurança, apesar de a Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD) excetuar o sigilo sobre as informações de Segurança Pública (p. 186); inexistência de previsão em instrumentos de cooperação e acordos operacionais (p. 83); ausência de obrigatoriedade de envio de certos dados (p. 73); problemas de mapeamento e correspondência de campos (“de-para”) entre sistemas; além de limitações tecnológicas e de governança local (p. 303). Contudo, não há barreiras técnicas ou legais intransponíveis.

73. Por exemplo, a LGPD não impede o compartilhamento de dados, desde que

sejam observados os seus princípios (vide art. 26 da Lei 13.709/2018 - Lei Geral de Proteção de Dados). Isso evidencia que o argumento de impedimento legal pode ser superado por meio de adequações operacionais e normativas, o que se entende também ser aplicável às demais dimensões mencionadas nas entrevistas. Cumpre destacar que a LGPD é enfática ao citar que a lei não se aplica para o tratamento de dados realizados para fins exclusivos de segurança pública (art. 4º, III).

74. No entanto, considerando que nem todos os Tribunais de Contas Estaduais aderiram ao esforço de apuração das causas do não envio, **propõe-se encaminhar cópia** deste relatório para os TCEs, para que possam avaliar a conveniência e a oportunidade de aprofundar a apuração dessas causas em suas respectivas jurisdições. Essa medida busca ampliar o engajamento dos órgãos de controle estaduais, promovendo uma análise mais abrangente e colaborativa sobre os fatores que dificultam o envio completo e consistente dos dados ao Sinesp.

75. Além disso, **propõe-se determinar** à Secretaria Nacional de Segurança Pública (Senasp/MJSP), com fundamento no art. 4º, inciso II, da Resolução-TCU 315/2020, que, no prazo de 90 dias, publique e mantenha atualizado, em portal público de acesso aberto, painel ou relatório que dê transparência à qualidade dos dados enviados pelas Unidades da Federação ao Sinesp, de forma análoga à Planilha de Qualidade dos Dados encaminhada ao TCU (peças 48-49), com o objetivo de induzir os estados a aprimorar a completude e a consistência das informações transmitidas à BNBO, e em atendimento ao princípio da transparência ativa previsto no art. 8º, *caput* e §1º, da Lei 12.527/2011 (LAI).

76. É importante destacar que a proposta se limita à apresentação de dados consolidados, conforme já evidenciado acima (figuras 6 e 7 do parágrafo 67), os quais refletem exclusivamente a qualidade dos dados encaminhados pelos estados ao Sinesp. Não há, portanto, qualquer risco de exposição de dados protegidos ou sensíveis, uma vez que a divulgação se restringe a informações agregadas.

77. O atendimento a essa determinação de transparência traz múltiplos benefícios: cria incentivos reputacionais ao expor, de forma comparável, a performance de cada UF em compartilhar dados; fortalece o controle social (imprensa, academia e sociedade civil passam a monitorar e cobrar resultados); diminui o custo de supervisão, pois a divulgação funciona como alerta precoce de não envio de dados; e promove uma cultura de transparência ativa e *accountability*, ressaltado no inciso V, §1º, art. 8º, da Lei 12.527/2011 (LAI), que reforça esse dever de transparência ativa pelos Entes Públicos em relação a dados gerais para o acompanhamento de políticas públicas pela sociedade.

78. Ressalta-se que a melhoria na qualidade e na completude dos dados enviados ao Sinesp terá um impacto direto e positivo na formulação de políticas de segurança pública. Dados mais completos e consistentes servirão como subsídios informacionais mais robustos para a tomada de decisão, permitindo a elaboração de estratégias mais eficazes e baseadas em evidências para enfrentar os desafios da segurança pública no país.

b) Não é possível garantir que os estados que têm sistemas próprios estão enviando todos os BOs registrados em seus sistemas

79. Diferentemente da causa anterior, que se refere à incompletude interna aos BOs já enviados ao Sinesp-Integração, esta causa trata de outro tipo de lacuna: a incompletude por ausência de registros, decorrente de os estados não enviarem todos os BOs existentes em seus sistemas estaduais.

80. A primeira razão para essa situação decorre de limitação normativa. A Portaria 845/2019 do MJSP, em seu art. 9º, inciso II, alínea b, dispõe que a adimplência dos integrantes aderentes do Sinesp depende da transmissão de dados e informações diariamente à Base Nacional de Dados do Sinesp, de forma automatizada, de 100% das unidades policiais da capital que estiverem registrando ocorrências policiais, além de transmitir os dados e informações de Boletins Eletrônicos de Ocorrências Policiais dos últimos cinco anos. Ou seja, o normativo exige o envio integral apenas das ocorrências registradas na capital, não estendendo a obrigatoriedade às demais unidades do interior.

81. Essa redação foi adequada em um momento inicial do Sinesp-Integração, quando o foco era garantir a interoperabilidade mínima e favorecer a realização da correspondência de campos (“de para”) das bases estaduais para o modelo nacional. Contudo, o cenário atual de maturidade do sistema já demanda a revisão dessa norma, de modo que todos os BOs lavrados no estado — e não apenas os da capital — sejam obrigatoriamente integrados à Base Nacional de Dados do Sinesp.

82. Aliás, a própria Portaria em comento já trazia essa necessidade em seu Parágrafo Único, art. 10:

Parágrafo único. Avançados os processos de integração e transmissão de dados e informações de Boletins Eletrônicos de Ocorrências Policiais, serão definidos novos critérios de adimplência considerando a transmissão de dados e informações de procedimentos policiais, assim como a qualidade dos dados e informações transmitidas.

83. Em reforço a esse aspecto, por ocasião dos trabalhos dessa auditoria, o Ministério da Justiça encaminhou excerto do processo SEI 08020.009462/2025-22, em que o Ofício 316 (datado de 11/09/2025) (peça 117) informa que há tratativas em curso, internas à DGI, para atualizar a Portaria 845/2019. Nesse sentido, há alinhamento entre os quadros técnicos do MJSP/DGI quanto à necessidade de atualização normativa. Não obstante, a efetivação dessa medida demanda a edição de nova portaria ministerial, que atualize a Portaria MJSP 845/2019, para estender a obrigatoriedade de transmissão dos BOs à Base Nacional de Dados do Sinesp-Integração a todas as unidades policiais do estado, incluídas as do interior.

84. Nesse sentido, **propõe-se recomendar** ao Ministério da Justiça e Segurança Pública (MJSP), com fundamento no art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, que revise o art. 9º, inciso II, alínea “b”, da Portaria MJSP 845/2019, de forma a estender a obrigatoriedade de transmissão dos BOs à Base Nacional de Dados do Sinesp-Integração a 100% das unidades policiais do estado, incluídas as do interior, em consonância com os objetivos de integração de dados do Sinesp previstos no art. 36, incisos I, III e IV, da Lei 13.675/2018.

85. A segunda razão diz respeito à ausência de mecanismos de verificação por parte da Senasp quanto à integralidade dos boletins efetivamente transmitidos. Atualmente, não há sistema ou rotina que confronte o número total de boletins produzidos em cada unidade federativa com o número de registros recebidos e

homologados na Base Nacional. Assim, se, por exemplo, um estado produz mil boletins e envia apenas setecentos, a Senasp não dispõe de instrumento para detectar a falta dos trezentos restantes.

86. Com o intuito de esclarecer essa lacuna, o TCU encaminhou ofício à Senasp (peça 44, p. 3) solicitando informações e documentos que comprovassem a existência de mecanismos, rotinas e protocolos de verificação da completude dos dados.

87. Em resposta (peça 55, p. 3), a Senasp limitou-se a descrever o procedimento de cálculo do rateio fundo a fundo, informando que são extraídas periodicamente planilhas com dados sobre a qualidade das informações enviadas ao Sinesp-Integração, anexando os arquivos “Critério Sinesp-Integração – anos-base 2022, 2023 e 2024”. Assim, a resposta não foi conclusiva, pois não apresentou evidências de qualquer mecanismo de conferência que permita assegurar o envio integral dos BOs pelos estados.

88. Como evidência adicional, nas visitas técnicas realizadas no Estado do Mato Grosso, os gestores estaduais foram questionados sobre a existência de mecanismos de verificação da completude dos BOs enviados ao Sinesp, e afirmaram não serem submetidos a qualquer procedimento sistemático para essa conferência, apenas em caso de “outliers”.

Eventualmente, o Ministério realiza questionamentos pontuais sobre determinados dados, mas isso ocorre de forma esporádica e não segue um procedimento regular de auditoria ou validação. Um exemplo concreto foi quando o MJSP indagou se os dados do estado sobre roubo a bancos em determinado mês estavam corretos, já que o número informado era zero. Após a verificação, confirmou-se que o dado estava correto, embora provavelmente tenha sido interpretado pelo MJSP como um outlier, o que poderia indicar um possível erro. (peça 109, p. 3 – Entrevista MT – Sistema Próprio).

89. Nesse viés, **propõe-se determinar** à Secretaria Nacional de Segurança Pública (Senasp/MJSP), com fundamento no art. 4º, inciso II, da Resolução-TCU 315/2020, que, no prazo de 120 (cento e vinte) dias, institua mecanismos, rotinas e/ou protocolos aptos a assegurar a completude da Base Nacional de Dados do Sinesp-Integração, dos boletins de ocorrência produzidos nos sistemas estaduais, em consonância com os objetivos de integração de dados do Sinesp previstos no art. 36, incisos I, III e IV, da Lei 13.675/2018 (Achado 1, Causa “b”).

c) Deficiências de mecanismos de recepção e extração

90. Em diversos casos, as informações são efetivamente registradas no boletim e são enviadas ao Sinesp-Integração, mas são inseridas em campos não parametrizados. Em outras palavras, ainda que o dado exista, ele não é identificado na planilha de completude dos dados, por estar fora do campo específico previsto para aquele tipo de informação.

91. Nesse caso, a tese do Ministério da Justiça é que o aprimoramento tecnológico do Sinesp poderia aumentar a completude da base. Ferramentas de IA poderiam completar os dados faltantes dos campos parametrizados.

92. Por exemplo, é possível que o logradouro da ocorrência não seja preenchido no campo parametrizado. Entretanto, pode ocorrer de, no campo do BO destinado à

narrativa dos fatos (“Relato Histórico”), o policial informar o logradouro da ocorrência. Nesse caso, a ferramenta de IA poderia “ler” o relato histórico, identificar o logradouro e preencher o campo parametrizado. Abaixo, apresenta-se excerto de entrevista em que se destaca tal aspecto – possibilidade de ausência de preenchimento de campo parametrizado, mas que pode estar preenchido no campo “Relato Histórico –, bem como imagem dos diversos campos do registro do BO, para que seja possível diferenciar um campo parametrizado, do relato histórico:

Em geral, o principal problema está no preenchimento dos BOs na ponta, realizado pelos usuários. Muitas vezes, os usuários deixam de preencher os campos estruturados, acreditando que basta informar os dados no relato histórico - Trecho de entrevista aplicada no Estado do Mato Grosso (peça 109)

```

"racaCor": {
  "cod": 7,
  "descricao": "Não Informado"
},
"sexo": {
  "cod": 1,
  "descricao": "Masculino"
},
"situacaoRua": false,
"tipoPessoa": {
  "cod": 1,
  "descricao": "Pessoa Física"
},
"turista": false,
"violenciaDomestica": false
}
],
"relatoHistorico": "QUE NA DATA DE ONTEM [REDACTED]/2025) POR VOLTA DAS 20H PAROU SEU VEÍCULO VW VOYAGE DE COR BRANCO, PLACA [REDACTED], NO ANEL VIÁRIO [REDACTED], (PRÓXIMO A ENTRADA DA ANTIGA FAZENDA [REDACTED] E PRÓXIMO AO [REDACTED]), MOMENTO EM QUE FOI ABORDADO POR DOIS HOMENS QUE ESTAVAM EM UMA MOTOCICLETA HONDA DE COR PRETA, MODELO NÃO SE RECORDA; QUE O SUSPEITO QUE ESTAVA NA GARUPA DA MOTOCICLETA RAPIDAMENTE DESCEU DA MOTO E APONTOU UMA ARMA DE FOGO E DISSE PERDEU PERDEU PERDEU, DESCE E VAZA; QUE ENTREGOU O VEÍCULO E SAIU DO LOCAL RAPIDAMENTE; QUE NÃO CONSEGUIU VISUALIZAR AS CARACTERÍSTICAS FÍSICAS DOS SUSPEITOS, UMA VEZ QUE ESTAVA ESCURO E QUE AMBOS UTILIZAVAM CAPACETE; QUE NOTOU APENAS, QUE UM ESTAVA TRAJANDO CAMISETA PRETA E O OUTRO CAMISETA AZUL; QUE OS SUSPEITOS TORAM RUMO IGNORADO E NÃO SABIDO; QUE SUA CARTEIRA CONTENDO SEUS DOCUMENTOS (RG, CNH, CPF, CARTÃO DO BANCO DO BRASIL) ESTAVAM NO INTERIOR DO VEÍCULO E TAMBÉM FORAM LEVADOS PELOS SUSPEITOS; QUE O VEÍCULO ROUBADO ENCONTRA-SE REGISTRADO EM NOME DE SUA ESPOSA [REDACTED]; QUE É O QUE TEM A DECLARAR;";

```

Figura 9 - Dados de um boletim de ocorrência extraído do Sinesp-Integração.

Fonte: BO recebido na amostragem e anonimizado pelo TCU.

93. Com o intuito de conhecer melhor a proposta de IA do MJSP, a equipe de fiscalização oficiou a DGI/Senasp (peça 44) solicitando:

- 1) Cópia do procedimento/processo administrativo em que se adotaram as medidas preliminares para implementar o projeto piloto de Inteligência Artificial, que visa fortalecer o Sinesp no sentido de permitir a extração de dados não parametrizados dos BOs, juntamente com os resultados obtidos (planilha de completude dos campos preenchidos pelo modelo);
- 2) O status atual do mencionado projeto piloto de Inteligência Artificial;

94. Em resposta (peça 50), a Senasp forneceu acesso aos processos SEI relacionados ao projeto piloto de IA e, resumidamente, informou que o processo teve como foco integrar e qualificar dados de violência contra a mulher, constantes na Base Nacional de Boletins de Ocorrência, mediante o uso de técnicas de processamento de linguagem natural, para extrair atributos diretamente dos relatos históricos dos BOs, identificando automaticamente informações como sexo da vítima e do autor, reincidências, medidas protetivas e motivações do crime. A Senasp também informou que, na data da resposta (17/9/2025), o projeto se encontrava em fase de validação de ambiente junto ao MJSP.

95. É essa tese de que ferramentas de IA poderiam “completar” os dados faltantes que foi testada. Testou-se a plausibilidade da utilização de IA como solução para as deficiências de recepção de dados no Sinesp-Integração.

96. Isso, entretanto, se desdobra em duas partes distintas. A primeira parte sustenta que a ausência de determinados dados ocorre apenas no campo parametrizado, mas que as informações podem estar registradas em outros campos, especialmente no campo de “Relato Histórico”. A segunda parte da tese propõe que a IA teria capacidade de identificar e extrair, a partir desse texto livre, as informações faltantes, preenchendo assim os campos estruturados da base de dados.

97. Com base nessa premissa, foram realizados dois testes em três variáveis: sexo da vítima, bairro da ocorrência e logradouro da ocorrência. O primeiro teste consistiu em um teste de teto (ou de limite máximo), destinado a verificar até que ponto seria possível identificar as informações de interesse no relato histórico³. Em outras palavras, buscou-se estimar o potencial máximo de completude, afinal, se a informação não estiver registrada ou não puder ser inferida a partir do relato, nenhuma IA — por mais avançada que seja — será capaz de recuperá-la.

98. O segundo teste foi um teste de piso (ou de limite mínimo), no qual foi aplicada uma ferramenta genérica de IA, o ChatGPT 4o, componente da ferramenta de IA do TCU (ChatTCU - que garante a confidencialidade dos testes, consoante previamente confirmado junto ao Núcleo de IA desta Corte de Contas), para analisar automaticamente os 4.611 boletins de ocorrência da amostra solicitada (v. peças 44 e 53) e tentar extrair as informações faltantes.

99. Ambos os testes contaram, para seu desenho, com o apoio inicial do Núcleo de Dados da SecexEstado. Os resultados desses testes serão apresentados a seguir, e a metodologia utilizada está explicitada no Apêndice II deste relatório.

100. Os testes realizados indicam que a tese do MJSP se confirma apenas parcialmente. As ferramentas de IA, de fato, demonstraram capacidade de recuperar parte das informações ausentes nos campos parametrizados, sobretudo para variáveis mais simples e bem-sinalizadas no texto, como o sexo da vítima, e, em menor grau, para o bairro. Entretanto, o ganho real é modesto em alguns cenários e fortemente condicionado à existência de pistas claras no Relato Histórico. Quando o texto é lacônico, a IA não consegue compensar as lacunas do registro original.

³ Vale a observação de que não há omissão significativa no envio do campo “Relato Histórico”, cuja média de envio entre as UFs brasileiras é de 99,74%, como se pode observar pela coluna BE da Planilha de Qualidade dos dados (peça 48-49).

101. Os resultados também evidenciam riscos associados ao uso da IA sem salvaguardas adequadas. Em especial, observa-se proporção não desprezível de falsos positivos, isto é, casos em que a ferramenta “inventa” informação que não está claramente apoiada no relato, com maior incidência em determinados tipos de ocorrência e variáveis.

102. Embora os testes tenham sido realizados com um modelo genérico de IA, disponibilizado no ambiente do ChatTCU, e com prompts especificamente elaborados pela equipe de auditoria para serem conservadores — isto é, induzindo a ferramenta a devolver menos respostas, porém mais precisas, priorizando não errar e, assim, reduzir a ocorrência de falsos positivos —, e não com a solução específica em desenvolvimento pelo MJSP (ainda em fase de protótipo no Serpro), as conclusões permanecem válidas, por refletirem padrão geral de funcionamento das ferramentas de inteligência artificial atualmente disponíveis.

103. Nesse contexto, o uso de ferramentas de inteligência artificial configura iniciativa promissora para extrair e estruturar dados não parametrizados e ampliar a completude da BNBO. Todavia, como demonstram os testes de limite máximo, há patamar intransponível de melhoria: quando a informação não é devidamente registrada na origem, não há tecnologia capaz de suprir essa ausência.

104. Da mesma forma, o teste que relaciona a completude do registro do BO com a gravidade dos crimes reforça a importância da qualidade do texto produzido na ponta, nas delegacias e demais unidades de registro. Nos crimes mais graves, os relatos históricos tendem a ser mais detalhados, estruturados e informativos, o que aumenta a capacidade da IA de recuperar corretamente atributos como bairro, logradouro e sexo da vítima. Esse padrão minimiza parcialmente o problema, na medida em que, justamente nos crimes de maior gravidade, a incompletude tende a ser menor.

Testes de limite máximo (manual)

105. Para avaliar a qualidade dos registros enviados ao Sinesp-Integração, analisou-se uma base amostral de BOs. Essa base é composta por 4611 BOs, sendo 1537 BOs de SC, 1537 BOs de SP e 1537 BOs do MT. Para o teste de limite máximo, um servidor do TCU revisou atentamente o Relato Histórico de amostras de 120 BOs por variável, totalizando 360 BOs. A escolha de $n = 360$ em uma população de $N = 4611$ é consistente com a meta de 95% de confiança e erro global em torno de 5% para estimativas de proporção, com correção para população finita⁴.

106. A seguir apresenta-se o painel de completude e consistência no relato (Tabela 1) para a amostra revisada ($n = 360$; 120 por campo). Cada coluna corresponde a um campo (Bairro, Logradouro, Sexo da Vítima) e cada linha representa um cenário

⁴ No pior caso (proporção verdadeira $p=0,5$), o tamanho amostral com correção finita é:

$$n_0 = \frac{z^2 p(1-p)}{e^2}, \text{ com } z = 1,96 \text{ (95\%)} \text{ e } e = 0,05$$

$$n_0 \approx 384,16.$$

$$n = \frac{n_0}{1 + \frac{n_0 - 1}{N}}, \text{ com } N = 4.611$$

$$n \approx 354,7.$$

Optou-se por 360 BOs por arredondamento, margem de segurança, melhor comparabilidade entre segmentos e avaliação detalhada de: (i) *inputs* originais (pré-IA), (ii) IA e (iii) revisão humana.

de cruzamento entre o que estava no Campo Parametrizado (*input*), o que a IA marcou e o que foi verificado pela revisão humana (*rev*).

107. Assim, “Silêncio do relato (*inp* = 1, *ia*=0, *rev*=0)” indica que a informação estava no *input*, mas não apareceu no Relato Histórico e nem a IA nem o humano recuperaram. “IA resgatou (*inp*=0, *ia*=1, *rev*=1)” trata do ganho real a partir do relato. “IA não encontrou (*inp*=0, *ia*=0, *rev*=1) é o falso negativo (FN) da IA, isto é, a informação estava no relato histórico, mas a IA não identificou. “IA inventou (*inp*=1, *ia*=1, *rev*=0)” é o falso positivo (FP). Os valores são percentuais sobre 360 e as cores apenas orientam a leitura (verde = mais frequente; vermelho = menos frequente).

Categoria	Bairro	Logradouro	Sexo da Vítima
Tripla concordância negativa - VN (<i>inp</i> = <i>ia</i> = <i>rev</i> =0)	42,22%	41,39%	0,00%
IA não encontrou (FN da IA) (<i>inp</i> =0, <i>ia</i> =0, <i>rev</i> =1)	12,78%	9,17%	0,00%
IA inventou (FP) (<i>inp</i> =0, <i>ia</i> =1, <i>rev</i> =0)	0,56%	2,22%	0,00%
IA resgatou (ganho real) - VP (<i>inp</i> =0, <i>ia</i> =1, <i>rev</i> =1)	5,56%	12,78%	0,00%
Silêncio do relato VN (<i>inp</i> =1, <i>ia</i> =0, <i>rev</i> =0)	24,17%	20,56%	23,06%
IA perdeu (FN) (<i>inp</i> =1, <i>ia</i> =0, <i>rev</i> =1)	5,28%	1,39%	2,78%
IA inventou (FP) (<i>inp</i> =1, <i>ia</i> =1, <i>rev</i> =0)	2,50%	2,22%	15,56%
Tripla concordância positiva) - VP (<i>inp</i> = <i>ia</i> = <i>rev</i> =1)	6,94%	10,28%	58,61%

Tabela 1 - Completude e consistência no relato - Bairro, Logradouro e Sexo.

Painel de conferência dentre os 360 BOs revisados, onde *inp* = campo parametrizado (*input*); *ia* = marcação da IA; *rev* = revisão humana (referência). Com 0 = ausente/não marcado; 1 = presente/marcado.

108. Em Bairro, a acurácia⁵ é de 78,89%. Esse indicador corresponde à proporção de casos em que a revisão humana e a IA apresentam o mesmo valor. O percentual de ≈49% resulta da soma das duas situações de tripla concordância (42,22% e 6,94%). Há 18% de resgate pelo Relato Histórico (informação ausente no *input*, mas presente no texto), dos quais 5,56% são recuperados pela IA, e os 12,78% restantes surgem apenas com a leitura humana.

109. Os erros por excesso da IA nesse campo são baixos (≈3%), o que corresponde a uma precisão⁶ elevada ao marcar casos positivos. O principal gargalo é a omissão no Relato Histórico: muitos BOs registram o bairro no campo estruturado, mas o relato não repete a informação, o que limita o *recall*⁷ de qualquer leitura textual (humana ou automática).

⁵ Acurácia (ou concordância total), onde VP é verdadeiro positivo; e VN é verdadeiro negativo: fração dos casos em que o modelo acerta no geral. Fórmula: $(VP + VN) / (VP + VN + FP + FN)$.

⁶ Precisão: dos casos que o modelo chamou de positivos, quantos realmente são positivos? Fórmula: $VP / (VP + FP)$.

⁷ *Recall*: dos casos que realmente são positivos, quantos o modelo conseguiu encontrar? Fórmula: $VP / (VP + FN)$.

110. Nos registros de Logradouro, a IA apresenta acurácia de 85%, com precisão em torno de 84% e *recall* de aproximadamente 69%. O resgate líquido é de 12,78% quando o *input* está vazio. Embora a omissão no Relato Histórico ainda seja de cerca de 22%, ela é menor do que em Bairro. Além disso, o texto costuma trazer marcadores linguísticos mais padronizados, que favorecem a IA, como “Rua”, “R.(...)”, “Av. (...)”, BR-n, Rodovia etc.

111. Para Sexo da Vítima, o comportamento depende fortemente da menção explícita no texto. Quando o relato menciona o sexo, o *recall* da IA atinge ~95,5%; quando não menciona, surgem ~15,6% de falso positivo por inferências sobretudo em relação a menções a terceiros (testemunha, autor, policial, terceiro), e ~39% dos relatos sequer citam sexo da vítima⁸.

112. Além disso, em diversos BOs, observou-se o uso de termos como “o Masculino” ou “a Feminina” no relato, muito provavelmente decorrentes da tradução (“de para”) entre sistemas estaduais e o Sinesp-Integração, do MJSP, ou de *templates* de digitação.

- “Que um masculino desde o início da semana...”;
- A feminina foi conduzida até a Central de Plantão Policial...”;
- “Cabe destacar que a residência utilizada pelas femininas...”.

113. Esses termos, quando não ancorados semanticamente à vítima (ex.: “a vítima do sexo feminino...”), introduzem ambiguidade para extração automática, pois a IA tende a inferir Sexo da Vítima a partir de uma pessoa genérica citada no texto. Nesses casos, a entidade referida não é necessariamente a vítima e, portanto, o risco de falso positivo cresce.

114. Outro desafio é que o campo Sexo da Vítima não contempla, hoje, o caso de “crime sem vítima” (ou “não aplicável”), como em tráfico de drogas, posse/porte de armas etc. Nessas ocorrências, a IA continua tentando preencher o campo Sexo da Vítima e, como o relato frequentemente contém menções genéricas de gênero, o resultado prático é o aumento de falsos positivos por inferência, sem ganho real de informação.

Testes de limite mínimo (IA genérica)

115. Para aferir o limite mínimo do que a IA consegue entregar sem intervenção humana, com a base completa (N = 4611 BOs), avaliamos: (i) o preenchimento no *input* (pré-IA); (ii) a taxa de preenchimento da IA; (iii) o *uplift*⁹ (ganho real sobre as omissões do *input*, isto é, transições 0→1); e (iv) a consistência sobre o que já existia (transições 1→1 e 1→0).

⁸ O campo parametrizado foi tratado como referência (gabarito) para o sexo da vítima, o que é uma simplificação. Em parte dos casos, o Relato Histórico pode estar correto e o campo parametrizado, não. Essa opção metodológica e suas implicações para a interpretação do *recall* são detalhadas no Apêndice II. Assim, o desafio aqui é menos a ausência decorrente de prática de registro e mais a ambiguidade semântica: reduzir falso positivo exige regras mais conservadoras (p.ex., ancorar a extração à palavra “vítima” no mesmo enunciado, rejeitar menções indiretas e tratar múltiplas vítimas de forma explícita).

⁹ *Uplift*: ganho real de preenchimento proporcionado pela IA sobre campos inicialmente vazios no *input*. Corresponde à proporção de registros em que o campo estava sem informação no *input* (0) e passou a constar corretamente após a IA (1), isto é, transições 0→1 validadas na conferência.

Tipo	Input_vazio	Input_preenchido	IA_preenchido	IA_uplift (imp=0→ia-1)	Manteve (1→1)	Perda (1→0)
Bairro	63,55%	36,45%	13,09%	5,75%	7,34%	29,11%
Logradouro	66,93%	33,07%	27,61%	15,87%	11,74%	21,34%
SexoVítima	43,46%	56,54%	76,27%	19,73%	56,54%	0,00%

Tabela 2 - Comparação do preenchimento do campo parametrizado *Input* x IA.

116. Em Bairro, a IA entrega 13,09% de preenchimento no total e gera um ganho real modesto sobre os casos com omissão no campo parametrizado: recupera 9,04% dos registros que estavam sem informação nesse campo. Sobre o que já existia, manteve 20,13% e não replicou 79,87%. O padrão indica um comportamento conservador para marcar bairro quando não há pistas fortes no Relato Histórico.

117. Em Logradouro, a IA atinge 27,61% de preenchimento total e resgata 23,72% dos casos em que não há informação no *input*. Manteve 35,48% do preenchido no *input* e não replicou 64,52%. O quadro sugere critérios de evidência mais eficazes para logradouro, ainda que a IA não replique tudo o que já estava no campo parametrizado consultando apenas o Relato Histórico.

118. Em Sexo da Vítima, a IA apresenta o melhor resultado operacional: alcança 76,27% de preenchimento no total e recupera 45,39% dos casos de *input* vazio. Sobre o que já existia, manteve 100,00% e não houve perdas.

119. Também se testou a capacidade de a IA recuperar a quantidade correta de vítimas de cada sexo a partir do relato histórico. Assim, contabilizou-se quantas vítimas femininas e masculinas o registro parametrizado informava (colunas “Esperado 0/1/2/3+” para cada sexo) e comparou-se com o que a IA detectou no relato (linhas “Detectado 0/1/2/3+”).

120. O resultado é uma matriz de contingência (Tabela 3) que cruza, para cada BO, o número de vítimas registradas no campo parametrizado (*Input*) com o número de vítimas detectadas pela IA no Relato Histórico (linhas “Detectado 0/1/2/3+”), separadamente para Feminino e Masculino.

Feminino					Masculino				
Input \ Detectado	Detectado				Input \ Detectado	Detectado			
	0	1	2	3+		0	1	2	3+
0	60,51%	12,65%	0,15%	0,00%	0	54,76%	12,34%	0,13%	0,00%
1	3,79%	21,23%	0,24%	0,02%	1	9,49%	21,10%	0,15%	0,00%
2	0,28%	0,52%	0,39%	0,00%	2	0,57%	0,76%	0,24%	0,02%
3+	0,07%	0,09%	0,02%	0,04%	3+	0,17%	0,22%	0,02%	0,02%

Tabela 3 - Matriz “Input × Detectado” com percentuais sobre o total.

121. A diagonal central indica concordância entre campo estruturado e IA. Para fins deste teste, essa concordância foi considerada como um acerto, já que não houve revisão humana caso a caso que permitisse estabelecer um gabarito independente da base parametrizada. Por outro lado, a discordância entre o que está no *input* e o que a IA identificou no Relato Histórico não pode ser automaticamente tomada como erro, pois pode refletir tanto uma falha da IA quanto uma omissão ou erro no campo parametrizado, em situações em que a IA recupera, no texto, informações que não foram devidamente registradas.

Análises adicionais

122. Realizaram-se outras análises para verificar de que forma a gravidade e o impacto social das ocorrências se relacionam com a qualidade dos registros e com o ganho proporcionado pela IA. A hipótese aqui é que, em crimes mais graves, há maior atenção ao preenchimento dos campos parametrizados do que em crimes menos graves, o que tenderia a resultar em níveis mais altos de completude e consistência¹⁰.

123. De forma a testar empiricamente essa hipótese, as naturezas de ocorrência foram classificadas em seis categorias de gravidade, conforme critérios detalhados no Apêndice II – Análise em separado das questões de auditoria (item 3 - Categorização das naturezas de ocorrência):

- Outros/indefinidos;
- Menor potencial/administrativos;
- Infrações de ordem pública sem vítima individualizada;
- Patrimônio sem grave ameaça/integridade moderada;
- Violentos/ameaça grave;
- Contra a vida/hediondos.

124. Essa tipologia não tem caráter jurídico ou classificatório em sentido estrito, mas sim finalidade instrumental de agrupar fenômenos criminais de perfil semelhante e facilitar a avaliação da completude dos registros.

125. A partir dessa classificação, foram calculadas, para cada categoria de gravidade, as taxas de preenchimento dos campos de entrada e dos campos inferidos pela IA em bairro, logradouro e sexo da vítima. Isso permitiu estimar, por tipo de fenômeno criminal, tanto o nível de completude dos registros produzidos pelas unidades de segurança pública quanto o potencial de recuperação de informação proporcionado pelos modelos de IA.

126. Esses indicadores são úteis para apoiar a avaliação da qualidade dos dados, identificar grupos de ocorrências mais sujeitos a subregistro de alguns campos e evidenciar, de forma segmentada, em que medida o uso de técnicas automatizadas contribui para reduzir lacunas informacionais.

¹⁰ Para viabilizar a análise dos dados, a equipe consolidou, em uma única base, tanto as informações originais registradas nos sistemas policiais quanto as inferências produzidas por modelos de inteligência artificial. Esse processo eliminou duplicidades decorrentes da aplicação de diferentes prompts sobre o mesmo registro e organizou as variáveis em dois blocos principais: campos de entrada/*input* e campos inferidos pela IA a partir do Relato Histórico. Tal estruturação permitiu comparar, de forma sistemática, a completude dos dados originalmente informados com o grau de recuperação ou complementação promovido pelos modelos automatizados nos campos Bairro, Logradouro e Sexo da Vítima.

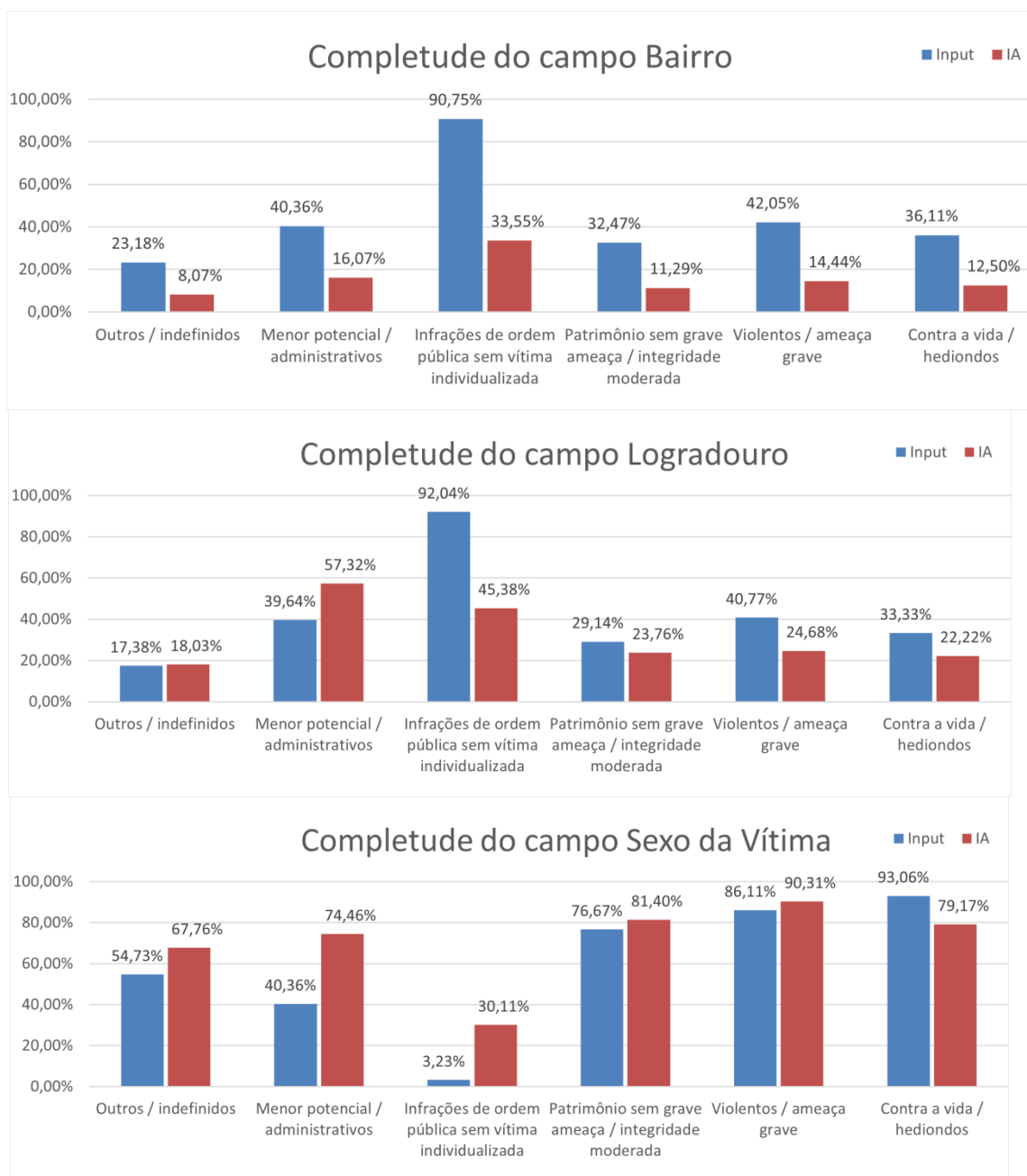


Figura 10 - Completude dos campos Bairro, Logradouro e Sexo da Vítima da base de 4611 BOs.

Fonte: Elaborado pelo TCU - Gráficos de Barra indicando a completude dos campos parametrizados (a) Bairro, (b) Logradouro e (c) Sexo da Vítima, por categoria de ocorrência: Contra a vida / Hediondos; Violentos / Ameaça grave; Patrimônio / Integridade Moderada; Infrações sem vítima individualizada; Menor Potencial / Administrativos; Outros/Indefinidos. Em azul, temos informação do campo parametrizado (*input*) e, em vermelho, do preenchimento da IA.

