

Auditoria Operacional Conjunta TCU e TCE/RN

Gestão de Convênios Federais de Segurança Pública firmados com o estado do Rio Grande do Norte



Os órgãos federais e estaduais devem melhorar a gestão dos convênios e contratos de repasse na área de segurança pública, celebrados entre a União e o estado do Rio Grande do Norte, aprimorando aspectos de planejamento e avaliação de resultados, e tratando de gargalos na fase de execução dos ajustes, com vistas ao melhor atendimento às necessidades da sociedade e à solução das situações-problema na área de segurança pública no estado do Rio Grande do Norte.

Natal, dezembro de 2017.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
RIO GRANDE DO NORTE

Por que o TCU e TCE/RN realizaram esta auditoria

A segurança pública é um dos grandes desafios para o desenvolvimento do estado do Rio Grande do Norte. Os índices alarmantes de violência no estado conjugados com a crise no sistema penitenciário local demonstram as condições atuais de segurança pública vivenciadas no RN. Considerando que as transferências voluntárias têm um impacto significativo no financiamento das ações públicas voltadas para as questões de segurança no estado, o presente trabalho teve como objetivo avaliar a gestão de convênios federais de segurança pública celebrados entre a União, por intermédio do Depen e da Senasp, e o estado do Rio Grande do Norte, representado pela Sejuc e pela Sesed.

Deliberações propostas

Em relação aos órgãos federais, **Depen e Senasp**, o relatório de auditoria propõe melhorias nas análises realizadas na fase prévia à formalização dos convênios, em especial a análise da capacidade técnica dos convenentes e dos atributos previstos na PI 424/2016; elaboração de planos de ação para resolver falhas no acompanhamento, fiscalização e análise de prestação de contas das transferências voluntárias; realização de análise de eficácia e efetividade dos convênios e contratos de repasse.

Quanto aos órgãos estaduais, **Sejuc e Sesed**, são propostas melhorias nas articulações governamentais, estruturação de setor para gerenciamento de projetos, mapeamento do fluxos de processos de licitações e contratos, programa de capacitação, avaliação da estrutura adequada para o setor de convênios e licitações.

Gestão de Convênios e Contratos de Repasse de Segurança - RN

A atuação dos órgãos federais (Depen e Senasp) e estaduais (Sejuc e Sesed) deve ser aprimorada, buscando maior efetividade das transferências voluntárias como instrumento de ação pública no enfrentamento da problemática de segurança no estado.

O que o TCU e o TCE/RN encontraram:

Verificou-se que os convênios e contratos de repasse não refletem visão e planejamento de longo prazo para a segurança pública. Atualmente, a maioria dos convênios celebrados decorre de emendas parlamentares.

No que tange à elaboração de projetos, constatou-se que tanto a Sesed quanto a Sejuc apresentam dificuldades de capacidade técnica, o que compromete o alcance dos fins pretendidos pelos programas e ações federais da área de segurança.

Outra verificação na fase prévia à formalização das avenças, diz respeito à insuficiência dos procedimentos adotados pelo Depen e pela Senasp voltados à assecuração quanto à suficiência da capacidade técnica dos proponentes para a execução dos convênios.

Já no que se refere à fase de execução dos convênios e contratos de repasse, observou-se um cenário que potencializa o risco de fracasso no alcance dos objetivos pactuados: os convenentes, Sesed e Sejuc, demonstram uma baixa capacidade de operacionalização dos instrumentos de repasse. Já os concedentes, especialmente a Senasp, não são capazes de acompanhar e fiscalizar, de forma tempestiva, os convênios que celebram.

Outro fator que compromete a boa e regular execução dos convênios refere-se ao atraso no repasse dos valores pactuados. Os convênios são prorrogados de ofício até que o repasse seja liberado, ou, em algumas situações, principalmente no âmbito do Brasil Mais Seguro, até que o convênio seja, na prática, cancelado.

Por fim, constatou-se intempestividade na avaliação do cumprimento dos objetos e resultados no âmbito dos convênios, tanto pela Senasp, em maior grau, quanto pelo Depen, o que afeta negativamente o alcance dos fins pretendidos com as transferências de recursos, tanto sob uma ótica financeiro-patrimonial, no que diz respeito à aferição da boa e regular aplicação dos recursos públicos, quanto sob o prisma da avaliação de efetividade dos convênios.

Diante do exposto, **verificaram-se falhas nos mecanismos de gestão das transferências voluntárias capazes de comprometer a boa e regular aplicação dos recursos federais em segurança no Rio Grande do Norte. Se de um lado temos falhas na execução dos convênios e contratos de repasse pelos órgãos estaduais, do outro temos órgãos federais que têm dificuldades operacionais para acompanhar, fiscalizar e avaliar a prestação de contas dos instrumentos que celebra.** Alie-se a este cenário a ausência de políticas públicas de longo prazo. O que se tem são transferências voluntárias que pouco contribuem para a solução dos graves problemas de segurança enfrentados pela sociedade.



Equipamentos adquiridos até o primeiro semestre de 2015, por meio do convênio 776409/2012, celebrado com o objetivo de estruturar os serviços de perícia técnica do ITEP/RN na área de genética forense. A foto, de 19/4/2017, demonstra que os recursos federais, R\$ 599.230,43, não se materializaram em atendimento ao interesse público e evidencia as falhas na gestão das transferências voluntárias no RN.



**RELATÓRIO CONJUNTO DE AUDITORIA OPERACIONAL
GESTÃO DE CONVÊNIOS/CONTRATOS DE REPASSE DE SEGURANÇA PÚBLICA
FIRMADOS ENTRE A UNIÃO E O ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE**

TC 006938/2017 (TCE/RN)

TC 031.587/2016-0 (TCU) Fiscalização 514/2016

Relator: Conselheira Maria Adélia Sales (TCE/RN) e Ministro Vital do Rêgo (TCU)

Modalidade: Auditoria Operacional

Ato originário: Despacho Ministro Vital do Rêgo (TC 013.880/2016-0)

Objeto da fiscalização: Gestão de Convênios/Contratos de Repasse de Segurança Pública Firmados entre a União e o estado do Rio Grande do Norte.

Ato de designação: Portaria de Fiscalização Secex/RN 1275, de 3/11/2016 e Portaria 9/2017-Secex/TCE/RN, de 21/3/2017.

Período abrangido pela auditoria: 3/11/2016 a 9/6/2017.

Período de realização da auditoria: planejamento de 3/11/2016 a 16/12/2016, execução de 20/3/2017 a 28/4/2017, relatório preliminar de 2/5/2017 a 9/6/2017 e relatório final de 1/9/2017 a 30/11/2017.

Unidades fiscalizadas: Secretaria Nacional de Segurança Pública (Senasp); Departamento Penitenciário Nacional (Depen); Secretaria de Estado da Segurança Pública e da Defesa Social (Sesed) e Secretaria de Estado da Justiça e da Cidadania (Sejuc).

Responsáveis: Carlos Alberto dos Santos Cruz (Secretário da Senasp); Marco Antônio Severo Silva (Diretor-Geral do Depen); Sheila Maria Freitas de Sousa Fernandes e Melo (Secretária da Sesed) e Luís Mauro Albuquerque Araújo (Secretário da Sejuc).

Composição da equipe de fiscalização:

Auditor	Matrícula	Lotação
Cleyton Marcelo Medeiros Barbosa (supervisor)	9545-1	TCE/RN
Claudio Marcelo Spalla Fajardo (supervisor)	3498-3	Secex-RN
Evandro Alexandre Raquel (coordenador)	9932-5	TCE/RN
Vanessa Lopes de Lima (coordenadora)	9441-2	Secex-RN
Susana Ismael Acle	9917-1	TCE/RN
Marcos Araújo Mortoni Silva	6529-3	Secex-RN



LISTA DE SIGLAS

CGU - Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União
 CVLI – Crimes Violentos Letais Intencionais
 Depen – Departamento Penitenciário Nacional
 DVR – Diagrama de Verificação de Riscos
 FNSP - Fundo Nacional de Segurança Pública
 FUNPEN - Fundo Penitenciário Nacional
 IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
 ITEP – Instituto Técnico-Científico de Perícia
 LRF - Lei de Responsabilidade Fiscal
 MJ – Ministério da Justiça
 MP – Ministério de Planejamento, Desenvolvimento e Gestão
 OBVIO – Observatório da Violência Letal Intencional do RN
 OCDE – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
 PMBOK – Project Management Body of Knowledge
 PMI – Project Management Institute
 SECEX/RN – Secretaria de Fiscalização de Controle Externo do Rio Grande do Norte
 SEJUC - Secretaria do Estado da Justiça e da Cidadania
 SENASP - Secretaria Nacional de Segurança Pública
 SESED - Secretaria de Estado da Segurança Pública e da Defesa Social
 SPC - Subcoordenadoria de Projetos e Convênios
 SWOT – Strengths/Weaknesses/Opportunities/Threats
 TCE/RN – Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Norte
 TCU – Tribunal de Contas da União



Lista de Figuras

Figura 1– Ataques a ônibus urbanos em Natal/RN	12
Figura 2 – Rebelião na Penitenciária de Alcaçuz, Nísia Floresta/RN, em janeiro/2017.....	12
Figura 3 - Equipamentos e Materiais de Consumo - ITEP/RN (Convênio 776409/2012)	30