127. Os gráficos acima mostram que o impacto da IA na completude dos campos varia bastante conforme o tipo de informação e a gravidade da ocorrência. No campo sexo da vítima, a atuação da IA é claramente positiva nas categorias “Outros / indefinidos”, “Menor potencial/administrativos”. Em “Infrações de ordem pública sem

vítima individualizada”, observa-se um incremento expressivo na proporção de Sexo da Vítima, quando se espera pouco ou nenhum registro pela natureza da categoria.

128. Nas categorias de maior gravidade, por outro lado, o ganho marginal é menor: em “Patrimônio sem grave ameaça/integridade moderada” e “Violentos/ameaça grave”, a IA apenas complementa um quadro que já era relativamente completo, e em “Contra a vida/hediondos” a completude do sexo da vítima já se encontra muito elevada no *input*, de modo que a contribuição da IA é limitada e, em alguns casos, até inferior ao preenchimento direto.

129. Para o campo logradouro, o padrão é mais heterogêneo. Em algumas categorias menos graves, como “Menor potencial/administrativos”, a IA consegue ampliar a completude em relação ao *input*, recuperando endereços mencionados apenas de forma textual no relato histórico. No entanto, em “Infrações de ordem pública sem vítima individualizada” ocorre o inverso: o campo estruturado de logradouro já apresenta níveis muito altos de preenchimento e a inferência automática não consegue acompanhar esse patamar, resultando em uma proporção menor de registros considerados completos quando se olha apenas para o que a IA recupera. Nas demais categorias, os ganhos são modestos ou inexistentes, sugerindo que a IA ainda encontra dificuldade para extrair logradouros de forma consistente a partir dos relatos disponíveis.

130. O campo bairro da ocorrência é, no momento, o que menos se beneficia do uso da IA na base analisada. Em praticamente todas as categorias de gravidade, a completude alcançada pela IA é inferior àquela observada no *input* original, inclusive em “Infrações de ordem pública sem vítima individualizada”, em que o registro direto de bairro já é bastante elevado. Esse resultado indica que, ao contrário de sexo da vítima, o bairro nem sempre aparece no relato de forma padronizada ou facilmente reconhecível, o que limita o potencial de inferência automática. Na prática, a qualidade desse atributo continua dependendo, de maneira mais intensa, do preenchimento correto e completo pelos agentes que registram o boletim na origem.

131. Em conjunto, essas análises reforçam que a IA tem maior capacidade de complementar informações simples e bem-marcadas no texto, como o sexo da vítima, especialmente nas categorias em que o registro original é mais incompleto. Por outro lado, campos de localização, em especial o bairro, ainda exigem forte atenção ao preenchimento no ato do registro. A inferência automática desses campos não consegue compensar plenamente deficiências na qualidade ou no detalhamento do relato histórico.

132. Em seguida, compara-se a completude nos *inputs* do campo parametrizado com a IA e, nos 360 BOs, a revisão humana (Figura 3).

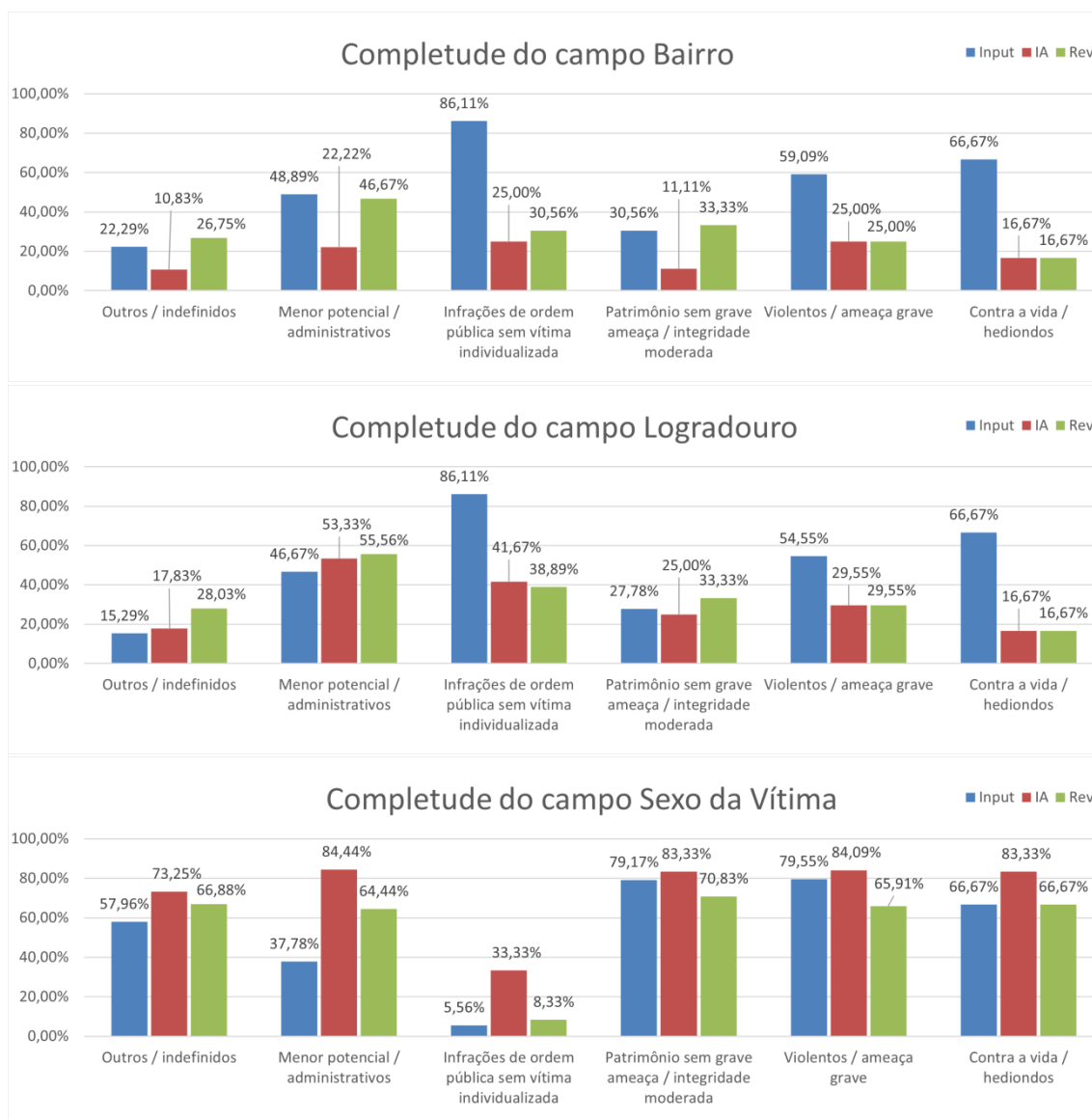


Figura 11 - Completude dos campos Bairro, Logradouro e Sexo da Vítima da base de 360 BOs com revisão.

Fonte: Elaborado pelo TCU - Gráficos de Barras indicando a completude dos campos parametrizados (a) Bairro, (b) Logradouro e (c) Sexo da Vítima, por categoria de ocorrência. Em azul, temos informação do campo parametrizado (*input*), em vermelho, do preenchimento da IA e, em verde, o preenchimento da Revisão Humana.

133. Nos 360 BOs revisados, o quadro se repete: “Violentos/Ameaça Grave” e “Contra a vida/Hediondos” concentram níveis altos de sexo preenchido por *input*/IA/revisão, enquanto “Infrações de ordem pública sem vítima individualizada” permanece baixo, coerente com a ideia de “sem vítima”.

134. A análise de concordância entre a IA e a revisão humana evidencia que o desempenho do modelo varia de forma significativa conforme a categoria de gravidade das ocorrências. Nas classes mais amplas e menos específicas – como “Outros / indefinidos”, “Menor potencial / administrativos” e “Infrações de ordem pública sem

vítima individualizada” – observa-se um volume importante de divergências.

135. Nesses grupos, não é raro que a IA deixe de reconhecer informação que o revisor considerou presente no relato histórico (falsos negativos), especialmente em campos de localização, ao mesmo tempo em que, em outros casos, marque como preenchidos atributos que a leitura manual não validou (falsos positivos). Em “Patrimônio sem grave ameaça / integridade moderada”, esse padrão se repete: a IA é mais consistente na identificação do sexo da vítima, mas mostra maior oscilação na recuperação de bairro e logradouro, alternando acertos com lacunas e preenchimentos indevidos.

136. À medida que se avança para as categorias de maior gravidade, a concordância tende a aumentar. Nos crimes classificados como “Violentos / ameaça grave” e “Contra a vida / hediondos”, a amostra analisada sugere um quadro de forte alinhamento. Entretanto, uma leitura mais fina das matrizes de confusão mostra que, mesmo onde as médias de completude são altas há erros mascarados, levando a interpretações excessivamente otimistas.

137. Em parte das categorias, a IA comete erros em direções opostas (Tabela 4): em alguns boletins há erro por excesso (falso positivo), atribuindo completude onde a revisão humana não identificou dados suficientes, enquanto em outros deixa de reconhecer informação (FN) que o revisor considerou presente. Assim, embora a porcentagem de preenchimento sugira coerência, a análise de concordância, caso a caso, evidencia que a IA não reproduziu exatamente os mesmos julgamentos do avaliador humano, especialmente em situações limítrofes ou mais complexas.

Categoria de gravidade	N	% concordância IA x rev	% divergência total (FP+FN)	% erro por excesso (FP)	% erro por omissão (FN)
Outros / indefinidos	157	87,26%	12,74%	9,55%	3,18%
Menor potencial / administrativos	45	71,11%	28,89%	24,44%	4,44%
Infrações de ordem pública sem vítima individualizada	36	69,44%	30,56%	27,78%	2,78%
Patrimônio sem grave ameaça / integridade moderada	72	81,94%	18,06%	15,28%	2,78%
Violentos / ameaça grave	44	81,82%	18,18%	18,18%	0,00%
Contra a vida / hediondos	6	83,33%	16,67%	16,67%	0,00%

Tabela 4 - Tabela de concordância e divergência da IA x Revisão Humana por categoria de gravidade.

138. Na tabela é possível notar que a concordância IA x rev é significativa. Contudo, o percentual de divergência não é desprezível. Além disso, a divergência é formada em grande parte por falsos positivos, o que é mais grave, pois cria informações falsas e inexistentes nos registros originais, como se pode perceber na tabela a seguir.

Variável	N BOs	% concordância IA x rev	% divergência total	% erro por excesso (FP)	% erro por omissão (FN)
Bairro	360	78,89%	21,11%	3,06%	18,06%

Logradouro	360	85,00%	15,00%	4,44%	10,56%
Sexo da vítima	360	81,67%	18,33%	15,56%	2,78%

Tabela 5 - Tabela de concordância e divergência da IA x Revisão Humana por campo.

139. Isso sugere que, nos crimes mais graves, os relatos históricos tendem a ser mais detalhados, estruturados e informativos, o que aumenta a capacidade da IA de recuperar corretamente atributos como bairro, logradouro e sexo da vítima. Em outras palavras, a boa performance observada nas categorias de maior gravidade parece depender, em larga medida, da qualidade do texto produzido na ponta, nas delegacias e demais unidades de registro.

140. Ademais, na amostra analisada percebe-se que informações já preenchidas no campo parametrizado raramente são repetidas no Relato Histórico. Do ponto de vista metodológico, porém, essa ausência de duplicação constitui uma limitação para os testes, pois dificulta a comparabilidade, muito embora, na prática, seja até desejável que o agente concentre o registro no campo estruturado e não duplique a informação no relato. Sem um “gabarito” em outro campo, não há como saber, de forma automática, se a IA identificou corretamente a informação presente (ou ausente) no Relato Histórico. Isso significa que a aferição da acurácia só pode ser feita por meio da revisão humana de cada ocorrência.

141. Por fim, é importante destacar que esses resultados decorrem de uma base amostral específica, composta por número reduzido de BOs, restrita a três unidades da Federação (MT, SC e SP) e intencionalmente estratificada para concentrar registros com lacunas de bairro, logradouro e sexo da vítima. Essa configuração reforça a utilidade da análise para compreender mecanismos de incompletude e o potencial de uso da IA em contextos reais. As conclusões devem, portanto, ser interpretadas como evidências indicativas e condicionadas à ampliação futura das amostras e à inclusão de bases mais abrangentes e representativas.

142. Portanto, como encaminhamento, **propõe-se recomendar** à Secretaria Nacional de Segurança Pública (Senasp/MJSP), com fundamento no art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, que dê prosseguimento ao desenvolvimento e à validação da solução de inteligência artificial voltada a aumentar a completude da Base Nacional de Boletins de Ocorrência (BNBO), de forma a viabilizar a extração e a categorização de dados não parametrizados constantes dos boletins de ocorrência enviados pelos estados, observando-se os objetivos de integração de dados do Sinesp, previstos no art. 36, incisos I, III e IV, da Lei 13.675/2018.

143. Em complemento, **propõe-se recomendar** à Secretaria Nacional de Segurança Pública (Senasp/MJSP), com fundamento no art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, que avalie a conveniência e oportunidade de desenvolver e disponibilizar, em formato de capacitação a distância (EAD), curso voltado aos profissionais responsáveis pelo registro de boletins de ocorrência, abordando a importância, a utilidade e o impacto da qualidade e completude dos dados inseridos no Sinesp.

144. A implementação dessa medida objetiva sensibilizar e orientar os agentes de segurança sobre o correto preenchimento dos BOs, demonstrando como as informações registradas na ponta subsidiam ações de inteligência e operações policial, formulação de políticas públicas, contribuindo para a melhoria da BNBO e o

fortalecimento da governança da informação no âmbito do SUSP.

145. Ainda nesse contexto de melhorar a qualidade dos dados preenchidos na origem, em visita técnica, a equipe de auditoria verificou que, no sistema estadual do Mato Grosso (que não utiliza o PPE), o fluxo de preenchimento do BO se inicia pela narrativa do fato. Conforme relato local, a lavratura do BO iniciando pelo preenchimento do campo “Relato Histórico” favorece a completude, o detalhamento e a precisão dos dados inseridos, pois estimula o registro inicial da narrativa dos fatos enquanto as informações estão mais vívidas na memória do comunicante. Ao contrário, iniciar o preenchimento do BO pelos dados cadastrais pode interromper o raciocínio do comunicante (peça 118, p. 5-7, Extrato de Observação Direta – MT).

146. Nesse sentido, indagou-se à Senasp durante os trabalhos de campo sobre qual é a sequência inicial de dados exigidos para abertura de uma ocorrência policial no módulo Sinesp-PPE. A DGI/Senasp informou que, no início do registro, o PPE solicita os dados cadastrais: dados da autoridade responsável pela equipe de serviço (p.ex., delegado); data e hora do fato; localização do fato (país, estado, município e bairro); tipo do local; natureza da ocorrência e vínculo dos envolvidos; indicação sobre ocorrência de violência doméstica contra a mulher (sim/não); e meio empregado no fato.

147. Embora o preenchimento inicial de dados cadastrais no PPE tenha sua lógica administrativa e organizacional, é importante considerar que essa sequência pode comprometer a narrativa dos fatos, que é essencial para a investigação e análise das ocorrências. A prática observada no Mato Grosso evidencia que começar pelo "Relato Histórico" não apenas facilita o registro das informações enquanto estão mais acessíveis na memória do comunicante, mas também contribui para um fluxo mais natural e intuitivo.

148. Assim, visando disseminar uma boa prática verificada no Estado do Mato Grosso, **propõe-se recomendar** à Secretaria Nacional de Segurança Pública (Senasp/MJSP), com fundamento no art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, que avalie a possibilidade de ajustar o fluxo de preenchimento do módulo Procedimentos Policiais Eletrônicos (PPE) no sentido de que o campo “Relato Histórico” seja apresentado no sistema como o primeiro a ser preenchido pelo policial.

149. Por fim, vale a observação de que este achado reforça a importância de que a auditoria tenha sido conduzida em cooperação com os tribunais de contas estaduais, cuja atuação pode induzir o aprimoramento das práticas de registro e da qualidade dos dados transmitidos pelas forças de segurança de seus estados, reforçando assim, também, a proposta trazida no parágrafo anterior.

d) Ausência de integração nacional de outros documentos relevantes do Inquérito

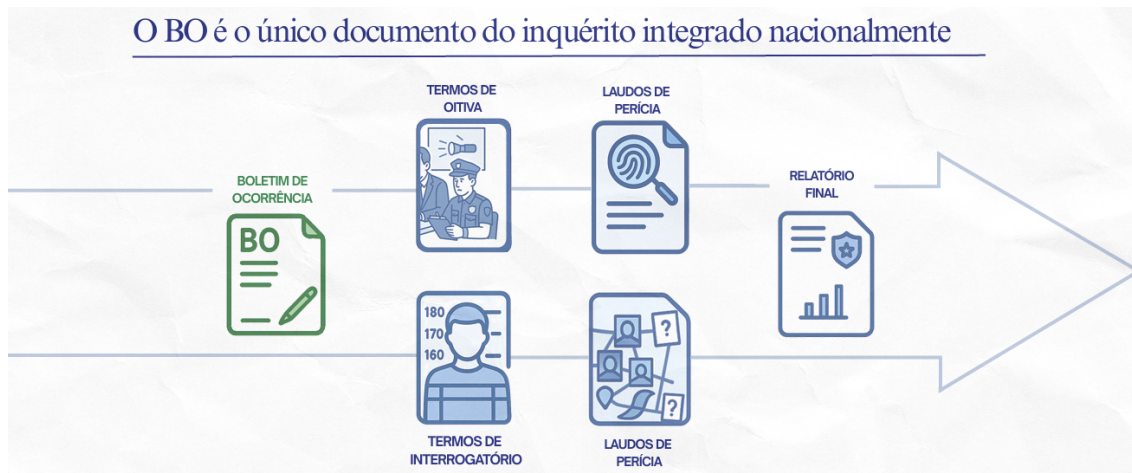


Figura 12 - Fluxo simplificado do inquérito policial e integração nacional.

Fonte: Elaborado pelo TCU.

150. O BO constitui, em regra, registro preliminar dos fatos. Diversas informações relevantes apenas se consolidam ao longo da investigação, à medida que o inquérito policial avança e são produzidos outros documentos, como laudos periciais e o relatório final. Nesse sentido, no médio prazo, o Sinesp-Integração - e, por consequência, o Sinesp-DaaS - deveria incorporar também os dados e metadados provenientes do inquérito policial, de modo a qualificar e completar os registros inicialmente contidos nos BOs.

151. A integração dessas informações e documentos elevaria significativamente a completude e a precisão das informações, permitindo, por exemplo, preencher dados faltantes. Também viabilizaria a retroalimentação automática dos BOs com achados do inquérito (autoria, motivação, vínculo entre vítima e autor), proporcionaria medições para indicadores importantes, como taxas de elucidação de crimes, tempo médio de conclusão das investigações e identificação de gargalos (por exemplo, perícias pendentes). Além disso, permitiria maior precisão sobre armas e drogas com base nos laudos, facilitaria análises como padrões de *modus operandi*, recorrências, conexões entre casos, e fortaleceria a interoperabilidade entre polícia, perícia, Ministério Público e Judiciário.

152. Durante a visita ao Estado da Bahia, foi destacada a importância dessa integração: “Os dados do inquérito deveriam retroalimentar os BOs. Por exemplo, se o BO foi registrado inicialmente sem a informação sobre a motivação do crime, mas essa motivação foi identificada durante o inquérito, o sistema deveria corrigir e atualizar o BO automaticamente.” (Entrevista – BA, pergunta 6, peça 110).

153. Além disso, conforme verificado pela equipe de auditoria, no Sinesp-PPE, o inquérito é totalmente integrado à plataforma, e os demais documentos estão acessíveis dentro do mesmo sistema. Embora o relatório final do inquérito não seja parametrizado, o despacho encaminhado à Justiça segue formato estruturado e padronizado (Entrevista – BA, pergunta 6, peça 110). Ademais, atualmente, não existe um Data Warehouse (DW) dedicado ao restante do inquérito, sendo essa funcionalidade restrita aos dados de BOs.

154. Nessa linha, seria possível estruturar um DW a partir do próprio despacho, para estados aderentes ao PPE. Complementarmente, para os estados não aderentes ao PPE, no médio prazo, caso o relatório final seja integrado ao Sinesp-Integração, poder-se-ia aplicar ferramentas de IA para extrair informações que atualizem os dados consolidados no Sinesp-Integração e, por consequência, no DaaS e no DW.

155. Importa ressaltar que não se trata de alterar o texto original dos BOs: o registro primário permanece íntegro no sistema de origem; as informações do inquérito apenas produzem correções e complementações na camada de dados integrada, com versionamento e rastreabilidade, refletindo o estado mais completo e acurado da investigação nas bases analíticas.

156. Uma das teses centrais deste trabalho de auditoria é que, no curto e no médio prazo, devem ser envidados esforços para ampliar o compartilhamento de dados, definir padrões e protocolos de interoperabilidade e fortalecer a articulação federativa, temas que serão aprofundados ao longo deste relatório

157. Entretanto, no longo prazo, a solução definitiva para o problema da interoperabilidade dos dados de segurança pública no Brasil seria o fortalecimento do Sinesp a ponto de torná-lo significativamente superior aos sistemas estaduais, de forma que os entes federados naturalmente migrem para a plataforma nacional (vide a primeira causa do achado 2). Essa migração voluntária é viável, considerando os ganhos de escala e eficiência obtidos com um sistema unificado e centralizado, que “fala a mesma língua” entre os órgãos de segurança pública, em contraste com os mecanismos de integração “de-para”, usualmente de mão única, nos quais os estados apenas fornecem dados sem usufruir plenamente dos dados nacionais.

158. Além disso, manter sistemas próprios implica custo total de propriedade elevado para os estados — aquisição e renovação de servidores, *storages*, rede e licenças, equipe técnica especializada, suporte, atualizações, correções, monitoramento, *backup* e *disaster recovery*, testes de segurança, conformidade e auditorias. Somam-se ainda os custos de interoperabilidade (integrações “de-para”, manutenção de APIs, mapeamentos de dados, correção de divergências), que tendem a se perpetuar quando cada ente evolui sua solução em ritmos e padrões distintos.

159. A foto a seguir apresenta registro feito em visita técnica ao Estado de Mato Grosso, mostrando parte da estrutura tecnológica e de pessoal necessária para manter sistema próprio de segurança pública — o que ilustra os custos e a complexidade envolvidos na gestão descentralizada.



Figura 13 - Superintendência de Tecnologia da Informação (responsáveis pela gestão dos sistemas estaduais de segurança pública).

Fonte: Foto registrada pelo TCU no dia 08/10/2025.

160. A adoção de plataforma nacional padronizada e escalável reduziria essas despesas, internalizando economias de escala em infraestrutura, segurança da informação, atualização tecnológica e suporte. Nesses termos, se o Sinesp for efetivamente superior e seguro, entregando desempenho, funcionalidades e garantias de confiabilidade que superem as soluções locais, os estados passam a ter incentivos concretos para adotá-lo — por redução de custos, melhor qualidade e disponibilidade dos dados, e menores riscos.

161. Cumpre, contudo, reconhecer que, no cenário atual, os estados têm motivos para apresentar receios quanto à adesão integral ao Sinesp-PPE — tema que será detalhado a seguir, no Achado 2 —, de modo que o caminho mais efetivo é elevar o desempenho, a segurança e a confiabilidade do Sinesp a um patamar que torne sua adoção voluntária e vantajosa. Na mesma linha, a integração de dados — de BOs, relatórios finais de inquérito e laudos periciais — também cumpre o propósito de ampliar a qualidade e a disponibilização das informações, mesmo sem a adoção dos sistemas do MJSP, desde que observados bons padrões e protocolos de interoperabilidade.

162. Diante do exposto, **propõe-se determinar** à Secretaria Nacional de Segurança Pública (Senasp/MJSP), com fundamento no art. 7º, §3º, inciso I, e §4º, da Resolução-TCU 315/2020, que, no prazo de 180 (cento e oitenta) dias, apresente plano de ação destinado a, no médio prazo, integrar ao Sinesp dados e metadados de

documentos relevantes do inquérito policial, para além dos BOs — a exemplo de laudos periciais e relatórios finais de inquérito —, com vistas a qualificar e completar os registros oriundos dos BOs e viabilizar indicadores como taxas de elucidação de crimes, em consonância com os objetivos de integração de dados do Sinesp previstos no art. 36, incisos I, III e IV, da Lei 13.675/2018.

IV.2 Governança e Articulação Federativa do Sinesp: Engrenagens Desalinhadas Limitam a Integração e a Completude dos Dados

IV.2.1 Síntese do Achado 2

Devido a a) os sistemas proprietários já atenderem as demandas estaduais e a existência de receios quanto à adesão completa ao Sinesp; b) mecanismos de sensibilização e articulação federativa pouco estruturados; e c) deficiências de estruturação do ConSinesp, **ocorre** a reduzida interoperabilidade entre os sistemas proprietários dos estados e o Sinesp-Integração, **impactando** a completude dos dados da Base Nacional de Boletins de Ocorrência.

IV.2.2. Situação encontrada

163. Atualmente, 13 Unidades da Federação utilizam o sistema de registro de BOs do Sinesp, o Sinesp - Procedimentos Policiais Eletrônicos (PPE), e 14 mantêm sistemas próprios de registro. Os problemas de integração concentram-se nesses estados que operam sistemas estaduais, uma vez que o PPE já se encontra plenamente integrado aos demais módulos do Sinesp, não apresentando dificuldades para extração e transmissão de BOs ao Sinesp-Integração.

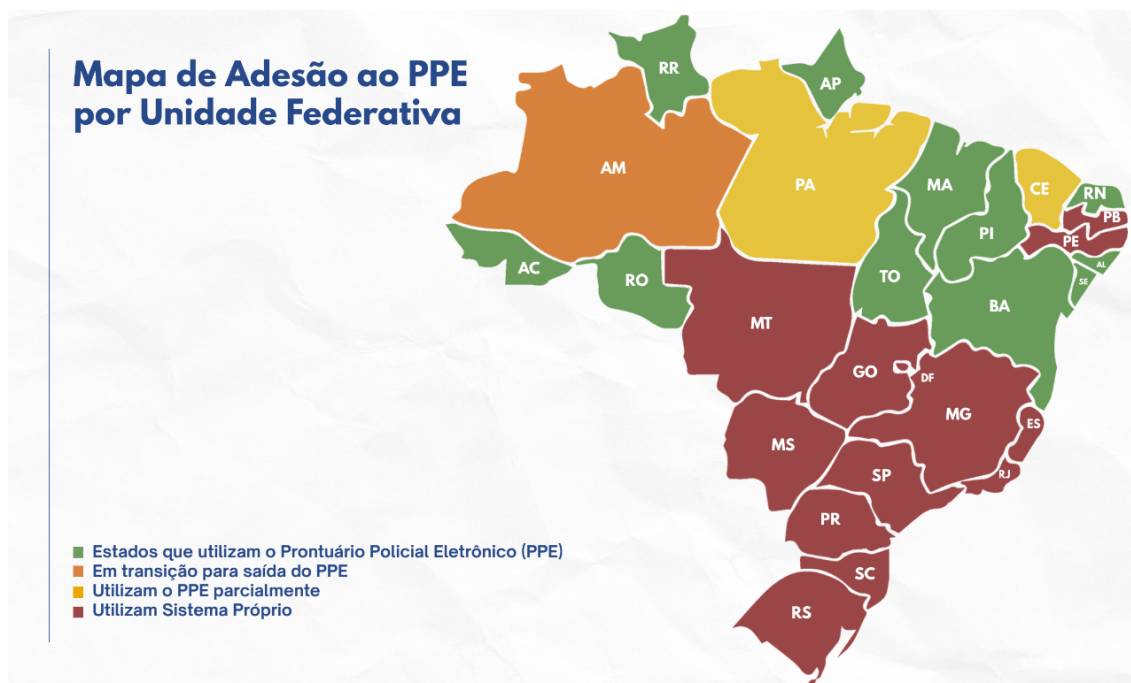


Figura 14 - Estados aderentes ao PPE.

Fonte: Elaborado pelo TCU.

164. Conforme apresentado anteriormente, no Achado 1, verificou-se o envio de dados de baixa qualidade, incompletos e insuficientes pelos Entes Federativos à Base Nacional de Dados do Sinesp. O presente Achado pode ser considerado uma das causas dessa incompletude, mas é tratado separadamente por um recorte temático, enquanto o Achado 1 trata de aspectos operacionais, este trata de problemas de governança e de articulação federativa que concorrem para a reduzida interoperabilidade de sistemas e baixa integração de dados.

IV.2.3. Das causas

Achado 2



Figura 15 - Representação Gráfica das causas do Achado 2.

Fonte: Elaborado pelo TCU.

a) Os sistemas proprietários já atendem as demandas estaduais e há ressalvas quanto à adesão completa ao Sinesp

165. Recentemente, tema que atravessa o debate sobre segurança pública é a chamada PEC da Segurança Pública (Proposta de Emenda à Constituição 18/2025). O ponto do texto que diz respeito a esta auditoria é a proposta de alteração do art. 21 da Constituição para incluir o inciso XXVIII, nos seguintes termos: “coordenar o sistema único de segurança pública e defesa social e o sistema penitenciário, por meio de estratégias que assegurem a integração, a cooperação e a interoperabilidade dos órgãos que o compõem, no âmbito da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios”.

166. Nessa proposta de alteração constitucional, a integração de sistemas e dados aparece de modo implícito, e seus contornos e efeitos práticos ainda dependeriam de detalhamento infraconstitucional. No entanto, a posição desta equipe de fiscalização é que o incremento da integração não se deve impor aos entes subnacionais pela adoção dos módulos federais do Sinesp.

167. A solução mais adequada, no curto e médio prazo, reside em ampliar o compartilhamento de dados, estabelecer padrões e protocolos de interoperabilidade e fortalecer a articulação federativa. No longo prazo, conforme mencionado na causa “d” do Achado 1 (parágrafos 150-161), a solução é o fortalecimento do Sinesp a ponto de torná-lo significativamente superior aos sistemas estaduais, de forma que os entes federados naturalmente migrem para a plataforma nacional.

168. Os sistemas estaduais foram desenvolvidos para atender demandas locais e, em muitos casos, apresentam funcionalidades mais adequadas às realidades operacionais de cada polícia. Além disso, existem receios legítimos por parte dos estados quanto à adesão completa aos módulos do Sinesp, destacando-se: (i) ausência de acesso pleno e ágil aos próprios dados; (ii) perda de autonomia sobre regras, prazos e prioridades do sistema; (iii) risco de utilização do sistema pelo Governo Federal como instrumento de controle ou sanção; (iv) alterações unilaterais de padrões e dicionários de dados sem consulta prévia; (v) custos de adaptação e manutenção sem fonte orçamentária estável; (vi) dependência tecnológica do Serpro; (vii) possibilidade de indisponibilidade do sistema afetar operações; (viii) incompatibilidades jurídicas com normas e rotinas estaduais; e (ix) suporte técnico insuficiente e com tempo de resposta elevado.

169. Todos esses riscos e receios foram identificados em entrevistas conduzidas pelos TCEs (peça 104) junto às secretarias de segurança pública e às forças policiais. Foram igualmente constatados nas visitas técnicas realizadas pela equipe de fiscalização, conforme registrado no Extrato de Entrevista - CE (peça 111, p. 7-9) e no Extrato de Observação Direta – MT (peça 118, p. 4-5).

170. Registram-se, a seguir, algumas das justificativas para a não adoção do PPE.

171. Estados como Goiás, Mato Grosso do Sul e Ceará deixaram de aderir por já possuírem sistemas anteriores ao PPE que atendem às suas demandas operacionais.

- Goiás: “NÃO utiliza o PPE, pois o Registro de Atendimento Integrado (RAI) atende todas as necessidades, tem muitas facilidades, insere áudio, vídeo, imagens, etc. O RAI antecedeu o Sinesp-PPE, e já estava integrado. Contempla todo o escopo de dados.” (peça 104, p. 15).
- Mato Grosso do Sul: “SEJUSP justificou não utilizar o PPE porque possui sistema próprio, o SIGO, desde 2006, que atende a todas as forças de segurança pública estaduais vinculadas à Secretaria. Lembrou que na época de implantação do SIGO ainda não existia o Sinesp-PPE” (peça 104, p. 66).
- Ceará: “Trata-se de um sistema mais avançado do que o PPE em diversos aspectos, destacando-se pela robustez da base de dados histórica acumulada ao longo dos anos e pela capacidade de armazenar informações mais detalhadas” (peça 104, p. 273).

172. No caso do Estado do Paraná, o Estado utiliza um sistema próprio, único para a Polícia Militar, Polícia Civil, Corpo de Bombeiros Militar, Polícia Científica, Polícia Penal e Guardas Municipais, desenvolvido há aproximadamente vinte anos. Esse sistema integra-se ao Poder Judiciário, ao Ministério Público e à Defensoria Pública, com acesso a bases de dados estaduais que proporcionam maior agilidade em consultas e integrações. Os inquéritos eletrônicos da Polícia Civil e da Polícia Militar são enviados totalmente on-line, utilizando assinaturas e certificações digitais, o que explicaria a não adoção do Sistema de Boletim de Ocorrência do Sinesp (PPE) (peça 104, p. 245).

173. No caso do Estado da Paraíba, a não adoção do Sinesp-PPE decorre, segundo a Administração estadual, de: demora excessiva para customizações (as solicitações entram em fila nacional); eventuais indisponibilidades; limitações do PPE para acomodar demandas e terminologias regionais; ausência de acesso direto às bases de dados, mantidas no Serpro; impossibilidade de integrações locais (apenas nacionais), o que dificulta a conexão com órgãos como a Polícia Científica; perda de interoperabilidade com sistemas locais e abandono de infraestrutura logística já consolidada; e morosidade decorrente de atualizações que dependem de deliberação colegiada no âmbito do Sinesp (peça 104, p. 313).

174. O sistema próprio estadual ainda tem atendido adequadamente às demandas locais — por exemplo, incorporando, a pedido do Ministério Público da Paraíba, novas questões ao Formulário de Avaliação de Risco da Lei Maria da Penha —, além de oferecer módulo de perícia (o PPE não dispõe), com acesso direto aos laudos pelo Ministério Público da Paraíba e pelo Tribunal de Justiça da Paraíba, e relatórios diários (ao passo que, no PPE, seriam mensais e com atraso) (peça 104, p. 313).

175. Outro exemplo que corrobora essa percepção pôde ser extraído da entrevista com o gestor do Centro Integrado de Estatística do Amazonas. O Estado do Amazonas encontra-se em processo de descontinuidade do uso do Sinesp-CAD e do Sinesp-PPE (peça 112), e segundo o gestor, as justificativas para a decisão estão relacionadas a limitações de evolução modular, interoperabilidade com sistemas estaduais e gestão operacional/e de frotas, como se depreende dos trechos a seguir (entrevista de 19/09/2025, peça 112, itens não digitalizáveis):

O Sinesp-CAD era muito bom, mas para desenvolver qualquer coisa além daquilo que o sistema já oferece, é muito custoso e, às vezes, inviável para o MJSP, pois ele já compartilha com muitos estados e ainda tem a questão de como fazer, com o Serpro. A SSP-AM queria avançar em outros módulos de atendimento e despacho. Um deles é um que 17 UFs utilizam: o TCO pela PM, e o CAD não tinha isso. Mas há outras questões também, de controle e rastreamento de viaturas, por exemplo. Onde a viatura está, há quanto tempo ela está fazendo o atendimento, qual o tempo de deslocamento etc. São dados muito importantes para a gestão de frotas e de ocorrências. O CAD tinha algumas limitações para fazer essa interoperabilidade com outros sistemas (...) acredito que essa seja uma realidade de muitos estados, o sistema acaba ficando isolado para atendimento de despacho, funciona muito bem para isso, mas não se comunica com outros sistemas de gestão operacional e principalmente de gestão de frota [timestamp: 00:07:15 – 00:09:01].

176. Na mesma linha, mas em relação ao Sinesp-PPE, o mesmo gestor afirma:

O Sinesp-PPE é um sistema muito bem aceito pela Polícia Civil, isso é fato. É tudo muito bom: a parte processual, documental, anexos, fluxograma de boletins e de procedimentos de polícia judiciária, estatísticas dessas informações, controle de desempenho por delegacia - quanto cada uma produz: inquérito com autoria, flagrantes etc., há até um ranking disso. (...) A questão é, hoje os estados estão numa linha muito assertiva de implementar tecnologias, por exemplo de reconhecimento facial e de recuperação de celulares” [timestamp: 00:11:29 – 00:12:45].

177. Em síntese, os elementos expostos indicam que a não adesão integral decorre menos de resistência e mais de racionalidade técnico-operacional dos estados, apoiada em sistemas preexistentes, funcionalidades aderentes às suas rotinas e receios

legítimos quanto à adesão plena aos módulos federais.

178. Em última análise, e retomando as explicações apresentadas na causa “d” do Achado 1 (parágrafos 150-161), a solução estrutural e definitiva para os desafios de integração de dados dependerá de o Sinesp tornar-se significativamente superior aos sistemas estaduais e, sobretudo, oferecer garantias sólidas quanto aos receios apresentados, de modo que a adesão plena aos seus módulos se torne voluntariamente desejável pelos estados. Até que isso ocorra, a estratégia mais adequada consiste em ampliar o compartilhamento de dados e fortalecer a articulação interfederativa, conforme será abordado na seção seguinte.

b) Mecanismos de sensibilização e articulação interfederativa pouco estruturados

179. A causa anterior tratou dos receios e ressalvas dos estados quanto à adesão integral aos módulos do Sinesp, notadamente à substituição de sistemas locais de gestão de BOs e de inquéritos policiais pelo Sinesp-PPE. A presente causa, por sua vez, examina a insuficiente estruturação dos mecanismos de sensibilização e de articulação interfederativa necessários ao aprimoramento contínuo do Sinesp, de forma a tornar mais atrativa sua adesão.

180. Com base em entrevistas, ofícios de requisição de informações e solicitações de apresentação à Senasp, a equipe de auditoria identificou que a articulação interfederativa atualmente se dá, principalmente, pelos seguintes meios: o primeiro é o apoio direto, muitas vezes informal, por meio de canais como o WhatsApp, em que gestores estaduais que utilizam o Sinesp ou tratam de estatísticas mantêm contato com representantes do Ministério da Justiça e Segurança Pública para tirar dúvidas e sugerir melhorias.

181. O segundo mecanismo identificado é a Jornada de Integração de Dados, iniciativa da DGI/Senasp, que promove reuniões, encontros, visitas técnicas e webinários em diferentes estados ao longo do ano. O objetivo é fortalecer a integração de dados de segurança pública via Sinesp, tanto em relação à adesão dos estados aos módulos, quanto à melhoria da qualidade e completude dos dados enviados.

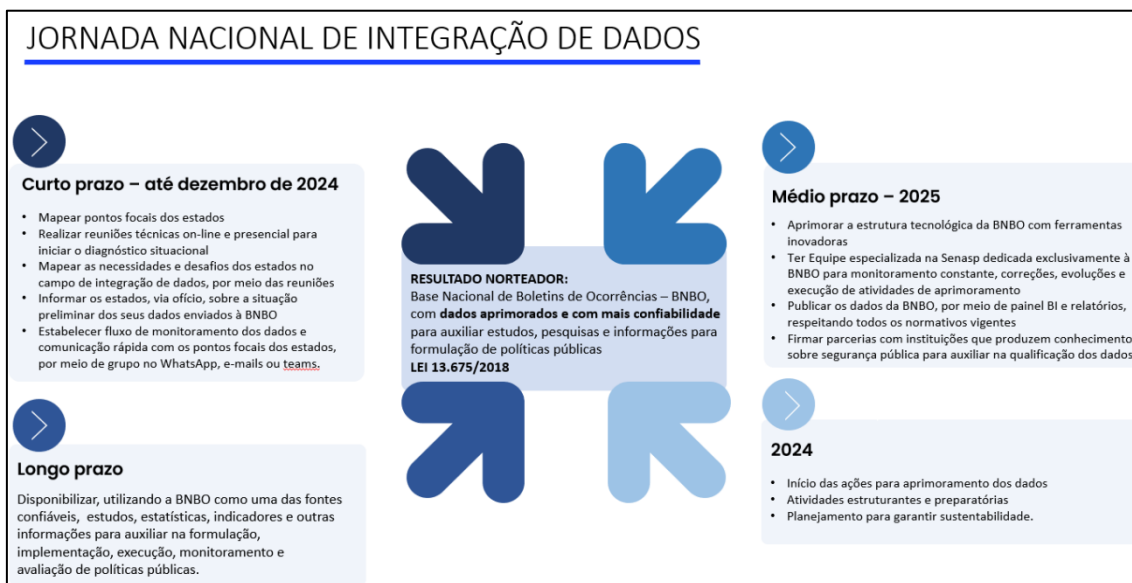


Figura 16 - Jornada de Integração de Dados.

Fonte: Apresentação DGI-TCU (peça 116, p. 15).

182. Sobre esse tema, destaca-se o seguinte trecho da entrevista com o gestor do Centro Integrado de Estatística do Amazonas (peça 112, itens não digitalizáveis):

“Essas convenções que o MJ convoca anualmente para que os gestores de estatística conversem e dialoguem são muito importantes. Não apenas para atender à integração nacional de dados, mas também para possibilitar uma interlocução mais efetiva entre os gestores de estatística. Ai se pergunta: você tem acesso ao dado do Pará, que é um estado vizinho? Não tenho. O ideal seria que tivesse, mas conhecer pessoalmente o gestor de estatística de lá supre um pouco essa lacuna” [timestamp: 00:52:43 – 00:53:20].

183. Por fim, o terceiro mecanismo de articulação é o Conselho Gestor do Sinesp (ConSinesp), que constitui a instância formal de articulação federativa e será o objeto da análise da causa seguinte deste achado.

184. Apesar de iniciativas positivas, como a Jornada de Integração de Dados e o contato direto entre técnicos estaduais e o MJSP, observou-se que essas ações ocorrem de forma pontual, sem processo sistemático de priorização, acompanhamento e incorporação das demandas dos estados ao ciclo de desenvolvimento e aprimoramento do Sinesp.

185. Nesse contexto, indagou-se à Senasp sobre o procedimento de formalização, análise e priorização das demandas e sugestões encaminhadas pelos estados ao Sinesp. Em resposta, foi encaminhado o seguinte relato (peça 113, p. 15-16, E-mail de complementação da entrevista):

No âmbito do Sinesp, a identificação de necessidades e a proposição de funcionalidades além do escopo atualmente entregue ocorrem por meio da interação contínua entre os usuários estaduais e a Coordenação-Geral do Sinesp. As sugestões podem ser encaminhadas pelos estados e órgãos parceiros via Sistema Eletrônico de Informações (SEI), e-mail institucional ou pelo canal específico disponível no portal <https://sinesp.mj.gov.br/avalie>, destinado ao envio de sugestões e aprimoramentos.

As propostas recebidas são analisadas pela equipe de negócio das respectivas soluções, que avalia aspectos de viabilidade técnica, aderência à política nacional de segurança pública, priorização estratégica e disponibilidade orçamentária.

Entre as principais limitações para implementação de melhorias, destacam-se restrições orçamentárias e contratuais, compatibilidade técnica com a arquitetura integrada do Sinesp, observância de requisitos legais e de segurança da informação e priorização.

Após o recebimento, a equipe responsável realiza triagem e encaminha a sugestão para análise técnica e funcional junto ao Serpro.

A decisão sobre o atendimento às demandas é tomada com base em critérios de relevância, impacto, custo e alinhamento estratégico, sendo submetida à governança interna do Sinesp no âmbito da Diretoria de Gestão da Informação (DGI) e da Secretaria Nacional de Segurança Pública. Atualmente, o processo não está vinculado a um fórum formal de propositura e priorização institucional (como comitê ou pontuação estruturada), embora o Sinesp mantenha interlocução constante com as Secretarias de Segurança Pública dos estados e outros órgãos integradores para alinhamento de prioridades.

Ressalta-se que há planejamento em curso para o aperfeiçoamento da governança colaborativa do ecossistema Sinesp, incluindo a instituição de instâncias regulares de priorização e acompanhamento das demandas, de modo a ampliar a participação federativa e a transparência nas decisões sobre evolução das soluções.

186. A resposta encaminhada pela Senasp confirma o diagnóstico de que os mecanismos de articulação federativa e de priorização de demandas do Sinesp ainda

carecem de estruturação formal. Embora exista a possibilidade de encaminhamento de sugestões por canais diversos — como e-mail institucional, SEI ou o formulário disponível no portal do Sinesp —, observa-se que o processo descrito depende de fluxos administrativos internos e de análise técnica pontual, sem a participação sistemática dos entes federados na definição de prioridades.

187. Ainda que a Senasp tenha informado haver planejamento para aperfeiçoar essa governança, o modelo vigente mostra-se essencialmente reativo e centralizado, limitando a transparência, a previsibilidade e o engajamento dos estados no processo de evolução do sistema.

188. No mesmo sentido, durante as visitas técnicas realizadas pelo TCU às delegacias do Estado da Bahia — único, entre os estados visitados, aderente ao PPE — a limitação mencionada mostrou-se evidente. Ao serem informados de que a auditoria versava sobre o Sinesp, policiais da linha de frente, muitas vezes sem compreenderem de imediato o escopo do trabalho, apresentavam espontaneamente diversas observações, reclamações e sugestões de aprimoramento do sistema.

189. Com o propósito de ilustrar a natureza das dificuldades relatadas pelos usuários e de reforçar a necessidade de aperfeiçoar os mecanismos de articulação federativa e de gestão participativa do sistema, apresentam-se, a seguir, algumas das principais sugestões e críticas registradas (peça 110, p. 12-13, Extrato de Observação Direta – BA).

- “O PPE atualmente permite realizar buscas por pessoas utilizando o nome da mãe, mas não pelo nome do pai. Essa limitação pode ser um obstáculo em algumas investigações”.
- “Há dificuldades relacionadas ao envio de vídeos no PPE, especialmente devido à limitação no tamanho dos arquivos permitidos. Embora seja possível anexar vídeos aos inquéritos, o espaço disponível geralmente é insuficiente para arquivos maiores”.
- “O relatório de investigação preliminar no PPE possui uma limitação de registro de até cinco vítimas, o que pode ser insuficiente em casos mais complexos, como em crimes ou acidentes de grande escala”.

190. Essas manifestações evidenciam, por um lado, o interesse dos usuários estaduais em contribuir para o aperfeiçoamento do Sinesp e, por outro, a insuficiência dos canais de coleta, análise e consideração dessas percepções.

191. Nesse sentido, **propõe-se recomendar** à Secretaria Nacional de Segurança Pública (Senasp/MJSP), com fundamento no art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, que estructure canais formais e permanentes de comunicação com os representantes estaduais, avaliando a conveniência de prever, inclusive, a indicação de ao menos um ponto focal por Unidade da Federação para interlocução contínua e direta com a Senasp. Recomenda-se, ainda, que a Senasp oriente os estados — ainda que de forma sugestiva — a instituírem, internamente, fluxo organizado para coleta e consolidação de sugestões, críticas e necessidades dos usuários do Sinesp (policiais da ponta e gestores operacionais), de modo que tais insumos sejam encaminhados ao ponto focal estadual e, por seu intermédio, transmitidos de forma sistemática à Senasp para análise, priorização e eventual incorporação ao ciclo de aprimoramento do sistema.

192. Na mesma linha, **propõe-se recomendar** à Secretaria Nacional de Segurança Pública (Senasp/MJSP), com fundamento no art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, que avalie a conveniência e a oportunidade de dar transparência à fila de prioridades de desenvolvimento do Sinesp pelo Serpro, inclusive às demandas encaminhadas pelos pontos focais estaduais, por meio de instrumento acessível aos estados. Esse instrumento deve permitir o acompanhamento do ciclo de *feedback* (recebimento da sugestão, análise, priorização, status e prazo estimado), de modo que os estados e os proponentes percebam que suas contribuições são consideradas e possam verificar a implementação de melhorias.

193. A adoção dessas medidas contribuiria para aumentar a percepção de responsividade por parte dos usuários, demonstrando que suas sugestões de melhoria estão sendo consideradas. Além disso, incentivaria um senso de colaboração e engajamento entre os usuários, promovendo uma cultura de participação ativa no processo de melhoria contínua do Sinesp.

c) Deficiências de estruturação do ConSinesp comprometem sua efetividade

194. O ConSinesp é o órgão consultivo do Ministério da Justiça e Segurança Pública que, por meio de resoluções, orienta e padroniza aspectos técnicos e operacionais do Sinesp, cabendo expressamente ao ConSinesp, “por meio de resolução, propor procedimentos sobre coleta, análise, sistematização, integração, atualização e interpretação de dados e informações referentes às políticas de segurança pública e defesa social” (Decreto 9.489/2018, art. 19, I, a).

Conselho Gestor do Sinesp - **ConSinesp**

As competências do Conselho Gestor do Sinesp estão dispostas no Art. 19 do Decreto nº 9.489/2018, o qual regulamenta o Sinesp no âmbito da União.

Propor procedimentos sobre coleta, análise, sistematização, integração, atualização, interpretação de dados e informações referentes às políticas relacionadas com:

- Segurança pública e defesa social;
- Sistema prisional e execução penal;
- Rastreabilidade de armas e munições;
- Banco de dados de perfil genético e digitais;
- Enfrentamento ao tráfico de drogas ilícitas.



Figura 17 - Competências ConSinesp.

Fonte: Apresentação DGI-TCU 2025 (peça 116, p. 10).

195. Nesse escopo, compete-lhe propor metodologias e padrões para dados de segurança pública, sistema prisional, rastreabilidade de armas e munições, perfis genéticos, digitais e drogas; definir condições de acesso e preservação de sigilo; sugerir medidas de implementação, aperfeiçoamento e fiscalização do sistema; instituir grupos de trabalho; realizar estudos; monitorar o envio obrigatório de informações pelos entes;

e publicar relatórios anuais, sendo suas resoluções submetidas à aprovação do Ministro da Justiça e Segurança Pública. No entanto, devido a limitações que serão apresentadas a seguir, o ConSinesp não tem alcançado plenamente o seu potencial para contribuir de maneira significativa para a melhoria da qualidade e da completude dos dados da BNBO.

196. Embora o ConSinesp publique resoluções e decisões específicas no Diário Oficial da União, tais atos possuem natureza eminentemente técnica e consultiva. Conforme o art. 19 do Decreto 9.489/2018, o conselho é órgão consultivo do MJSP e tem competência apenas para propor, “por meio de resolução”, procedimentos sobre coleta, análise, integração e atualização de dados (inciso I, art. 19, do Decreto 9.489/2018).

197. Assim, não obstante o disposto no artigo 36, inciso IV, da Lei 13.675/2018, que prevê que a garantia da interoperabilidade dos sistemas de dados e informações deve observar os padrões estabelecidos pelo conselho gestor, a competência do ConSinesp permanece restrita à formulação de propostas de procedimentos técnicos.

198. As resoluções e decisões constituem, portanto, instrumentos formais de natureza propositiva, sem força normativa própria, cuja eficácia está condicionada à edição de ato ministerial que lhes atribua caráter vinculante. Essa situação diminui o incentivo para que as Unidades da Federação atribuam relevância ao colegiado, que acaba sendo percebido mais como fórum formal do que como espaço efetivo de pactuação técnica.

199. Exemplo dessa perda de protagonismo é a crescente influência de outros fóruns, como o Conselho Nacional de Secretários de Segurança Pública, que, embora não detenha competência legal equivalente, têm ocupado o espaço que, em tese, caberia ao ConSinesp.

200. Vide, nesse sentido, o exemplo da recente Resolução Consesp 8/2025¹¹, que dispôs sobre a padronização metodológica no tratamento e divulgação dos dados e indicadores relativos a crimes violentos letais intencionais, mortes por intervenção legal de agente do Estado e mortes por causa indeterminada ocorridas nos estados e no Distrito Federal.

201. Entretanto, “há também a percepção de que o ConSinesp poderia ser mais permeável às deliberações de outros colegiados, como os de Secretários de Segurança Pública e chefias das forças policiais” (peça 109, p. 6, pergunta 14 – Entrevista – MT).

202. Na mesma linha, a presidente do ConSinesp afirmou que a “participação dos outros colegiados sobre segurança pública, como o Consesp e CONPCPC, será fundamental para alcançar o resultado esperado”, qual seja, “a necessidade de aprimorar a coleta e análise de dados para a elucidação de crimes”, consoante “a cobrança do Tribunal de Contas da União” (peça 114, p. 35 – Ata de Reunião do ConSinesp 2025).

203. Portanto, propõe-se **recomendar** ao Ministério da Justiça e Segurança Pública, com fundamento no art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, que avalie a atualização do Decreto 9.489/2018 para ampliar a efetividade do ConSinesp,

¹¹disponível em:

https://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/4e57f8fa57424207a7ce6ef4d1ed236d/Resolu_o_8_21_02_2025.html, acesso em 6/11/2025

conferindo-lhe competências deliberativas exclusivamente em matérias técnicas previamente definidas em ato da DGI/Senasp (agenda anual e rol de temas).

204. A medida preserva a autoridade da DGI/Senasp sobre o escopo e os limites das matérias, fortalece o ConSinesp como instância técnica de articulação federativa e aprimora a governança de dados do Sinesp. Ao permitir que o Conselho delibere sobre temas técnicos delimitados — como padronização de dados, interoperabilidade de sistemas, regras de validação e metodologias de integração — o modelo proposto cria mecanismo de decisão técnica compartilhada, sem fragilizar a autoridade gestora do ConSinesp. Na prática, o poder de agenda permanece com a DGI, assegurando alinhamento estratégico e direcionamento técnico sobre os temas, enquanto o ConSinesp passa a ter maior relevância funcional, reduzindo a dependência de atos posteriores de homologação ministerial.

205. Esse arranjo normativo traz ganhos claros de agilidade e previsibilidade na implementação de padrões nacionais de dados, diminuindo o intervalo entre a proposição técnica e a efetiva adoção das medidas. Ao mesmo tempo, reforça a legitimidade federativa do processo decisório, na medida em que as deliberações passam a refletir o consenso técnico entre União e unidades da federação, fortalecendo o caráter cooperativo do Sinesp como política nacional.

206. Contudo, ainda nesse contexto, outra fragilidade relevante do ConSinesp está relacionada à sua composição. Conforme o Decreto 9.489/2018 (art. 20), o ConSinesp é composto por representantes titulares e suplentes: quatro do MJSP — um da DGI/Senasp, um do DEPEN, um da PF e um da PRF —, um do Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos, e cinco representantes dos estados ou do Distrito Federal (um por região), escolhidos por eleição direta entre gestores estaduais e designados, com seus suplentes, por ato do Ministro.

207. O mandato é de dois anos, com uma recondução possível. A presidência do colegiado cabe ao diretor da DGI/Senasp, com substituição pelo coordenador-geral do Sinesp em suas ausências, e o conselho delibera por maioria simples, exigindo o quórum de maioria simples, cabendo ao Presidente o voto de qualidade (art. 21, Decreto 9.489/2018).

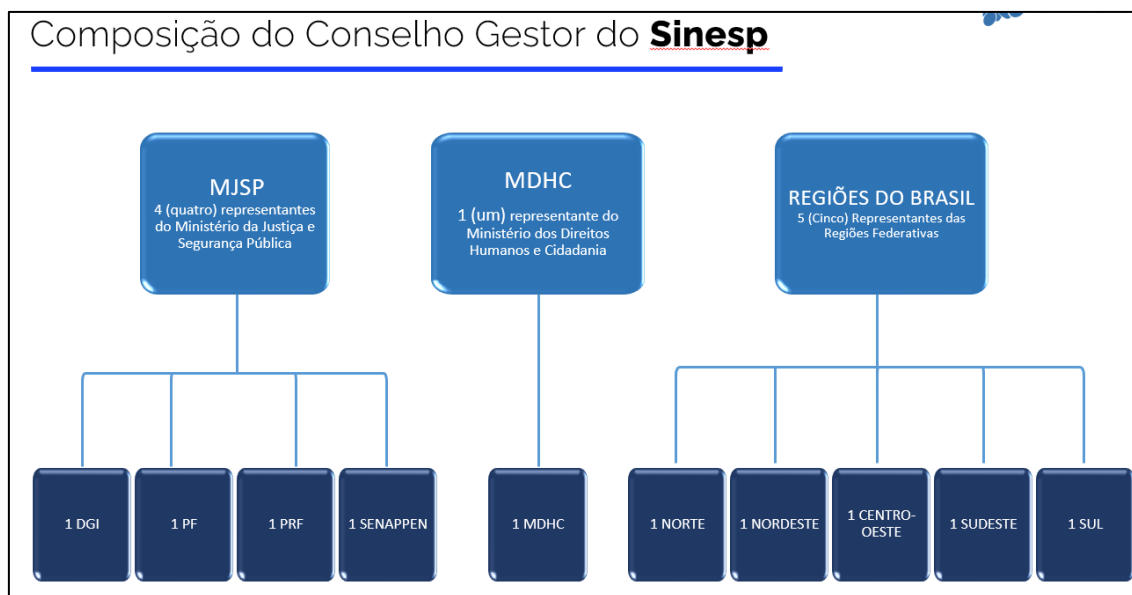


Figura 18 - Composição ConSinesp.

Fonte: Apresentação DGI-TCU 2025 (peça 116, p. 11).

208. A composição atual do ConSinesp compromete sua representatividade e sua capacidade de funcionar como verdadeiro fórum de articulação federativa. Em primeiro lugar, há sub-representação dos estados: cada região geográfica possui apenas um representante titular e um suplente (art. 20, inciso III), o que significa que nove estados do Nordeste, por exemplo, têm o mesmo peso decisório que três do Sul. Além disso, a composição federal responde por metade dos assentos do conselho e a presidência, exercida pela DGI/Senasp, detém voto de qualidade para desempate (art. 20, § 5º, e art. 21). Assim, mesmo que todos os representantes estaduais estejam alinhados em uma deliberação, uma posição divergente do governo federal prevalece, evidenciando a concentração de poder decisório no nível central.

209. Dessa forma, o ConSinesp por vezes funciona mais como instância de chancela do que como espaço efetivo de pactuação interfederativa. Segundo entrevista realizada com gestores da Bahia (peça 110, p. 7, pergunta 14 – Entrevista – BA), “em algumas ocasiões, as pautas do ConSinesp refletiam mais os interesses do Ministério da Justiça e Segurança Pública do que os dos estados. Nessas situações, o colegiado era utilizado principalmente para conferir legitimidade a decisões que o MJSP já havia definido previamente”.

210. Em segundo lugar, há desequilíbrios entre as regiões do país, pois o sistema de votação atribui um voto por representante, sem considerar o peso proporcional da quantidade de estados representados. Esse arranjo gera distorções no equilíbrio federativo, permitindo que blocos de regiões com menor número de unidades federadas formem maioria para deliberar sobre temas de interesse nacional.

211. Exemplo disso pode ocorrer nas discussões sobre os indicadores de rateio do FNPS, se o critério de apreensão de drogas for priorizado, ele será mais favorável às regiões Sul, Sudeste e Centro-Oeste, em detrimento de outros indicadores que poderiam favorecer as regiões Norte e Nordeste (peça 110, p. 7, pergunta 14 – Entrevista – BA).

212. Por fim, observa-se baixa aderência ao papel representativo regional. Muitos conselheiros estaduais têm pautado as discussões com base em demandas específicas de seu próprio estado, e não em necessidades comuns à região que formalmente representam:

“Muitos membros não apresentam as demandas da região que representam, somente demandas do seu Estado de origem” (peça 113, p. 6 – Entrevista Senasp).

213. Soma-se a isso a insuficiência de engajamento e assiduidade de membros, o que fragiliza o caráter colegiado e técnico do órgão e reduz a legitimidade das decisões tomadas. Conforme atas do colegiado, na segunda reunião de 2024 o representante da Região Nordeste não compareceu nem indicou suplente (p. 14-15, peça 114); e, na terceira reunião de 2024, dos dez assentos, apenas seis participaram (entre titulares e suplentes), sendo quatro representantes das regiões geográficas e três do governo federal (p. 22, peça 114).

214. Portanto, **propõe-se recomendar** ao Ministério da Justiça e Segurança Pública, com fundamento no art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, que avalie a atualização do Decreto 9.489/2018, relacionada à composição do ConSinesp, de modo a fortalecer esse Conselho em sua representatividade e sua capacidade de funcionar como verdadeiro fórum de articulação federativa, revendo em especial a representação dos estados nesse Conselho, bem como avaliando a criação de mecanismos que minimizem a insuficiência de engajamento e assiduidade de alguns membros nas reuniões desse Conselho, o que fragiliza o caráter colegiado e técnico do órgão e reduz a legitimidade das decisões tomadas.

IV.3 Fundo Nacional de Segurança Pública: Incentivos Insuficientes e Critérios Desatualizados Limitam a Melhoria da Qualidade dos Dados do Sinesp

IV.3.1 Síntese do Achado 3

Devido a a) não implementação de novos critérios de adimplência e b) à inefetividade da utilização dos recursos do FNSP, nos moldes da Portaria MJSP 275/2021, como indutor de melhoria da qualidade dos dados do Sinesp, **ocorre** o envio de dados de baixa qualidade, incompletos e insuficientes, **impactando a** baixa utilidade das informações de BO do Sinesp para agentes de segurança pública e formuladores de políticas de segurança pública.

Contexto:

215. O FNSP, regulamentado pela Lei 13.756/2018, é um instrumento de financiamento criado para apoiar ações de segurança pública nos entes federados. As transferências de recursos do Fundo são divididas em duas modalidades: obrigatórias (fundo a fundo) e voluntárias (via convênio, contrato de repasse ou instrumento congênere).

216. As transferências obrigatórias correspondem a no mínimo 50% das receitas decorrentes da exploração de loterias alocadas ao FNSP, repassadas diretamente aos fundos estaduais ou distritais de segurança pública (Lei 13.756/2018, art. 7º, I e art. 8º). Por sua vez, as transferências voluntárias englobam as demais receitas do FNSP, que podem ser executadas diretamente pela União ou transferidas aos entes federados por meio de convênios, contratos de repasse ou instrumentos congêneres (Lei 13.756/2018,

art. 7º, II e art. 9º).

217. Contudo, para a elegibilidade dos entes federados ao recebimento desses recursos, são condições obrigatórias a integração ao Sinesp, o fornecimento e a atualização de dados e informações padronizados e categorizados nos termos estabelecidos em ato do Ministro de Estado da Segurança Pública (Lei 13.756/2018, art. 8º, III e art. 9º, parágrafo único, II; Lei 13.675/2018, art. 37, § 1º e 2º).

218. A Portaria MJSP 845, de 19 de novembro de 2019, detalha e amplia o alcance dessas condicionantes especificando entre outras obrigações a assinatura do Termo de Adesão ao Sinesp-Integração e/ou PPE e a integração e transmissão de boletins eletrônicos de ocorrências policiais à Base Nacional de Dados do Sinesp. Segundo este dispositivo, o atendimento inicial a essas obrigações teria sua adimplência aferida em dois momentos:

- obrigações a serem atendidas em até 60 dias após a publicação da Portaria MJSP 845/2019, conforme estabelecido em seu art. 9º, incisos I; e
- obrigações com prazo limite de até 180 dias da publicação da Portaria MJSP 845/2019, art. 9º, incisos II.

219. Adicionalmente, a Portaria MJSP 845/2019 estabelece em seu art. 10 que avançados os processos de integração e transmissão de dados e informações de Boletins Eletrônicos de Ocorrências Policiais definidos no art. 9º, serão definidos novos critérios de adimplência considerando a transmissão de dados e informações de procedimentos policiais, assim como a qualidade dos dados e informações transmitidas.

220. Sob o prisma do arcabouço apresentado, a integração ao sistema e a qualidade dos dados transmitidos ao Sinesp, cujas implicações práticas serão apresentadas na sequência, atuam como critérios que condicionam a liberação, ou não, de recursos voluntários e obrigatórios do FNSP.

IV.3.2. Situação encontrada

221. Conforme apresentado anteriormente, no Achado 1 desta auditoria, verificou-se o envio de dados de baixa qualidade, incompletos e insuficientes pelos entes federativos à Base Nacional de Dados do Sinesp, apesar de o FNSP e seus mecanismos normativos, como as Portarias MJSP 845/2019 e 275/2021, terem previsto o uso de critérios de adimplência e de rateio de recursos justamente como instrumentos de indução à melhoria da qualidade desses dados.

222. De certo modo, este achado constitui uma das causas do Achado 1, que trata dos problemas de incompletude da Base Nacional de BOs, mas é tratado separadamente por se referir menos a aspectos operacionais e mais aos mecanismos de incentivo e coordenação federativa que deveriam induzir o aprimoramento dos dados.

IV.3.3. Das causas

Achado 3



Figura 19 - Representação Gráfica das causas do Achado 3.

Fonte: Elaborado pelo TCU.

a) Não implementação de novos critérios de adimplência

223. A Senasp considera o atendimento aos quesitos estabelecidos no art. 9º da Portaria MJSP 845/2019 para aferição da adimplência relacionada à integração e ao fornecimento de dados ao Sinesp como condicionante suficiente para o recebimento de recursos do FNSP (peça 51, p. 10-12).

224. Para o controle da adimplência, é utilizada a solução denominada Sinesp SAIE (Sistema de Acompanhamento de Implantação e Expansão). Essa ferramenta é dinâmica e não possui marcos periódicos para produção de relatórios de acompanhamento. Assim, a extração desses relatórios somente é gerada mediante solicitação, de forma que o SAIE não permite a emissão de relatórios com base em datas passadas, resultando em extratos que expressam a condição fática no exato momento da extração (peça 51, p. 12 e peça 55, p. 2).

225. Em razão da impossibilidade de o SAIE fazer extrações de períodos anteriores, a Senasp não conseguiu apresentar os relatórios de verificação de adesão dos três últimos anos, nos termos da solicitação do TCU. Em contrapartida, apresentou extratos que possuía das “Tabelas de adimplência” que capturaram cinco momentos específicos dentro do período solicitado (14/8/23; 25/8/23; 6/3/24; 15/8/24; 8/9/25), selecionados como amostra representativa do triênio, abrangendo diferentes semestres e demonstrando a estabilidade da adimplência ao longo do tempo (peça 55, p. 2).

226. Essas tabelas apresentam colunas com a avaliação dos aspectos especificados a seguir (peça 119). Segundo a Senasp, considerando esses critérios de adimplência, nos últimos três anos não houve "bloqueio ou suspensão de repasses por descumprimento das obrigações" (peça 103, p. 5):

- Assinatura do termo de adesão;
- Envio de boletins regularmente;
- Conclusão da pesquisa de perfil;
- Regularidade com a plataforma DNSP;

- Envio de boletins dos últimos 5 anos; e
- Envio de 100% dos boletins da capital.

227. Em síntese, as informações trazidas pela Senasp demonstram que a verificação da adimplência dos integrantes aderentes ao Sinesp, com o objetivo de permitir o recebimento de recursos do FNSP e a celebração de parcerias com a União para financiamento de programas, projetos ou ações de segurança pública, de defesa social e do sistema prisional está utilizando exclusivamente os critérios dispostos no art. 9º da Portaria MJSP 845/2019.

228. Ocorre que o mencionado dispositivo estabelece, a partir da data de publicação da Portaria, 20 de novembro de 2019, horizontes temporais bem definidos para o atendimento das obrigações pelos entes federados. A primeira etapa indicava obrigações que deveriam ser cumpridas em até 60 dias da publicação da Portaria. A segunda acrescentava outras obrigações e estabelecia seu cumprimento em até 180 dias da publicação da Portaria.

229. O art. 10 da Portaria MJSP 845/2019 reforça que serão considerados adimplentes os integrantes do Sinesp que atenderem os critérios definidos em seu art. 9º, demonstrando a necessidade de o ente federado manter as condições iniciais de habilitação. Embora o parágrafo único desse dispositivo preveja a criação de novos critérios de adimplência – relacionados à transmissão de dados e informações de procedimentos policiais e à qualidade dos dados - a Senasp não editou norma complementar regulamentando tal exigência.

230. Portanto, em razão do não atendimento da previsão do art. 10 da Portaria MJSP 845/2019, a Senasp deixou de implementar novos critérios de adimplência, restringindo suas análises à utilização de critérios obsoletos que avaliam, de maneira genérica, apenas aspectos de infraestrutura do sistema, a exemplo dos processos de integração e transmissão de dados e informações, deixando de avançar para a aferição da qualidade das informações transmitidas.

231. Sem análise da qualidade dos dados e aplicação de eventuais sanções, no caso, a restrição ao recebimento de recursos do FNSP, os entes federativos não são incentivados a melhorar a qualidade de seus dados, o que acarreta fragilidades na obtenção de análises e informações necessárias para auxiliar na formulação, implementação, execução, monitoramento e avaliação de políticas públicas, de acordo com o art. 36, incisos I e II, da Lei 13.675/2018.

b) A utilização dos recursos do FNSP não é um indutor adequado para a melhoria da qualidade dos dados do Sinesp

232. A Portaria MJSP 275/2021 estabelece os 26 critérios de rateio dos recursos das transferências obrigatórias do FNSP aos estados e ao Distrito Federal, ressalvando que, independentemente desses critérios, a distribuição dos recursos para cada ente federativo não pode ser inferior ao percentual mínimo de 3,5% do total das transferências obrigatórias (Portaria MJSP 275/2021, art. 6º).

233. Entre os 26 critérios definidos, o Critério 13 – Integração Sinesp, que é responsável por 10% do total dos recursos a serem distribuídos, utiliza as informações do Sinesp como base de dados.

234. Os recursos vinculados ao Critério 13 são distribuídos com base na qualidade e no número de BOs recebidos, boletins válidos e no cumprimento do envio dos dados nacionais por cada Unidade Federativa. Para isso, são consideradas 17 variáveis¹² do Sinesp, que incluem, por exemplo, "Data do Início da Ocorrência", "Sexo da Vítima da Ocorrência" e "Raça do Autor da Ocorrência". A proporção de campos preenchidos em relação ao total disponível para cada variável é utilizada para calcular a classificação das unidades federativas, que, por sua vez, determina os percentuais de transferência.

235. Como resultado da aplicação dessa sistemática, anualmente é publicada uma portaria que divulga a atualização dos percentuais de rateio dos recursos e a estimativa dos valores a serem transferidos. Para o exercício de 2025, a Portaria MJSP 833, de 24 de dezembro de 2024, estimou um montante total de R\$ 1.166.401.176,00 a ser transferido aos Fundos Estaduais e Distrital de Segurança Pública, na modalidade Fundo a Fundo.

236. Desses recursos, R\$ 116.640.117,60¹³ são destinados ao Critério 13. Em um cenário ideal, no qual todas as unidades federativas atingissem o nível máximo de qualidade dos dados, cada UF receberia o equivalente a R\$ 4.320.004,35¹⁴, sendo R\$ 254.117,90¹⁵ atribuídos a cada uma das 17 variáveis do Sinesp.

237. No entanto, no cenário atual, em que 11 unidades federativas foram cobertas pelo percentual mínimo de transferência (isto é, 3,5%), resulta em montante total mínimo estimado de R\$ 40.824.041,18¹⁶ para cada uma dessas UFs. Portanto, associado ao Critério 13 tem-se o montante de R\$ 4.082.404,11 por UF, o que resulta em R\$ 240.141,42¹⁷ por variável.

238. A diferença entre os cenários de excelência e o nível mínimo de qualidade é de R\$ 237.600,24¹⁸ por UF, o que representa um **incremento inferior a R\$ 14 mil/ano** para cada uma das 17 variáveis que saia do nível mínimo e atinja a excelência.

239. Esses valores indicam que os ganhos financeiros marginais decorrentes da melhoria da qualidade dos dados do Sinesp, com base no Critério 13, são valores que não atuam como um incentivo significativo para que as Unidades Federativas invistam

¹² Embora o Critério 13 apresente 18 variáveis, as variáveis "1. BOs Recebidos (BOR)" e "2. Boletins Válidos (BOV)" são utilizadas para estabelecer a razão entre boletins válidos e boletins recebidos. Portanto, apenas a variável "Boletins Válidos" é empregada para avaliar um aspecto de qualidade, a outra serve apenas para se obter o quantitativo total, independentemente de estar ou não preenchido.

¹³ Corresponde aos 10% do total de recursos a serem distribuídos conforme o Critério 13 (Portaria MJSP 275/2021, Anexo II).

¹⁴ Proporção entre os 10% do montante total estimado (R\$ 116.640.117,60), distribuído entre os 27 entes da federação com a aplicação do Critério 13.

¹⁵ Razão entre o montante distribuído a cada UF - R\$ 4.320.004,35 - pelas 17 variáveis associadas ao Critério 3.

¹⁶ Portaria MJSP 833/2024.

¹⁷ Razão entre o montante mínimo de cada UF - R\$ 4.082.404,11 - e as 17 variáveis associadas ao Critério 13

¹⁸ Diferença entre o montante de cada UF R\$ 4.320.004,35 (cenário de excelência) pelo montante de cada UF que ficou na "cota dos 3,5 %" = R\$ 4.082.404,11 (cenário de nível mínimo de qualidade).

na melhoria da qualidade dos dados inseridos no sistema.

240. Diante da complexidade decorrente dos desafios federativos e de cooperação interinstitucional, tensão entre autonomia estadual e coordenação federal, somada a limitações institucionais e capacidades operacionais da União e dos entes federativos, **propõe-se recomendar** à Secretaria Nacional de Segurança Pública (Senasp/MJSP), com fundamento no art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, que institua mecanismos de incentivos mais eficazes, voltados à melhoria da completude e qualidade dos dados e informações de BOs produzidos nos sistemas estaduais e transmitidos à Base Nacional do Sinesp-Integração, de forma a fortalecer a base de dados e, consequentemente, subsidiar políticas públicas mais eficazes na área de segurança pública, em consonância com o disposto no art. 36, incisos I e II, art. 37, § 1º, da Lei 13.675/2018 e art. 10, parágrafo único, da Portaria MJSP 845/2019.

IV.4 Desafios no pleno acesso aos dados do Sinesp: custódia pelo Serpro, DaaS inadequado e exigências contratuais.

IV.4.1. Síntese do achado 4

Devido à retenção operacional dos dados do Sinesp pelo Serpro, à imposição de exigências contratuais adicionais para o acesso aos dados e à ausência de uma solução tecnológica adequada para esse acesso, atualmente realizada por intermédio do Sinesp-DaaS, **ocorre** restrição ao uso pleno dos dados, **impactando** e comprometendo a tempestividade e a qualidade da Política Pública de Segurança.