Lista de Quadros

Quadro 1 - Objetivo e questões de Auditoria	7
Quadro 2 – Homicídios por 100 mil habitantes – Evolução Nordeste e Rio Grande do Norte	11
Quadro 3– Recursos conveniados por Senasp e Depen – Nacional e RN (Sesed e Sejuc).....	14
Quadro 4 - Governo do RN – Dispêndios Globais e em Segurança Pública – 2014/2016	14
Quadro 5- Brasil Mais Seguro - Convênios Que Não Receberam Repasses	26
Quadro 6 - Obras/reformas do Sistema Carcerário Canceladas no RN	32



Sumário

Lista de Figuras	5
Lista de Quadros	5
Sumário	6
1 Introdução.....	7
1.1 Antecedentes	7
1.2 Objetivos e escopo da auditoria.....	7
1.3 Metodologia.....	8
1.4 Critérios	9
1.5 Organização do Relatório.....	10
2 Visão geral.....	10
3 Achados.....	15
3.1 Fragilidades na fase prévia à formalização dos convênios	15
3.1.1 Falta de comprovação da vinculação dos objetos dos convênios a uma política legitimada e estruturada de segurança pública e a seus programas e ações	15
3.1.2 Baixa capacidade dos convenentes para a elaboração e execução dos projetos afetos aos ajustes	20
3.1.3 Deficiências no processo de avaliação da capacidade técnica dos convenentes.....	22
3.2 Fragilidade no gerenciamento e na fiscalização dos convênios por parte dos concedentes	24
3.3 Deficiências na execução dos convênios pelos convenentes.....	28
3.4 Fragilidade na avaliação de resultados dos convênios	34
3.4.1 Elevado Passivo na análise de prestações de contas.....	34
3.4.2 Carência de avaliação de efetividade e eficácia dos convênios	39
4 Comentários dos Gestores	41
4.1 Sesead	41
4.2 Senasp	43
4.3 Depen.....	48
5 Conclusão	49
6 Proposta de encaminhamento	50
Referências.....	54

1 Introdução

1.1 Antecedentes

1. Trata-se de auditoria operacional destinada a examinar a gestão dos convênios e contratos de repasse na área de segurança pública firmados entre a União e o estado do Rio Grande do Norte.
2. O trabalho foi conduzido por uma equipe composta por auditores do Tribunal de Contas da União (TCU) e do Tribunal de Contas do estado do Rio Grande do Norte (TCE/RN). A realização de fiscalização em conjunto, inclusive com compartilhamento de força de trabalho, fundamenta-se em Acordo de Cooperação Técnica celebrado entre os dois Tribunais, em 20/3/2017.
3. O arranjo institucional utilizado na composição da equipe de auditoria possibilitou uma avaliação do desempenho de órgãos federais e estaduais que atuam na gestão dos convênios e contratos de repasses analisados.

1.2 Objetivos e escopo da auditoria

4. De acordo com o Mapa da Violência 2015, o Rio Grande do Norte teve a maior taxa de crescimento de homicídios do Brasil entre 2002 e 2012 – 272%. No Ranking de Competitividade dos Estados Brasileiros, publicado pelo Centro de Liderança Pública, em setembro de 2016, o estado do Rio Grande do Norte ocupa a 23ª posição no pilar que se refere à segurança pública. Já a publicação de dezembro de 2016 do Observatório da Violência Letal Intencional do Rio Grande do Norte aponta que 2016 foi o ano mais violento da história do estado. Essas informações exemplificam a gravidade da situação vivenciada pelo estado quando se trata de segurança pública.
5. Importante destacar que os Tribunais vêm realizando trabalhos relevantes sobre o tema, como o FiscSegurança, TC 025.218/2015-9, e o IGovSeg, TC 018.922/2013-9, e que o levantamento realizado pela Secex/RN, no âmbito do FiscNordeste, apontou segurança pública como um dos desafios para o desenvolvimento do estado.
6. Diante do contexto apresentado, considerando a utilização de recursos federais pelo estado do Rio Grande do Norte na implementação de ações de combate à violência, o presente trabalho procura avaliar a gestão dos recursos federais oriundos de transferências voluntárias ao estado, de modo a verificar todo o ciclo dos convênios/contratos de repasse, desde a seleção dos objetos pactuados até a fase de prestação de contas.

Quadro 1 - Objetivo e questões de Auditoria

Objetivo
Identificar as principais causas que dificultam a formulação de projetos e a execução dos convênios federais da área de segurança pública pelo Governo do Rio Grande do Norte; bem como verificar os principais problemas de gestão e a efetividade das ações desenvolvidas pela União para a superação desses problemas.
Questões e subquestões de auditoria
1. Quais os fatores que dificultam a formulação dos projetos e a seleção dos objetos dos convênios/contratos de repasse federais na área de segurança pública firmados entre a União e o estado do Rio Grande do Norte?
a) De que forma são selecionados os objetos dos instrumentos de transferências pactuados?



- b) Há fatores que dificultam a adesão do Governo do Rio Grande do Norte a editais de convênios na área de segurança pública lançados pela União?
2. Que fatores dificultam a execução tempestiva dos convênios federais na área de segurança pública firmados entre a União e o Governo do Rio Grande do Norte?
- a) De que maneira os órgãos concedentes, Senasp e Depen, exercem a gestão, o acompanhamento e a fiscalização dos convênios?
- b) Há entraves para a efetiva execução dos convênios no âmbito dos beneficiários, Sesed e Sejud?
3. Quais as principais causas do atraso nas prestações de contas dos convênios federais na área de segurança pública firmados entre a União e o Governo do Rio Grande do Norte?
- a) Quais são as causas que levam ao atraso na análise das prestações de contas pela Senasp e pelo Depen?
- b) Há problemas nas prestações de contas apresentadas pela Sesed e pela Sejud?
- c) De que forma a União vem atuando para enfrentar os problemas detectados que dão causa ao atraso nas prestações de contas?

Fonte: Elaboração própria (Matriz de Planejamento).

1.3 Metodologia

7. Os trabalhos foram realizados em conformidade com as Normas de Auditoria do Tribunal de Contas da União e do Tribunal de Contas do estado do Rio Grande do Norte, em observância ao Manual de Auditoria Operacional.

8. Na fase de planejamento, foram realizadas, primeiramente, pesquisas na legislação, em outras fiscalizações já realizadas pelo TCU, TCE/RN e Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União (CGU) e em artigos ou trabalhos técnicos publicados na imprensa ou disponíveis na internet. Foram realizadas entrevistas com especialistas em segurança pública, com o Fórum Brasileiro de Segurança Pública e com o Observatório da Violência Letal Intencional do RN (OBVIO) e com a CGU.

9. A partir desta análise inicial pôde-se definir claramente o escopo desta auditoria. A seguir foram feitas entrevistas com gestores e técnicos da Secretaria Nacional de Segurança Pública (Senasp), do Departamento Penitenciário Nacional (Depen), da Secretaria de Estado da Segurança Pública e da Defesa Social (Sesed) e da Secretaria do Estado da Justiça e da Cidadania (Sejud).

10. Com base nas informações coletadas, foram elaborados alguns instrumentos de diagnóstico, como matriz Strengths/Weaknesses/Opportunities/Threats (Forças, Fraquezas, Oportunidades e Ameaças) (SWOT) e Diagrama de Verificação de Risco (DVR). O resultado da análise propiciada pela SWOT e pela DVR foi apresentado aos órgãos entrevistados, a fim de validar as informações constantes nos instrumentos elaborados.

11. A partir dos métodos e técnicas utilizados, foi elaborada a matriz de planejamento contendo três questões de auditoria, correspondentes aos aspectos de planejamento, execução e prestação de contas dos convênios e contratos de repasse.

12. Para validação da matriz de planejamento, a equipe de auditoria realizou painel de referência, com representantes das unidades técnicas do TCU participantes do trabalho e com gestores e técnicos dos órgãos auditados.



13. Realça-se que, até a apresentação da matriz de planejamento, o trabalho estava sendo conduzido exclusivamente pelo TCU. Entretanto, ao finalizarmos a fase de planejamento, restou evidente que alguns aspectos de gestão dos órgãos estaduais influenciavam a forma como os convenentes - Sesed e Sejud - geriam os convênios e contratos de repasse sob sua responsabilidade. Assim, verificou-se que a participação do TCE/RN na condução dos trabalhos seria relevante e oportuna, e que o compartilhamento da força de trabalho dos dois Tribunais agregaria maior profundidade às análises realizadas, bem como, mitigaria o risco de futuros questionamentos de competência.

14. Desta forma, após a celebração de Acordo de Cooperação entre as Cortes de Contas, a auditoria passou a contar com força de trabalho compartilhada, sendo composta por técnicos do TCU e do TCE/RN.

15. A equipe de auditoria definiu como escopo de trabalho, convênios e contratos de repasse firmados entre Senasp e Sesed, e Depen e Sejud, no período de 2011 a 2016. Posteriormente, em razão do impacto na situação carcerária do estado, foram incluídos contratos de repasse, celebrados em 2010, para construção ou reforma de unidades prisionais, cancelados em 2012.