Contexto

241. O Serviço Federal de Processamento de Dados (Serpro) atua como parceiro tecnológico importante para o Governo Federal, desempenhando papel fundamental em contratos estabelecidos com o MJSP, especificamente no contexto do Sinesp. Sua contribuição é direcionada para a manutenção e a operacionalização da infraestrutura de dados que suporta as políticas de segurança pública em nível nacional.

242. Um dos pilares da atuação do Serpro com o MJSP é a responsabilidade pelo armazenamento e custódia operacional dos dados do Sinesp. Essa função é essencial para a integridade do sistema, que visa reunir informações cruciais sobre criminalidade, operações policiais e diversos outros elementos, conforme estabelecido na legislação. O Serpro, por meio de seus contratos, garante a base tecnológica para que o Sinesp possa desempenhar seu objetivo de armazenar, tratar e integrar dados para auxiliar na formulação e execução de políticas de segurança pública.

243. Adicionalmente ao armazenamento, o Serpro também está envolvido na gestão do acesso aos dados do Sinesp, com funções previstas em contrato relativas a esse acesso. Parte de sua colaboração inclui o desenho e o desenvolvimento de soluções tecnológicas adequadas para o acesso a essa vasta base de dados. Essa relação contratual permite que o Sinesp, em sua missão de promover a integração de redes e sistemas de dados, mantenha a infraestrutura necessária para a disponibilização das informações.

IV.4.2. Situação encontrada

244. O acesso e o uso dos dados do Sinesp pelo MJSP e pelos entes federados estão sendo restringidos devido às fragilidades operacionais e à imposição de exigências contratuais quantitativas, notadamente no serviço utilizado para o acesso às bases de dados das soluções do Sinesp-DaaS.

IV.4.3. Das causas

Achado 4



Figura 20 - Representação Gráfica das causas do Achado 4.

Fonte: Elaborado pelo TCU.

a) Indisponibilidade, falhas operacionais e deficiências técnicas do Sinesp-DaaS

245. Evidenciou-se que o acesso e o uso dos dados do Sinesp, em especial por meio do DaaS (sigla em inglês para *Data as a Service*), encontram-se comprometidos tanto para o MJSP quanto para os entes federados. Ressalta-se que esse comprometimento afeta em especial os estados que utilizam o Sinesp-PPE e não dispõem de réplica da base localmente, na medida em que dependem integralmente do Sinesp-DaaS para o acesso aos dados de seus próprios BOs registrados.

246. A Secretaria da Segurança Pública do Tocantins (SSP/TO) comunicou internamente a indisponibilidade recorrente do DaaS por meio do Ofício SGD 2024/31009/095051 (de 22 de agosto de 2024, peça 57, p. 1), alertando que essa falha contínua na geração de relatórios resultou em atrasos, comprometeu a produtividade e a tomada de decisões estratégicas durante duas semanas, prejudicando diretamente as rotinas de relatórios de inquéritos policiais.

247. Em um cenário semelhante, a Polícia Civil do Estado de Sergipe (PCSE) relatou, no Ofício 10/2024 (de 20 de agosto de 2024, peça 57, p. 2), “contínuos problemas técnicos na extração de dados” desde meados de julho daquele ano, identificando recorrentes falhas que prejudicam gravemente a coleta das informações em termos de volume de dados, periodicidade e estabilidade.

248. Adicionalmente, a ausência de índices em tabelas-chave no banco de dados, como relatado pela Polícia Civil do Estado de Sergipe, “deteriora a performance das consultas, tornando a busca por informações lenta e ineficaz. Isso afeta diretamente a

capacidade de resposta a situações de urgência e, em alguns casos, inviabiliza a extração completa dos dados necessários”.

249. Tais inconsistências tiveram impacto grave, impedindo a PCSE de atender a demandas com prazos determinados para o envio de dados ao Ministério Público Estadual, que realiza o Controle Externo da Atividade Policial (referente à demanda de julho de 2024).

250. Nesse viés, a análise técnica realizada pela PCSE (Nota Técnica peça 57, p. 3-4) identificou que o modelo de acesso DaaS apresenta problemas estruturais que incluem falhas recorrentes na conectividade, limitação volumétrica na quantidade de dados acessíveis (o que impede análises mais abrangentes) e a ausência de índices em tabelas-chave, deteriorando a performance das consultas e tornando a busca lenta e ineficaz.

251. De forma semelhante, problemas de conectividade devido às falhas recorrentes na conexão ao serviço DaaS comprometeram a continuidade e a eficiência do trabalho foram relatados por diferentes Unidades da Federação, devido à indisponibilidade do sistema de extração de dados (peça 57).

252. Ressalta-se que em entrevistas realizadas pela equipe de auditoria junto a outros gestores de estatística de estados, foram corroboradas essas deficiências narradas pelos estados de Tocantins e Sergipe, especialmente nos casos em que o estado não dispunha da réplica da base localmente. Por exemplo, o Rio Grande do Norte, que utiliza o Sinesp-PPE, relatou alta dependência da conectividade e do desempenho do sistema, por se tratar de uma solução totalmente *web-based*, eventuais instabilidades de rede impactam diretamente o acesso e a operação das unidades estaduais. (peça 104, p. 221-234).

b) Custódia e infraestrutura concentradas no Serpro reduzem a autonomia do MJSP

253. A concentração da infraestrutura no Serpro, sem autonomia técnica por parte do MJSP, limita a atuação da Senasp na mitigação dos problemas operacionais e na adoção de medidas corretivas tempestivas.

254. O contrato 94/2022, em seu Anexo I – A (*Hosting* de Sistemas), estabelece que a custódia integral dos dados do MJSP é de responsabilidade exclusiva do Serpro, detentor de toda a infraestrutura física e lógica (Objeto, itens 1.2 e 2.5, peça 106, p. 9). Ainda assim, os estados podem replicar em base local os bancos de dados relativos às suas informações, de acordo com relato em entrevistas realizadas pela equipe de auditoria junto aos gestores de estatística do estado do Ceará, bem como com gestores da DGI/Senasp e conforme previsão contratual constante do anexo I-G – Serviço de Transferência de Dados (peça 106, p. 68-70).



Figura 21 - Fluxo da dependência tecnológica com Serpro x MJSP.

Fonte: Elaborado pelo TCU.

255. No entanto, a crescente demanda pela utilização do serviço tem provocado problemas recorrentes no sistema, como falhas na geração de relatórios e inconsistências na extração de dados (peça 56, p. 2, c/c itens não digitalizáveis da peça 58), o que prejudica as atividades operacionais e análises conforme relatório de aumento da demanda dos serviços DaaS. Tal arranjo impõe elevada dependência técnica e operacional do MJSP em relação ao Serpro, limitando a autonomia sobre o acesso e a gestão dos dados.

c) Limitações contratuais e modelo de cota compartilhada

256. O modelo DaaS (*Data as a Service*) foi adotado como o serviço a ser fornecido pelo contratado, conforme prevê o Anexo I-F, Dados como Serviço do Contrato 94/2022 (peça 106, p. 64-65), e é um serviço que oferece acesso on-line a bases de dados hospedadas no Serpro, com interface SQL.

257. Entretanto, o limite mensal de uso do Sinesp-DaaS é insuficiente para atender às necessidades do MJSP e dos estados da Federação demandantes dessa solução Sinesp, consoante informação prestada pela Coordenação de Implantação, Suporte e Sustentação do Sinesp (peça 56, p. 2). O instrumento contratual prevê em seu item 5.1 (peça 106, Anexo I – F, Dados como serviço, p. 65), o limite mensal compartilhado de 150.000 milheiros (equivalente a 150 milhões de registros). Esse teto foi ultrapassado em diversos meses entre 2023 e 2025. Abaixo apresentam-se os dados de consumo nos últimos exercícios:

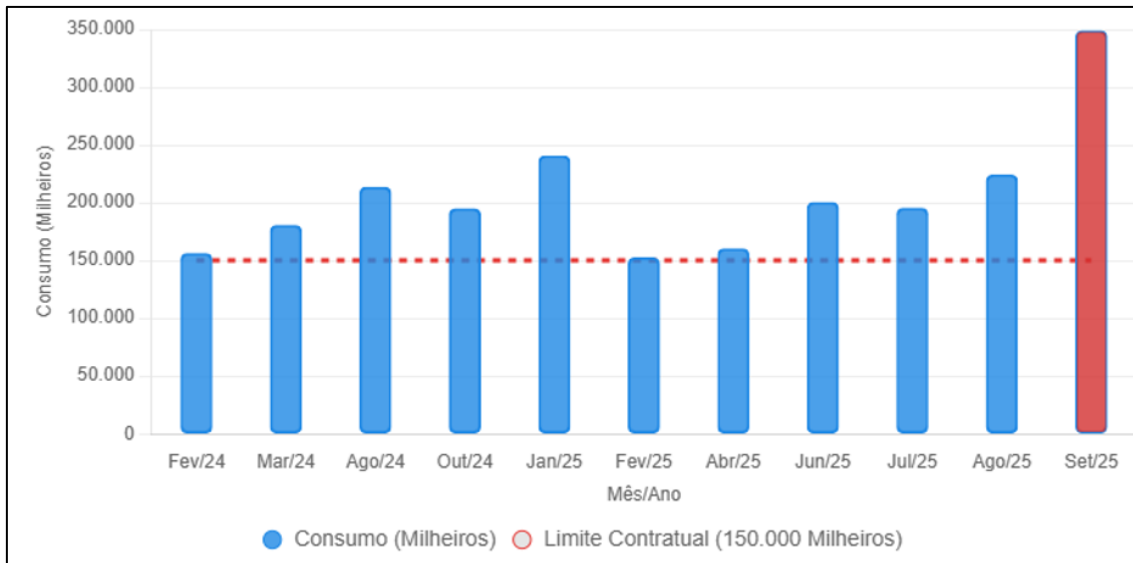


Figura 22 - Consumo de Milheiros Sinesp-DaaS – Anos de 2024 e 2025.

Fonte: Elaborado pelo TCU, a partir de resposta Senasp (peça 56, p. 2, c/c itens não digitalizáveis, planilha eletrônica contendo limites dos dados ultrapassados do DaaS, peça 58)

258. A análise dos dados nos últimos dois anos aponta para um crescimento progressivo do consumo ao longo de 2024 e 2025.

259. Esse crescimento evidencia o aumento da demanda por acesso a dados e sugere um possível subdimensionamento da capacidade contratada frente à expansão do uso das soluções do Sinesp pelos entes federativos, mas principalmente pelo próprio Ministério da Justiça e Segurança Pública, que, por intermédio da Subsecretaria de Tecnologia da Informação e Comunicação (STI), mantém réplica da Base Nacional de Boletins de Ocorrência (BNBO) em infraestrutura local, ampliando de forma significativa a carga de acesso, processamento e consumo de dados.

260. Constatou-se também a impossibilidade de gerenciamento individual, por ente federado, não sendo possível a configuração de cotas individuais por usuário ou por VDB (Visão de Banco de Dados). Em razão disso, o consumo excessivo por um único usuário pode comprometer a totalidade da cota mensal de 150 mil milheiros, impedindo o acesso dos demais até a renovação automática no mês seguinte (peça 56, p. 2). Assim, os próprios usuários precisam gerenciar a quantidade de linhas para evitar consumo excessivo (peça 56, p. 2). O formato de consumo e o gerenciamento de dados pelos estados constam do anexo que trata do serviço de acesso a bases de dados - Anexo I-F - Dados como Serviço - Contrato 94/2022 (SEI 19889140, peça 106, p. 65).

261. A Senasp informou em entrevista realizada (extrato de entrevista com dirigentes da DGI/Senasp, peça 113, p. 10-11) que há negociação de termo aditivo para ampliação imediata da cota de acesso e que medidas mitigadoras voltadas à ampliação e modernização do serviço já foram mapeadas e integram o rol de implementações previstas para o novo contrato em fase de estruturação.

262. Nos termos dos princípios de governança e continuidade do serviço público previstos no parágrafo único do art. 36, da Lei 13.675/2018, que institui a Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social (PNSPDS), as estruturas tecnológicas e os serviços contratados devem assegurar tempestividade, continuidade e confiabilidade,

especialmente nas políticas públicas essenciais, como a de segurança.

263. Da mesma forma, a governança contratual eficaz deve ser apta a prevenir riscos de indisponibilidade e garantir a capacidade de resposta do Estado frente à expansão da demanda por dados e serviços. O modelo contratual baseado em franquia mensal única, sem critérios de rateio entre os entes e sem mecanismos automáticos de escalabilidade, mostrou-se insuficiente frente ao crescimento da demanda.

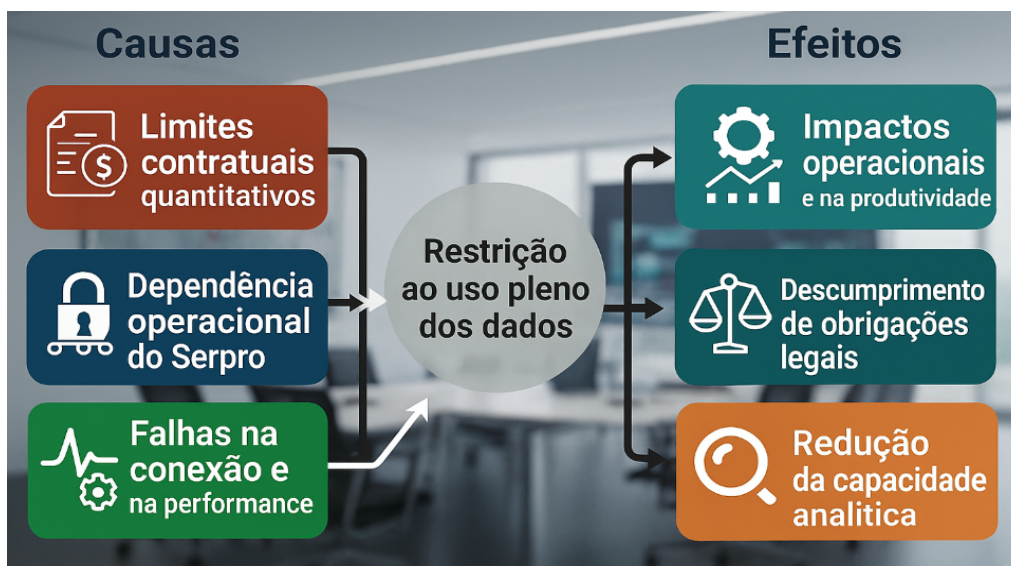


Figura 23 - Restrição ao uso pleno dos dados do Sinesp-DaaS: causas e efeitos.

Fonte: Elaborado pelo TCU.

264. As limitações contratuais e operacionais identificadas comprometem diretamente a execução da política pública de segurança, gerando os seguintes efeitos:

Impactos Operacionais e na Produtividade Institucional

265. As falhas contínuas e a indisponibilidade recorrente do serviço Sinesp-DaaS acarretam prejuízos diretos às rotinas operacionais e administrativas das instituições de segurança pública que utilizam essa solução do Sinesp. As limitações de acesso e instabilidade do sistema têm resultado em atrasos significativos na geração de relatórios e na queda de produtividade das equipes, comprometendo a execução tempestiva das atividades cotidianas.

266. Verificou-se, ainda, prejuízo às rotinas de investigação policial, em virtude da impossibilidade de acesso a informações úteis à instrução de inquéritos e relatórios. Essa deficiência técnica reflete-se também no comprometimento da tomada de decisão, uma vez que a indisponibilidade e a inconsistência dos dados dificultam a definição de estratégias e a adoção de medidas baseadas em evidências atualizadas.

267. Como efeito adicional, identificou-se dificuldade no cumprimento das metas institucionais. As falhas persistentes no DaaS impactam também a utilização dos dados, prejudicando a estabilidade, o volume e a periodicidade das informações registradas nas bases policiais, de acordo com o relatado em comunicação das Secretarias de Segurança Pública do Tocantins e do Sergipe (peça 57), o que, por consequência, compromete os indicadores de desempenho e o monitoramento de políticas públicas.

Consequências no Cumprimento de Obrigações Legais e Interinstitucionais

268. As falhas de conectividade e inconsistências sistêmicas no Sinesp-DaaS também têm reflexos sobre o cumprimento de obrigações legais e o relacionamento institucional das polícias com órgãos de controle e de fiscalização.

269. Constatou-se o comprometimento de prazos legais para o envio mensal de dados a órgãos externos, a exemplo do Ministério Público Estadual, que faz o controle externo da atividade policial. Como registrado no Estado de Sergipe, a impossibilidade de atendimento a demandas específicas, como a solicitação do Ministério Público referente ao mês de julho de 2024, decorreu diretamente das falhas operacionais do DaaS (peça 57, p. 2).

Restrições à Capacidade Analítica e ao Desempenho Técnico

270. Do ponto de vista técnico, as falhas recorrentes de conectividade ocasionam perda de produtividade e atrasos no processamento das consultas, enquanto as limitações volumétricas de acesso impedem a realização de análises abrangentes e aprofundadas, especialmente em operações que demandam grandes volumes de informações integradas.

271. Ademais, a ausência de índices em tabelas-chave compromete a performance das consultas, tornando a busca por informações lenta, ineficaz e, em alguns casos, inviável. Essa baixa performance tem levado à impossibilidade de extração completa dos dados necessários, limitando a atuação em situações de urgência operacional conforme informações prestadas pela Polícia Civil do Estado de Sergipe (peça 57, p. 4).

272. Diante do exposto, **propõe-se recomendar**, com fundamento no art. 11 da Resolução-TCU 315, de 2020, e considerando os princípios da economicidade, eficiência, continuidade do serviço público e racionalidade administrativa, ao Ministério da Justiça e Segurança Pública (MJSP), bem como o art. 72, inciso I, da Lei 14.133/2021, no âmbito da gestão do contrato n.º 94/2022, firmado com o Serpro, referente à prestação do serviço de Dados como Serviço (Sinesp-DaaS), que realize estudo técnico preliminar (ETP) para dimensionar adequadamente o Sinesp-DaaS e negocie com o Serpro a revisão das cláusulas contratuais que impõem restrições quantitativas excessivas ou geram dependência operacional desproporcional, de modo a garantir a continuidade e disponibilidade das bases de dados de segurança pública acessadas por intermédio do Sinesp-DaaS.

IV.5 Integração e Interoperabilidade do Sinesp: Caminhos para Melhorar a Eficiência e Confiabilidade dos Dados e Informações de Segurança Pública no País

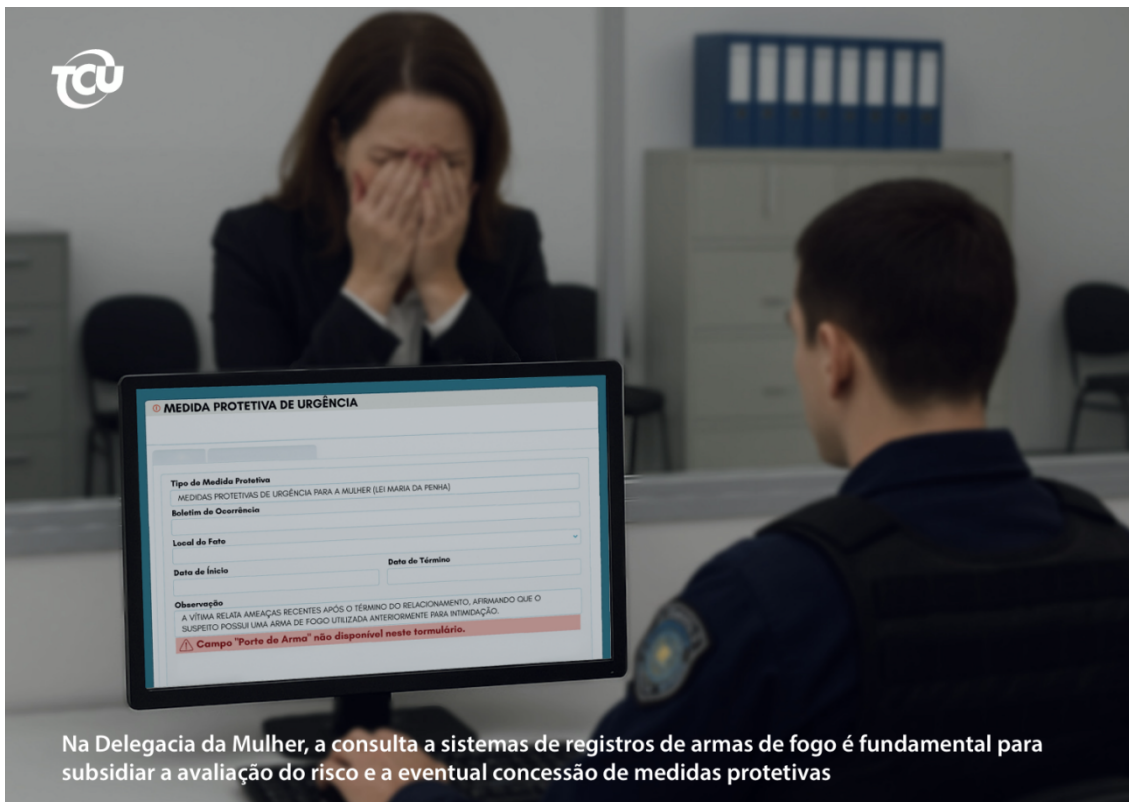


Figura 24 - Medida protetiva na delegacia da mulher.

Fonte: Elaborado pelo TCU.

273. Nas delegacias da mulher, é necessário preencher um formulário de análise de riscos para avaliar a necessidade de concessão de medidas protetivas. Nesse processo, a consulta a sistemas que registram informações sobre armas de fogo é fundamental. Caso o suspeito de violência doméstica possua uma arma de fogo, o risco para a vítima aumenta significativamente, influenciando diretamente a decisão sobre a proteção necessária. Essa integração, portanto, não apenas otimiza o trabalho policial, mas também contribui para a segurança e proteção das vítimas (peça 109, p. 5, pergunta 8 – Entrevista – MT).

IV.5.1 Síntese do Achado 5

274. **Devido** à dispersão de dados e à falta de integração entre sistemas relevantes (como o ABIS, dados cadastrais, dados de contato, dados de CNH, fotos e dados de qualificação do TSE, BNMP, Sinarm e Sigma, RENACH e Renavam, e dados de endereços de pessoas), **ocorre** a fragmentação das informações essenciais a investigações policiais estaduais e formulação de políticas públicas, **impactando** a eficácia da atividade investigativa e a efetividade das ações de segurança.

IV.5.2. Situação encontrada

275. Os levantamentos realizados pelos TCEs e TCDF junto às corporações civis, militares e periciais integrantes da estrutura da Segurança Pública dos estados revelaram ampla demanda por integração a sistemas federais e assimetrias de acesso entre unidades da federação (entrevistas realizadas junto às forças de segurança dos entes federados que aderiram à Ação de Controle 42 da Rede Integrar e disponibilizadas à equipe de auditoria – peça 104).

276. Tal cenário compromete o disposto no art. 5º da Lei 13.675/2018, que institui o Sistema Único de Segurança Pública (SUSP) e estabelece o compartilhamento de informações como princípio estruturante para a gestão integrada das políticas de segurança pública (inciso VIII), bem como o Decreto 10.046/2019 que reforça os princípios de interoperabilidade e padronização de dados no âmbito da administração pública.

IV.5.3. Das causas

Achado 5



Figura 25 - Representação Gráfica das causas do Achado 5.

Fonte: Elaborado pelo TCU.

277. A partir da análise das entrevistas realizadas pelos Tribunais de Contas Estaduais (TCEs) com representantes das forças de segurança (peça 104), constatou-se que o Sinesp não está integrado a sistemas e bases de dados de interesse da segurança pública. Assim, no Apêndice V deste relatório, apresentam-se as principais demandas dos estados entrevistados de integração de bases de dados e sistemas ao Sinesp.

278. Entre os sistemas federais mais demandados, fundamentais para a identificação de criminosos, rastreamento de armas e cruzamento de evidências periciais, estão:

- ABIS (Solução Automatizada de Identificação Biométrica);
- Banco de Perfis Genéticos e Balísticos;
- BNMP 3.0 (Banco Nacional de Mandados de Prisão);
- Infopen ou sistemas prisionais relacionados (como o Senapen/Sisdepen), importantes para a investigação e controle de apenados;

- Sinarm e Sigma (Sistemas de Armas).

279. No Rio Grande do Sul, a integração com o ABIS para uso na resolução de casos papiloscópicos está em curso pelo Instituto-Geral de Perícias (peça 104, p. 294). Em Pernambuco e no Rio Grande do Norte, ocorre a ausência de integração com sistemas prisionais, como Siapen/Depen e Sisdepen, o que impede o acompanhamento de apenados e o controle de medidas cautelares (peça 104, p. 231 e 237).

280. No Rio Grande do Norte, foi destacada ainda que essa falta de integração em tempo real com sistemas prisionais, impede o acesso imediato, via PPE, ao status prisional de indivíduos, como regime, liberdade condicional, uso de tornozeleira eletrônica e data da soltura (peça 104, p. 231).

281. Em Goiás, as forças de segurança apontaram a falta de interoperabilidade com sistemas como Sigma, SERP, BNMP, Caged (peça 104, p. 5, 6, 13 e 16).

282. No Distrito Federal, a SSP/DF ressalta a demanda por acesso via API a bases federais (CNH, dados de qualificação do TSE, Sinarm, Sigma e dados cadastrais da Receita Federal) (peça 104, p. 189 e 190, itens 4 e 6). Por sua vez, a PM/DF ressalta a importância da base de dados de biometria do TSE, como relevante para suas atividades (peça 104, p. 178).

283. Nesse sentido, visando apurar o nível de integração existente desses sistemas e bases ao Sinesp, solicitou-se à Senasp a “Relação de sistemas relevantes para investigações policiais (ABIS, BNMP, BNPB/SINAB, BNPG/RIBPG, Sinarm, Sisdepen e Sigma) que já estão integrados ao Sinesp como plataforma tecnológica, com indicação do tipo e nível de integração existente (plena, parcial, apenas consulta etc.)” (peça 44, p. 3).

284. Em resposta, a DGI/Senasp informou que os sistemas atualmente integrados ao Sinesp mediante comunicação de serviços (APIs) e seus respectivos níveis de integração são os seguintes (peça 81):

- BOs das Polícias Cíveis, Militares e Corpos de Bombeiros – plena;
- Banco Nacional de Medidas Penais e Prisões (BNMP) – apenas consulta;
- Celular Seguro – parcial;
- Receita Federal – CPF e CNPJ – parcial;
- Córtex (Pessoas, Veículos, Cartórios) – apenas consulta;
- Senatran (acesso aos bancos RENACH e RENAVAM) – apenas consulta;
- Sistema Nacional de Passaportes (Sinpa) – não informado (vide anexo dos Comentários do Gestor, peça 144);
- Sistema de Gerenciamento Militar de Armas (Sigma) – apenas consulta;
- Sistema Nacional de Armas (Sinarm) – apenas consulta;
- Secretaria Nacional de Políticas Penais (Sisdepen) – parcial;
- Sistema de Intercâmbio de Informação de Segurança do Mercosul (Sisme) – parcial;
- Desaparecidos – plena;
- RAIS/Caged – parcial.

285. Em síntese, no estágio atual, sistemas federais como ABIS, Infopen/Sisdepen, BNMP, Sigma e Sinarm não estão plenamente integrados à plataforma tecnológica do Sinesp.

286. Desse modo, sistemas importantes, como o Sinarm, podem não estar disponíveis em função dessa ausência de integração, por exemplo, quando necessário preencher um formulário de análise de riscos para avaliar a necessidade de concessão de medidas protetivas (v. parágrafo 273). Reforça-se que especificamente em relação ao Sinarm, a Senasp informou que está em processo de integração junto à Polícia Federal (peça 51, p. 13-14).

287. A ausência de uma integração tecnológica plena desses e outros sistemas no Sinesp tem levado à adoção de acordos bilaterais entre a União e os estados como mecanismo principal de integração, conforme esclarecido à equipe de fiscalização durante visita técnica ao MJSP. Esse arranjo fragmentado, quando comparado à disponibilização na plataforma do Sinesp, produz esforços técnicos e negociais redundantes, bem como assimetrias de acesso às bases federais, ficando sujeitas à capacidade de negociação de cada ente.

288. Como efeito imediato, a limitação no acesso e na integração das bases de dados compromete a eficiência operacional das forças de segurança estaduais, que necessitam recorrer a múltiplas consultas manuais ou acordos pontuais para obter informações importantes para as atividades das forças policiais.

289. Ademais, indagou-se à Senasp sobre a situação atual (cronogramas, orçamento, responsáveis) das iniciativas de integração em andamento dos diversos sistemas e bases federais (peça 44, p. 3-4).

290. Em resposta (peça 51, p 15-17), a Senasp informou que: (i) quanto aos cronogramas, não há deliberação sobre plano previamente definido, pois os prazos são dinâmicos e variam conforme a complexidade das tarefas, os atores envolvidos e as condições contratuais; (ii) quanto aos orçamentos, não há custos diretos para a Senasp, uma vez que as despesas já estão contempladas no Contrato 94/2022, caracterizando custos indiretos; e (iii) quanto aos responsáveis, no âmbito da Senasp, a Diretoria de Gestão e Integração de Informações (DGI) é a unidade responsável, cabendo à Coordenação-Geral de Gestão e Integração de Dados (CGGI) as tratativas negociais e à Coordenação-Geral do Sinesp as atividades técnicas de integração.

291. A resposta da Senasp indica um arranjo definido (DGI como responsável, CGGI nas tratativas negociais e Coordenação-Geral do Sinesp na frente técnica) e traz um ponto favorável: a ausência de custos diretos adicionais, pois as despesas já estão cobertas pelo Contrato 94/2022, o que dá lastro orçamentário às integrações. Contudo, a inexistência de um plano previamente deliberado, com prazos, marcos intermediários e prioridades por sistema, reduz significativamente a previsibilidade e, por consequência, as chances de sucesso e de entrega dessa integração tecnológica.

292. É válido destacar que, no âmbito do Acórdão 2.649/2022-TCU-Plenário (Relator: Ministro Weder de Oliveira), o TCU já havia feito recomendações à Senasp para que fossem implementadas e disponibilizadas soluções de interoperabilidade e compartilhamento de dados aos usuários dos sistemas Sinarm, Sigma e Sinesp. Essas recomendações estão expressas no subitem 9.5 do referido Acórdão.

293. Contudo, em monitoramento recente realizado pela AudDefesa, no âmbito do processo TC 031.502/2022-9, foi constatado que a implementação e a disponibilização dessas soluções ainda não foram concretizadas. Essa constatação reforça a necessidade de que o TCU adote novas medidas para assegurar que essas ações sejam efetivadas.

294. Portanto, considerando o impacto direto que a interoperabilidade e o compartilhamento de dados têm na eficiência e eficácia das ações de segurança pública e investigação criminal, **propõe-se determinar** ao Ministério da Justiça e Segurança Pública (MJSP), com fundamento no art. 7º, § 3º, inciso I, e § 4º, da Resolução-TCU 315, de 2020, nos arts. 6º, inciso I, 7º, 8º, inciso I, alínea “b”, e 36, inciso III, da Lei 13.675, de 2018, e no art. 3º, inciso III, do Decreto 10.046, de 2019, que, no prazo de 180 (cento e oitenta) dias, apresente plano de ação destinado à integração, na plataforma tecnológica do Sinesp, de bases de dados e sistemas relevantes para segurança pública (por exemplo, dos sistemas ABIS, CórteX, Sigma/Sinarm, BNMP 3.0 e do módulo de Biometria do TSE), contendo as ações a serem tomadas, os responsáveis pelas ações e os prazos para implementação.

IV.6 Sinesp-VDE como solução transitória: recurso intermediário até que a extração de estatísticas seja feita diretamente da Base Nacional de BOs

IV.6.1 Síntese do Achado 6

295. **Devido** à baixa desagregação de dados, heterogeneidade de dados entre UFs e ausência de mecanismos sólidos de conferência dos dados reportados pelos estados no Sinesp-VDE **ocorreu** a impossibilidade de garantir a veracidade, completude e integridade dos dados, **impactando** negativamente a avaliação das forças de segurança, no planejamento governamental, na formulação de políticas públicas baseadas em evidências e no cálculo da taxa de elucidação de crimes.

Contextualização

296. O Sinesp-VDE (Validador de Dados Estatísticos) é uma das soluções da Plataforma Sinesp criada para inserção, consolidação, homologação/validação e consulta dos Dados Nacionais de Segurança Pública. Esses dados são informados mensalmente pelos Gestores Estaduais de Estatística das 27 UFs, com disponibilização pública regular no portal do MJSP. O objetivo é garantir padronização e comparabilidade nacional para apoiar diagnóstico, gestão e transparência.

297. Para coleta e envio, o VDE organiza as 28 categorias de dados em nove formulários temáticos (p.ex., “Vítimas por sexo e municípios”; “Ocorrências”; “Quantidade de armas por tipo”; “Mandados por município”; “Atendimento/Documentos” de CBM). Cada UF opera perfis de usuário (visualizador, cadastrador, homologador), sendo este último responsável pela conferência e homologação local.¹⁹

298. O “Mapa da Segurança Pública” é a publicação anual do MJSP que sistematiza e publiciza esses indicadores em séries e análises. Trata-se do principal

¹⁹ <https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/sua-seguranca/seguranca-publica/diretoria-de-gestao-e-integracao-de-informacoes-1/produtos/vde>

relatório oficial divulgado ao público, derivado dos Dados Nacionais de Segurança Pública consolidados no Sinesp VDE. Na mesma linha, o MJSP divulga as “Bases de Dados” e as “Notas Metodológicas dos Gestores Estaduais” (2015–2025), nas quais as UFs descrevem métodos, prazos de consolidação e particularidades locais (ex.: data de corte, tratamento de registros e limites de cruzamentos)²⁰.

IV.6.2. Situação encontrada

299. Verificou-se que, no arranjo atual do Sinesp-VDE, não é possível assegurar a veracidade, a completude e a integridade dos dados enviados pelas Unidades Federativas e consolidados nacionalmente. Essa situação será evidenciada a seguir, na análise das causas do achado.

IV.6.3. Das causas

Achado 6



Figura 26 - Representação Gráfica das causas do Achado 6.

Fonte: Elaborado pelo TCU.

a) Baixa desagregação de dados

300. Do ponto de vista normativo, o Sinesp-VDE é fundamentado pela Resolução ConSinesp 6/2021 e pela Portaria 229/2018, as quais, no que foi examinado, mostram-se aderentes em sua configuração atual, ele se mostra aderente. Esses atos, contudo, não definem o patamar de desagregação necessário para verificação independente e análise substantiva.

301. No conjunto analisado, a granularidade temporal encontra-se no nível mensal (data de referência do primeiro dia do mês) e a espacial, embora por vezes chegue ao município, é frequentemente apenas estadual em diversos formulários (peça 66 – planilha de dados do VDE²¹).

²⁰ <https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/sua-seguranca/seguranca-publica/estatistica>

²¹ <https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/sua-seguranca/seguranca-publica/estatistica/dados-nacionais-1/base-de-dados-e-notas-metodologicas-dos-gestores-estaduais-sinesp-vde-2022-e-2023>

b) Heterogeneidade de dados entre UFs

302. A equipe de auditoria examinou as Notas Metodológicas dos Gestores Estaduais disponibilizadas no portal do MJSP²² e identificou heterogeneidade relevante de metodologia entre as UFs, com impacto direto na comparabilidade e na consolidação nacional.

303. A título de exemplo, listam-se aqui alguns exemplos de divergências nas classificações. As notas metodológicas indicam que Minas Gerais computa como “homicídio doloso” todos os homicídios consumados sem diferenciar doloso de culposo. Essa prática contraria a Portaria MJSP 229/2018, art. 3º, que distingue categorias — “Homicídio” (inciso I) exclui crimes culposos; “Homicídio culposo” (inciso VI) e “Homicídio culposo de trânsito” (inciso VII) são classes próprias — e a Resolução ConSinesp 6/2021, art. 3º, § 1º, que lista as naturezas em categorias distintas.

304. Mato Grosso inclui “morte por intervenção de agente do Estado” dentro de homicídio doloso. Essa agregação fere a Portaria 229/2018, art. 3º, inciso V, e a Resolução ConSinesp 6/2021, art. 3º, § 1º, que tratam a “morte por intervenção de agente do Estado” como classe específica.

305. Ceará exclui mortes ocorridas em unidades prisionais da estatística de homicídio doloso. Não há qualquer ressalva normativa para exclusão por local de ocorrência: a Portaria 229/2018, art. 3º, inciso I, define homicídio como “morte de alguém em que há indício de crime”, e o art. 5º determina que se considere “o lugar em que ocorreu a ação e não o local da morte”, sem excepcionar estabelecimentos prisionais. Logo, a exclusão é incompatível com a Portaria.

306. Minas Gerais e Pernambuco excluem “estupro de vulnerável” do indicador “estupro”. Isso contraria a própria descrição do dado do Sinesp, que inclui explicitamente “os praticados contra vulnerável”, conforme a base oficial de dados e notas metodológicas, alinhadas ao Anexo da Resolução ConSinesp 6/2021 (art. 4º, caput e § 1º).

307. Bahia considera “todos os tipos de veículos” na rubrica de roubo e furto de veículo (com poucas exceções), e Minas Gerais inclui embarcações nessas estatísticas. Ambas as práticas divergem do escopo normativo do indicador, que restringe o cômputo a “veículo automotor terrestre” em roubo e furto de veículo, conforme a definição oficial do Sinesp publicada pelo MJSP (Anexo da Resolução ConSinesp 6/2021).

308. Por fim, importa fazer uma breve consideração sobre a transparência dos dados em formato muito desagregado. Embora a transparência e o acesso a dados sejam princípios fundamentais para a promoção de políticas públicas baseadas em evidências e para o fortalecimento do controle social, é importante reconhecer que nem todos os dados podem ser divulgados no maior nível de desagregação existente. Essa limitação é necessária para evitar que o excesso de transparência acabe gerando consequências negativas, que podem superar os benefícios esperados.

309. Por exemplo, a divulgação de dados sobre crimes em áreas muito específicas pode levar à desvalorização de imóveis em regiões temporariamente mais violentas, prejudicando economicamente os moradores e dificultando a recuperação dessas áreas.

²² <https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/sua-seguranca/seguranca-publica/estatistica/dados-nacionais-1/base-de-dados-e-notas-metodologicas-dos-gestores-estaduais-sinesp-vde-2022-e-2023>

Da mesma forma, informações detalhadas sobre furtos e roubos de veículos podem influenciar negativamente o mercado de seguros, resultando em aumento dos preços para determinados modelos de carros ou regiões específicas, penalizando injustamente os proprietários.

310. Outro exemplo é a divulgação de dados sobre armas apreendidas por delegacia. Se essas informações forem disponibilizadas de forma muito detalhada, podem ser utilizadas por criminosos para planejar roubos a delegacias específicas, visando a obtenção de armamento apreendido.

311. Assim, é importante que haja um equilíbrio entre a transparência e a proteção de informações sensíveis. Dados que possam ser utilizados de forma prejudicial por criminosos, ou que possam gerar impactos econômicos e sociais negativos, devem ser tratados como sigilosos ou divulgados apenas em níveis de agregação mais elevados. Isso significa que, para o público em geral, o acesso a esses dados deve ser limitado a informações consolidadas, que preservem a privacidade e a segurança das pessoas e instituições envolvidas.

312. Noutra linha, mas ainda reforçando esta causa, relevante destacar a importância da articulação federativa, que desempenha um papel crucial na harmonização de nomenclaturas e metodologias entre os estados. A ausência de uniformidade nas classificações e metodologias, como exemplificado acima, compromete a comparabilidade dos dados entre as Unidades Federativas (UFs) e dificulta a consolidação nacional, prejudicando a formulação de políticas públicas integradas e eficazes.

313. Nos trabalhos realizados pelos Tribunais de Contas dos Estados (TCEs), verificaram-se pequenas divergências entre os dados do VDE e a base de BOs dos estados, consoante informações apresentadas por equipes de auditoria dos TCEs no Painel de Referência realizado no TCU, para validação dos achados. Essas discrepâncias reforçam a necessidade de uma articulação mais robusta entre os entes federativos, com o objetivo de alinhar conceitos, nomenclaturas e metodologias.

314. A padronização metodológica e a clareza na nomenclatura são essenciais para garantir que os dados sejam interpretados de forma uniforme e que as estatísticas reflitam com precisão a realidade de cada estado. Além disso, a articulação federativa pode facilitar a troca de boas práticas e a resolução de conflitos metodológicos, promovendo maior eficiência na gestão da segurança pública.

315. Portanto, é imprescindível que os estados, em conjunto com o MJSP, invistam em iniciativas de cooperação técnica, como as tratadas nos Achados 1 e 2, visando à construção de uma base de dados nacional mais coesa e confiável, a fim de fortalecer as estatísticas voltadas à formulação de políticas públicas.

316. No entanto, considerando os encaminhamentos já apresentados nos Achados precedentes, não serão apresentadas novas propostas.

c) Ausência de mecanismos sólidos de conferência dos dados reportados pelos estados no Sinesp-VDE.

317. Para que esses objetivos do Sinesp previstos no art. 36 da Lei 13.675/2018 sejam alcançáveis, os dados produzidos no âmbito do Sinesp-VDE precisam ser

confiáveis. Porém, atualmente, não há mecanismos sólidos de conferência dos dados reportados, pois não é possível verificar a veracidade, a completude e a integridade desses dados.

318. Em resposta ao TCU no âmbito de fiscalização precedente que avaliou aspectos referentes ao VDE (peça 41, p.7-8, pergunta 20, TC 037.642/2023-5), ratificada nesta Auditoria durante as visitas técnicas ao MJSP, a Senasp informou que, após o recebimento, os dados nacionais de segurança pública, enviados pelas Unidades Federativas e consolidados no Sinesp-VDE, passam por tratamento básico, para que estejam livres de erros óbvios, envolvendo a verificação de valores ausentes, correção de erros de digitação e identificação de outliers, com acionamento das UFs para correções, quando necessário. Entretanto, esse procedimento não permite verificar se as informações fornecidas estão completas ou se são verdadeiras.

319. Essa falta de mecanismos para verificar a qualidade dos dados gera uma baixa confiabilidade das informações produzidas a partir deles. Isso pode comprometer o planejamento das políticas de segurança pública e a eficiência na alocação de recursos para combater a criminalidade violenta.

320. Nos estados que utilizam o sistema PPE para registrar seus BOs, constatou-se durante os trabalhos de campo, que as extrações realizadas para alimentar o Sinesp-VDE podem ser conferidas diretamente com os dados de origem, possibilitando uma verificação mais robusta da consistência das informações.

321. Por outro lado, consoante verificado durante a execução, nos estados que operam com sistemas próprios e consolidam BOs por meio do Sinesp-Integração, essa conferência direta (via sistema, pela DGI) não é viável. Nessas situações, os dados enviados ao VDE resultam de processos de consolidação interna nos sistemas estaduais, sem que haja possibilidade de extração ou comparação simples com os registros originais. Contudo, seria possível a verificação da veracidade dos dados, por exemplo, por auditorias, por técnicas de amostragem, por verificação automatizada dos dados etc.

322. Não obstante, importante destacar que a própria Senasp reconhece (peça 75) que o Sinesp-VDE tem caráter provisório e que deveria contemplar integração automática com o Sinesp-Integração, para a coleta e validação de estatísticas criminais. Assim, as estatísticas poderão ser extraídas diretamente da BNBO, mantida no Sinesp-Integração.

323. Nessa configuração, não haveria necessidade de cada estado consolidar dados localmente e enviar periodicamente informações ao nível federal (vide nesse sentido fluxo dos dados – parágrafos 18-22), uma vez que o Sinesp-Integração já conteria, em formato padronizado e estruturado, todos os BOs registrados no país. Assim, o VDE cumpre hoje uma função transitória de consolidação, até que o Integração atinja maturidade para assumir integralmente a produção estatística. Para que essa transição se concretize, no entanto, as deficiências apontadas no Achado 1 desta auditoria precisam ser sanadas, de forma que as estatísticas nacionais possam ser extraídas diretamente a partir da base de BOs, tornando desnecessário o Sinesp-VDE como sistema paralelo de validação e consolidação de dados estatísticos.

Proposta de encaminhamento:

324. Considerando o exposto, a equipe de auditoria avalia que não cabe propor encaminhamentos específicos relacionados ao Achado 6 (Risco 15). As fragilidades aqui

identificadas — baixa desagregação, heterogeneidade entre UFs e ausência de mecanismos sólidos de conferência no Sinesp-VDE — reforçam, em essência, o caráter provisório do VDE e a necessidade de transição para o modelo em que as estatísticas nacionais de segurança pública sejam geradas a partir do Sinesp-Integração, o que será possível quando sanadas as deficiências apontadas no Achado 1 desta auditoria. Dessa forma, entende-se que o enfrentamento efetivo dessas fragilidades depende diretamente da plena implementação dos encaminhamentos já tratados no Achado 1. Tais melhorias permitirão a extração direta de estatísticas mais confiáveis a partir do Sinesp-Integração.

IV.7 Insuficiência do Quadro Técnico da Senasp e Alta Dependência de Servidores Mobilizados na Gestão do Sinesp

Síntese do Achado 7

325. **Devido** à predominância de servidores mobilizados na gestão do Sinesp e à desproporção entre a estrutura de pessoal da DGI/Senasp e o porte nacional do sistema, **ocorreu** cenário de alta rotatividade, com sucessivos pedidos de retorno, aposentadorias e desligamentos, **impactando** negativamente a continuidade operacional, a retenção de conhecimento técnico e a capacidade de sustentar, com estabilidade e previsibilidade, a expansão, a maturidade do Sinesp em escala nacional.

Achado 7

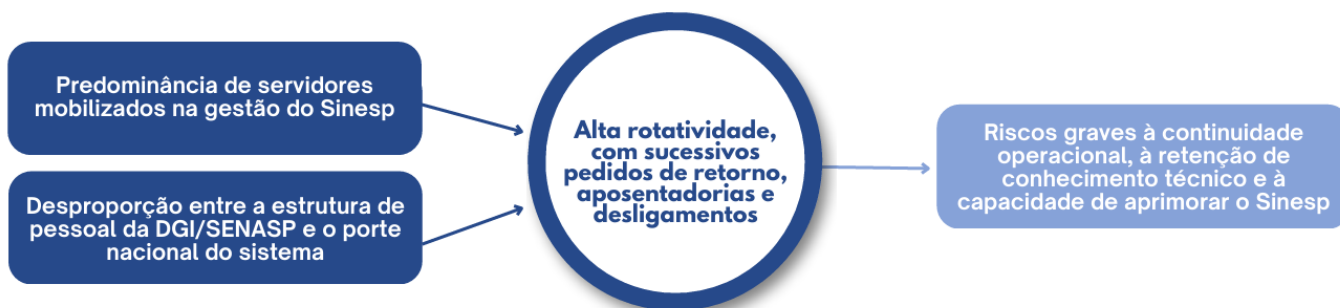


Figura 27 - Representação Gráfica das causas do Achado 7.

Fonte: Elaborado pelo TCU.

326. A gestão do Sinesp é desempenhada, em sua maioria, por servidores mobilizados pelos estados, sem garantia de permanência no quadro federal. Todavia, justamente em razão do elevado comprometimento, domínio técnico e da relevância desses profissionais, por estarem sujeitos ao retorno imediato às suas unidades de origem, há risco de descontinuidade dos serviços.

327. Conforme informações apresentadas no organograma atualizado pelo Decreto 12.543, de 1º de julho de 2025 (peça 79, p. 1), o efetivo total responsável pela gestão do Sinesp é composto por 62 profissionais, distribuídos da seguinte forma: 4 servidores efetivos do Ministério da Justiça e Segurança Pública (MJSP), 8 servidores comissionados, 42 servidores mobilizados provenientes dos estados, 5 servidores terceirizados e 3 estagiários, além de cargos comissionados que exercem funções de coordenação e apoio estratégico. Essa composição evidencia a predominância de

servidores mobilizados no quadro funcional, reforçando a dependência estrutural da Senasp em relação a vínculos temporários e não pertencentes ao seu corpo permanente.

328. Constatou-se também o excesso de pedidos de retorno de servidores mobilizados da Diretoria de Gestão e Integração de Informações (DGI) da Senasp aos seus estados de origem: no período compreendido entre junho de 2022 e agosto de 2025, ocorreram ou estão previstas 20 desmobilizações. (peça 79, p. 2-4).

329. Esse volume expressivo de desligamentos frente ao total de servidores do quadro, em um intervalo de apenas três anos evidencia a alta rotatividade do quadro de servidores mobilizados, reforçando o risco de descontinuidade operacional e de perda de conhecimento técnico na gestão do Sinesp, especialmente diante da ausência de mecanismos institucionais de retenção ou substituição tempestiva de profissionais.

330. Nesse contexto, destaca-se a edição da Portaria Senasp/MJSP 627, de 21 de julho de 2025, que estabelece procedimentos mais detalhados para a mobilização, prorrogação (limitada a até dois anos, com possibilidade de extensão ministerial), desmobilização e afastamentos de servidores.

331. Entretanto, tal normativo se mostra insuficiente para mitigar os riscos de descontinuidade e perda de conhecimento técnico na gestão do Sinesp. Embora refine o fluxo processual — como a exigência de Pesquisa de Segurança de Pessoal, relatórios de atividades, controle de diárias e critérios para colaboração eventual de especialistas —, a norma mantém a dependência estrutural de vínculos temporários.

332. Além disso, conforme o art. 52, a desmobilização pode ocorrer a qualquer tempo e em caráter discricionário, a pedido do mobilizado, do órgão de origem, por interesse da Administração, sem prever mecanismos de retenção obrigatória, transição de conhecimento ou incentivos para permanência, o que não impede a alta rotatividade observada (20 desmobilizações entre 2022 e 2025). O normativo também não aborda lacunas como a ausência de requisitos técnicos em concursos públicos para cargos efetivos, nem equilibra a desproporção entre o efetivo predominantemente mobilizado.

333. Ademais, o Sinesp figura como Ação Estratégica do Plano Nacional de Segurança Pública (AE7), incluindo-se nas ações estruturantes, o que evidencia a expectativa de alcance nacional, padronização e interoperabilidade de alto nível. Tal ambição institucional contrasta com a capacidade atual da DGI/Senasp.

334. Nessa linha, observa-se que a estrutura hoje disponível é comparável, em porte, à de unidades estaduais (a exemplo do Mato Grosso, já mencionada no Achado 1), embora a DGI seja responsável por coordenar uma plataforma que deve atender, simultaneamente, às 27 UFs e a múltiplos órgãos federais.

335. Portanto, **propõe-se recomendar** ao Ministério da Justiça e Segurança Pública, com fundamento no art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, que avalie a conveniência e a oportunidade do redimensionamento organizacional da DGI/Senasp, com vistas a compatibilizar a estrutura de pessoal às responsabilidades e ao escopo nacional do Sinesp, mitigando riscos de descontinuidade e de perda de conhecimento técnico.

III. CONCLUSÃO

336. Em cumprimento à deliberação constante em Despacho de 24/06/2025 do

Min. Benjamin Zymler (TC 011.124/2025-3), realizou-se auditoria operacional no Ministério da Justiça e Segurança Pública, no período de 27/06/2025 a 28/11/2025, com o objetivo de avaliar a eficiência, a efetividade e a governança dos processos de recepção, tratamento, integração e compartilhamento de dados no Sistema Nacional de Informações de Segurança Pública (Sinesp), identificar possíveis fragilidades e propor melhorias que assegurem a confiabilidade, a tempestividade e a utilidade das informações para o planejamento e a execução de políticas de segurança pública.

337. Em políticas públicas, dados são fundamentais — eles ajudam a entender melhor as necessidades da população, estabelecer prioridades, direcionar recursos de forma inteligente e acompanhar os efeitos das ações adotadas. Isso é ainda mais importante quando se trata de segurança pública, em que o cenário é complexo e exige respostas articuladas baseadas em análise de dados consistente.

338. A partir dessa perspectiva, foram identificados sete achados de auditoria, todos baseados em riscos identificados já na etapa de planejamento (conforme metodologia do Apêndice III).

339. O primeiro achado trata da incompletude de dados criminais na base nacional de registros de BOs. As causas dessa constatação vão desde o não envio ou envio insuficiente de dados pelos estados, a falta de exigências legais para que todos os registros sejam enviados, deficiências de mecanismos de recepção e extração, até a ausência de integração de outros documentos relevantes do Inquérito.

340. O segundo achado pode ser considerado uma das causas da incompletude identificada no achado anterior, mas é tratado separadamente por um recorte temático. Enquanto o Achado 1 trata mais de aspectos operacionais, o segundo achado trata de problemas de governança e de articulação federativa, que concorrem para a reduzida interoperabilidade de sistemas e baixa integração de dados. Muitos estados usam seus próprios sistemas, mais adaptados às suas realidades. Além disso, os canais de articulação entre União e estados — inclusive o Conselho Gestor do Sinesp (ConSinesp) — têm atuado de forma limitada, sem conseguir garantir padronização e interoperabilidade.

341. O terceiro achado demonstra que os incentivos financeiros oferecidos pelo FNSP não são suficientes para a melhoria da qualidade dos dados no Sinesp.

342. O quarto achado identifica barreiras operacionais e contratuais ao uso pleno dos dados do Sinesp, especialmente via o serviço Sinesp-DaaS. Foram identificados problemas frequentes como indisponibilidades no sistema, dificuldade de acesso e desempenho abaixo do esperado, agravados por um modelo rígido de franquia compartilhada e pela dependência tecnológica do Serpro.

343. O quinto apresenta a baixa integração entre o Sinesp e outras bases federais importantes, como ABIS, Sigma, Sinarm, BNMP e Infopen/Sisdepen. A falta de conexão entre essas plataformas impacta investigações, operações policiais e o uso das informações pelos gestores públicos.

344. O sexto achado destaca falhas estruturais no Sinesp-VDE, sistema que consolida e valida os dados estatísticos nacionais. O modelo atual não dispõe de mecanismos sólidos de garantia da confiabilidade dos dados reportados.

345. O sétimo e último achado aponta um risco importante: a possibilidade de o

Sinesp sofrer descontinuidade ou perder conhecimento acumulado, já que depende muito de servidores cedidos por estados e não conta com um quadro técnico fixo na Senasp. Há alta rotatividade e poucos mecanismos de retenção desse quadro técnico especializado.

346. Cumpre registrar, por fim, que a presente fiscalização teve natureza de auditoria operacional, não tendo por escopo a busca de irregularidades, mas a avaliação da eficiência, efetividade e governança dos processos de recepção, tratamento, integração e compartilhamento de dados do Sinesp. Nesse contexto, não foram identificadas irregularidades no âmbito examinado. Isso, contudo, não afasta a necessidade de expedição de determinações, que se justificam como deliberações voltadas a assegurar o pleno atendimento às finalidades legais do Sinesp, ao adequado funcionamento de seus processos e instrumentos, bem como à observância dos princípios que regem a Administração Pública, em especial o da eficiência. Assim, as determinações propostas não decorrem da constatação de atos irregulares específicos, mas da necessidade de aperfeiçoar a estrutura de governança, os fluxos de trabalho e os mecanismos de controle do Sinesp, de modo a fortalecer a capacidade do sistema de produzir os resultados a que se destina.

347. Em conclusão, a auditoria operacional sobre o Sinesp identificou deficiências relevantes na recepção e no envio de BOs à Base Nacional de Boletins de Ocorrência; problemas de governança e de articulação federativa; baixa efetividade do uso dos recursos do FNISP como indutor de melhoria da qualidade dos dados; restrições contratuais e operacionais na relação com o Serpro, que reduzem a utilidade dos dados aos usuários; baixa integração entre o Sinesp e outras bases e sistemas federais relevantes; impossibilidade de assegurar a confiabilidade das estatísticas oficiais; e fragilidades na estrutura de pessoal responsável pela gestão do Sinesp. Portanto, os encaminhamentos apresentados na seção seguinte foram desenhados para enfrentar as causas dessas situações e ampliar a capacidade do Sinesp de produzir e disponibilizar informações confiáveis de segurança pública.

IV. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

348. Ante o exposto, submete-se o presente relatório à consideração superior com as seguintes propostas:

Determinações

- a) **Determinar** à Secretaria Nacional de Segurança Pública (Senasp/MJSP), com fundamento no art. 4º, inciso II, da Resolução-TCU 315/2020, que, no prazo de 90 dias, publique e mantenha atualizado, em portal público de acesso aberto, painel ou relatório que dê transparência à qualidade dos dados enviados pelas Unidades da Federação ao Sinesp, de forma análoga à Planilha de Qualidade dos Dados encaminhada ao TCU (peças 48-49), com o objetivo de induzir os estados a aprimorar a completude e a consistência das informações transmitidas à Base Nacional de Boletins de Ocorrência, e em atendimento ao princípio da transparência ativa previsto no art. 8º, *caput e §1º*, da Lei 12.527/2011 (Achado 1, Causa “a”).
- b) **Determinar** à Secretaria Nacional de Segurança Pública (Senasp/MJSP), com fundamento no art. 4º, inciso II, da Resolução-TCU 315/2020, que, no prazo de 120

(cento e vinte) dias, institua mecanismos, rotinas e/ou protocolos aptos a assegurar a completude da Base Nacional de Dados do Sinesp-Integração, dos boletins de ocorrência produzidos nos sistemas estaduais, em consonância com os objetivos de integração de dados do Sinesp previstos no art. 36, incisos I, III e IV, da Lei 13.675/2018 (Achado 1, Causa “b”).

- c) **Determinar** à Secretaria Nacional de Segurança Pública (Senasp/MJSP), com fundamento no art. 7º, §3º, inciso I, e §4º, da Resolução-TCU 315/2020, que, no prazo de 180 (cento e oitenta) dias, apresente plano de ação destinado a no médio prazo integrar ao Sinesp dados e metadados de documentos relevantes do inquérito policial, para além dos boletins de ocorrência — a exemplo de laudos periciais e relatórios finais de inquérito —, com vistas a qualificar e completar os registros oriundos dos boletins de ocorrência e viabilizar indicadores como taxas de elucidação de crimes, em consonância com os objetivos de integração de dados do Sinesp previstos no art. 36, incisos I, III e IV, da Lei 13.675/2018 (Achado 1, Causa “d”).
- d) **Determinar** ao Ministério da Justiça e Segurança Pública (MJSP), com fundamento no art. 7º, § 3º, inciso I, e § 4º, da Resolução-TCU 315, de 2020, nos arts. 6º, inciso I, 7º, 8º, inciso I, alínea “b”, e 36, inciso III, da Lei 13.675, de 2018, e no art. 3º, inciso III, do Decreto 10.046, de 2019, que, no prazo de 180 (cento e oitenta) dias, apresente plano de ação destinado à integração, na plataforma tecnológica do Sinesp, de bases de dados e sistemas relevantes para segurança pública (por exemplo, dos sistemas ABIS, Córtex, Sigma/Sinarm, BNMP 3.0 e do módulo de Biometria do TSE), contendo as ações a serem tomadas, os responsáveis pelas ações e os prazos para implementação (Achado 5, Causas “a” e “b”).

Recomendações

- a) **Recomendar** ao Ministério da Justiça e Segurança Pública (MJSP), com fundamento no art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, que revise o art. 9º, inciso II, alínea “b”, da Portaria MJSP nº 845/2019, de forma a estender a obrigatoriedade de transmissão dos boletins de ocorrência à Base Nacional de Dados do Sinesp-Integração a 100% das unidades policiais do estado, incluídas as do interior, em consonância com os objetivos de integração de dados do Sinesp previstos no art. 36, incisos I, III e IV, da Lei 13.675/2018 (Achado 1, Causa “b”).
- b) **Recomendar** à Secretaria Nacional de Segurança Pública (Senasp/MJSP), com fundamento no art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, que dê prosseguimento ao desenvolvimento e à validação da solução de inteligência artificial voltada a aumentar a completude da Base Nacional de Boletins de Ocorrência, de forma a viabilizar a extração e a categorização de dados não parametrizados constantes dos boletins de ocorrência enviados pelos estados, observando-se os objetivos de integração de dados do Sinesp, previstos no art. 36, incisos I, III e IV, da Lei 13.675/2018 (Achado 1, Causa “c”).
- c) **Recomendar** à Secretaria Nacional de Segurança Pública (Senasp/MJSP), com fundamento no art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, que avalie a conveniência e oportunidade de desenvolver e disponibilizar, em formato de capacitação a distância (EAD), curso voltado aos profissionais responsáveis pelo registro de boletins de ocorrência, abordando a importância, a utilidade e o impacto da qualidade e completude dos dados inseridos no Sinesp (Achado 1, Causa “c”).

- d) **Recomendar** à Secretaria Nacional de Segurança Pública (Senasp/MJSP), com fundamento no art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, que avalie a possibilidade de ajustar o fluxo de preenchimento do módulo Procedimentos Policiais Eletrônicos (PPE) no sentido de que o campo “Relato Histórico” seja apresentado no sistema como o primeiro a ser preenchido pelo policial (Achado 1, Causa “c”).
- e) **Recomendar** à Secretaria Nacional de Segurança Pública (Senasp/MJSP), com fundamento no art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, que estructure canais formais e permanentes de comunicação com os representantes estaduais, avaliando a conveniência de prever, inclusive, a indicação de ao menos um ponto focal por Unidade da Federação para interlocução contínua e direta com a Senasp. Recomenda-se, ainda, que a Senasp oriente os estados — ainda que de forma sugestiva — a instituírem, internamente, fluxo organizado para coleta e consolidação de sugestões, críticas e necessidades dos usuários do Sinesp (policiais da ponta e gestores operacionais), de modo que tais insumos sejam encaminhados ao ponto focal estadual e, por seu intermédio, transmitidos de forma sistemática à Senasp para análise, priorização e eventual incorporação ao ciclo de aprimoramento do sistema (Achado 2, Causas “a” e “b”).
- f) **Recomendar** à Secretaria Nacional de Segurança Pública (Senasp/MJSP), com fundamento no art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, que avalie a conveniência e a oportunidade de dar transparência à fila de prioridades de desenvolvimento do Sinesp pelo Serpro, inclusive às demandas encaminhadas pelos pontos focais estaduais, por meio de instrumento acessível aos estados. Esse instrumento deve permitir o acompanhamento do ciclo de *feedback* (recebimento da sugestão, análise, priorização, status e prazo estimado), de modo que os estados e os proponentes percebam que suas contribuições são consideradas e possam verificar a implementação de melhorias (Achado 2, Causas “a” e “b”).
- g) **Recomendar** ao Ministério da Justiça e Segurança Pública, com fundamento no art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, que avalie a atualização do Decreto nº 9.489/2018 para ampliar a efetividade do ConSinesp, conferindo-lhe competências deliberativas exclusivamente em matérias técnicas previamente definidas em ato da DGI/Senasp (agenda anual e rol de temas) (Achado 2, Causa “c”).
- h) **Recomendar** ao Ministério da Justiça e Segurança Pública, com fundamento no art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, que avalie a atualização do Decreto nº 9.489/2018, relacionada à composição do ConSinesp, de modo a fortalecer esse Conselho em sua representatividade e sua capacidade de funcionar como verdadeiro fórum de articulação federativa, revendo em especial a representação dos estados nesse Conselho, bem como avaliando a criação de mecanismos que minimizem a insuficiência de engajamento e assiduidade de alguns membros nas reuniões desse Conselho, que fragilizam o caráter colegiado e técnico do órgão e reduz a legitimidade das decisões tomadas (Achado 2, Causa “c”).
- i) **Recomendar** à Secretaria Nacional de Segurança Pública (Senasp/MJSP), com fundamento no art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, que institua mecanismos de incentivos mais eficazes, voltados à melhoria da completude e qualidade dos dados e informações de BOs produzidos nos sistemas estaduais e transmitidos à Base Nacional do Sinesp-Integração, de forma a fortalecer a base de dados e,

consequentemente, subsidiar políticas públicas mais eficazes na área de segurança pública, em consonância com o disposto no art. 36, incisos I e II, art. 37, § 1º, da Lei 13.675/2018 e art. 10, parágrafo único, da Portaria MJSP 845/2019 (Achado 3, Causas “a” e “b”).

- j) **Recomendar**, com fundamento no art. 11 da Resolução-TCU 315, de 2020, e considerando os princípios da economicidade, eficiência, continuidade do serviço público e racionalidade administrativa, ao Ministério da Justiça e Segurança Pública (MJSP), bem como o art. 72, inciso I, da Lei 14.133/2021, no âmbito da gestão do contrato n.º 94/2022, firmado com o Serpro, referente à prestação do serviço de Dados como Serviço (Sinesp-DaaS), que realize estudo técnico preliminar (ETP) para dimensionar adequadamente o Sinesp-DaaS e negocie com o Serpro a revisão das cláusulas contratuais que impõem restrições quantitativas excessivas ou geram dependência operacional desproporcional, de modo a garantir a continuidade e disponibilidade das bases de dados de segurança pública acessadas por intermédio do Sinesp-DaaS (Achado 4, Causas “a”, “b” e “c”).
- k) **Recomendar** ao Ministério da Justiça e Segurança Pública, com fundamento no art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, que avalie a conveniência e a oportunidade do redimensionamento organizacional da DGI/Senasp, com vistas a compatibilizar a estrutura de pessoal às responsabilidades e ao escopo nacional do Sinesp, mitigando riscos de descontinuidade e de perda de conhecimento técnico (Achado 7, Causas “a”, “b”).

Outras propostas

- a) nos termos do art. 8º c/c o §2º, art. 17, da Resolução-TCU 315/2020, fazer constar em ata da sessão que apreciar esta Auditoria, comunicação do Relator ao colegiado no sentido de ser necessário monitorar a implementação das recomendações “e”, “g”, “h” e “i” acima, na ocasião da avaliação do cumprimento das determinações; e
- b) **Encaminhar cópia** deste relatório para os Tribunais de Contas Estaduais e para o Tribunal de Contas do Distrito Federal, para que possam avaliar a conveniência e a oportunidade de aprofundar a apuração das causas dos achados indicados no âmbito desta Auditoria, em suas respectivas jurisdições;
- c) **Encaminhar cópia** deste relatório de auditoria à Comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado (CSPCCO) da Câmara dos Deputados, à Comissão de Segurança Pública (CSP) do Senado Federal e à Secretaria Nacional de Segurança Pública (Senasp) do Ministério da Justiça e Segurança Pública (MJSP).
- d) **Encaminhar cópia** deste relatório de auditoria ao Serviço Federal de Processamento de Dados - Serpro, para que disponha antecipadamente de elementos para subsídio às eventuais negociações de ajustes contratuais necessários à melhoria das condições de acesso aos dados do Sinesp, nos termos da recomendação “j” acima.

Brasília (DF), em 16 de março de 2026.

(Assinado eletronicamente)

Fellipe Calvet Silva

Auditor Federal de Controle Externo

Matrícula 5652-9

Coordenador

(Assinado eletronicamente)

Ivan Martins Miranda

Auditor Federal de Controle Externo

Matrícula 12.200-9

(Assinado eletronicamente)

Victor Hugo Rodrigues Martins

Auditor Federal de Controle Externo

Matrícula 10.672-0

V. REFERÊNCIAS

AGÊNCIA BRASILEIRA DE INTELIGÊNCIA (Brasil). Doutrina da atividade de inteligência. Brasília, DF: Abin, 2023.

BRASIL. Decreto nº 9.489, de 30 de agosto de 2018. Regulamenta, no âmbito da União, a Lei nº 13.675, de 11 de junho de 2018, para estabelecer normas, estrutura e procedimentos para a execução da Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 31 ago. 2018. Seção 1. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/decreto/d9489.htm.

BRASIL. Decreto nº 10.046, de 9 de outubro de 2019. Dispõe sobre a governança no compartilhamento de dados no âmbito da administração pública federal e institui o Cadastro Base do Cidadão e o Comitê Central de Governança de Dados. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 10 out. 2019. Seção 1. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2019/Decreto/D10046.htm.

BRASIL. Decreto nº 10.822, de 28 de setembro de 2021. Institui o Plano Nacional de Segurança Pública e Defesa Social 2021-2030. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 29 set. 2021. Seção 1.

BRASIL. Decreto nº 11.348, de 1º de janeiro de 2023. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança do Ministério da Justiça e Segurança Pública e remaneja cargos em comissão e funções de confiança. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 1º jan. 2023. Edição Extra.

BRASIL. Lei nº 12.681, de 4 de julho de 2012. Institui o Sistema Nacional de Informações de Segurança Pública, Prisionais e sobre Drogas – Sinesp. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 5 jul. 2012. Seção 1.

BRASIL. Lei nº 13.675, de 11 de junho de 2018. Disciplina a organização e o funcionamento dos órgãos responsáveis pela segurança pública, nos termos do § 7º do art. 144 da Constituição Federal; cria a Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social (PNSPDS); institui o Sistema Único de Segurança Pública (SUSP). Diário Oficial da União, Brasília, DF, 12 jun. 2018. Seção 1. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/L13675.htm.

BRASIL. Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018. Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD). Diário Oficial da União, Brasília, DF, 15 ago. 2018. Seção 1. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/113709.htm.

BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. Portaria MJSP nº 229, de 10 de dezembro de 2018. Dispõe sobre a unificação e padronização das classificações e o envio de dados, definidos pelos entes federados, a serem implementados e fornecidos pelo Sinesp. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 11 dez. 2018. Seção 1.

BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. Portaria MJSP nº 845, de 19 de novembro de 2019. Dispõe sobre os critérios de adesão, acesso aos dados e informações e classificação de adimplência dos Estados e do Distrito Federal no âmbito do Sinesp. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 20 nov. 2019. Seção 1.

BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. Conselho Gestor do Sistema Nacional de Informações de Segurança Pública, Prisionais, de Rastreabilidade de Armas e Munições, de Material Genético, de Digitais e de Drogas (Consinesp). Resolução Consinesp nº 6, de 8 de novembro de 2021. Dispõe sobre o estabelecimento, envio e divulgação dos Dados Nacionais de Segurança Pública, para fins estatísticos, pelos integrantes do Sinesp. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 3 dez. 2021. Seção 1.

CASA CIVIL DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA (Brasil); INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (Brasil). Avaliação de políticas públicas: guia prático de análise ex ante. Brasília, DF: Ipea, 2018. v. 1.

CASA CIVIL DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA (Brasil) et al. Avaliação de políticas públicas: guia prático de análise ex post. Brasília, DF: Casa Civil da Presidência da República, 2018. v. 2.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (Brasil). Boletim de Análise Político-Institucional: avaliação das políticas de segurança pública no Brasil. Brasília, DF: Ipea, 2017.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (Brasil). Dados nacionais em segurança pública (2022-2023). Brasília, DF: Ipea, 2025. DOI: 10.38116/ri-anuario-estatistico-2022-2023.

PROTOCOLO de Bogotá: sobre a qualidade dos dados de homicídio na América Latina e no Caribe. [S.l.]: [s.n.], 2015. Disponível em: https://homicidiolatam.org/wp-content/uploads/2020/05/Protocolo-de-Bogota-diagramado_por.pdf. Acesso em: 21 nov. 2025.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (Brasil). Política pública em dez passos. Brasília, DF: Secretaria-Geral de Controle Externo; Secretaria de Orientação, Métodos, Informações e Inteligência para o CE e o Combate à Corrupção, 2021.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (Brasil). Referencial de controle de políticas públicas. Brasília, DF: Secretaria de Controle Externo do Desenvolvimento Econômico; Secretaria de Métodos e ao Controle Externo; Secretaria de Macroavaliação Governamental, 2020.

UNITED NATIONS OFFICE ON DRUGS AND CRIME. International Classification of Crime for Statistical Purposes (ICCS). Version 1.0. Vienna: UNODC, 2015. Disponível em: https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/statistics/crime/ICCS/ICCS_final-2015-March12_FINAL.pdf.



APÊNDICES

APÊNDICE I. Análise dos comentários do Gestor

10. Conforme art. 14 da Resolução-TCU 315/2020, o relatório preliminar de auditoria (peça 129) foi submetido a comentários dos gestores para análise dos achados e avaliação dos impactos das propostas de encaminhamento elaboradas.

11. Nesse sentido, os gestores apresentaram seus comentários mediante a Informação nº 5/2026/CGEA/DGI/Senasp e seu anexo (respectivamente peças 143 e 144) e a Informação nº 510/2025/COED-CGEN/CGEN/DEP/Senasp (peça 145).

12. Tais comentários serão analisados em sequência no presente apêndice deste relatório.

I – Comentários - Informação nº 5/2026/CGEA/DGI/Senasp e seu anexo (peça 143)

13. O gestor informou que o SINESP-VDE é uma plataforma destinada à validação, diagnóstico e integração de dados de segurança pública, abrangendo 30 indicadores, evoluindo dos 28 anteriores.

14. Destacou, ainda, que a responsabilidade pela fidedignidade dos dados não está no sistema agregador, mas sim nas instituições que realizam a coleta primária, como delegacias e unidades operacionais. O fluxo de produção dos dados é estruturado em três níveis: primário (coleta inicial), secundário (consolidação pelos estados) e terciário (sistematização pelo Ministério da Justiça e Segurança Pública - MJSP).

15. Assim, o sistema opera sobre informações derivadas, sujeitas a erros ou omissões anteriores, sendo indevido buscar que essa solução garanta integralmente a validade interna dos dados sem acesso à fonte original.

16. Esclareceu o gestor que exigir do SINESP-VDE uma garantia plena de confiabilidade seria atribuir ao sistema uma função de observação direta que ele não executa. A validação realizada pelo sistema é procedimental, lógica e inferencial, conforme reconhecido por órgãos internacionais.

17. Reforçou, também, que dados administrativos, por não serem coletados originalmente para fins estatísticos, possuem limitações quanto à acurácia na origem. A governança do sistema se baseia na responsabilidade legal e técnica dos gestores estaduais, designados formalmente, que têm o dever funcional de garantir a fidedignidade das informações prestadas.

18. Desse modo:

os documentos e bases analisados pelo TCU foram utilizados pelo MJSP para uma primeira resposta técnica de caráter diagnóstico. (...) Assim, eventuais falhas observadas refletem os limites intrínsecos da cadeia de produção estatística global, e não uma deficiência estrutural do SINESP-VDE, que cumpre rigorosamente sua função de integração e crítica dos indicadores.

19. Por fim, o gestor sugeriu a adequação do texto do relatório, corrigindo a definição do SINESP-VDE. Ele esclareceu que o sistema deve ser corretamente descrito como uma solução integrante da Plataforma SINESP, destinada à inserção,

consolidação, consulta, validação e homologação dos Dados Nacionais de Segurança Pública, e não deve essa solução ser “apresentada como ‘Sinesp-VDE: painéis de monitoramento de 28 indicadores de políticas de segurança pública’, porque “Tal definição corresponde ao escopo do Painel de Indicadores Estatísticos, que é a ferramenta destinada à visualização consolidada dos indicadores e que, inclusive, contempla 30 indicadores, e não 28, conforme informado”.