16. Importante destacar que as transferências realizadas na modalidade fundo a fundo não integram o escopo deste trabalho. As compras diretas e doações realizadas pela Senasp e Depen à Sesed e Sejud também não fazem parte do escopo da auditoria.

17. Na fase de execução da auditoria, a equipe enviou ofícios de requisição aos órgãos federais e estaduais envolvidos, bem como realizou novas entrevistas *in loco*, a fim de obter as informações necessárias para a avaliação da gestão dos convênios e contratos de repasse firmados entre a União e o estado do Rio Grande do Norte. A partir da análise das respostas e informações recebidas, elaborou-se a matriz de achados e realizou-se novo painel de referência com os gestores e técnicos dos entes auditados, representantes do TCU e do TCE/RN, de forma a validar o trabalho realizado.

18. Por fim, foi elaborado relatório preliminar de auditoria, encaminhado aos gestores para comentários.

1.4 Critérios

19. Com relação às competências e atribuições dos atores envolvidos na gestão de convênios e contratos de repasse de segurança pública celebrados entre a União e o estado do Rio Grande do Norte, os principais critérios legais e normativos utilizados foram:

- a) Princípio constitucional da eficiência (Constituição Federal, art. 37, *caput*);
- b) Decreto 6.170/2007 (dispõe sobre as normas relativas às transferências de recursos da União mediante convênios e contratos de repasse);
- c) Portaria Interministerial MP/MF/CGU 507/2011 (dispõe sobre as normas relativas às transferências de recursos da União mediante convênios e contratos de repasse);
- d) Portaria MJ 674/2008 (Regimento Interno do Depen);
- e) Portaria MJ 1821/2006 (Regimento Interno da Senasp);
- f) Portaria Interministerial 38/2016;
- g) Portaria Interministerial 46/2017.

20. Importante destacar que Portaria Interministerial MP/MF/CGU 507/2011 foi revogada pela Portaria Interministerial 424, de 30/12/2016, mas, considerando que os convênios aqui



auditados foram celebrados durante a vigência da PI 507/2011, ela é que será utilizada para fins de critérios de auditoria.

21. Também foram adotados critérios extraídos da bibliografia nacional e internacional especializada em governança de políticas públicas. Parte dessas referências bibliográficas foi obtida a partir do ‘Referencial para Avaliação de Governança de Políticas Públicas’, publicado pelo TCU em 2014, que define governança de políticas públicas como o “contexto e a forma pela qual as políticas são formuladas, implementadas e avaliadas em benefício da sociedade”.

1.5 Organização do Relatório

22. Este relatório está organizado em seis capítulos, além desta introdução. No capítulo 2 é apresentada a visão geral da gestão de convênios e contratos de repasse na área de segurança pública celebrados entre a União, por meio da Senasp e do Depen, com o estado do Rio Grande do Norte, por intermédio da Sesed e da Sejuc.

23. A partir de então, são apresentados, no capítulo 3, os achados de auditoria, delimitados por quatro subtópicos. O primeiro deles, subtópico 3.1, trata de fragilidades na fase prévia à formalização dos convênios. A seguir, o subtópico 3.2, ao abordar a competência dos concedentes, discute falhas no gerenciamento e fiscalização dos instrumentos de repasse celebrados, enquanto o subtópico 3.3 discorre acerca das deficiências na execução dos convênios pelos convenientes. Por fim, o subtópico 3.4 refere-se à fragilidade na avaliação de resultados das transferências voluntárias.

24. Nos capítulos 4, 5 e 6, são apresentados os comentários do gestor, a conclusão e a proposta de encaminhamento, respectivamente.

2 Visão geral

25. No Brasil, a segurança pública é considerada direito individual inviolável (CF, art. 5º, *caput*) e um direito social (CF, art. 6º, *caput*). A Constituição, em seu art. 144, ainda declara que a segurança pública é dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, sendo exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio. O exercício desse dever estatal deve se dar por meio da Polícia Federal e das Polícias Rodoviária e Ferroviária Federais, organizadas e mantidas pela União; e pelas Polícias Cíveis e Militares e pelos Corpos de Bombeiros Militares, subordinados aos Governadores dos Estados e do Distrito Federal.

26. Como se vê, o contorno constitucional deixou estreita a competência da União para atuar em segurança pública, não lhe conferindo, por exemplo, prerrogativa para a formulação de uma política pública para o segmento.

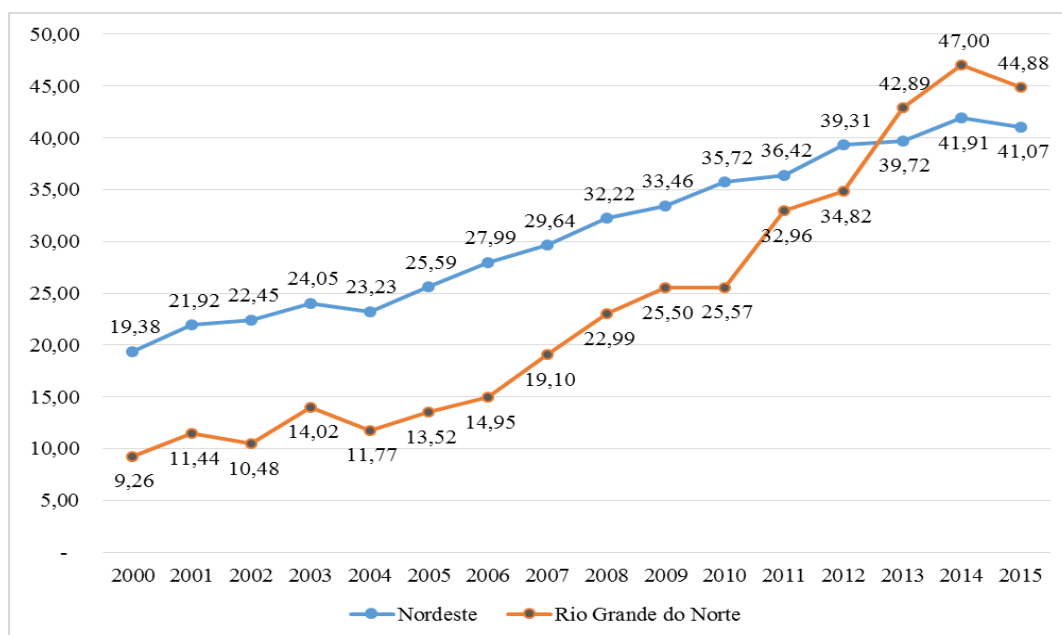
27. Na mesma linha, a Constituição, no art. 144, §§ 4º, 5º e 7º, confirmou que as polícias civil (responsável pela atuação policial judiciária e pela apuração das infrações penais) e militar (incumbida do policiamento ostensivo e da preservação da ordem pública) ficariam subordinadas aos governadores dos Estados e do Distrito Federal.

28. Ou seja: a Constituição estabeleceu que as questões de segurança que tocam mais sensivelmente a vida cotidiana dos cidadãos seriam de responsabilidade majoritária dos governos estaduais.

29. Este é o pano de fundo relativo à distribuição de competências que tem testemunhado a percepção crescente no seio da sociedade de que as condições de segurança pública no Brasil têm-se deteriorado ao longo dos últimos anos, ressaltando-se que este senso comum parece, sim, ter suas razões de ser, uma vez que os dados relativos à realidade das condições de segurança no país também demonstram piora no comportamento dos indicadores da área.

30. Aqui, um indicador que resume como essa dinâmica tem se dado é o que se refere ao número de homicídios ocorridos no Nordeste do Brasil e no estado do Rio Grande do Norte.
31. Conforme dados do Atlas da Violência do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), disponibilizados no portal eletrônico (<http://ipea.gov.br/atlasviolencia/>), em 2000, foram registrados 9.245 homicídios na Região Nordeste, enquanto em 2015, este número saltou para 22.999, uma variação de 148,77% em quinze anos.
32. Quando visualizados em taxas de homicídios por cem mil habitantes, os dados indicam a evolução desse índice de 19,38, em 2000, para 41,07 em 2015. Um incremento de 111,92%.
33. Já no Rio Grande do Norte, as variações no mesmo período foram, ainda, maiores.
34. Também conforme o Ipea, foram registrados 257 homicídios no RN em 2000. Em 2015, a quantidade foi de 1.545. Um salto de 501,17% no período. Sob a ótica da taxa de homicídios por cem mil habitantes, esse resultado levou o RN de uma realidade de 9,26 para 44,88 durante os mesmos quinze anos de intervalo, variando 384,67%.
35. O quadro a seguir ilustra a indesejada evolução do volume de homicídios na Região e no Rio Grande do Norte entre 2000 e 2015.

Quadro 2 – Homicídios por 100 mil habitantes – Evolução Nordeste e Rio Grande do Norte



Fonte: Elaborado pela auditoria a partir de dados extraídos de <http://ipea.gov.br/atlasviolencia/>, em 7/6/2017

36. Já em 2017, conforme dados do Observatório da Violência Letal Intencional (Obvio)¹, o Rio Grande do Norte teve o registro de mil homicídios até o dia 26/5, enquanto no mesmo período em 2015, esse número foi de 648. Um acréscimo de 55,04% nos números absolutos ante ao já elevado índice de 44,88 de 2015, o que demonstra que a escalada da violência no estado permanece.