Análise dos comentários

10. Em relação à atualização do número de indicadores (30, não 28), não se identificou na Resolução Consinesp nº 6, de 8 de novembro de 2021²³, essa alteração. Como se entende tal aspecto não afeta as análises realizadas pela equipe, não se fará maiores avaliações sobre esse ponto.

11. Por outro lado, os esclarecimentos sobre a funcionalidade do SINESP-VDE, e a distinção entre o SINESP-VDE e o Painel de Indicadores Estatísticos foram considerados **ajustes textuais pertinentes** e foram incorporados ao relatório para maior precisão.

12. Igualmente, concorda-se que a responsabilidade primária pela fidedignidade dos dados é da fonte original (estados) e que sistemas agregadores operam com informações derivadas, sujeitas a erros, sendo necessário o gestor valer-se de outros mecanismos para essa validação, como as inferências estatísticas em relação aos dados inseridos.

13. No entanto, essas limitações não eximem o MJSP de aprimorar os mecanismos de governança e integração. O relatório destacou como, mesmo dentro dessas limitações, o SINESP-VDE pode ser fortalecido para mitigar riscos, identificar inconsistências e induzir a melhoria da qualidade dos dados na origem, através de feedback robusto, capacitação e incentivos. A governança federal tem papel ativo na coordenação e fomento à qualidade.

14. Assim, embora os limites da cadeia de produção estatística global sejam reconhecidos, a auditoria identificou oportunidades de aprimoramento na função de integração e crítica dos indicadores do SINESP-VDE (v. nesse sentido parágrafos 300-324).

15. Aliado a isso, entende-se que o enfrentamento efetivo das fragilidades mencionadas está diretamente condicionado à implementação integral dos encaminhamentos já discutidos no Achado 1. Uma vez que essas melhorias sejam realizadas, será possível extrair estatísticas mais confiáveis e consistentes diretamente do Sinesp-Integração, fortalecendo a qualidade e a confiabilidade das informações de segurança pública.

16. Conforme destacado no próprio relatório (e na análise do Comentário Id. 19 Informação nº 5-2026-CGEA-DGI-SENAS-Anexo_vf_Após ajustes – peça 152), a efetivação dessa transição e a superação das fragilidades do SINESP-VDE dependem

²³ https://dspace.mj.gov.br/bitstream/1/5913/4/RES_CONSINESP_2021_6.pdf

diretamente da execução das ações já previstas no Achado 1. Portanto, a discussão sobre o SINESP-VDE, mesmo estando esse sistema em transição, é crucial para reforçar a urgência e a importância da implementação das recomendações e determinações do Achado 1.

17. Em suma, a auditoria não busca desqualificar o SINESP-VDE em sua função atual ou futura, mas sim garantir a correção das deficiências existentes. A discussão sobre o SINESP-VDE, neste contexto, serve como um catalisador para a priorização e a efetivação das melhorias necessárias que permitirão ao Sinesp-Integração assumir plenamente seu papel central na produção estatística de segurança pública.

18. Por esses motivos, conclui-se que, neste momento, não é necessário aprofundar a discussão sobre o Sinesp-VDE. Contudo, para que essa transição se concretize, as deficiências apontadas no Achado 1 desta auditoria precisam ser sanadas, de forma que as estatísticas nacionais possam ser extraídas diretamente a partir da base de BOs, tornando desnecessário o Sinesp-VDE como sistema paralelo de validação e consolidação de dados estatísticos.

19. Sobre o anexo da Informação nº 5/2026/CGEA/DGI/Senasp, os gestores da Senasp apresentaram extenso rol de comentários em relação a vários parágrafos do Relatório de Auditoria (v. peça 144).

20. Foi feita análise pormenorizada dos comentários apresentados em relação a cada parágrafo, de modo a apurar eventuais ajustes necessários aos encaminhamentos propostos (v. Informação nº 5-2026-CGEA-DGI-SENAS-Anexo_vf_Após ajustes, peça 152).

21. Em síntese, foram apresentados 5 (cinco) grupos de comentários:

- i. Contribuições que resultaram em ajustes no relatório, para precisão técnica da informação;
- ii. Sugestão de alteração textual que se reputa não modifica, na essência, os aspectos centrais do parágrafo, ou não seja pertinente, considerando a análise já realizada pela equipe de auditoria no contexto do respectivo tópico no Relatório;
- iii. Propostas sem impacto no conteúdo e esclarecimentos adicionais;
- iv. Discordâncias de entendimento entre a equipe de Auditoria e os gestores da Senasp; e
- v. Análise dos comentários relativos às propostas de encaminhamento originais (Determinações e Recomendações).

22. As manifestações que trouxeram novos fatos ou retificações técnicas foram acolhidas para qualificar o texto final, enquanto as divergências interpretativas foram refutadas. Adiante, apresentam-se os principais pontos dessas análises.

Contribuições que resultaram em ajustes no relatório, para precisão técnica da informação

23. As sugestões apresentadas pelo gestor que visaram à precisão técnica da informação foram integralmente aceitas pela equipe de auditoria, cujos pontos principais são detalhados na tabela abaixo:

Referência (Parágrafo/Id)	Sugestão do Gestor	Análise da Sugestão do Gestor (Ajuste Realizado)
Id. 01 Parágrafo 23	Esclarecer que o acesso ao Sinesp Infoseg abrange órgãos de justiça, fiscalização e controle.	Ajuste realizado para incluir “justiça, fiscalização e controle”, nos termos do Art. 20 da Resolução Consinesp nº 01/2021 ²⁴ .
Parágrafo 18 Outras Considerações	Atualizar a definição das soluções tecnológicas, substituindo o termo “módulos” por “solução/soluções Sinesp ”, bem complementado (sic) algumas definições e nomenclaturas relativas às soluções Sinesp.	Redação ajustada para refletir adequadamente as terminologias e definições adotadas pela Diretoria de Gestão e Integração de Informações (DGI), da Senasp/MJSP.
Parágrafo 259 Contribuições Adicionais	Aumento da demanda por acessos a dados não apenas pelos entes federativos, mas principalmente pelo próprio Ministério da Justiça e Segurança Pública	A alteração textual reforça a análise já realizada pela equipe de auditoria no contexto desse tópico, pelo que se fará a modificação proposta pelo gestor.
Parágrafo 284 Contribuições Adicionais	Retificar a descrição da integração com a Senatran e a Polícia Federal (Sinpa).	Retificado para informar que a Senatran provê acesso aos bancos RENACH e RENAVAM, enquanto o Sistema Nacional de Passaportes (Sinpa) é gerido pela PF.

Sugestão de alteração textual que se reputa não modifica, na essência, os aspectos centrais do parágrafo, ou não seja pertinente, considerando a análise já realizada pela equipe de auditoria no contexto do respectivo tópico no Relatório

24. Trata-se de sugestões de alterações textuais que não modificam, na essência, os aspectos centrais do parágrafo, pelo que não foram acolhidas as modificações propostas pelo gestor (parágrafos 150; 156; 161; 162; IV.2.1 Síntese do Achado 2; IV.2.2. Situação encontrada-parágrafo 163; parágrafos 164; 166; 168; 175; 177; 186; 187; 189; 190; 191; 198; 261; 263; 265; 266; 269; 277; 286; 292 - Outras Considerações; Item 18. - Contribuições Adicionais).

Propostas sem impacto no conteúdo e esclarecimentos adicionais

25. Outras manifestações trouxeram meros esclarecimentos (parágrafos 284 – Outras Considerações; Itens 58), e informações contextuais que, embora relevantes, não invalidam as conclusões da equipe de auditoria:

- Parágrafo 152: Trata-se de mera observação registrada para fins de

²⁴ https://dspace.mj.gov.br/bitstream/1/5359/1/RES_CONSINESP_2021_1.pdf

contextualização, relativa às dificuldades apontadas para a implementação da sugestão apresentada à equipe de auditoria durante a visita ao Estado da Bahia – sugeriu-se que informações de inquéritos, como a motivação de crimes, retroalimentem e atualizem automaticamente os Boletins de Ocorrência. De todo modo, o gestor destaca que, oportunamente, tais “incrementos” poderão ser objeto de avaliação. Assim, entende-se desnecessária, no momento, a realização de análise adicional sobre o ponto.

- Id. 19 (Sinesp-VDE): O gestor apresentou considerações baseadas na hierarquia de produção de dados (nível primário/delegacias, secundário/estados e terciário/MJSP), alegando que erros no Sinesp-VDE são “herdados” das fontes originais. A equipe de auditoria mantém o entendimento de que tal limitação estrutural não exime a Senasp de seu dever legal de gerir o sistema de informações (Art. 36 da Lei nº 13.675/2018). Por outro lado, entendem-se dispensável novos encaminhamentos para o VDE no momento, especialmente porque a solução para as fragilidades identificadas depende prioritariamente da execução das ações já previstas no Achado 1.

- Ids. 81 e 83 (Diferenciação de Bases): O gestor ressaltou a distinção entre a Base Nacional de Boletins de Ocorrência (BNBO) e a base global do Sinesp. A equipe reforçou que o escopo da fiscalização foi devidamente delimitado às soluções relacionadas à BNBO.

Discordâncias de entendimento entre a equipe de Auditoria e os gestores da Senasp

26. A equipe de auditoria manteve seu posicionamento técnico nos pontos de discordância com o gestor, fundamentando-se, sinteticamente, nos seguintes aspectos, que se encontram detalhados no anexo da Informação nº 5/2026/CGEA/DGI/Senasp:

- Id. 02 (Informação apresentada sobre a possibilidade de acesso do Ministério Público ao Sinesp): O gestor alegou que o Ministério Público não é integrante do Sinesp conforme a Lei nº 13.675/2018, e o Art. 19, II, “f” do Decreto 9.489/2018 não é claro a respeito da possibilidade de “forma e condições para adesão” do *parquet*. Diverge-se dessa visão restritiva. O Decreto nº 9.489/2018 prevê tal acesso. Associado a isso, não se discutiu nesse tópico a forma ou condições de adesão dos Ministérios Públicos, mas a importância de se avaliar essa disponibilidade e integração de dados de segurança pública, para as atividades do *parquet*, conforme, inclusive, já previsto pelo Decreto apontado acima, motivos pelos quais se mantém o tópico conforme apresentado.

- Id. 16 (Princípios de Governança): O gestor indicou ser indevido reconhecer como Princípios de Governança do Sinesp, padrões de tempestividade e continuidade, por força do disposto no parágrafo único do Art. 36 da Lei 13.675/2018. A auditoria sustenta que esses atributos materializam os deveres constitucionais de eficiência (Art. 37, caput, da CF/88) e de adequação na prestação de serviços públicos (Art. 175 da

CF/88). Em políticas públicas essenciais, como a de segurança, tais padrões assumem natureza estruturante da governança.

- Parágrafo 252-B (Limitações técnicas inerentes à solução Sinesp DaaS, foram identificadas, a partir de relatos da equipe da Senasp, e são decorrentes de insuficiências estruturais nas Unidades da Federação, especialmente no que se refere à existência de equipes capacitadas com o conhecimento técnico mínimo necessário à adequada operacionalização da solução): Discorda-se das considerações do gestor.

As dificuldades relatadas pelos estados indicam que muitos dos problemas no uso do Sinesp estão relacionados à alta dependência da conectividade e ao desempenho do sistema, especialmente em locais onde não há uma réplica da base de dados localmente. Essa situação foi confirmada em mais de uma UF, incluindo relatos de uma equipe distinta do TCE-RN.

Diante disso, conclui-se que o trecho original do Relatório de Auditoria deve ser mantido, pois reflete com precisão as principais dificuldades enfrentadas pelos usuários do Sinesp.

Análise dos comentários relativos às propostas de encaminhamento originais (Determinações e Recomendações)

27. A avaliação dos comentários do gestor às propostas de encaminhamento resultou nas seguintes considerações:

- Id. 05 (Supressão da recomendação para se estender a obrigatoriedade de transmissão dos BOs à Base Nacional de Dados do Sinesp Integração a 100% das unidades policiais do estado, pois a proposição/recomendação já está sendo observada nos trabalhos de atualização da Portaria 845/2018 - SEI 08020.009462/2025-22): Entende-se pertinente o TCU manter o encaminhamento proposto, de modo a reforçar a importância do seguimento dos trabalhos já em andamento.
- Id. 06 (Supressão da determinação para que se instituem mecanismos, rotinas e/ou protocolos aptos a assegurar a completude da transmissão à Base Nacional de Dados do Sinesp-Integração, dos boletins de ocorrência produzidos nos sistemas estaduais): Acolheu-se parcialmente a ponderação do gestor, pois, em razão do pacto federativo, a SENASP não tem acesso à gestão das bases de dados dos Estados e do Distrito Federal.

Desse modo, a Diretoria de Gestão e Integração de Informações (DGI), integrante da Senasp/MJSP, será responsável por instituir tais mecanismos de governança internos ao Ecossistema Sinesp, retirando-se a expressão “transmissão à” para ajustar-se a esse objetivo da proposta. Assim, atende-se em parte a ponderação trazida no comentário do gestor, sem deixar de se proporem tais correções necessárias ao cumprimento do disposto no art. 36, incisos I, III e IV, da Lei 13.675/2018.

- Id. 07 (Supressão da recomendação para prosseguimento ao desenvolvimento e à validação da solução de inteligência artificial voltada a aumentar a completude da Base Nacional de Boletins de Ocorrência (BNBO), haja vista que esta demanda já está sendo tratada junto ao SERPRO no âmbito do SEI nº 08020.006694/2024-48): Entende-se pertinente o TCU manter o encaminhamento proposto, de modo a reforçar a importância do seguimento dos trabalhos já em andamento.
- Id. 09 e parágrafos 145 a 148 – Outras Considerações (Supressão da recomendação para que avalie a possibilidade de ajustar o fluxo de preenchimento do módulo PPE no sentido de que o campo “Relato Histórico” seja apresentado no sistema como o primeiro a ser preenchido pelo policial): O gestor apontou que há fragilidades político-institucionais ao considerar o modelo do Estado de Mato Grosso como uma boa prática sem um estudo comparativo aprofundado com outras Unidades da Federação (UFs). Ele alerta que isso pode gerar instabilidade nas relações e prejudicar a difusão do Sinesp PPE. Além disso, destacou que o modelo atual do Sinesp PPE já é reconhecido como uma boa prática por 12 UFs, e qualquer alteração exigiria articulação prévia com essas unidades, além de gerar custos adicionais.

Ele também argumentou que o principal desafio não está na solução tecnológica em si, mas na necessidade de maior sensibilização e engajamento dos operadores do sistema. Para isso, as UFs deveriam realizar estudos específicos para identificar necessidades relacionadas à implementação de tecnologias, capacitações, normativos internos e ao fortalecimento de mecanismos de monitoramento e atuação das corregedorias.

Por fim, o gestor ressaltou a importância de criar incentivos e benefícios para os operadores que se destacarem pelo desempenho e pela conformidade aos procedimentos. Isso ajudaria a fortalecer o sistema e garantir sua eficácia, promovendo um ambiente mais eficiente e alinhado às boas práticas.

Síntese da análise dos comentários: A priorização do "Relato Histórico" no registro de ocorrências é vista como benéfica para a precisão das informações, embora a prática do Mato Grosso não seja uma recomendação universal sem estudos aprofundados. Apesar da satisfação das UFs com o Sinesp-PPE atual e dos custos de mudança, a recomendação do TCU não exige alteração imediata, mas sugere que a Senasp avalie a viabilidade de ajustar o fluxo, priorizando o "Relato Histórico", em diálogo com as UFs e considerando incentivos. O objetivo é aprimorar a gestão e a qualidade dos registros, mantendo a recomendação.

- Id. 10 (Manutenção da recomendação de integrar ao Sinesp dados e

metadados de documentos relevantes do inquérito policial, para além dos BOs): O gestor informou que o Sinesp PPE permite o registro de ocorrências, despacho homologatório e lavratura de procedimentos policiais, além de gerenciar cartórios e compartilhar dados com outros usuários do Sinesp.

Informou, ainda, que a integração de laudos periciais será feita pelo GCRIM, um sistema em desenvolvimento para Perícias Estaduais, totalmente integrado ao Sinesp PPE, bem como ressaltou que os relatórios finais de inquéritos são gerados ou anexados no sistema pelos delegados, que coletam dados como autoria, motivação e modus operandi para o despacho final.

Síntese da análise dos comentários: A determinação não apresentou uma lista fechada do que deve ser incluído nessa integração, mas apenas exemplos. A elaboração de um plano de ação permitirá que a Senasp/MJSP avalie as ações possíveis e adequadas, definindo responsáveis e prazos para implementar as medidas necessárias. O objetivo é melhorar e complementar os registros dos BOs, possibilitando a criação de indicadores, como as taxas de elucidação de crimes. Entende-se, portanto, pertinente o TCU manter o encaminhamento no formato proposto.

- Id. 11: mero esclarecimento do gestor sobre o que entendeu em relação à recomendação proposta, tendo sido apresentado o entendimento pertinente na análise do comentário.
- Id. 12 (Supressão da recomendação para que avalie a conveniência e a oportunidade de dar transparência à fila de prioridades de desenvolvimento do Sinesp pelo Serpro, pois a recomendação pode fragilizar implementação de funcionalidades estratégicas das soluções, além de eventuais interferências nas prioridades definidas pela Diretoria, sobretudo no aspecto financeiro): O gestor reconhece em seu comentário a importância de captar as necessidades dos usuários.

Conforme destacado no Relatório Preliminar, essa recomendação busca a estruturação dos mecanismos de sensibilização e de articulação interfederativa, os quais, conforme apurado pela auditoria, encontram-se pouco estruturados, mas são necessários ao aprimoramento contínuo do Sinesp, de forma a tornar mais atrativa sua adesão (peça 129, p. 50-53).

Desse modo, apesar da ressalva do gestor, entende-se deva a Senasp/MJSP avaliar a conveniência e a oportunidade de implementar a recomendação, de modo a contribuir para aumentar a percepção de responsividade por parte dos usuários, demonstrando que suas sugestões de melhoria estão sendo consideradas, e incentivar um senso de colaboração e engajamento entre os usuários, promovendo uma cultura de participação ativa no processo de melhoria contínua do Sinesp, favorecendo, assim, sua atratividade para

adesão.

- Id. 13 (Natureza do ConSinesp): Refuta-se o argumento de que o Conselho deve manter sua natureza meramente consultivo por ser órgão de assessoramento. De acordo com o que se apurou na auditoria, as resoluções e decisões do ConSinesp constituem (peça 129, p. 54):

instrumentos formais de natureza propositiva, sem força normativa própria, cuja eficácia está condicionada à edição de ato ministerial que lhes atribua caráter vinculante. Essa situação diminui o incentivo para que as Unidades da Federação atribuam relevância ao colegiado, que acaba sendo percebido mais como fórum formal do que como espaço efetivo de pactuação técnica.

Assim:

não obstante o disposto no artigo 36, inciso IV, da Lei 13.675/2018, que prevê que a garantia da interoperabilidade dos sistemas de dados e informações deve observar os padrões estabelecidos pelo conselho gestor, a competência do ConSinesp permanece restrita à formulação de propostas de procedimentos técnicos.

Desse modo, no escopo próprio das recomendações do TCU voltadas ao aperfeiçoamento da gestão e dos programas e ações de governo, em termos de eficiência e efetividade, cabe à unidade jurisdicionada avaliar a conveniência e a oportunidade de implementá-las (art. 11, da Resolução – TCU nº 315/2020), cabendo ao TCU, de forma colaborativa, apresentar aos destinatários as oportunidades de melhoria detectadas, com se amolda o caso em tela.

- Id. 17 (Manutenção da recomendação referente à prestação do serviço de Dados como Serviço - Sinesp-DaaS), que realize estudo técnico preliminar (ETP) para dimensionar adequadamente o Sinesp-DaaS e negocie com o Serpro a revisão das cláusulas contratuais que impõem restrições quantitativas excessivas ou geram dependência operacional desproporcional): O gestor mencionou tratativas em andamento para solucionar restrições quantitativas de acesso aos dados e garantir a disponibilidade das bases. Entende-se pertinente o TCU manter o encaminhamento proposto, de modo a reforçar a importância do seguimento dos trabalhos já em andamento, e contribuir para a garantia da continuidade e disponibilidade das bases de dados de segurança pública acessadas por intermédio do Sinesp-DaaS.
- Id. 18 (Supressão da determinação para que apresente plano de ação destinado à integração, na plataforma tecnológica do Sinesp, de bases de dados e sistemas relevantes para segurança pública, porque um eventual plano de ação destinado à integração de bases de dados de terceiros só corresponderia ao cronograma de atos da SENASP, pois não há como precisar datas, ações e responsabilidades de terceiros sem consultá-los): Entende-se pertinente o TCU manter o encaminhamento proposto, de modo

a reforçar a importância do seguimento dos trabalhos já em andamento. O plano de ação, com prazo mais longo, visa permitir que a Senasp/MJSP realize articulações institucionais, avalie ações viáveis e defina responsáveis e prazos para implementar medidas que promovam a integração desejada. Além disso, foi constatado, em monitoramento recente (processo TC 031.502/2022-9), que algumas soluções ainda não foram implementadas, o que reforça a necessidade de o TCU adotar novas medidas para garantir a efetivação dessas ações.

- Parágrafos 286-294 (Supressão da determinação para que o MJSP apresente plano de ação destinado à integração, na plataforma tecnológica do Sinesp, de bases de dados e sistemas relevantes para segurança pública, já existem integrações ativas por meio de APIs): Embora existam integrações ativas por meio de APIs com o Sinesp 2.0, Sigma e CórTEX, e esteja em análise técnica a integração com o Sinarm 3.0, é importante destacar que a ausência de uma réplica da base pode limitar a autonomia e a eficiência operacional do sistema integrado. A dependência exclusiva de APIs para acesso a dados em tempo real pode gerar vulnerabilidades, como indisponibilidade em caso de falhas na conexão ou manutenção dos sistemas originais, além de possíveis gargalos de desempenho em cenários de alta demanda.

Ademais, a ausência de previsão de fornecimento da réplica da base pela Polícia Federal não deve ser motivo para supressão do item, mas sim para reforçar a necessidade dessa adoção de novas medidas pelo TCU, de modo a se buscar maior robustez e continuidade dos serviços, especialmente em contextos críticos, como o da Segurança Pública.

Desse modo, serão mantidos os exatos termos do parágrafo.

II – Comentários - Informação nº 510/2025/COED-CGEN/CGEN/DEP/Senasp

28. Foi apresentada ainda a mencionada Informação (peça 145).

29. No caso específico, foi recomendada à Secretaria Nacional de Segurança Pública (Senasp/MJSP) a avaliação da viabilidade de desenvolver um curso de capacitação a distância (EAD) para profissionais responsáveis pelo registro de boletins de ocorrência, destacando a importância da qualidade e completude dos dados inseridos no Sistema Nacional de Informações de Segurança Pública (Sinesp).

30. A Coordenação de Ensino a Distância (COED), vinculada à Diretoria de Ensino e Pesquisa (DEP), é responsável pela gestão da Rede Nacional de Educação a Distância em Segurança Pública (Rede EaD Senasp). Criada em 2005, essa rede tem como objetivo capacitar os profissionais do Sistema Único de Segurança Pública (Susp) por meio de cursos EAD, democratizando o acesso à educação em segurança pública e defesa social, conforme previsto na Lei 13.675/2018. Ao longo de seus 20 anos de existência, a Rede EaD Senasp já realizou mais de 5,5 milhões de capacitações, com cerca de 500 mil aprovações nos últimos dois anos. A rede oferece um catálogo

diversificado de cursos, com matrículas abertas e vagas ilimitadas, e está atualizando conteúdos para melhor qualificar os operadores da segurança pública.

31. Em resposta à solicitação mencionada, a COED está desenvolvendo o Curso de Procedimentos Policiais Eletrônicos (CPPE), com carga horária de 60 horas, voltado para os profissionais do Susp. O curso tem como objetivo capacitar esses profissionais para operar e gerenciar o sistema de Procedimentos Policiais Eletrônicos, incluindo o registro, consulta e manipulação de boletins de ocorrência, além de prepará-los para realizar análises e produzir relatórios seguindo normas e boas práticas de segurança e administração de dados. O curso estará disponível na plataforma da Rede EaD Senasp no segundo semestre de 2026, e os interessados devem estar cadastrados na plataforma Sinesp para participar.

Análise dos comentários

32. Trata-se de esclarecimento do gestor, quanto às medidas já em andamento para atendimento da recomendação a ser proposta.

33. Na linha de outros casos semelhantes em que o gestor já está com medidas em implementação para atendimento das propostas de encaminhamento deste Relatório, entende-se pertinente o TCU manter o encaminhamento proposto, de modo a reforçar a importância do seguimento dos trabalhos já em andamento.

APÊNDICE II. Análises em Separado

Metodologia dos testes do Achado 1

Metodologia do teste de limite máximo

349. O primeiro teste (de teto) foi realizado manualmente por um servidor do TCU, que examinou 125 BOs para cada variável. O objetivo era verificar se as informações ausentes poderiam ser encontradas ou inferidas a partir do relato histórico.

350. Por exemplo, foram selecionados boletins em que o campo “bairro” estava em branco. O servidor então lia o relato histórico e buscava qualquer elemento que permitisse identificar a localidade. Caso o texto mencionasse, por exemplo, que o crime ocorreu no Tribunal de Contas da União, era possível inferir que o bairro correspondente seria o Setor de Administração Federal Sul. Nesse caso, o campo “bairro” poderia ser completado com base nas informações do próprio relato.

351. De forma semelhante, no caso do “sexo da vítima”, a inferência podia ser feita a partir de pronomes ou de nomes próprios — por exemplo, expressões como “ela foi assaltada” ou “levaram a bolsa dela” indicam o sexo feminino. Em outros casos, a informação podia ser deduzida de referências contextuais, como “o veículo roubado encontra-se registrado em nome de sua esposa”, o que permitiria concluir que a vítima era o marido, e, portanto, um homem.

352. Esse procedimento foi repetido para as três variáveis — bairro, logradouro e sexo da vítima — em 125 boletins de ocorrência para cada uma, permitindo estimar o potencial máximo de utilização de IA para aprimorar a completude dos dados registrados no Sinesp.

Metodologia do teste de limite mínimo

353. O primeiro passo consistiu na calibração dos prompts a serem utilizados pela ferramenta de IA. Foram elaborados três prompts distintos, cada um voltado à extração de uma variável específica dos boletins de ocorrência: sexo da vítima, bairro da ocorrência e logradouro da ocorrência.

354. Cada prompt foi exaustivamente testado e aprimorado, com o objetivo de orientar a ferramenta de IA a identificar, dentro do campo de Relato Histórico, os elementos textuais que pudessem indicar o valor correspondente ao campo parametrizado ausente. O processo de refinamento buscou maximizar a capacidade de detecção (sensibilidade) — ou seja, aumentar a quantidade de registros corretamente identificados — sem comprometer a precisão, reduzindo ao mínimo possível a ocorrência de interpretações incorretas.

355. Importante destacar que a conferência dos resultados gerados pela IA foi realizada manualmente por um auditor. Assim, quando se afirma, por exemplo, que a IA identificou 32 bairros e acertou 24, significa que o auditor conferiu todos os 200 boletins de ocorrência analisados, verificando em quantos deles era efetivamente possível identificar o bairro. Nos demais 8 casos, constatou-se que as respostas da IA não correspondiam a informações presentes no relato histórico — sendo, portanto, classificadas como erros (alucinações).

356. Resultados dos testes de prompts:

a) Bairro da ocorrência

Foram testados 200 boletins de ocorrência. A IA identificou 32 bairros, dos quais 24 estavam corretos e 8 incorretos, o que corresponde a uma taxa de acerto de 75%.

b) Logradouro da ocorrência

Os testes de logradouro foram conduzidos separadamente em duas Unidades da Federação.

Santa Catarina: em 100 boletins, a IA identificou 30 logradouros, com 26 acertos.

São Paulo: em 60 boletins, a IA identificou 20 logradouros, todos corretos.

c) Sexo da vítima

Para essa variável, foram analisados 100 boletins. A IA conseguiu identificar o sexo em 90 casos, obtendo 86 acertos — sendo 84 plenamente corretos e 2 casos em que a IA estava certa e o campo parametrizado do Sinesp estava incorreto. Apenas 4 resultados foram classificados como erros.

357. Os resultados obtidos nos testes preliminares possibilitaram o desenvolvimento de prompts considerados satisfatórios pela equipe de fiscalização para as três variáveis analisadas. As diferenças observadas nas taxas de acerto decorrem, principalmente, das características intrínsecas de cada variável.

358. A variável “sexo da vítima” apresenta menor grau de complexidade, uma vez que pode ser identificada por meio de pronomes de gênero, nomes próprios ou expressões típicas que indicam o sexo de forma explícita. A variável “logradouro da ocorrência” também tende a gerar bons resultados, pois o texto frequentemente contém marcadores linguísticos padronizados, como “rua”, “avenida”, “estrada”, “R.” ou “Av.”, que facilitam a extração automática.

359. A variável “bairro da ocorrência”, entretanto, apresenta maior nível de ambiguidade e variação linguística. Essa natureza menos padronizada explica a taxa de acerto inferior, ainda assim considerada satisfatória em razão da complexidade inerente à tarefa.

360. A seguir, apresentam-se as versões finais dos três prompts desenvolvidos, que foram efetivamente utilizados pelo Prompt Blender para execução dos testes no ChatGPT 4.0.

Prompt para sexo da vítima

[Contexto e finalidade]

Você está ajudando uma consultoria para mapear perfis de vítimas e aprimorar a segurança pública no Brasil.

[Regras de segurança – cumpra estritamente]

1) Não forneça instruções para cometer crimes nem otimize condutas ilícitas.

2) Evite termos gráficos/obscenos; quando inevitável, MASCARE palavras, slurs e ameaças (ex.: “m****”, “maca****”).

3) Desidentifique PII: nomes próprios, CPF, RG, placas, telefones, endereços completos → substitua por [REDACTED].

4) Restrições de citação: nunca reproduza insultos ou ameaças literalmente

Analise o boletim de ocorrência abaixo:

""

{relatoHistorico}

""

Fonte: (Unidade da Federação) {uf}

Extraia exclusivamente do campo relatoHistorico o sexo da(s) vítima(s) mencionada (s).

Use o seguinte formato JSON:

```
{
  "results": [
    {
      "trecho": "<trecho literalmente extraído do relatoHistorico, com as 2 palavras anteriores e as 2 palavras posteriores>",
      "relacao": "<descreva em até 10 palavras como que o sexo da vítima pôde ser extraído do relato histórico>",
      "resultado": "<indique aqui o sexo das vítimas: masculino ou feminino>"
      "tipo de ausência": "< Se não for encontrado o sexo da vítima no relatoHistorico, indique aqui o motivo: ausência de elementos de identificação ou crime sem vítima>"
    }
  ]
}
```

Gere no máximo 1 item em "results" por vítima.

Tome cuidado para não confundir autor com vítima. A situação narrada deve deixar claro quem é a vítima. NÃO use apenas “nome com gênero” para decidir vítima. Exija um marcador de papel (acima) ou vínculo verbal (“contra/em desfavor/ameaçou/lesionou” etc.).

REGRAS PARA "tipo de ausência"

- Se encontrar sexo da vítima → preencha "resultado" (masculino/feminino) e NÃO preencha "tipo de ausência".

- Se NÃO encontrar sexo:

- Classifique como "crime sem vítima" quando o relato descrever fiscalização/abordagem/apreensão sem pessoa ofendida identificável, p.ex. tráfico/posse/comércio de drogas, porte/apreensão de arma, embriaguez ao volante (bafômetro/etilômetro), art. 306 CTB etc.; e não haja termos de pessoa ofendida ("vítima", "ofendido(a)", "proprietári*", "declarante/comunicante" como parte lesada) nem verbos de dano direcionados a alguém ("ameaçou", "agrediu", "lesionou", "roubou", "furtou", "estuprou").

- Caso contrário, use "ausência de elementos de identificação".

- Se aparecer tanto indício de crime sem vítima quanto menção a ofensa contra alguém, prevalece: HÁ vítima (logo, não usar "crime sem vítima", usar “ausência de elementos de identificação”).

Importante: pode ser que a pista sobre o sexo da vítima não esteja tão explícita (como um nome feminino/masculino, um pronome ele/ela, um adjetivo no feminino etc.). pode ser que você tenha que deduzir pelo contexto, por exemplo “seu esposo”, “seu marido”, “com o esposo”, “com o marido” são marcadores femininos. da mesma forma, “sua esposa”, “sua mulher”, “com a esposa”, “com a mulher” são marcadores masculinos.

Prompt para bairro

[Contexto e finalidade]

Você está ajudando uma consultoria para mapear locais de crimes e aprimorar a segurança pública no Brasil.

[Regras de segurança – cumpra estritamente]

- 1) Não forneça instruções para cometer crimes nem otimize condutas ilícitas.
- 2) Restrições de citação: nunca reproduza insultos ou ameaças literalmente

Analise o boletim de ocorrência abaixo:

""

{relatoHistorico}

""

Fonte: (Unidade da Federação) {uf}

Extraia o bairro onde ocorreu o crime.

Use o seguinte formato JSON:

```
{
  "results": [
    {
      "trecho": "<trecho literalmente extraídos do boletim de ocorrência, com as 2 palavras anteriores e as 2 palavras posteriores>",
      "relacao": "<descreva em 10 palavras como que a localização se relaciona com o evento descrito no boletim de ocorrência (ex.: local do crime, localização do autor, localização do objeto roubado)>",
      "resultado": "<indique aqui o bairro; se não for possível encontrar bairro no relatoHistorico, retorne 'dados não encontrados'>"
    }
  ]
}
```

Exemplos aceitáveis de bairros: BAIRRO DAS LARANJEIRAS, Centro Histórico de São Paulo, CIDADE TIRADENTES, Vila Nadir, VL LUTFALLA, Jardim América, JD IPANEMA, Jd. Itamaraty, J ROBERTO, Parque Taipas, PQ SANTOS DUMONT, Residencial Sao Joao, NUCLEO RESIDENCIAL BOA VISTA, JARDIM RESIDENCIAL QUAGLIA, Conjunto Habitacional Teotonio

Vilela, CJ BOSQUE, Loteamento Remanso Campineiro, Núcleo Micro Industrial Presidente Wilso, Condomínio Residencial Girassol, ÁREA RURAL, QUARTO DISTRITO INDUSTRIAL, SÍTIO BOM JESUS, Chácara Nova Boa Vista, Estância Leao Novaes, BALNEÁRIO LITORAL PTA, Praia de Maresias, Recreio Anhanguera, BOSQUE DOS IPES, Portal Terra da Saudade, Terras de Santa Cruz, Parada de Taipas, ESTAÇÃO, USINA SAO JOAO, VILAREJO, SEDE

Importante: exemplos que não podem ser considerados bairro: NOMES DE CIDADES; Zona/Área rural (RURAL, ÁREA RURAL), referências vagas ao centro (Região central, Centro, Centro da cidade, Próximo ao centro), praia sem nome (“praia”, “a praia”, “na praia”, “orla”, “beira-mar”, “à beira-mar”, “praias” sem topônimo), direções/regiões amplas (Zona Sul/Norte/Leste/Oeste, Litoral, Interior), categorias sem nome próprio (estação, ponte, viaduto, túnel, rodoviária, terminal), logradouros sem designação específica (“Rua 17”, “Rua s/n”, “Avenida principal”, “Estrada municipal”, “Travessa 1”, “Rodovia km 281” sem o código da rodovia), siglas/abreviações isoladas (JD, VL, PQ, AV, R.) quando sem complemento, menções a “bairro” sem nome, termos administrativos genéricos (sede, vilarejo, região), coordenadas soltas (Lat/Long) sem local nomeado e referências de proximidade (“perto de”, “ao lado de”, “nas imediações”) sem um ponto de referência com nome próprio.

Não registrar como bairro: endereço do autor, endereço da delegacia, hospital para onde levaram a vítima.

Importante:

Se no mesmo BO houver duas menções ao mesmo bairro, registre apenas uma vez.

Priorize precisão sobre cobertura.

Confiança mínima: 90/100. Se < 90, descarte o item.

Prompt para logradouro

[Contexto e finalidade]

Você está ajudando uma consultoria para mapear locais de crimes e aprimorar a segurança pública no Brasil.

[Regras de segurança – cumpra estritamente]

- 1) Não forneça instruções para cometer crimes nem otimize condutas ilícitas.
- 2) Restrições de citação: nunca reproduza insultos ou ameaças literalmente

Analise o boletim de ocorrência abaixo:

""

{relatoHistorico}

""

Fonte: (Unidade da Federação) {uf}

Extraia todos os logradouros mencionados.