1 <https://g1.globo.com/rn/rio-grande-do-norte/noticia/rn-atinge-marca-de-1000-homicidios-em-2017-diz-instituto.ghtml>

37. Aos dados, pode ser acrescido o relato de eventos ocorridos nos últimos dois anos, que bem retratam as condições atuais de insegurança pública vivenciada no Rio Grande do Norte, que foram: os ataques incendiários a ônibus urbanos em Natal, em março de 2015; a reedição do feito em agosto de 2016, com ataques a ônibus urbanos, de transporte escolar, bem como a veículos e edificações policiais em Natal e no interior do RN; e a rebelião na Penitenciária de Alcaçuz, em janeiro de 2017, cujos dados oficiais relataram 26 mortes. As imagens retratam esses ocorridos.

Figura 1– Ataques a ônibus urbanos em Natal/RN

Março/2015



Fonte²

Julho/2016



Fonte³

Figura 2 – Rebelião na Penitenciária de Alcaçuz, Nísia Floresta/RN, em janeiro/2017



Fonte⁴

² <http://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2015/03/1604007-com-onda-de-rebelioes-rn-registra-destruicao-de-grades-em-presidio.shtml> (Leo Carioca/Reuters)

³ <http://blog.tribunadonorte.com.br/heitorgregorio/bandidos-incendeiam-dois-onibus-e-posto-da-policia-militar-no-bairro-brasilia-teimosa-em-natal/>

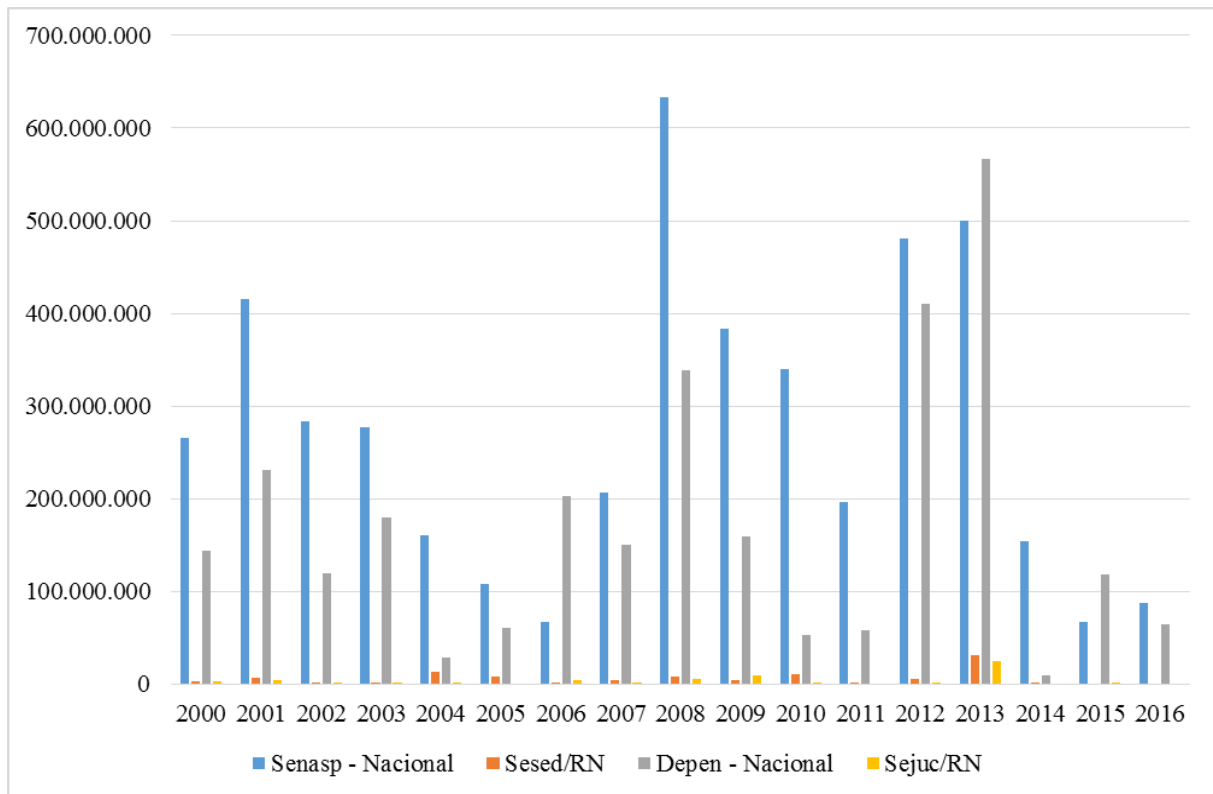
⁴ http://veja.abril.com.br/brasil/lideres-da-rebeliao-no-rn-sao-ligados-ao-pcc/?like_comment=1256654 (Johannes Myburgh)



38. Destaque-se que estes eventos não operaram prejuízos somente para as condições de segurança dos cidadãos (o que seria suficientemente relevante por si só), mas também para toda a cadeia econômica do estado.
39. É que, notadamente na região metropolitana de Natal/RN, durante os dias em que estes eventos ocorreram, toda a mobilidade das pessoas restou comprometida, dado o recolhimento emergencial antecipado dos ônibus às garagens das empresas de transporte público e, mesmo a não disponibilização dos serviços em alguns desses dias, impedindo os cidadãos de se deslocarem até seus locais de trabalho. Some-se a isso, o próprio fundado receio das pessoas quanto a, tão somente, sair de casa.
40. Assim, distantes os trabalhadores e empreendedores de suas atividades, a atividade produtiva em Natal/RN e Região Metropolitana terminou afetada. A onda de violência prejudica o desenvolvimento do estado e compromete o turismo, uma das principais atividades econômicas do Rio Grande do Norte.
41. Este é o quadro vigente resultante de uma dinâmica que tem sido objeto da atuação tanto dos governos estaduais, enquanto protagonistas constitucionais para a matéria, como do governo federal, que, ressalte-se, mesmo diante do espaço estreito deixado pela Constituição para a sua atuação, vem elastecendo sua presença na área desde meados dos anos 1990.
42. Nesta trajetória, dois atores federais se destacam. Primeiramente a Secretaria Nacional de Segurança Pública (Senasp), estabelecida ainda em meados dos anos 1990, e responsável por assessorar o Ministro da Justiça na definição, implementação e acompanhamento de políticas, programas e projetos de segurança pública, conforme Decreto 8.668/2016.
43. Para a viabilização de sua atuação finalística, a Senasp vale-se majoritariamente dos recursos do Fundo Nacional de Segurança Pública (FNSP), que foi criado pela Lei 10.201/2001, com o objetivo de apoiar projetos da área de segurança pública e prevenção da violência. O FNSP é mantido, essencialmente, a partir das dotações orçamentárias ordinárias dos orçamentos fiscais da União.
44. O outro ator federal relevante é o Departamento Penitenciário Nacional (Depen), estabelecido pela Lei 7.210/1984, com o propósito de ser o órgão executivo da Política Penitenciária Nacional.
45. Não obstante sua criação ter se dado anteriormente a da Senasp, sua atuação ganhou mais relevância a partir da instituição do Fundo Penitenciário Nacional (Funpen), por meio da Lei Complementar 79/1994.
46. Estes são os dois órgãos que, de forma majoritária, têm processado a atuação do governo federal em segurança pública, com esforços para a institucionalização de políticas e programas nacionais, valendo-se preponderantemente da celebração de convênios, com traços de contrato de adesão, com os governos estaduais.
47. A respeito das características dos convênios, o quadro a seguir informa o volume de recursos pactuados pelos dois órgãos, de 2000 até 2016. Os dados se referem ao agregado nacional e aos ajustes concertados com órgãos potiguares no período.



Quadro 3– Recursos conveniados por Senasp e Depen – Nacional e RN (Sesed e Sejud)



Fonte: Elaborado pela auditoria a partir de dados extraídos do Portal da Transparência do governo federal (<http://www.portaltransparencia.gov.br/downloads/snapshot.asp?c=Convenios>), em 31/5/2017

48. Detalha-se que, conforme dados do Portal da Transparência, entre 2000 e 2016, a Senasp celebrou 73 convênios com a Sesed/RN, totalizando R\$ 102.023.188,56. No mesmo período, o Depen pactuou cinquenta ajustes com a Sejud/RN, cujos valores chegaram a R\$ 57.103.712,50. Conjugados, os instrumentos de repasse celebrados por Senasp e Depen para Sesed e Sejud chegaram a R\$ 159.126.901,06.

49. Esses recursos somaram-se ao longo dos anos àqueles aplicados pelo próprio governo do Rio Grande do Norte em segurança pública. A esse respeito, relata-se que entre 2014 e 2016, o governo do Rio Grande do Norte teve os seguintes dispêndios globais em segurança pública:

Quadro 4 - Governo do RN – Dispêndios Globais e em Segurança Pública – 2014/2016

Exercício	Dispêndios Globais (R\$ mil)	Função Segurança Pública	
		(%)	(R\$ mil)
2014	6.998.385,13	12,02	841.205,89
2015	6.377.234,07	10,69	681.726,43
2016	6.448.904,24	11,41	735.819,97

Fonte: Elaborado pela auditoria a partir de dados do Portal da Transparência da Secretaria de Planejamento do RN (<http://transparencia.seplan.rn.gov.br/>), em 2/6/2017



50. Em que pesem tais dispêndios, como já caracterizado nos parágrafos 0 a 0, as condições de insegurança pública no Rio Grande do Norte remanescem em escalada crescente.
51. Ou seja: nem a atuação regular do governo estadual, nem a *performance* deste reforçada pela perspectiva e pelos programas federais, acompanhados das transferências voluntárias, têm sido suficientes para a reversão do quadro de insegurança vivenciado no estado.
52. Com esse contexto, uma questão que se coloca é a de se tentar entender o porquê de, a princípio, os convênios federais não estarem representando uma agregação positiva e significativa para o enfrentamento da realidade de violência experimentada atualmente no Rio Grande do Norte.
53. Esse foi o quadro que levou, então, o TCU e o TCE/RN a realizarem a presente auditoria, que focou a gestão dos convênios federais celebrados pela Senasp e pelo Depen com a Sesed e com a Sejuc, tendo o propósito de verificar quais seriam as possíveis dificuldades enfrentadas por esses órgãos na gestão desses convênios, que poderiam levar ao comprometimento da consecução de seus objetos, e, por fim, a não melhoria das condições atuais de insegurança vivenciadas no Rio Grande do Norte.
54. Os contornos do objeto e da extensão da auditoria são melhor descritos na seção “metodologia” deste relatório.
55. Os capítulos seguintes trazem as principais constatações e oportunidades de melhoria detectadas na gestão de convênios e contratos de repasse na área de segurança pública, adotando-se como foco dessa avaliação os aspectos relativos às fases de planejamento - mais precisamente seleção dos objetos e elaboração de projetos -, execução e prestação de contas dos instrumentos de repasse de recursos.

3 Achados

56. Neste capítulo são apresentados os achados de auditoria identificados pela equipe.
57. No que tange ao planejamento, verificaram-se fragilidades na fase prévia à formalização dos convênios.
58. Quanto aos aspectos relacionados à execução, foram identificadas falhas no gerenciamento e na fiscalização por parte dos concedentes, assim como deficiências dos convenentes em executar os instrumentos de forma efetiva e eficiente.
59. Por fim, constatou-se fragilidade na avaliação de resultados dos instrumentos de repasse.

3.1 Fragilidades na fase prévia à formalização dos convênios

60. A auditoria constatou que, durante o período de 2011 a 2016, a Senasp e o Depen celebraram convênios com a Sesed e a Sejuc, com as seguintes fragilidades:
- 60.1 Falta de comprovação da vinculação dos objetos dos convênios a uma política legitimada e estruturada de segurança pública e a seus programas e ações;
- 60.2 Baixa capacidade dos convenentes para a elaboração e execução dos projetos afetos aos ajustes; e
- 60.3 Deficiências no processo de avaliação da capacidade técnica dos convenentes.

3.1.1 Falta de comprovação da vinculação dos objetos dos convênios a uma política legitimada e estruturada de segurança pública e a seus programas e ações



61. Trata-se da ausência denexo entre os objetos dos convênios e os eventuais objetivos de uma política legitimada e estruturada de segurança pública.
62. A esse respeito, é sabido que, de alguma forma, o conjunto das ações governamentais, organizados ou não de forma sistematizada, pode ser considerado como política pública, em sentido amplo (DYE, 1984; PETERS, 1986), principalmente, para fins de estudos acadêmicos.
63. Entretanto, para essa auditoria, foi adotada a compreensão de políticas públicas em sentido estrito, como sendo “um conjunto articulado e estruturado de ações e incentivos que buscam alterar uma realidade em resposta a demandas e interesses dos atores envolvidos” (MARTINS, 2007, p. 4).
64. Realça-se não se tratar de um apego formalista ao termo “Política Pública” como encabeçador, tão somente, de um documento que deveria nortear a atuação estatal, mas da compreensão quanto à necessidade de um marco institucional, nominado ou não como “Política Pública”, que, principalmente, amadurecido pelo crivo da **apreciação legislativa**, que é o legitimador maior para a ação estatal, tratasse, ao menos, do estabelecimento das:
- 64.1 Ações integradas de planejamento, implementação, monitoramento, controle e avaliação das diretrizes, objetivos e metas federais para a área de segurança pública, com vistas ao atendimento ao determinado pela Constituição Federal, art. 165, inc. I, §§ 1º e 4º e a Lei 10.180/2001, Título II – Do Sistema de Planejamento e Orçamento Federal, arts. 2º a 8º;
- 64.2 Normas, padrões e procedimentos que definissem claramente as arenas decisórias, a divisão de competências e as atribuições dos atores envolvidos, conforme realçado pelo Referencial para Avaliação de Governança de Políticas Pública do TCU (TCU, 2014, p. 43)
65. Dito isso, relata-se que, tal como apontado pelo Levantamento de Governança promovido pelo TCU em 2013 (iGovSeg 2013, Acórdão 1042/2014-TCU-Plenário, TC 018.922/2013-9), a auditoria identificou a ausência de documento que congregasse as características dispostas nos parágrafos 64.1 e 64.2 acima.
66. Isso foi constatado a partir das respostas da Senasp e do Depen (eventos 07 e 08), bem como da Sejuc e da Sesed (eventos 09 e 10).
67. A Senasp apenas indicou que possuía convênios que derivavam de programas orçamentários (evento 07, p. 302). O Depen destacou que, mesmo hoje, o Plano Nacional de Segurança, posterior à celebração dos convênios da amostra da auditoria, não trazia mandamento neste sentido, embora os objetos dos convênios fossem definidos no nível estratégico do MJ (evento 08, p. 1).
68. A Sesed fez referência ao Plano Estratégico do Rio Grande como marco para sua atuação em segurança, ainda que este tenha sido lançado em 2016, posteriormente à celebração de todos os convênios fiscalizados pela auditoria (evento 10, p. 2). A Sejuc apenas noticiou que “está participando do Plano Nacional de Segurança” (evento 09, p. 2).
69. A respeito das referências ao “Plano Nacional” ou a qualquer outro normativo infralegal por parte dos órgãos auditados, realça-se que estas não suprem a lacuna encontrada pela auditoria, pois ainda que estes documentos citados tenham sido elaborados e possam se revelar tecnicamente consistentes (esta análise não faz parte do escopo da auditoria), o fato de eles não terem sido aprovados pela apreciação legislativa leva a dispô-los de respaldo político diminuto, tão necessário à marcha que as políticas públicas precisam empreender para o enfrentamento das problemáticas de que tratam.



70. Aqui, vale lembrar que os recursos públicos, que viabilizam todas as políticas públicas, são permanentemente disputados para aplicação em várias áreas, por diversas partes interessadas de dentro e de fora das estruturas dos governos; e que as casas do Poder Legislativo são atores estratégicos para o processamento da equalização alocativa destes recursos.

71. Assim, se temos um alegado Plano Nacional que, quando muito, se respalda somente em normativos infralegais e, às vezes, nem mesmo nisso (como majoritariamente, tem sido a experiência federal na área de segurança), sem que sua importância relativa tenha sido testada pelo crivo da apreciação legislativa, é razoável supor que essa iniciativa denota fragilidade institucional na arena do processamento das escolhas públicas, *vis-à-vis* outras iniciativas governamentais que passaram por essa avaliação.

72. Ainda nessa seara, mas decaindo a análise para a verificação donexo dos objetos dos convênios auditados relativamente aos programas e ações orçamentários federais de segurança pública, tem-se que tanto a Portaria Interministerial MP/MF/CGU (PI) 127/2008, art. 15, *caput*, inc. II, quanto a PI 507/2011, art. 19, *caput* e inc. II, vigentes para os convênios analisados, destacavam que o proponente, quando de sua manifestação de interesse em celebrar convênios com a União, deveria apresentar justificativa contendo a(o):

- 72.1 Caracterização dos interesses recíprocos da União e do proponente;
- 72.2 Relação entre a proposta apresentada e os objetivos e diretrizes do programa federal;
- 72.3 Indicação do público alvo;
- 72.4 Descrição do problema a ser resolvido;
- 72.5 Assinalação dos resultados esperados.

73. Complementarmente, a mesma PI 507/2011, em seu art. 5º, inc. I, alínea “c”, destacava que caberia ao concedente a “análise de enquadramento e seleção das propostas apresentadas pelos órgãos e entidades”.

74. Contudo, a auditoria verificou que os convênios pactuados pelo Depen com a Sejud, e pela Senasp com a Sesed, entre 2011 e 2016, foram celebrados a despeito da ausência do lançamento de informações mais robustas pelo proponente e de análise e pronunciamento pelo concedente quanto à aderência destes para com os aspectos descritos pelo art. 19, inc. II (evento 11).

75. Uma das causas para o apontado pode ser encontrada na limitação da interface do Siconv para o registro, pelo proponente, das informações designadas pelas Portarias Interministeriais em referência.

76. Especificamente, a auditoria constatou que o lançamento desses dados não se dá de forma estruturada no Siconv. De outro modo, o Portal dos Convênios dispõe apenas do campo “Justificativa”, em que essas informações, mesmo hoje, podem ser inseridas na forma de texto, para então serem analisadas posteriormente, levando, nos casos concretos dos convênios auditados, ao registro de uma prevalente massa de dados que pouco se conectava com os critérios estabelecidos pela PI 127/2008, art. 15, inc. V, e pela PI 507/2011, art. 19, inc. II.