Use o seguinte formato JSON:

```
{
  "results": [
    {
      "trecho": "<trecho literalmente extraídos do boletim de ocorrência, com as 2 palavras anteriores e as 2 palavras posteriores>",
      "relacao": "<descreva em 10 palavras como que a localização se relaciona com o evento descrito no boletim de ocorrência (ex.: local do crime, localização do autor, localização do objeto roubado)>",
      "resultado": "<indique aqui o logradouro; se não for possível encontrar o logradouro no relatoHistorico, retorne “dado não encontrado”>"
    }
  ]
}
```

Exemplos de logradouros:

Rua das Palmeiras, R. do Horizonte Azul, Avenida das Estrelas, Av. do Sol Poente, Estrada do Cedro Branco, Estrada Municipal do Lago Sereno, Rodovia dos Ventos Livres, Rod. do Vale Verde, BR-419, SP-275, MT-060, SC-413, Praça das Violetas, Alameda dos Ipês, Travessa do Bosque Encantado, Acesso ao Morro Dourado, Viela da Esperança, Viaduto da Integração, Largo do Cruzeiro.

Não são logradouros:

Escola..., Hospital..., Bairro..., Academia..., Sítio...

Não registrar como logradouro caso for: endereço do autor e endereço da delegacia

Importante:

Priorize precisão sobre cobertura.

Confiança mínima: 90/100. Se < 90, descarte o item.

Se no mesmo BO houver duas menções ao mesmo endereço, registre apenas uma vez. Por exemplo: Avenida Dom Pedro I e Av. Pedro I são o mesmo logradouro.

Se um BO registrar mais de 1 logradouro, registre apenas aqueles que forem locais de crime.

361. Com os prompts já validados, passa-se à operacionalização do teste com toda a amostra, composta por 4611 BOs. Os boletins de ocorrência foram inicialmente compilados — os arquivos originais, em formato JSON, foram integrados em uma única planilha Excel por meio de um script em Python. Essa etapa visou permitir a análise em lote pela IA.

362. A execução dos prompts foi realizada com o auxílio de uma ferramenta desenvolvida internamente pelo Núcleo de Dados da SecexEstado, denominada Prompt Blender. O Prompt Blender permite aplicar automaticamente prompts a grandes conjuntos de textos, processando as respostas da IA de forma estruturada e tabelada. Em outras palavras, a ferramenta atua como um intermediário que “roda” os prompts em massa, coleta as respostas e organiza os resultados em uma tabela única.

363. Após a geração da tabela resultante, foi realizado um pós-processamento para verificar a coerência das respostas, eliminar duplicidades, normalizar formatos e permitir o cálculo das taxas de acerto da IA em comparação com os dados parametrizados originais e com as análises manuais do teste de teto. As planilhas com os dados tratados e os respectivos cálculos realizados encontram-se na peça 120.

Categorização das naturezas de ocorrência

Objetivo da categorização

364. Para estruturar a análise por gravidade, este anexo descreve os critérios utilizados para agrupar as naturezas de ocorrência em seis categorias. A classificação foi construída com finalidade estritamente estatística e analítica: não se trata de enquadramento jurídico formal, tampouco de parecer sobre a correta tipificação penal dos fatos. O objetivo é organizar naturezas com perfil de risco e impacto social semelhantes, de modo a permitir comparações de completude, consistência e ganho potencial da IA entre grupos de crimes mais ou menos graves.

Critérios gerais de agrupamento

365. O ponto de partida foi o texto do campo “natureza da ocorrência” informado nos registros policiais. A partir desse texto, foram definidos conjuntos de palavras-chave que identificam famílias de crimes, considerando variações de acentuação, grafia e abreviações comuns na prática (por exemplo, “homicídio” e “homicídío”, “latrocínio” e “latrocínio”). Cada família foi então associada a uma das seis categorias de gravidade:

- Outros / indefinidos;
- Menor potencial / administrativos;
- Infrações de ordem pública sem vítima individualizada;
- Patrimônio sem grave ameaça / integridade moderada;
- Violentos / ameaça grave;
- Contra a vida / hediondos.

366. A lógica geral é que, à medida que aumenta o dano à vida e à integridade física das vítimas, ou se trata de crimes reconhecidos como hediondos ou a eles equiparados, a natureza é alocada em categorias mais altas de gravidade. Nos casos em que o texto da natureza não permite identificar com segurança a família do crime, a ocorrência é classificada em “Outros / indefinidos”.

Categoria “Contra a vida / hediondos”

367. A categoria “Contra a vida / hediondos” reúne naturezas associadas a delitos que têm por objeto direto a vida ou a integridade física em grau máximo, bem como crimes reconhecidos como hediondos ou a eles equiparados na legislação brasileira. Nessa categoria foram incluídas as seguintes naturezas: homicídio (em suas variações, como homicídio doloso e homicídio qualificado), feminicídio, latrocínio, infanticídio, estupro, estupro de vulnerável, genocídio, epidemia com resultado morte, tortura e terrorismo.

368. Para garantir o correto agrupamento, o mapeamento considerou não apenas a forma canônica desses termos, mas também grafias alternativas e variações de acentuação observadas nos bancos de dados (por exemplo, “homicídio”/“homicídío”, “latrocínio”/“latrocínio”, “estupro vulnerável”/“estupro de vulnerável”, “terrorismo” com ou sem acento). Sempre que a natureza textual indicava de forma clara uma dessas figuras típicas, ainda que com pequenos erros de grafia, ela era alocada na categoria “Contra a vida / hediondos”. Essa agregação reflete o entendimento de que esses delitos representam o patamar mais elevado de gravidade na amostra analisada.

Categoria “Violentos / ameaça grave”

369. A categoria “Violentos / ameaça grave” contempla naturezas em que há violência ou grave ameaça contra a pessoa, mas sem atingir o patamar da categoria anterior. Foram incluídos, por exemplo, registros de roubo, extorsão, sequestro e cárcere privado, lesão corporal grave ou gravíssima, lesão corporal seguida de morte e ocorrências de violência doméstica. Nessa família, a característica central é a existência de ameaça direta à integridade física ou psíquica da vítima, com uso ou possibilidade explícita de força, mas sem necessariamente envolver a morte consumada ou os tipos penais clássicos de crime hediondo. A presença de termos como “roubo”, “extorsão”, “sequestro”, “cárcere privado”, “lesão corporal grave” e “violência doméstica” no texto da natureza orientou a inclusão nesta categoria.

Categoria “Patrimônio sem grave ameaça / integridade moderada”

370. Em “Patrimônio sem grave ameaça / integridade moderada” foram agrupadas naturezas em que o bem jurídico mais diretamente atingido é o patrimônio, sem indicação de violência física grave contra a vítima. Entram aqui, por exemplo, furto, estelionato, dano, receptação e apropriação indébita, bem como descrições mais genéricas de “crimes contra o patrimônio”. Essas ocorrências podem causar prejuízo econômico relevante, mas, em regra, não trazem no texto da natureza menção a agressão física, grave ameaça ou restrição de liberdade que justificasse o enquadramento nas categorias “Violentos / ameaça grave” ou “Contra a vida / hediondos”. Palavras-chave como “furto”, “estelionato”, “dano”, “receptação” e “apropriação indébita” orientaram o mapeamento para esta categoria.

Categoria “Infrações de ordem pública sem vítima individualizada”

371. A categoria “Infrações de ordem pública sem vítima individualizada” abrange naturezas em que o dano recai principalmente sobre a coletividade, a ordem pública ou o sossego, sem que haja, na descrição da ocorrência, uma vítima individual claramente identificada. Foram enquadrados aqui, por exemplo, perturbação do sossego, uso ou posse de drogas para consumo pessoal, jogo do bicho e jogos de azar, desordem e vadiagem.

372. Com base nessa mesma lógica, o tráfico de drogas e suas variações (como tráfico de drogas, tráfico privilegiado, tráfico ilícito de entorpecentes e associação para o tráfico) também foram alocados nesta categoria. Embora esses delitos possam ocasionar vítimas concretas em situações específicas, a forma como aparecem codificados nas naturezas de ocorrência da base analisada normalmente se refere à repressão de um comércio ilícito que afeta a coletividade, e não à descrição de um atentado individualizado contra determinada pessoa. Por isso, do ponto de vista da

análise estatística e da expectativa de preenchimento de campos como “sexo da vítima”, eles se comportam de maneira mais próxima das infrações de ordem pública do que dos crimes patrimoniais ou violentos clássicos.

Categoria “Menor potencial / administrativos”

373. Na categoria “Menor potencial / administrativos” foram incluídas naturezas relativas a delitos de menor potencial ofensivo ou a infrações de caráter mais administrativo, que, em geral, não envolvem violência direta contra pessoas. Entram aqui, por exemplo, crimes de trânsito (como direção perigosa e embriaguez ao volante, quando descritos como tal), contravenções penais em geral, infrações administrativas, desacato e desobediência. A presença de termos como “crime de trânsito”, “contravenção”, “infração administrativa”, “desacato” e “desobediência” orientou o enquadramento. Do ponto de vista da análise de completude, espera-se que esses registros tenham, em média, menor priorização na rotina de preenchimento do policial do que os crimes de maior gravidade.

Categoria “Outros / indefinidos”

374. Por fim, a categoria “Outros / indefinidos” reúne naturezas que não puderam ser associadas com segurança às famílias anteriores, seja por serem muito genéricas, seja por apresentarem abreviações, siglas ou descrições pouco informativas. Também foram incluídos nesse grupo casos em que o texto da natureza sugere multiplicidade de condutas com gravidades distintas, sem deixar claro qual é o fato principal. Do ponto de vista metodológico, essa categoria funciona como um agrupamento residual, evitando atribuir artificialmente a crimes pouco claros um grau de gravidade que não se consegue inferir com segurança a partir da informação disponível.

APÊNDICE III. Detalhamento da Metodologia

Aspectos preliminares

375. A Auditoria Operacional sobre o Sinesp contou com a participação ativa de 11 Tribunais de Contas Estaduais e do Tribunal de Contas do Distrito Federal, que desempenharam um papel fundamental na execução e validação do trabalho. Essa colaboração foi viabilizada por meio de uma série de ações coordenadas pelo TCU, que incluiu:

Oficina de Treinamento sobre o Sinesp:

Realização de capacitação técnica para os TCEs e TCDF, com foco nos módulos do Sinesp e sobre a metodologia de auditoria a ser aplicada;

Validação Prévia de Riscos:

Os riscos mapeados durante o planejamento foram validados em conjunto com os TCEs, incluindo a realização de evento presencial para discussão e alinhamento;

Encontros de Alinhamento:

Foram realizados cinco encontros de alinhamento entre o TCU e os TCEs e TCDF, com o objetivo de garantir a uniformidade na execução dos trabalhos e na aplicação das metodologias;

Elaboração de Matriz de Planejamento Específica:

Foi desenvolvida uma matriz de planejamento adaptada às necessidades dos TCEs, detalhando os objetivos, questões de auditoria, procedimentos e critérios aplicáveis;

Participação na Oficina de Validação da Matriz do TCU:

Os TCEs e TCDF participaram da validação da matriz de planejamento do TCU, contribuindo com sugestões e ajustes para aprimorar o trabalho;

Disponibilização de Papéis de Trabalho e Apoio Metodológico:

O TCU forneceu, via Sharepoint do TCU, papéis de trabalho padronizados e prestou apoio metodológico contínuo aos TCEs e ao TCDF durante toda a auditoria.

Exemplos de papéis de trabalho disponibilizados:

- Resumo elaborado pela DGI/Senasp sobre a Situação atual das Soluções Sinesp em cada estado;
- Roteiros de Entrevistas e Observação Direta;
- Modelos de Ofícios de Requisição;
- Planilhas de Qualidade dos Dados Integrados pelos Estados 2023-2025;
- Guia de Integração Sinesp, disponibilizado aos Estados para essa integração de dados ao Sinesp;
- Vídeos de treinamentos prévios realizados pela DGI/Senasp ao TCU, sobre as soluções Sinesp;
- Scripts de programação Python para extração e consolidação de dados de amostras de BOs em planilhas Excel;
- Prompts de Inteligência Artificial para análise da qualidade dos dados das amostras de BOs etc.;

Oficina de Validação de Achados e Encaminhamentos:

Os achados preliminares foram discutidos e validados em oficina conjunta, com foco na busca de sinergias entre as propostas de encaminhamento;

Objetivo da auditoria

376. Avaliar a eficiência, a efetividade e a governança dos processos de recepção, tratamento, integração e compartilhamento de dados no Sistema Nacional de Informações de Segurança Pública (Sinesp), identificar possíveis fragilidades e propor melhorias que assegurem a confiabilidade, a tempestividade e a utilidade das informações para o planejamento e a execução de políticas públicas de segurança.

Objeto

377. Processos de recepção, tratamento, integração e compartilhamento de dados nos principais módulos do Sinesp.

Escopo e não escopo

378. A equipe utilizou o conceito de MVP (*Minimum Viable Product*), ou Produto Mínimo Viável, para priorizar os aspectos mais críticos e relevantes do objeto auditado. Essa priorização foi realizada com base nos seguintes critérios:

- **Importância:** Avaliação do impacto potencial do risco sobre a governança, eficiência e efetividade do Sinesp. Riscos com maior impacto foram classificados com pontuação mais alta.
- **Auditabilidade:** Consideração da viabilidade de se obter evidências suficientes e apropriadas para avaliar o risco. Riscos mais auditáveis receberam maior pontuação.
- **Relevância Estratégica:** Foco nos riscos que afetam diretamente a qualidade, confiabilidade, tempestividade e utilidade das informações do Sinesp, essenciais para a formulação e execução de políticas de segurança pública.
- **Alinhamento com os Objetivos da Auditoria:** Os critérios foram definidos para garantir que os esforços da auditoria estivessem alinhados ao objetivo central de avaliar a eficiência, efetividade e governança dos processos de recepção, tratamento, integração e compartilhamento de dados no Sinesp.

379. Abaixo, apresentam-se os riscos inicialmente mapeados e priorizados de forma preliminar na Matriz de Planejamento (peça 42), os quais foram validados e classificados por ordem de prioridade de enfrentamento no escopo deste trabalho pela DGI/Senasp, após oficina conduzida pela equipe de Auditoria nessa Unidade Jurisdicionada.

Ordem Definida	Tema	Prioridade Senasp
14	Serpro	1
2	Integração/completude	1
3	Outros documentos do inquérito	1
7	Integração/IA	s/n
13	ConSinesp	3
16	Integração/normas	2
15	VDE	2
11	ABIS, BNMP; BNPB...	2
12	Quadro Técnico Senasp	3

Tabela 1: Riscos inicialmente mapeados e priorizados de forma preliminar na Matriz de Planejamento - validados e classificados pela DGI/Senasp.

Fonte: Elaborado pelo TCU.

380. Após essa validação, foi realizado Painel de Referência para validação da Matriz de Planejamento, desta feita com a participação de diversos *stakeholders*, inclusive da Academia, entre os quais:

- a) Polícia Federal;
- b) Polícia Rodoviária Federal;

- c) Assessoria Especial de Controle Interno e DGI/Senasp/MJSP;
- d) Conselho Gestor do Sinesp;
- e) Instituto Igarapé;
- f) Serviço Federal de Processamento de Dados;
- g) Gestores Estatísticos das Secretarias de Segurança e Representantes das Polícias Civil e Militar, bem como Corpo de Bombeiros Militar dos estados;
- h) Pesquisadores da Academia;
- i) 12 (doze) Tribunais de Contas Estaduais e o Tribunal de Contas do Distrito Federal.

381. Após esse Painel, foram priorizados pela equipe os riscos abaixo, em uma primeira camada de análise, conforme adiante explicaremos:

- i. **Risco 7:** Incompletude e insuficiência de dados na BNBO.
- ii. **Risco 13:** Fragilidade na estruturação e funcionamento do ConSinesp.
- iii. **Risco 14:** Restrição ao pleno uso de dados do Sinesp pelo MJSP e estados.
- iv. **Risco 16:** Envio de dados de baixa qualidade e impactos na utilidade do Sinesp.

382. Esses riscos foram priorizados devido à sua alta importância e auditabilidade, bem como ao impacto direto sobre a governança e a efetividade do Sinesp (v. quadro abaixo):

ORDEM DEFINIDA	RISCO	IMPORTÂNCIA	AUDITABILIDADE	SOMA
1	7	3	3	6
2	13	3	3	6
3	14	3	3	6
4	16	3	2	5
5	2	2	3	5
6	3	3	2	5
7	15	2	2	4
8	11	3	1	4
9	12	2	2	4

Tabela 2: Riscos - importância e auditabilidade, bem como impacto direto sobre a governança e a efetividade do Sinesp.

Fonte: Elaborado pelo TCU.

383. A relação entre os riscos mapeados no planejamento da auditoria e os achados deste relatório está assim representada:

Achado	Risco	Observação
1	7	Risco central do Achado 1
1	2	Também abrangido pelo Achado 1
1	3	Também abrangido pelo Achado 1
2	13	Originou o Achado 2
3	16	Originou o Achado 3
4	14	Originou o Achado 4
5	11	Originou o Achado 5
6	15	Originou o Achado 6
7	12	Originou o Achado 7

Tabela 3: Relação entre os riscos e os achados.

Fonte: Elaborado pelo TCU.

384. No total, nove riscos foram efetivamente abrangidos pela Matriz de Planejamento (peça 42). Embora a numeração dos riscos avance até o número 16, isso se deve ao fato de que, na matriz de avaliação e análise de riscos, alguns deles foram excluídos do escopo da auditoria; ainda assim, optou-se por manter a numeração original para fins de indexação e rastreabilidade.

Procedimentos adotados

385. Os procedimentos adotados na auditoria foram planejados e executados de forma a garantir a eficiência e a eficácia do trabalho, com foco nos riscos priorizados. As principais etapas foram:

a) **Planejamento:**

- Identificação inicial de riscos com base em análises documentais, entrevistas e oficinas.
- Definição de critérios de priorização (importância e auditabilidade) e elaboração da matriz de riscos.
- Estruturação do trabalho em camadas de análise, utilizando o conceito de MVP.

b) **Execução:**

- Coleta de evidências por meio de entrevistas, análise documental e testes específicos.

- Realização de oficinas e painéis de referência para validar os riscos e ajustar a abordagem da auditoria.
- Aplicação de técnicas de análise por camadas, com foco inicial nos riscos mais críticos (7, 13, 14 e 16).

c) Análise e Consolidação:

- Análise das evidências coletadas e identificação de achados preliminares.
- Consolidação dos resultados em relatórios parciais, com ajustes baseados em *feedbacks* dos *stakeholders*.

d) Relatório Final:

- Elaboração do relatório final com base nos achados consolidados, incluindo recomendações para mitigar os riscos identificados e aprimorar a governança e a gestão do Sinesp.

Critérios de auditoria

386. Os critérios de auditoria utilizados neste trabalho foram definidos com base no conjunto de normas legais e infralegais aplicáveis ao Sistema Único de Segurança Pública e ao Sinesp, bem como em referenciais técnicos de governança, gestão da informação, interoperabilidade de sistemas e boas práticas de gestão pública. Adicionalmente, foram consideradas diretrizes constantes do PNSP 2021-2030, especialmente no que se refere às ações estratégicas voltadas à integração e padronização de dados entre entes federativos.

387. Quanto às normas legais, utilizaram-se dispositivos da Lei 13.675/2018 — que institui o SUSP, estabelece o marco legal do Sinesp e disciplina a coordenação federativa da política de segurança pública — notadamente os arts. 7º a 10, 35 a 37, que tratam das finalidades, objetivos, padrões e princípios relativos à integração, interoperabilidade, tratamento e compartilhamento de dados. Complementarmente, foram considerados o art. 8º da Lei 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação), que estabelece a publicidade de dados como regra e a transparência ativa como dever estatal, e o art. 5º da Lei 14.133/2021, que positiva os princípios da eficiência, da transparência, da motivação e do planejamento como regras orientadoras das contratações públicas, aplicáveis ao contexto de soluções tecnológicas do Sinesp.

388. No tocante à regulamentação infralegal, adotaram-se as disposições do Decreto 9.489/2018, que regulamenta o SUSP e estrutura o ConSinesp como instância nacional responsável por definir padrões e procedimentos de coleta, integração, atualização e interoperabilidade de dados. Foram também aplicados os parâmetros estabelecidos no Decreto 9.203/2017, que institui a política de governança pública e define mecanismos de acompanhamento de resultados, avaliação de desempenho e tomada de decisão orientada por evidências, bem como o Decreto 10.046/2019, que disciplina o compartilhamento de dados entre órgãos da administração pública federal. Consideraram-se ainda o Decreto 9.589/2018 e o Decreto 12.543/2025, que dispõem sobre a estrutura organizacional da Senasp e disciplinam as competências da DGI, unidade responsável pela operacionalização do Sinesp.

389. No que se refere à regulamentação específica do Ministério da Justiça e

Segurança Pública, foram adotadas as Portarias MJSP 229/2018, 275/2021, 833/2024 e 845/2019, cujas disposições tratam da governança, dos fluxos de dados, das competências institucionais, dos critérios de rateio do FNISP e das responsabilidades dos entes federativos na alimentação e utilização dos sistemas do Sinesp. Adicionalmente, foram consideradas as regras estabelecidas pela Portaria Senasp/MJSP 627/2025, que disciplina a mobilização, permanência e desmobilização de servidores mobilizados — elemento central para a análise da capacidade operacional e da sustentabilidade da gestão do Sinesp.

390. Quanto aos referenciais técnicos e boas práticas, foram utilizados padrões internacionais consolidados, como o Protocolo de Bogotá e a Classificação Internacional de Delitos para Fins Estatísticos, que orientam a padronização terminológica e a comparabilidade estatística no campo da segurança pública. Por fim, foram incorporadas como critério as diretrizes e objetivos estabelecidos na Ação Estratégica 6 e na Ação Estratégica 7 do Plano Nacional de Segurança Pública e Defesa Social.

Técnicas de auditoria

391. SWOT: Essa técnica foi essencial para identificar as forças e fraquezas do ambiente interno, bem como as oportunidades e ameaças do ambiente externo. Sua aplicação permitiu uma análise estratégica do objeto da auditoria, contribuindo para a identificação de possíveis áreas a serem investigadas e para o entendimento do contexto em que a entidade ou programa está inserido.

392. Análise *Stakeholder*: Foi utilizada para mapear os principais grupos de interesse relacionados ao objeto da auditoria, identificando opiniões e interesses conflitantes, o que possibilitou uma visão mais clara dos atores envolvidos e suas respectivas influências.

393. Mapa de Produtos: Essa técnica foi aplicada para compreender os objetivos principais da entidade ou programa auditado, representando as relações de dependência entre os produtos e identificando os responsáveis pelos produtos críticos. Além disso, auxiliou no desenvolvimento de indicadores de desempenho relevantes.

394. Mapeamento de Processos: Com o objetivo de conhecer o funcionamento dos processos de trabalho, essa técnica foi utilizada para identificar boas práticas e oportunidades de racionalização e aperfeiçoamento dos processos. Também contribuiu para a identificação de eventos de risco e atividades de controle.

395. Marco Lógico: Foi empregado para orientar a formulação, execução, acompanhamento e avaliação de programas ou projetos governamentais, garantindo uma estrutura lógica e bem definida para o desenvolvimento das atividades.

396. Diagrama de Verificação de Risco (DVR): Utilizado para identificar fatores de risco e compreender a capacidade organizacional para o gerenciamento desses riscos. Essa técnica foi fundamental para mapear os riscos associados às atividades auditadas, permitindo uma análise mais detalhada e focada na mitigação de possíveis problemas.

397. Matriz de Análise de Risco: Essa técnica foi fundamental para identificar e ponderar os riscos inerentes às atividades auditadas, bem como os riscos de controle incidentes sobre essas atividades. Além disso, permitiu a identificação dos riscos residuais mais críticos, que mereceram atenção especial durante a auditoria.

398. Ademais, a auditoria também utilizou técnicas mais inovadoras, adaptadas ao contexto do Sinesp e alinhadas ao método ágil:

399. Análise por Camadas de MVP: A auditoria foi estruturada em camadas, começando pelos aspectos mais críticos e relevantes (riscos priorizados) e avançando para questões secundárias. Essa abordagem garantiu foco e eficiência na coleta e análise de evidências. O MVP permitiu a entrega incremental de resultados, com ajustes contínuos baseados em *feedbacks* e novas informações.

400. Oficinas e Painéis de Referência: Foram realizadas oficinas com a Diretoria de Gestão e Integração de Informações (DGI/Senasp) e painéis de referência com especialistas e *stakeholders*. Essas atividades ajudaram a validar os riscos identificados e a ajustar a priorização com base no julgamento profissional da equipe.

401. Entrevistas e Coleta de Evidências: Foram realizadas entrevistas com representantes das forças de segurança estaduais e federais, bem como com gestores do Sinesp, para identificar fragilidades e validar os achados preliminares.

402. Análise de Documentos e Dados: A equipe analisou documentos normativos, contratos, relatórios e bases de dados do Sinesp para identificar inconsistências, lacunas e oportunidades de melhoria.

Instrumentos de Coleta de Dados

403. Para que as questões de auditoria fossem satisfatoriamente respondidas, adotaram-se os seguintes instrumentos de coleta de dados, conforme relacionados na matriz de planejamento:

- Entrevistas de questões abertas e fechadas;
- Revisão documental;
- Revisão legal;
- Estudo orçamentário comparativo;
- Estudo financeiro comparativo;
- Observação direta;
- Cruzamentos de bases de dados.

Locais Visitados

404. O Tribunal de Contas da União realizou visitas técnicas a três unidades da federação com o objetivo de observar, in loco, o funcionamento dos sistemas estaduais de registro, tratamento e utilização de dados de segurança pública, bem como coletar evidências que subsidiassem os achados desta auditoria. As visitas foram realizadas nos Estados do Ceará, da Bahia e de Mato Grosso. No Ceará e na Bahia, o trabalho contou com apoio operacional e institucional dos respectivos Tribunais de Contas Estaduais (TCE-CE e TCE-BA), que integram a auditoria coordenada e atuaram na interlocução com as secretarias de segurança pública e demais órgãos estaduais, facilitando o acesso às informações e às estruturas visitadas.

405. A seleção das localidades visitadas observou critérios definidos no planejamento do trabalho. Buscou-se contemplar realidades tecnológicas distintas, de modo a permitir a comparação entre modelos estaduais: um estado que utilizasse sistema próprio de gestão e registro de ocorrências policiais (caso do Ceará) e outro que adotasse

o Sinesp-PPE (caso da Bahia). A escolha desses dois estados também se justificou pela conveniência operacional decorrente da participação ativa de seus Tribunais de Contas na auditoria coordenada, o que facilitou o agendamento das visitas e garantiu maior fluidez na articulação institucional necessária para acesso às estruturas de segurança pública.

406. A visita ao Mato Grosso foi incluída por razões adicionais. Primeiramente, contou-se com o apoio direto de uma Conselheira do ConSinesp atuante na Secretaria de Segurança Pública daquele estado, o que favoreceu a interlocução institucional e a obtenção de informações relevantes ao objeto da auditoria. Em segundo lugar, Mato Grosso mantém um sistema próprio inteiramente desenvolvido e gerido pelo estado — não se tratando de solução terceirizada —, constituindo um arranjo tecnológico particularmente relevante para fins comparativos e para a identificação de boas práticas ou gargalos estruturais.

407. No contexto mais amplo da auditoria coordenada, as equipes dos TCEs e do TCDF também realizaram visitas técnicas em suas respectivas jurisdições. Embora essas visitas não integrem diretamente o escopo das visitas realizadas pelo TCU, os insumos obtidos por esses tribunais subsidiaram a compreensão do panorama nacional e contribuíram com evidências complementares (peça 104).

408. Os principais registros das atividades conduzidas nessas visitas consistem nos extratos de entrevista e nos extratos de observação direta (peças 109 a 112), que representam a documentação mais estruturada da coleta de evidências. Adicionalmente, as equipes produziram registros fotográficos e videográficos. Parte dessas imagens foi incorporada a este relatório; as demais encontram-se arquivadas no *SharePoint* da auditoria.

Declaração de conformidade com normas aplicáveis

409. Os trabalhos foram realizados em conformidade com as Normas de Auditoria do Tribunal de Contas da União (Portaria-TCU 280, de 8 de dezembro de 2010, alterada pela Portaria-TCU 168, de 30 de junho de 2011) e com observância ao Manual de Auditoria Operacional do TCU (Portaria-Segecex 18, de 12 de novembro de 2020).

APÊNDICE IV. Detalhamento da Visão Geral do Objeto

Objetivos do Objeto

410. Nos termos do art. 35 da Lei 13.675/2018, o Sinesp tem como finalidade armazenar, tratar e integrar dados e informações para auxiliar na formulação, implementação, execução, acompanhamento e avaliação das políticas relacionadas com:

I - Segurança pública e defesa social;

II - Sistema prisional e execução penal;

III - Rastreabilidade de armas e munições;

IV - Banco de dados de perfil genético e digitais;

V - Enfrentamento do tráfico de drogas ilícitas;

VI - Enfrentamento da violência doméstica e familiar contra a mulher.

411. Trata-se, portanto, de um instrumento estruturante da Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social (PNSPDS), cuja diretriz central é a formulação de políticas baseadas em evidências e orientadas por metas, viabilizando que a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios planejem, implementem e monitorem ações eficazes de prevenção e repressão à criminalidade, promovendo a integração federativa e o uso inteligente dos recursos públicos.

412. Os resultados esperados da política incluem o fortalecimento da capacidade analítica dos gestores públicos, a melhoria da efetividade das ações preventivas e repressivas, o aprimoramento da gestão integrada entre União e entes subnacionais, bem como a racionalização da alocação de recursos do FNSP. A efetividade da política pública, nesse contexto, depende do pleno funcionamento técnico e institucional do Sinesp como ferramenta de governança e de inteligência estatal.

Responsáveis pela condução do objeto

413. No plano político-institucional, o Sinesp é uma política pública que envolve, de forma articulada, a União, os estados, o Distrito Federal, os municípios e diversos órgãos responsáveis por segurança pública, sistema prisional, execução penal e enfrentamento ao tráfico de drogas, cabendo ao Ministério da Justiça e Segurança Pública coordenar nacionalmente essa política.

414. Já no plano operacional e tecnológico, o Sinesp se concretiza em uma plataforma que integra e disponibiliza dados e informações de interesse da segurança pública. A responsabilidade direta pela gestão dessa plataforma recai sobre a Diretoria de Gestão e Integração de Informações (DGI), unidade integrante da Secretaria Nacional de Segurança Pública (Senasp/MJSP), que conduz o desenvolvimento, a manutenção e a evolução dos sistemas.

Histórico do Objeto

415. O Sinesp iniciou sua trajetória em 2004, antes mesmo da criação do Sistema Único de Segurança Pública (Susp), pela Lei 13.675/2018. Seu objetivo inicial era padronizar os BOs entre as Unidades da Federação, facilitando a elaboração de relatórios estatísticos e diagnósticos sobre a segurança pública no Brasil.

416. Originalmente chamado de Sistema Nacional de Estatísticas de Segurança Pública e Justiça Criminal (SinespJC), operava em uma plataforma desktop, alimentada com dados extraídos dos BOs registrados pelas polícias civis dos estados e do Distrito Federal. Em 2010, o sistema evoluiu para uma plataforma web, permitindo o envio de dados por meio de formulários eletrônicos mensais à Secretaria Nacional de Segurança Pública (Senasp).

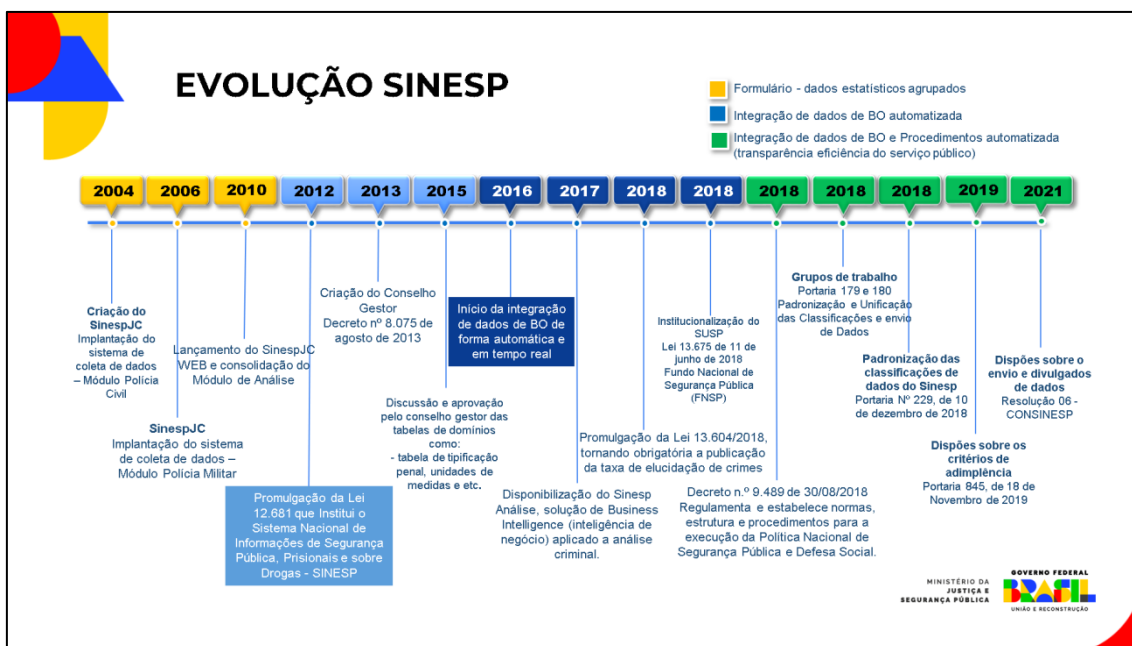
417. O Sinesp foi instituído pela Lei 12.681/2012, e iniciaram-se projetos pioneiros para automatizar a coleta de dados e integrar os sistemas estaduais de registro de ocorrências criminais. Em 2013, foi lançado o Sinesp-Integração, que consolidava dados de múltiplas fontes em uma base nacional única. Em 2014, foi introduzido o Sinesp Procedimentos Policiais Eletrônicos (Sinesp-PPE) no estado de Roraima, permitindo o registro informatizado de BOs e a coleta de dados em tempo real. Atualmente, o Sinesp-PPE está presente em 11 estados brasileiros.

418. Em 2015, o Conselho Gestor do Sinesp (ConSinesp) regulamentou a inserção de dados e determinou o envio mensal de informações sobre homicídios dolosos, lesões corporais seguidas de morte e latrocínios. Posteriormente, outros tipos de ocorrências, como homicídios tentados, furtos, roubos de veículos, roubos de carga, roubos a instituições financeiras e estupros, também foram incluídos. Em 2018, os dados passaram a ser divulgados pelo Ministério da Justiça e Segurança Pública (MJSP) por meio do Portal de Dados.

419. A Resolução ConSinesp/MJSP nº 6, publicada em 2021, ampliou os indicadores monitorados pelo sistema de 9 para 28, com coleta iniciada em 2023. Entre as novas categorias estão feminicídio, morte por intervenção de agentes do Estado, pessoas desaparecidas e localizadas, atendendo às disposições da Lei nº 13.675/2018. Além disso, a metodologia de consolidação de alguns indicadores foi alterada, passando a considerar o número de vítimas em vez de ocorrências, como no caso do indicador de estupro.

420. Em 2023, a Senasp apresentou o Sinesp VDE, que integra a política nacional para coleta e padronização de dados estatísticos. O sistema permite que o MJSP tenha acesso a dados nacionais voltados à tomada de decisões, à implementação de políticas públicas e à produção de estatísticas criminais. Com a ampliação dos Dados Nacionais de Segurança Pública, o MJSP passou a monitorar várias outras categorias, incluindo homicídios dolosos, latrocínios, feminicídios, roubos, furtos, tráfico de drogas, apreensões de armas e drogas, pessoas desaparecidas e localizadas, entre outros indicadores.

421. Abaixo, linha do tempo da evolução do Sinesp apresentada pela DGI/Senasp a esta equipe:


Figura 1 – Linha do tempo da evolução do Sinesp.

Fonte: Apresentação da DGI/Senasp à equipe de Auditoria, com adaptações.

Marco Regulatório

Instrumento	Data	Artigos	Resumo
Constituição Federal	05/10/1988	Art. 144	Base para normas gerais de segurança pública, incluindo sistemas como Sinesp.
Lei 12.681/2012	04/07/2012	Arts. 1º-8º (revogados), 9º-11	Instituiu Sinesp inicialmente; artigos 1-8 revogados; 9-11 vinculam recursos a dados.
Lei 13.604/2018	09/01/2018	-	Modificou Lei 12.681/2012, adicionando dados ao Sinesp antes de revogação.
Lei 13.675/2018	11/06/2018	Arts. 4º-6º, 8º, 10, 12-14, 20, 24, 35-37, 46, 48	Institui Sinesp, define objetivos, integração e condições de financiamento.
Lei 13.756/2018	12/12/2018	Arts. 5º, 8º, 9º, 12	Dispõe sobre o Fundo Nacional de Segurança Pública (FNSP)
Lei 14.531/2023	11/01/2023	-	Adiciona incisos V-IX ao Art. 36, sobre saúde de profissionais.
Lei 14.899/2024	04/07/2024	-	Adiciona inciso VI ao Art. 35, sobre violência contra a mulher.
Decreto 8.075/2013	14/08/2013	-	Regulamenta Conselho Gestor do Sinesp sob Lei 12.681/2012.
Decreto 9.489/2018	30/08/2018	Arts. 2º, 4º, 10, 17-19, 26, e 41	Detalha estrutura, dados e operação do Sinesp, incluindo Conselho Gestor.