77. Como causa conexa, foi igualmente verificado, nos convênios da amostra, que, tanto a Senasp como o Depen, não consignaram análise e pronunciamento conclusivo quanto ao teor das informações apresentadas como justificativa pelos proponentes, tendo por referência os aspectos reclamados pelas duas Portarias Interministeriais.



78. Na avaliação da auditoria, a existência dessa análise e pronunciamento conclusivos, no nascedouro do tratamento processual das propostas de convênios, seriam estratégicos para a atuação federal em segurança pública, visto que:

78.1 Teriam como identificar o *quantum* de aderência dos convênios propostos relativamente aos objetivos e metas dos programas e ações orçamentárias federais em segurança;

78.2 Trariam subsídio analítico mais consistente à escolha pública, incontornável na gestão dos recursos públicos; e

78.3 Poderiam, ainda, servir de mecanismo de indução de capacidade estatal junto aos proponentes.

79. Porém, como já descrito, isso não foi identificado dentre os convênios auditados.

80. Ou seja: no âmbito dos convênios auditados, foi constatado que a União comprometeu parte de sua estrutura organizacional e corpo técnico, bem como de seus recursos financeiros, em decorrência de convênios que foram celebrados, sem a precedência do necessário atesto quanto à conformação destes convênios aos critérios estabelecidos pelas PIs 127/2008, art. 15, inc. V, e 507/2011, art. 19, inc. II.

81. Assim, a regulamentação atual pode ser adotada como referência para o encaminhamento de proposta à Senasp e ao Depen, o que será detalhado no parágrafo 94.1 à frente.

82. Continuando, reputa-se que, de forma encadeada, essa causa se revela como um desdobramento do que já fora apresentado nos parágrafos 0 a 0 acima, ainda que no presente nível de planejamento e gestão, a Senasp e o Depen dispusessem, ao menos, dos objetivos e metas dos programas e ações orçamentários da função segurança para procederem à análise das pretensões dos proponentes relativamente ao que dispunham as Portarias Interministeriais regulamentadoras de transferências voluntárias.

83. Assim, tendo em vista os critérios adotados e as situações encontradas, avalia-se que a falta de uma política legitimada e estruturada de segurança pode ser considerada como um aspecto relevante da problemática em análise, terminando por contaminar e fragilizar toda a cadeia de gestão da área, mesmo quando objetivos e metas de programas e ações governamentais estão disponíveis para balizar a atuação estatal.

84. A auditoria avalia que a ausência de uma política pública legitimada e estruturada para a área de segurança se deve, ao menos em parte, ao fato de a Constituição Federal, art. 144, ter deixado estreita a competência da União para atuação em segurança pública, não lhe impondo, por exemplo, o dever de estabelecer uma política para toda a área de segurança.

85. Adicionalmente, tem-se que, de outro modo, são as polícias civis e militares, ambas sujeitas aos governadores dos Estados, que detêm os papéis de segurança pública que mais tocam a realidade dos cidadãos. Aquelas com a incumbência de exercer as funções de polícia judiciária e de apuração das infrações penais e estas enquanto responsáveis pela atuação ostensiva e preservação da ordem pública (CF, art. 144, arts. 4º, 5º e 7º).

86. Como resultado dessa distribuição de competências e, igualmente, operando efeitos como causa para o achado em análise, a articulação entre os entes federados, tanto entre Estados e União, como entre os entes estaduais, que poderiam levar ao endereçamento adequado das tratativas para o enfrentamento dos problemas de segurança, não tem se dado de forma consistente ao longo dos anos.



87. É que, de um lado os governos estaduais têm apresentado capacidades estatais, principalmente financeiras, insuficientes para o exercício de suas obrigações na área de segurança pública (NOGUEIRA, 2015). Já, de outro, a eventual participação maior da União, reclamada cada vez mais pelos estados e, mesmo, pelos cidadãos, esbarra nos contornos do marco legislativo.

88. Ou seja: a governança intergovernamental da área de segurança não tem congregado adequadamente, ao menos, os principais entes governamentais afetos.

89. Com tudo isso, órfã de um norte estratégico, o que a auditoria verificou foi que a celebração de convênios de segurança restou por se circunscrever ao atendimento de necessidades pontuais, com destaque para o fato de esse quadro ter se agravado com o aprofundamento da crise fiscal a partir de 2014, quando, desde então, a celebração de convênios se deu, majoritariamente, em face de emendas parlamentares.

90. Ao fim, o resultado pode não vir a ser uma contribuição efetiva para o alcance dos fins pretendidos, que consiste na redução dos números de ocorrências de insegurança pública no Brasil e no Rio Grande do Norte, com a permanência das situações-problema da área de segurança pública.

91. Quanto a propostas de encaminhamento para o tratamento das causas identificadas da situação encontrada, tem-se que, relativamente à falta de uma política pública legitimada e estruturada para a segurança pública, aspecto central do presente achado, o encaminhamento de medidas por parte do TCU e do TCE/RN revela-se limitado, dado que o estabelecimento ou não de políticas é resultante dos processos e da dinâmica política decorrente da prática de atos políticos por parte de agentes políticos, como já colocado nos parágrafos 0 a 0.

92. Assim, dado que o tratamento da questão levantada tem como foro próprio a esfera política, entende-se apropriado um encaminhamento para conhecimento das partes interessadas, nos seguintes termos:

92.1 Com o respaldo permissivo das NAT, item 170, encaminhar para: Ministério da Justiça, Senasp, Depen, Governo do Rio Grande do Norte, Sesed, Sejud, bem como as Comissões Legislativas que tratam de segurança pública da Câmara dos Deputados, do Senado Federal e da Assembleia Legislativa do Rio Grande do Norte, a descrição e análise dessa situação encontrada relativa à falta de política pública legitimada e estruturada para a segurança pública e aos efeitos disso nas tratativas e ações pactuadas entre a União e os governos estaduais nessa mesma área, o que inclui a definição dos objetos das transferências voluntárias.

93. Já para as questões de articulação vertical e horizontal, que podem ser tratadas no âmbito da gestão dos auditados no presente trabalho, avalia-se pertinente o encaminhamento de recomendações ao MJ, ao Governo do Rio Grande do Norte, à Sesed e à Sejud, nos termos a seguir:

93.1 Recomendar ao Ministério da Justiça, tendo por fundamento o disposto no Regimento Interno do TCU (RI/TCU), art. 250, inc. III, que avalie a pertinência e oportunidade de instituir ou de aprimorar (ou, ainda, de encaminhar neste sentido junto às instâncias competentes) arranjo de governança que congregue os entes federativos que atuam em segurança pública, para a melhora da interlocução e da definição de objetivos e formas de atuação integrada com os entes federados subnacionais;

93.2 Recomendar ao Governo do Rio Grande do Norte, particularmente à Secretaria de Segurança Pública e de Defesa Social (Sesed) e à Secretaria de Justiça e Cidadania (Sejud), com respaldo no art. 7º, inc. II, da Resolução nº 08/2013, de 23 de abril de 2013, que considerem a possibilidade de realizar articulações governamentais horizontais ou a expansão



e o aperfeiçoamento das articulações já existentes, junto a outros governos estaduais e seus órgãos de segurança, notadamente os contíguos, para a definição de estratégias integradas e perseguição de objetivos comuns, no âmbito de sua atuação em segurança pública;

94. Para o aperfeiçoamento da análise pelos concedentes quanto à aderência das propostas apresentadas pelos convenentes em relação aos objetivos e metas dos programas e ações orçamentários federais, vislumbra-se o encaminhamento de duas propostas, uma dirigida ao Ministério de Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (MP), e outra específica para a Senasp e o Depen, a saber:

94.1 Recomendar ao Ministério de Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, com fundamento no RI/TCU, art. 250, inc. III, que promova alteração no Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse (Siconv), de modo que o atual campo “justificativa” (aba “Dados da Proposta”, sub-aba “Dados”) seja readequado com a criação de subcampos que expressem, pelo menos, os atributos previstos na PI 424/2016, art. 16, inc II, a saber: a caracterização dos interesses recíprocos, a relação entre a proposta apresentada e os objetivos e diretrizes do programa federal, e a indicação do público alvo, do problema a ser resolvido e dos resultados esperados;

94.2 Determinar à Secretaria Nacional de Segurança Pública (Senasp) e ao Departamento Penitenciário Nacional (Depen) que, com respaldo do RI/TCU, art. 250, inc. II, por ocasião da análise do plano de trabalho, prevista na PI 424/2016, art. 20, registre avaliação da justificativa para a celebração do instrumento apresentada pelos proponentes, manifestando-se expressamente sobre a caracterização dos interesses recíprocos, a relação entre a proposta apresentada e os objetivos e diretrizes do programa federal, o público alvo, o problema a ser resolvido e os resultados esperados.

95. Com a implementação dessas medidas, pretende-se induzir a realização de análise prévia à formalização do convênio de modo mais robusto e consistente quanto aos atributos indicados no art. 16, inciso II, da Portaria Interministerial 424/2016.