Decreto 9.203/2017	22/11/2017	Arts. 3º, 4º e 6º	Dispõe sobre a política de governança da Administração Pública Federal
Portaria MJSP nº 229/2018	10/12/2018	-	Dispõe sobre a unificação e padronização das classificações e o envio de dados, definidos pelos entes federados, a serem implementados e fornecidos pelo Sinesp
Portaria MJSP nº 845/2019	19/11/2019	-	Dispõe sobre os critérios de adesão, acesso aos dados e informações e classificação de adimplência dos Estados e do Distrito Federal no âmbito do Sinesp.
Portaria MJSP nº 495/2023	25/9/2023	Art. 13	Regulamentam aspectos operacionais de programas, exigindo atualização de dados no Sinesp.
Portaria MJSP nº 737/2024	23/8/2024	Arts. 1º, 2º, 3º, 4º e 7º	Dispõe sobre os procedimentos para transferência obrigatória de recursos do Fundo Nacional de Segurança Pública - FNSP
Ex.: Resolução Consinesp/MJSP nº 6/2021	08/11/2021		Estabelece padrões de dados estatísticos para o Sinesp.

Histórico de Ações de Controle Anteriores

422. Importa registrar que foram realizadas duas avaliações anteriores pelo Tribunal de Contas da União (TC 003.293/2006-3 e TC 037.642/2023-5) acerca de sistemas relacionados ao objeto de auditoria. No curso das ações, identificou-se: i) fragmentação entre bases estaduais; ii) heterogeneidade de classificações criminais; iii) ausência e ou insuficiência de mecanismos de validações de dados e informações robustas; iv) falhas recorrentes nos repasses de informações e dados relacionados à completude e qualidade, a exemplo de informações estatísticas limitadas, ausência de validação cruzada com fontes primárias e deficiências no controle de mudanças do sistema. Esses problemas, conforme destacado em referidos trabalhos precedentes, minam a confiabilidade dos indicadores de criminalidade, comprometem a capacidade analítica dos gestores públicos e dificultam a alocação eficiente de recursos.

423. Abaixo segue uma visão detalhada das ações.

TC 003.293/2006-3: Avaliação da Segurança e Consistência das Informações do Infoseg

424. O Infoseg tem por objetivo a integração e disponibilização das informações dos órgãos de segurança pública, justiça e fiscalização da União, dos estados e do Distrito Federal, por meio de quatro módulos de consulta que contêm dados sobre inquéritos, processos e mandados de prisão (módulo Indivíduos), sobre armas de fogo (módulo Armas), sobre veículos (módulo Veículos) e sobre condutores (módulo Condutores). O sistema disponibiliza essas informações para os agentes públicos federais, estaduais, distritais e municipais cadastrados no sistema via consultas à Internet.

425. Em resumo, estes foram os achados da auditoria:
- a) Insuficiência de legislação aplicável – o Infoseg opera sem base legal que defina atribuições, obrigações de fornecimento de dados e responsabilidades, funcionando apenas por cooperação informal entre Senasp e órgãos parceiros.
 - b) Inconsistências entre as bases criminais estaduais e o Índice Nacional – cruzamentos em seis unidades da Federação mostraram registros faltantes, divergentes ou duplicados, sobretudo sobre mandados de prisão, comprometendo a confiabilidade das consultas.
 - c) Inexistência de políticas formalmente definidas de segurança da informação e desenvolvimento – ausência de PSI específica, política de controle de acesso incompleta, inexistência de metodologia de desenvolvimento e papéis de segurança indefinidos.
 - d) Ausência de Plano de Continuidade do Negócio – não há procedimentos ou infraestrutura redundante que garantam a retomada do sistema em caso de falha ou desastre, limitando a disponibilidade do serviço.
 - e) Estrutura de recursos humanos insuficiente – a gerência do Infoseg não integra formalmente o organograma do MJ; mantém apenas um servidor temporário e 12 terceirizados, gerando risco de descontinuidade e perda de conhecimento técnico.
 - f) Usabilidade do sistema insatisfatória – pesquisa com 3.717 usuários indicou que cerca de 20% têm dificuldade de localizar informações, sinalizando necessidade de aprimorar interface e navegação.

TC 037.642/2023-5: Auditoria das Investigações de Crimes Violentos Letais Intencionais (CVLI)

426. O Tribunal de Contas da União (TCU) realizou auditoria operacional, com aspectos de conformidade (integrada), para avaliar se o 1º ciclo de implementação (2021/2022) da Ação Estratégica 6 (AE6) do Plano Nacional de Segurança Pública (PNSP 2021-2030) melhorou os índices de resolução de Crimes Violentos Letais Intencionais (CVLI) no país.

427. CVLI é a designação criada pela Senasp para abarcar as categorias de homicídio doloso, lesão corporal seguida de morte e roubo com resultado morte, este último também conhecido como latrocínio.

428. Nesse contexto, o Sistema Nacional de Informações de Segurança Pública (Sinesp) é um dos meios e instrumentos de implementação da PNSPDS, conforme art. 8º, inciso II, alínea “b”, da Lei 13.675/2018.

429. Destinado a armazenar, tratar e integrar dados e informações para auxiliar na avaliação das políticas de segurança pública e defesa social (art. 35, inciso I, da mesma lei), o Sinesp possui diversos módulos: (a) o Validador de Dados Estatísticos (VDE), responsável por coletar, consolidar e validar os Dados Nacionais de Segurança Pública (DNSPs); (b) o Procedimentos Policiais Eletrônicos (PPE), que realiza a coleta integral, em tempo real, de BOs de onze unidades da Federação; e (c) o módulo Integração, que consolida informações provenientes tanto da própria plataforma Sinesp

quanto de outros sistemas, formando uma base nacional com dados de BOs das demais dezesseis unidades da Federação.

430. Os principais achados relacionados ao Sinesp foram:

- a) O Sinesp não dispõe de dados sobre a resolução de crimes;
- b) O Sinesp não dispõe de dados relevantes sobre criminalidade e vitimização; e
- c) O Sinesp não está integrado com bancos de dados e informações de interesse para resolução de CVLI.

431. Como resultado, não se constatou conhecimento sobre os índices oficiais de resolução de crimes, nem sobre os fenômenos da criminalidade e vitimização no país. Ademais, indicou-se (i) que a falta de integração impede que as polícias judiciárias utilizem o Sinesp como uma fonte mais abrangente de dados, de modo a fortalecer os mecanismos de resolução de crimes e (ii) essas falhas dificultariam a implementação da PNSPDS.

Beneficiários

432. Os principais beneficiários do Sinesp são, em primeiro plano, os formuladores de políticas e as forças de segurança, que dependem de dados confiáveis para prevenir e reprimir a criminalidade. Em perspectiva mais ampla, a sociedade brasileira é a destinatária final dos ganhos de eficiência na aplicação de recursos públicos e da melhoria na qualidade das decisões governamentais em segurança pública.

Marco Orçamentário do Objeto

433. A presente auditoria examinou aspectos atinentes ao Sinesp, cuja execução orçamentária ocorre mediante a Ação 21BQ – Implementação de Políticas de Segurança Pública, Prevenção e Enfrentamento à Criminalidade. A ação possui como plano orçamentário 000H - SISTEMA NACIONAL DE INFORMAÇÕES DE SEGURANCA PÚBLICA, PRISIONAIS E SOBRE DROGAS – Sinesp

434. Foram utilizadas como fonte primária de evidência o Painel do Orçamento Federal e o Portal da Transparência.

435. Durante o exercício de 2024, a Ação 21BQ (plano orçamentário 000H) apresentou execução financeira parcial (consulta realizada no [Painel do Orçamento Federal](#), Consulta Livre, em 19/11/2025):

- Valor empenhado: R\$ 77.614.911,00
- Valor pago: R\$ 38.194.524,00
- Percentual de execução: 49,50%

436. Em 2024, a ação orçamentária 21BQ, específica para a gestão do Sinesp, apresentou uma execução financeira parcial chegando ao patamar de 50% aproximadamente para o Serpro, conforme se verifica no Portal da Transparência (disponível em: <https://portaldatransparencia.gov.br/>, acesso em 19/11/2025):

- Abril/2024: R\$ 4.989.519,17
- Maio/2024: R\$ 4.019.036,98

- Junho/2024: R\$ 3.960.010,69
- Julho/2024: R\$ 3.709.244,18
- Agosto/2024: R\$ 3.737.537,92
- Setembro/2024: R\$ 3.609.982,70
- Outubro/2024: R\$ 5.722.111,87
- Novembro/2024: R\$ 5.401.389,10
- Dezembro/2024: R\$ 3.268.118,57

437. A totalidade dos recursos foi destinada a "Serviços de Tecnologia da Informação e Comunicação", evidenciando o papel do Serpro como provedor tecnológico para o Sinesp.

438. Execução Orçamentária em 2025 - Ação 21BQ - Implementação de Políticas de Segurança Pública, Prevenção e Enfrentamento à Criminalidade (plano orçamentário 000H) - Em 2025, por outro lado, a ação orçamentária 21BQ, específica para a gestão do Sinesp, apresentou uma execução financeira significativa:

- Valor empenhado: R\$ 67.956.807,00
- Valor pago: R\$ 55.065.252,97
- Percentual de execução: 81,02%

439. Em 2025, a ação orçamentária 21BQ, específica para a gestão do Sinesp, apresentou uma execução financeira parcial bem superior, chegando ao patamar de 80% aproximadamente para o Serpro, especialmente após o início desta fiscalização (em julho/2025), conforme se verifica no Portal da Transparência (disponível em: <https://portaldatransparencia.gov.br/>, acesso em 19/11/2025):

- Janeiro/2025: R\$ 2.717.239,63
- Fevereiro/2025: R\$ 3.039.378,95
- Março/2025: R\$ 650.961,39
- Abril/2025: R\$ 694.325,00
- Maio/2025: R\$ 68.503,78
- Junho/2025: R\$ 4.484.284,15
- Julho/2025: R\$ 21.970.642,74
- Agosto/2025: R\$ 9.115.257,58
- Setembro/2025: R\$ 6.177.228,13
- Outubro/2025: R\$ 2.655.105,84
- Novembro/2025: R\$ 3.492.325,78

APÊNDICE V – Sistematização dos pedidos de integração de sistemas e base de dados com Sinesp

1. A análise de entrevistas com representantes das forças de segurança de diversos estados, consolidadas na peça 104, evidenciou a recorrente demanda por integração com bases federais.

Estado	Órgão	Principais Demandas	Peça/Página
Paraíba (PB)	Polícia Civil (PC-PB)	Alerta Brasil (PRF); Caged; Registro Imobiliário e de Notas; Córtex (MJ); INFOPEN; tornozeleiras (Sistema Aquiles).	104 / 197-198 e 312-320
	Secretaria de Segurança e Defesa Social (SESDES-PB)	Biometria TSE; API para Infoseg (Denatran, Receita, BNBO); reciprocidade de informações federais; comparação de armas; dados do Exército/PF sobre armamentos; indicadores de elucidação e prisões; dados sobre outras violências contra a mulher.	
Goiás (GO)	Corpo de Bombeiros Militar (CBM-GO)	Sigma; SERP; dados federais de saúde e educação; BNMP 3.0; endereços e processos judiciais; informações sobre embarcações.	104 / 5-16
	Polícia Civil (PC-GO)	TSE; Caged; SUS; filtros para análise criminal; atualização de dados no Sinesp em tempo real.	
	Polícia Militar (PM-GO)	BNMP 3.0 (canal ativo); integração CRAF (Exército); dados brutos do Córtex; câmeras interestaduais.	
Bahia (BA)	Corpo de Bombeiros Militar (CBMBA)	Integração Sinesp-CAD; padronização de nomenclaturas entre Sistemas Proprietários e o Sinesp; tempos de resposta; infraestrutura local, como viaturas, equipamentos, capacidade de quartéis; cadastro de edificações; dados ambientais/meteorológicos.	104 / 46-56 e 199-220
	Departamento de Polícia Técnica (DPT-BA)	Integração DPT-SIS ao Sinesp; uso restrito do Sinesp-Infoseg pelo Núcleo Central de Inteligência.	
	Polícia Civil (PC-BA)	SERP; SENAPEN; Sigma (CACs); reconhecimento facial pelo Sinesp.	
	Polícia Militar (PM-BA)	Dados sobre criminosos interestaduais, fluxo de armas/drogas, <i>modus operandi</i> , deslocamentos; estatísticas e experiências de policiamento interestaduais.	
	Secretaria da Segurança Pública (SSP-BA)	Dados sobre roubo em ônibus; microdados de Mortes violentas intencionais (MVI); microdados de subtração de veículos.	
Amapá (AP)	Polícia Civil (PC-AP)	Sinesp-PPE limitado (arquivos anexos, assinatura eletrônica); desafios de equipe reduzida e conectividade.	104 / 72-80 e 86-87
	Polícia Militar (PM-AP)	Acesso ao sistema penitenciário estadual (regimes de pena, integração com Instituto Penitenciário).	
Mato Grosso do Sul (MS)	Polícia Civil (PC-MS)	ABIS; Banco de Perfis Genéticos e Balísticos; cadastros com fotos e vínculos familiares.	104 / 66-71, 195-196
	Polícia Militar (PM-MS)	Alertas em tempo real; vínculos com facções; movimentação interestadual de veículos; relatórios nacionais analíticos; integração SIGO/CADG.	

Estado	Órgão	Principais Demandas	Peça/Página
Distrito Federal (DF)	Corpo de Bombeiros Militar (CBMDF)	Câmeras de todas as forças; imagens satélites; Sistemas de meteorologia e de riscos de incêndio ou de desastres.	104 / 58-65, 81-85 e 177-194
	Polícia Civil (PCDF)	Consulta de mandados de prisão; consulta Interpol.	
	Polícia Militar (PMDF)	ABIS, perfis genéticos e balísticos; biometria TSE.	
	Secretaria de Segurança Pública (SSP-DF)	CNH; fotos e dados TSE; BNMP; Sinarm; Sigma; Receita Federal; RENACH/Renavan; centralização no MJ via API; dados completos de vítimas, autores, circunstâncias e locais.	
Rio Grande do Norte (RN)	Diretoria de Avaliação de Políticas Públicas (SESED-RN)	Integração das perícias técnicas.	104 / 221-234
	Polícia Civil (PCRN)	Assinatura biométrica; acesso a Justiça Eleitoral; integração PPE com outros estados; ABIS, perfis genéticos e balísticos; Córtext; informações sobre apenados e tornozelados; integração PF, Sigma e perícia.	
	Polícia Militar (PMRN)	PPE incompleto; ausência de IPM eletrônico; falta de aplicativo móvel completo para lavratura de procedimentos; ausência de conexão com novas funcionalidades de IA; falta de integração com o sistema prisional (Sisdepen).	
Pernambuco (PE)	SDS-CIIDS	Inclusão de dados nos mandados (endereços, fotos); banco nacional de organizações criminosas.	104 / 235-244
	Polícia Civil (PC-PE)	Justiça Eleitoral; SUS; MEC; bancos públicos; Anatel; ABIS, perfis genéticos e balísticos; Depen-Siapen; dados de outras UFs.	
	Polícia Militar (PM-PE)	Inclusão de furtos, drogas e crimes cibernéticos no Sinesp; MVI e CVLI (Crime Violento Letal Intencional); mandados de todas as unidades da federação; dados cadastrais e criminais nacionais; filtros por Bairro/unidade; relatórios de desfecho; dados telefônicos; cadastro nacional de desaparecidos; imagens Brasil MAIS; Córtext.	
	Corpo de Bombeiros Militar (CBM-PE)	Funcionamento oficial do Sinesp+; banco de parentes (prevenção suicídio); Sinarm/Sigma integrados; CAC; informações de óbitos; banco nacional de BOs e de procurados.	
Rio Grande do Sul (RS)	Brigada Militar (BM-RS)	Sinesp Análise e Geoanálise; Banco Nacional de Perfis Genéticos; Banco Nacional de Perfis Balísticos; Sinarm/Sigma; Alerta Brasil/PRF; RADAR/Serpro; integração de BOs; RAIS/Caged; Brasil MAIS; integração PPE com inquéritos e termos circunstanciados.	104 / 255-259 e 293-307
	Corpo de Bombeiros Militar (CBM-RS)	Migração para sistema federal; inclusão de ocorrências de bombeiros no Sinesp.	
	Instituto-Geral de Perícias (IGP-RS)	Integração via API ao Sinesp-CAD; acesso a bases biométricas de outros estados.	
	Polícia Civil (PC-RS)	Sem acesso a ABIS/perfis genéticos/balísticos; restrições no Sinarm/PF.	

Estado	Órgão	Principais Demandas	Peça/Página
Ceará (CE)	Polícia Civil (PC-CE)	API de mandados de prisão mais eficaz; ABIS e SINAPSE (PF); intercâmbio sobre criminosos cearenses em outros estados; vínculos com facções; rastreamento de cargas.	104 / 260-288
	Secretaria de Segurança Pública (SSPDS-CE)	Inclusão de dados sobre grupos vulneráveis (raça, gênero, LGBTQIA+, povos indígenas).	
Paraná (PR)	Secretaria de Segurança Pública (SESP-PR)	Inclusão de crimes (furto, roubo, estelionato); padronização metodológica de indicadores; mortes sem indícios criminais (Consesp); apreensão de ecstasy; acesso completo para IA; relatórios automáticos de inconsistências.	104 / 245-254
	Polícia Civil (PC-PR)	Acesso a ABIS, perfis genéticos e balísticos; dados de cartórios ou outras fontes privadas ou titularizadas por concessão que auxiliariam na consulta de endereços, cadastros, telefones ou outros meios de identificação.	

Tabela 1: Consolidação das demandas por funcionalidades, bases e sistemas ao Sinesp.

Fundo Nacional de Segurança Pública: Incentivos Insuficientes e Critérios Desatualizados Limitam a Melhoria da Qualidade dos Dados do Sinesp

ACHADO 3

Situação encontrada	Critério	Situação encontrada:	Evidências e análises	Causas	Efeitos	Encaminhamento	Benefícios esperados
Envio de dados de baixa qualidade, incompletos e inconsistentes	Situação Encontrada: Portaria M.JSP 2/75/2021; Lei 13.756/2018, art. 7º, I e II, art. 8º, III, e art. 9º, parágrafo único, II; Lei 13.675/2018, art. 37, § 1º e 2º; Portaria M.JSP 845/2019, art. 9º e 10º;	Situação encontrada: Análise da legislação: Lei 13.756/2018, art. 7º, I e II, art. 8º, III, e art. 9º, parágrafo único, II; Lei 13.675/2018, art. 37, § 1º e 2º; Portaria M.JSP 2/75/2021; Portaria M.JSP 845/2019, art. 9º e 10º;	<p>Causas: a) Resposta Sinesp - SAIE (Sistema de Acompanhamento de Implantação e Expansão) - peça 51, p. 12 e peça 55, p. 2; b) Resposta Sinesp - nos últimos três anos não houve "bloqueio ou suspensão de repasses por descumprimento das obrigações (peça 103, p. 5); c) Resposta Sinesp - SAIE (Sistema de Acompanhamento de Implantação e Expansão) - peça 51, p. 12 e peça 55, p. 2; d) Resposta Sinesp - que caputaram cinco momentos específicos dentro do período solicitado (14/8/23; 25/8/23; 6/3/24; 15/8/24; 21/8/24); e) Resposta Sinesp - nos últimos três anos não houve "bloqueio ou suspensão de repasses por descumprimento das obrigações (peça 103, p. 5); f) Resposta Sinesp - SAIE (Sistema de Acompanhamento de Implantação e Expansão) - peça 51, p. 12 e peça 55, p. 2; g) Resposta Sinesp - que caputaram cinco momentos específicos dentro do período solicitado (14/8/23; 25/8/23; 6/3/24; 15/8/24; 21/8/24); h) Resposta Sinesp - nos últimos três anos não houve "bloqueio ou suspensão de repasses por descumprimento das obrigações (peça 103, p. 5); i) Resposta Sinesp - SAIE (Sistema de Acompanhamento de Implantação e Expansão) - peça 51, p. 12 e peça 55, p. 2;</p>	<p>a) Não implementação de novos critérios de adimplência; b) Ineficiência da utilização dos recursos do FNSP nos moldes da Portaria M.JSP 2/75/2021, como indutor da qualidade dos dados do Sinesp;</p>	<p>a - os entes federativos não são incentivados a melhorar a qualidade de seus dados, o que acarreta fragilidades na obtenção de análises e informações necessárias para auxiliar na formulação, implementação, execução, monitoramento e avaliação de políticas públicas; b - os ganhos financeiros marginais decorrentes da melhoria dos dados do Sinesp, com base no Critério 13 da Portaria M.JSP 2/75/2021, são de pequeno valor e não atacam como um incentivo significativo para que as Unidades Federativas invistam na melhoria da qualidade dos dados inseridos no sistema</p>	<p>I - Recomendar à Secretaria Nacional de Segurança Pública (Sinesp/M.JSP), com fundamento no art. 11 da Resolução-TCU 3/15/2020, que institua mecanismos de incentivos mais eficazes, voltados à melhoria da completude e qualidade dos dados e informações de Bases produzidos nos sistemas estaduais e transmitidos à Base Nacional do Sinesp-Integração, de forma a fortalecer a base de dados e, consequentemente, subsidiar políticas públicas mais eficazes na área de segurança pública, em consonância com o disposto no art. 36, incisos I e II, art. 37, § 1º, da Lei 13.675/2018 e art. 10, parágrafo único, da Portaria M.JSP 845/2019;</p>	<p>A assegurar a completude, a rastreabilidade e a qualidade dos dados e informações de boletins de ocorrência produzidos nos sistemas estaduais e transmitidos à Base Nacional do Sinesp-Integração, de forma a fortalecer a base de dados e, consequentemente, subsidiar políticas públicas mais eficazes na área de segurança pública</p>
		<p>a) art. 9º e 10º da Portaria M.JSP 845/2019; art. 36, incisos I e II, da Lei 13.675/2018</p> <p>b) Portaria M.JSP 2/75/2021 estabelece os 26 critérios de raterio dos recursos das transferências obrigatórias do Fundo Nacional de Segurança Pública (FNSP); Portaria M.JSP nº 833, de 24 de dezembro de 2024;</p>	<p>b) Análise da legislação: Portaria M.JSP 2/75/2021 (art. 6º) que estabelece os 26 critérios de raterio dos recursos das transferências obrigatórias do Fundo Nacional de Segurança Pública (FNSP); Portaria M.JSP nº 833, de 24 de dezembro de 2024.</p>	<p>a) Indisponibilidade de operação nas e deficiências técnicas do Sinesp-Daas; b) Custódias e infraestrutura concentradas no Sinesp, reduzindo a autonomia do M.JSP; c) Limitações contratuais e modelo de cora compartilhada</p>	<p>a, b, c) Atrasos significativos na geração de relatórios e queda da produtividade das equipes; a, b, c) Preferiu as rotinas de investigação policial</p>	<p>I - Recomendar, com fundamento no art. 11 da Resolução-TCU 3/15, de 2020, e considerando os princípios da economicidade, eficiência, continuidade do serviço público e racionalidade administrativa, ao Ministério da Justiça e Segurança Pública (M.JSP), bem como o art. 72, inciso I, da Lei 14.133/2021, no âmbito da gestão do contrato n.º 94/2022, firmado com o Sinesp, referente à prestação do serviço de Dados como Serviço (Sinesp-DaaS), que realize estudo técnico preliminar (ETP) para dimensionar adequadamente o Sinesp-DaaS e negocie com o Sinesp a revisão das cláusulas contratuais que impõem restrições quantitativas excessivas ou geram dependência operacional desproporcional, de modo a garantir a continuidade e a disponibilidade das bases de dados de segurança pública acessadas por intermédio do Sinesp-DaaS (Achado 4, Causas "a", "b" e "c").</p>	<p>I - Aumento da produtividade institucional; II - Melhoria nas investigações policiais; III - Cumprimento regular de obrigações legais; IV - Ampliação da capacidade analítica pelas forças de segurança pública.</p>

ACHADO 4

Desafios no pleno acesso aos dados do Sinesp, custódia pelo Sinesp, Daas inadequado e exigências contratuais

Situação encontrada	Critério	Situação encontrada:	Evidências e análises	Causas	Efeitos	Encaminhamento	Benefícios esperados
Restrição ao uso pleno dos dados - ausência de uma solução tecnológica adequada para esse acesso, atualmente realizada por Sinesp-Daas	Situação Encontrada: Art. 36 da Lei nº 13.675/2018; art. 37, caput - eficiência; Causas: Contrato 94/2022 e Anexos (peça 106) art. 36, da Lei nº 13.675/2018	Situação encontrada: Contrato 94/2022 e Anexos (peça 106) art. 36, da Lei nº 13.675/2018	<p>Causas: a) Secretaria da Segurança Pública do Tocantins (SSP/TO) comunicou a indisponibilidade recorrente do Daas por meio do Ofício SGD 2024/3.009/095015 (de 22 de agosto de 2024, peça 57, p. 1); b) Polícia Civil do Estado de Sergipe (PCSE) relatou, no Ofício nº 10/2024 (de 20 de agosto de 2024, peça 57, p. 2); c) Análise técnica realizada pela PCSE (Nota Técnica peça 57, p. 3-4) identificou que o modelo de acesso Daas apresenta problemas estruturais: Rio Grande do Norte, que utiliza o Sinesp PFE, relatou alta dependência da conectividade e do desempenho do sistema, eventuais instabilidades de rede impactam diretamente o acesso e a operação das unidades estaduais; (peça 104, p. 22-1234); d) O contrato nº 94/2022, em seu Anexo I - A (Hosting de Sistemas), estabelece que a custódia integral dos dados do M.JSP é de responsabilidade exclusiva do Sinesp, detentor de toda a infraestrutura física e lógica (Objeto, Itens 12 e 25, peça 106, p. 9); e) Documento Sinesp/DGI comprovando falhas na geração de relatórios e inconsistências na extração de dados (peça 55, p. 2, c/c Itens não digitalizados peça 58); f) Anexo I.F, Dados como Serviço, do Contrato nº 94/2022 (peça 106, p. 64-65); g) Anexo I - Item 5.1, Dados como Serviço, do Contrato nº 94/2022 (peça 106, p. 65); h) Informação prestada pela Coordenação de Implantação, Suporte e Sustentação do Sinesp (peça 56, p. 2); i) Extrato de entrevista a comitentes da DGI/SEMNAS (peça 118, p. 10-11); j) Identificou-se dificuldade no cumprimento das</p>	<p>a) Indisponibilidade, falhas operacionais e deficiências técnicas do Sinesp-Daas; b) Custódias e infraestrutura concentradas no Sinesp, reduzindo a autonomia do M.JSP; c) Limitações contratuais e modelo de cora compartilhada</p>	<p>a, b, c) Atrasos significativos na geração de relatórios e queda da produtividade das equipes; a, b, c) Preferiu as rotinas de investigação policial</p>	<p>I - Recomendar, com fundamento no art. 11 da Resolução-TCU 3/15, de 2020, e considerando os princípios da economicidade, eficiência, continuidade do serviço público e racionalidade administrativa, ao Ministério da Justiça e Segurança Pública (M.JSP), bem como o art. 72, inciso I, da Lei 14.133/2021, no âmbito da gestão do contrato n.º 94/2022, firmado com o Sinesp, referente à prestação do serviço de Dados como Serviço (Sinesp-DaaS), que realize estudo técnico preliminar (ETP) para dimensionar adequadamente o Sinesp-DaaS e negocie com o Sinesp a revisão das cláusulas contratuais que impõem restrições quantitativas excessivas ou geram dependência operacional desproporcional, de modo a garantir a continuidade e a disponibilidade das bases de dados de segurança pública acessadas por intermédio do Sinesp-DaaS (Achado 4, Causas "a", "b" e "c").</p>	<p>I - Aumento da produtividade institucional; II - Melhoria nas investigações policiais; III - Cumprimento regular de obrigações legais; IV - Ampliação da capacidade analítica pelas forças de segurança pública.</p>

ACHADO 5
Integração e Interoperabilidade do Sinesp: Caminhos para Melhorar a Eficiência e Confiabilidade dos Dados e Informações de Segurança Pública no País

Situação encontrada	Critério	Evidências e análises	Causas	Efeitos	Encaminhamento	Benefícios esperados
<p>Situação encontrada e causas: Fragmentação das informações essenciais a investigações policiais estaduais e formulação de políticas públicas</p>	<p>Situação encontrada e causas: arts. 5º, 6º, 7º e 8º da Lei nº 13.675, de 2018, que institui o Sistema Único de Segurança Pública (SUSP); Lei 13.675/2018. Art. 36. O Sinesp tem por objetivos: III - promover a integração das redes e sistemas de dados e informações de segurança pública e defesa social, criminais, do sistema prisional e sobre drogas; IV - garantir a interoperabilidade dos sistemas de dados e informações, conforme os padrões definidos pelo conselho gestor. art. 3º, inciso III, do Decreto nº 10.046/2019.</p>	<p>Situação encontrada e causas: Entrevista estruturada aplicada aos Estados pelos TCCEs (peça 104, p. 5, 6, 13, 16, 178, 189, 190, 231237, 294); Resposta da DGI/Senasp informando os sistemas atualmente integrados ao Sinesp mediante comunicação de serviços (APIs) e seus respectivos níveis de integração (peça 81); Especificamente em relação ao SINARM, a Senasp informou que está em processo de integração junto à Polícia Federal (peça 51, p. 13-14); Resposta da DGI/Senasp informando que: (i) quanto aos cronogramas, não há deliberação sobre plano previamente definido, pois os prazos são dinâmicos e variam conforme a complexidade das tarefas, os atores envolvidos e as condições contratuais; (ii) quanto aos orçamentos, não há custos diretos para a SENA-SP, uma vez que as despesas já estão contempladas no Contrato 94/2022, caracterizando custos indiretos; e (iii) quanto aos responsáveis, no âmbito da Senasp, a Diretoria de Gestão e Integração de Informações (DGI) é a unidade responsável, cabendo à Coordenação-Geral de Gestão e Integração de Dados (CGGI) as tratativas negociais e à Coordenação-Geral do Sinesp as atividades técnicas de integração (peça 51, p. 15-17) Contrato 94/2022 - peça 106</p>	<p>a) Dispersão de Dados; encaminhamento b) Falta de integração entre sistemas relevantes; encaminhamento 1</p>	<p>a) Aumento do tempo de resposta das investigações; b) Redução da qualidade das análises criminais e de inteligência</p>	<p>I - Determinar ao Ministério da Justiça e Segurança Pública (MJ/JSF), com fundamento no art. 7º, § 3º, inciso I, e § 4º, da Resolução TCU nº 3, 15, de 2020, nos arts. 6º, inciso I, 7º, 8º, inciso I, alínea "b", e 36, inciso III, da Lei nº 13.675, de 2018, e no art. 3º, inciso III, do Decreto nº 10.046, de 2019, que, no prazo de 180 (cento e oitenta) dias, apresente plano de ação destinado à integração, na plataforma tecnológica do Sinesp, de bases de dados e sistemas relevantes para segurança pública (por exemplo, dos sistemas ABIS, Cortex, SIGM A/SINARM, BNM P 3, 0 e do módulo de Biometria do TSE), contendo as ações a serem tomadas, os responsáveis pelas ações e os prazos para implementação.</p>	<p>Promover a integração das redes e sistemas de dados e informações de segurança pública e defesa social, criminais, do sistema prisional e sobre drogas.</p>
<p>Situação encontrada e causas: garantir a veracidade, completude e integridade dos dados</p>	<p>Situação encontrada e causas: Resolução Consesp/MJSF nº 6, de 8 de novembro de 2021, arts. 3º e 4º, e Anexo; Lei 13.675/2018, art. 35, caput e inciso I. E objetivos do Sinesp previstos no art. 36; Portaria GM-MJSF 845/2019; Art. 4º; Portaria MJSF nº 229/2018, art. 3º e 5º; Decreto 9.203/2017; Art. 6º. Caberá à alta administração dos órgãos e das entidades, observados as normas e os procedimentos específicos aplicáveis, implementar e manter mecanismos, instâncias e práticas de governança em consonância com os princípios e as diretrizes estabelecidas neste Decreto. Parágrafo único. Os mecanismos, as instâncias e as práticas de governança de que trata o caput incluído, no mínimo: I - formas de acompanhamento e de resultados; II - soluções para melhoria do desempenho das organizações; e III - instrumentos de promoção do processo fundamentado em evidências. Protocolo de Bogotá e a Classificação Hierarquizada de Dólios para Fins Estatísticos.</p>	<p>Situação encontrada e causas: Planilha de dados do VDE - peça 66 Base de Dados VDE e Notas Metodológicas dos Gestores Estaduais disponibilizadas no portal do MJ/JSF - disponível em: https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/sua-seguranca/seguranca-publica/estatistica/dados-nacionais-1/base-de-dados-e-notas-metodologicas-dos-gestores-estaduais-sinesp-vde-2022-e-202, acesso em 27/11/2025 Resposta ao TCU no âmbito de fiscalização precede entre que avaliou aspectos referentes ao VDE (peça 4, 1, 7-8, parágrafo 20, TC 037/642/2023-9), ratificada nesta Auditoria durante as visitas técnicas ao MJ/JSF, a Senasp informou que, após o recebimento, os dados regionais de segurança pública, enviados pelas Unidades Federais e consolidados no Sinesp-VDE, passam por tratamento básico, para que estejam livres de erros óbvios, envolvendo a verificação de valores ausentes, correção de erros de digitação e identificação de outliers, com acionamento das UFs para correções, quando necessário. Entretanto, esse procedimento não permite verificar se as informações fornecidas estão completas ou se são verdadeiras; SENA-SP reconhece que o Sinesp-VDE tem caráter provisório e que deveria contemplar integração automática com o Sinesp-Integração, para a coleta e validação de estatísticas criminais. Assim, as estatísticas poderão ser extraídas diretamente da Base Nacional de Boletins de Ocorrência mantida no Sinesp-Integração (peça 75).</p>	<p>a) Baixa segregação de Dados; b) Heterogeneidade de dados entre UFs; c) Ausência de mecanismos sólidos de conferência dos dados reportados</p>	<p>a) Impossibilidade de garantir a veracidade, completude e integridade dos dados do Sinesp-VDE</p>	<p>A equipe de auditoria avalia que não cabe propor encaminhamentos específicos relacionados ao Achado 6 (Risco 15). As fragilidades aqui identificadas – baixa segregação, heterogeneidade entre UFs e ausência de mecanismos sólidos de conferência no Sinesp-VDE – refletem, em essência, o caráter provisório do VDE e a necessidade de transição para o modelo em que as estatísticas nacionais de segurança pública sejam geradas a partir do Sinesp-Integração, o que será possível quando sanadas as deficiências apontadas no Achado 1 desta auditoria. Dessa forma, entende-se que o encaminhamento efetivo dessas fragilidades depende diretamente da plena implementação dos encaminhamentos já tratados no Achado 1.</p>	<p>VDE será descontinuado Sinesp-Integração será a base única de geração das estatísticas nacionais</p>
<p>Situação encontrada e causas: Carênio de alta rotatividade com sucessivos pedidos de retorno, aposentadorias e desligamentos</p>	<p>Situação encontrada e causas: Decreto nº 12.543, de 1º de julho de 2025; Portaria Senasp MJSF nº 627, de 21 de julho de 2025.</p>	<p>Situação encontrada e causas: Documentos sobre a estrutura organizacional da Senasp - peças 78 e 79 Evidência analítica: comparação entre estrutura atual de pessoal responsável pelo Sinesp, analisando a forte dependência de cedidos, peças 78 e 79</p>	<p>a) Predominância de servidores mobilizados na gestão do Sinesp; encaminhamento 1 b) Desproporção entre a estrutura de pessoal da</p>	<p>a) Riscos graves à continuidade operacional, à renovação de conhecimento técnico e à capacidade de abrir o Sinesp</p>	<p>I - Recomendar ao MJ/JSF o início da Justiça e Segurança Pública avaliar o redimensionamento organizacional da DGI/Senasp, com vistas a compatibilizar a estrutura de pessoal às responsabilidades e ao escopo nacional do Sinesp, mitigando riscos de descontinuidade e de perda de conhecimento técnico.</p>	<p>O Sinesp figura como Ação Estratégica do Plano Nacional de Segurança Pública (AEP), incluindo-se nas ações estruturantes, o que evidencia a expectativa de alcance nacional, padronização e interoperabilidade de alto nível. Tal atribuição institucional contrasta com a capacidade atual da DGI/Senasp. Nesse modo, espera-se que a</p>

ACHADO 7
Insuficiência do Quadro Técnico da Senasp e Alta Dependência de Servidores Mobilizados na Gestão do Sinesp

TCU Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 79966054.

TERMO DE CIÊNCIA DE COMUNICAÇÃO

(Documento gerado automaticamente pela Plataforma Conecta-TCU)

Comunicação: Aviso 000.354/2026-GABPRES

Processo: 014.177/2025-0

Órgão/entidade: SF - Comissão de Segurança Pública - CSP

Destinatário: COMISSÃO DE SEGURANÇA PÚBLICA - SF

Informo ter tomado ciência, nesta data, da comunicação acima indicada dirigida à/ao COMISSÃO DE SEGURANÇA PÚBLICA - SF pelo Tribunal de Contas da União, por meio da plataforma Conecta-TCU.

Data da ciência: 16/06/2026

(Assinado eletronicamente)

WALDIR BEZERRA MIRANDA

Usuário habilitado a receber e a acessar comunicações pela plataforma Conecta-TCU.