3.1.2 Baixa capacidade dos convenentes para a elaboração e execução dos projetos afetos aos ajustes

96. Quanto à baixa capacidade técnica dos convenentes para a elaboração e execução de projetos afetos aos convênios, o critério adotado na análise foi o disposto tanto na PI 127/2008, art. 1º, § 2º, quanto na PI 507/2011, art. 1º, § 3º, vigentes para os convênios que foram analisados pela auditoria, que dispunham que descentralizações por meio de ajustes desse tipo somente poderiam ser efetivadas para entidades públicas que dispusessem de condições técnicas para a sua execução.

97. Ou seja: a norma se preocupou com o resguardo do dinheiro público, buscando, assim, mitigar os riscos de não consecução dos objetos dos convênios, em face de falta de capacidade estatal por parte dos convenentes.

98. Não obstante, a auditoria constatou que ajustes celebrados pela Senasp com a Sesed e pelo Depen com a Sejud foram objeto de cancelamentos em face de dificuldades dos convenentes no que se refere à capacidade técnica, denotando, assim, um distanciamento da condução da gestão relativamente ao marco normativo.

99. Ao responder o Ofício 4/2017-TCU/Secex-RN, a Sejud informou que os Convênios 647026, 647031 e 729038 celebrados com o Depen haviam sido cancelados porque a secretaria não havia conseguido viabilizar o início das obras e, nem mesmo, a adjudicação das licitações dentro dos prazos acordados (evento 09).



100. Ressalte-se que os montantes destes convênios, que implicavam conjuntamente valores originais de R\$ 13.425.255,03, chegaram a ser transferidos pelo Depen para a Sejud, permanecendo disponíveis para serem executados. Além disso, tem-se que a execução dos objetos destes ajustes, se havidos concretizados, teria representado o incremento de 305 vagas no sistema prisional potiguar (evento 09).

101. De forma semelhante, no âmbito do Convênio 782977, de R\$ 9.683.724,49, cujo objeto era a construção de cadeia pública em Mossoró, com 603 vagas, seu cancelamento se deu em face da não superação pela Sejud das cláusulas resolutivas do termo de convênio, relacionadas à obtenção de licenciamento ambiental e da licença do projeto de prevenção e combate a incêndio, e à efetivação da contrapartida (evento 09).

102. Já a Sesed, quando indagada a respeito de já não ter sido selecionada em editais de Chamada Pública, informou que experimentou ocorrência desse tipo por ocasião do Edital 3/2014 (evento 10). Além disso, em entrevistas, os gestores da Sesed afirmaram que os prazos e o volume de critérios estabelecidos pelos editais da Senasp dificultam a finalização tempestiva dos projetos que precisam ser apresentados em atendimento a essas seleções públicas (evento 12).

103. Também em entrevistas, tanto os gestores da Senasp como do Depen, relataram que os projetos apresentados pelos governos estaduais (não somente do estado do Rio Grande do Norte), em processos de chamada pública, são entregues com falhas. Em geral, os gestores federais atribuíam tal resultado a um “estado de dificuldade geral” experimentado pelos governos estaduais (eventos 13 e 14).

104. A auditoria identificou que esse perfil de baixa capacidade técnica, tanto da Sesed quanto da Sejud, tem como causas:

104.1 O fato de estas secretarias não disporem de unidades internas que tenham por função a gerência de projetos;

104.2 O número reduzido de profissionais para trabalharem com a gestão de projetos das secretarias e ausência de quadro próprio de colaboradores;

104.3 A falta de capacitação voltada à elaboração de projetos junto ao escasso quadro de servidores que trabalham com estas atividades;

104.4 A dificuldade de interlocução com as unidades beneficiárias, para a elaboração de projetos.

105. Com relação à última causa, foi verificado que sua incidência foi mais notada no âmbito da gestão dos convênios da Sesed, quando dos casos de chamadas públicas da Senasp, que eram de interesse de órgãos externos à secretaria, como a Polícia Militar, a Polícia Civil, o Corpo de Bombeiros Militar e o Instituto Técnico-Científico de Perícia (Itep).

106. É que no caso das chamadas públicas com este perfil, foi relatado que a elaboração de projetos para a submissão de propostas, a Sesed sempre se via dependente da participação de profissionais dessas corporações, conquanto nunca destacados privativamente para esse ofício: de participar na elaboração dos projetos, causando, assim, a dificuldade relatada.

107. Na avaliação da auditoria, este quadro de dificuldades em termos de capacidade técnica para a elaboração de projetos compromete o alcance dos fins pretendidos pelos programas e ações federais da área de segurança, especialmente daqueles que dependem da execução descentralizada.

108. A situação encontrada também leva ao engessamento da gestão, tanto dos programas e ações de segurança, como dos convênios, em si, dado que o lastro destes em projetos deficientes



(em face da baixa capacidade técnica constatada) retarda e, até mesmo, impede a execução ordinária dos convênios, devido aos incontornáveis ajustes posteriores de plano de trabalho, que levam a prorrogações de prazos, enquanto, durante todo esse tempo, as dotações e os recursos referentes a esses convênios permanecem bloqueados, quando poderiam ser destinados para ações públicas de segurança.

109. Para o tratamento das causas da situação encontrada, propomos **recomendar, com respaldo no art. 7º, inc. II, da Resolução nº 08/2013, de 23 de abril de 2013, aos órgãos estaduais do Governo do Rio Grande do Norte:**

109.1 **Ao Governo do Estado do Rio Grande do Norte, particularmente à Sesed e à Sejud, que avaliem a pertinência e oportunidade de instituir unidade para gerenciamento de projetos, no âmbito da Sesed e da Sejud, com vistas à produção de projetos, planos de trabalho e termos de referência tecnicamente consistentes, dado que são elementos estruturantes de uma pactuação para transferências voluntárias;**

109.2 **À Sesed e à Sejud, para que avaliem oportunidade e pertinência de promover ou viabilizar ações de capacitação em gerenciamento de projetos, com o propósito de minimizar os riscos de elaboração de projetos, planos de trabalhos e termos de referência deficientes.**

110. Com a implementação dessas medidas, pretende-se induzir o aprimoramento da capacidade técnica para elaboração de projetos no âmbito dos convenentes.

3.1.3 Deficiências no processo de avaliação da capacidade técnica dos convenentes

111. Essa situação encontrada é correlata da descrita no achado 3.1.2 e diz respeito à insuficiência dos procedimentos adotados pela Sesed e pela Senasp voltados à asseguarção quanto à suficiência da capacidade técnica dos proponentes para a execução dos convênios, procedimento este que deveria se dar previamente à celebração dos ajustes.

112. Tanto a PI 127/2008, art. 1º, § 2º, quanto a 507/2011, art. 1º, § 3º estabeleciam que “a descentralização da execução por meio de convênios somente poderia ser efetivada para entidades públicas ou privadas para execução de objetos relacionados com suas atividades e que disponham de condições técnicas para executá-lo”.

113. Como já registrado no parágrafo 0, a partir da publicação da PI 507/2011, também ficou positivado que caberia ao concedente a análise de enquadramento das propostas apresentadas pelos convenentes (PI 507/2011, art. art. 5º, *caput*, inc. I, alínea “c”)

114. Em enlace, a fim de municiar os concedentes para essa análise, os normativos igualmente indicavam (PI 127/2008, art. 15, inc. V; e PI 507/2011, art. 19, inc. V) que os proponentes interessados em conveniar com o governo federal deveriam apresentar Proposta de Trabalho, com informações relativas à capacidade técnica e gerencial para execução do objeto.

115. Não obstante, foi verificado que, no conjunto dos convênios auditados, a concretização desse registro de informações quanto à capacidade técnica e gerencial dos proponentes no universo Siconv foi materializada tão somente com a anexação de documentos do tipo “Declaração de Capacidade Técnica e Gerencial” (evento 15).

116. Nota-se que, considerada a sua aparição em vários convênios, bem assim, a existência, até mesmo, de modelo disposto pelo próprio MJ (http://www.justica.gov.br/Acesso/convenios/123_anexo-iii-modelo-declaracao-capacidade-tecnica-e-gerencial1.doc), como também por outros órgãos, é possível concluir que a apresentação dessa declaração é o procedimento ordinário, meramente formal, adotado pelos proponentes junto à



União, com o objetivo de comprovar que dispõem de capacidade técnica e gerencial para a execução dos convênios.

117. Observa-se que não foi possível verificar se essa apresentação de declaração para fins de comprovação de capacidade se dava em face de normatização federal ou a partir de solução de gestão concebida pelos próprios órgãos federais e indicada para os proponentes à celebração de convênios.

118. Independentemente disso, a ponderação dessa auditoria é a de que a apresentação da “Declaração de Capacidade Técnica e Gerencial” não tem como, por si só, comprovar qualquer condição com relação à capacidade técnica e gerencial dos concedentes, visto que este documento, conforme modelado, nada demonstra objetivamente a respeito da composição dessa declarada capacidade.

119. De outro modo, considerado o seu teor, a avaliação dessa auditoria é a de que este documento mitiga somente o risco de uma possível dificuldade futura na identificação de responsáveis, mas nada aplaca no que se refere aos riscos para o convênio em face da capacidade dos convenientes.

120. Tomando emprestado os conceitos do Direito Civil, a declaração adotada tem traços de garantia pessoal e não de garantia real.

121. A falta de convencimento quanto à importância da capacidade técnica e gerencial dos convenientes se reforça com o igualmente constatado pela auditoria, qual seja: no âmbito dos convênios auditados foi verificado que a Senasp não procedeu à análise e ao pronunciamento conclusivo quanto à capacidade técnica e gerencial da Sesed, se suficiente ou não para a execução dos objetos por ela pretendidos.

122. Na avaliação da auditoria, o conjunto da obra - na forma de uma sistemática que demanda do conveniente somente a entrega de uma declaração para fim de comprovação de capacidade técnica e gerencial; e da falta de procedimento de análise e de pronunciamento conclusivo por parte do concedente quanto a essa capacidade, contribui para a celebração indevida de convênios pela Senasp com a Sesed, mesmo quando são claras as dificuldades de capacidade técnica e gerencial do conveniente.

123. Os efeitos informados nos parágrafos 0 e 0 também podem ser tidos como decorrentes da situação encontrada descrita nesse achado. Especialmente, o comprometimento do alcance dos fins pretendidos pelos programas e ações federais da área de segurança.

124. Para a proposição de encaminhamentos, a auditoria relembra que, hoje, a regulamentação infralegal federal para as transferências voluntárias está consubstanciada na PI 424/2016.

125. Esta norma manteve tanto a regra de que a descentralização deveria se dar somente para entidades com condições técnicas e operacionais (art. 1º, § 2º), que constavam das PI 127/2008 e 507/2011 (vide parágrafo 0), como a obrigatoriedade de o concedente promover a análise do enquadramento das propostas apresentadas (art. 6º, inc. I, alínea “b”), prevista desde a PI 507/2011 (vide parágrafo 0).

126. Porém, a PI 424/2016 trouxe uma inovação no que se refere aos critérios que deveriam ser adotados pelos concedentes para a análise das condições técnicas e operacionais dos convenientes. Para o feito, o artigo 1º, § 3º da Portaria destacou que “os critérios para avaliação das condições técnicas e operacionais para execução, previstos no § 2º serão objeto de regulamentação por meio de instrução normativa do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão”.



127. Dessa forma, tendo em vista a ratificação trazida pela PI 424/2016, quanto às obrigações dos concedentes, descritas no parágrafo 0, bem assim a não regulamentação por parte do MP, até então, no que se refere aos critérios que devem ser observados pelos concedentes para a análise da capacidade dos convenentes, a auditoria propõe que sejam endereçadas as propostas a seguir:

127.1 Determinar à Senasp, com fundamento no RI/TCU, art. 250, inc. II, que, enquanto não publicada a instrução normativa informada na Portaria Interministerial MP/MF/CGU 424/2016, art. 1º, § 3º, quando da análise determinada pelo art. 6º, inciso I, alínea “b” da mesma Portaria, estabeleça e aplique mecanismos de verificação efetiva da capacidade dos convenentes, abstendo-se de reconhecer a capacidade técnica e gerencial, tão somente, em face da apresentação da “Declaração de Capacidade Técnica e Gerencial”, uma vez que não se constitui em instrumento adequado para assegurar a suficiência da análise;

127.2 Recomendar ao Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, com o respaldo do RI/TCU, art. 250, inc. III, que providencie, com a maior brevidade possível, a publicação da instrução normativa prevista na Portaria Interministerial MP/MF/CGU 424/2016, art. 1º, § 3º.

128. Com a implementação dessas medidas, pretende-se reduzir o risco de insucesso dos convênios e contratos de repasse.

3.2 Fragilidade no gerenciamento e na fiscalização dos convênios por parte dos concedentes

129. No âmbito dos concedentes, observa-se que a Senasp não é capaz de acompanhar e fiscalizar, de forma tempestiva, os convênios que celebra.

130. Verificou-se excessiva lentidão por parte da Senasp na avaliação e aprovação das solicitações de alteração de plano de trabalho, as quais contribuem sobremaneira para a morosidade e atraso na execução dos convênios. Em esclarecimentos prestados pela Senasp à Sesed, por meio de e-mail da Subcoordenadoria de Projetos e Convênios, do dia 15/12/2016, a Senasp informa que dispunha, à época, de apenas 3 analistas para todo o Brasil, e que se encontrava impossibilitada de dar continuidade à análise dos processos para autorização de uso de rendimento e ajustes em planos de trabalho.

131. Neste sentido, foram constatadas situações em que a resposta foi apresentada oito meses depois de solicitada, como foi o caso do Convênio 792958/2013 (335/2013), voltado para o reaparelhamento da Ouvidoria da Segurança Pública do Estado do Rio Grande do Norte. Acrescenta-se, conforme depoimentos de ambos os órgãos, que há ainda o agravante de que a Senasp priorizou emendas parlamentares, o que contribuiu para o incremento de prolongado tempo de análise dos pleitos por parte da Sesed.

132. Não obstante as situações tratem de casos específicos de convênios firmados com o estado do Rio Grande do Norte, os gestores da Senasp confirmaram em entrevista que a intempestividade nas análises afeta à gestão de convênios de forma geral.

133. De acordo com os gestores da Senasp, a alta demanda de solicitações, associada a um número pequeno de analistas, compromete a análise tempestiva das solicitações.

134. De fato, no Parecer 35/2017/Cogep/Senasp/Depro/Senasp, de 17/2/2017 (evento 16, p. 223), a Senasp afirma que não conseguiu analisar o pleito dos Ofícios 87 e 253, de junho e dezembro de 2016, respectivamente, devido à alta demanda de solicitações. A concedente informa, ainda, que o prazo transcorrido da solicitação até a elaboração do citado Parecer será incorporado à



vigência do convênio. Desta forma, a demora na realização de análises de competência da concedente elastece o prazo para a execução dos convênios.

135. No que se refere à fiscalização dos convênios, observa-se que, no âmbito da Senasp, os planos de fiscalização não são efetivamente cumpridos. Em 2016, a Secretaria planejou fiscalizar convênios que totalizavam R\$ 357.049.723,00, entretanto só fiscalizou efetivamente R\$ 34.947.705,30, ou seja, apenas 9,79% do previsto (evento 07, p. 62).

136. Em entrevistas, os gestores confirmaram a dificuldade em cumprir o plano de fiscalização e informaram que, no momento, estavam priorizando denúncias e demandas advindas dos órgãos de controle.

137. De acordo com o art. 5º, inciso I, alínea “a” da Portaria Interministerial MP/MF/CGU 507/2011, cabe ao concedente promover o monitoramento, acompanhamento e fiscalização do convênio.

138. A supracitada portaria em seu art. 66, dispõe que:

O concedente deverá prover as condições necessárias à realização das atividades de acompanhamento do objeto pactuado, conforme o Plano de Trabalho e a metodologia estabelecida no instrumento, programando visitas ao local da execução com tal finalidade que, caso não ocorram, deverão ser devidamente justificadas.

Parágrafo único. No caso de realização de obras por convênio, o concedente deverá comprovar que dispõe de estrutura que permita acompanhar e fiscalizar a execução do objeto, de forma a garantir a regularidade dos atos praticados e a plena execução do objeto, nos termos desta Portaria, em especial o cumprimento dos prazos de análise da respectiva prestação de contas.

139. A jurisprudência do TCU indica que os órgãos concedentes não devem celebrar um quantitativo de convênios acima de sua capacidade operacional de acompanhar e fiscalizar a execução dos objetos, bem como de analisar as respectivas prestações de contas. Neste sentido foi prolatado o Acórdão 1.562/2009-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Augusto Sherman.

140. Outro pronto crítico diz respeito ao atraso no cronograma de repasse de recursos. Nos Convênios 787317, 792878 e 793531, todos de 2013, por exemplo, os repasses só ocorreram cerca de três anos depois, em 27/12/2016 (evento 10). A construção da cadeia de Ceará-Mirim, prevista no Contrato de Repasse 783138/2013, estava, em 19/4/2017, com os repasses atrasados e, por conta da falta de recursos, a obra poderia ser paralisada a qualquer momento.

141. Os atrasos nos repasses por parte das concedentes, como é o caso do Convênio 792967/2013, celebrado em 2013, cujos recursos foram repassados 11 meses depois, conforme Ofício 238/2015 – GSA/Sesed (evento 16, p.4), geraram defasagem dos preços inicialmente previstos, o que demanda novas atualizações nos planos de trabalho e outras medidas processuais, gerando um ciclo desnecessário e oneroso. Ademais, também originam prorrogações “de ofício”, conforme Parecer 71/2015/NUGEP/DEPRO/Senasp, de 06/10/2015 (evento 16, p.12), resultando na desatualização dos planos de trabalho, quanto à própria pertinência das ações pactuadas. Tais atrasos inevitavelmente acarretaram repetidas solicitações de alteração de plano de trabalho.

142. Além disso, foi constatado um número relevante de convênios celebrados, mas que não tiveram repasses financeiros. No âmbito do Programa Brasil Mais Seguro, por exemplo, foram firmados 15 convênios com o Estado do Rio Grande do Norte, entretanto, somente 6 receberam repasse de recursos, sendo que os outros 9 migraram para a situação “aguardando prestação de contas”. Em entrevista, a Senasp ressaltou que o programa Brasil Mais Seguro foi esvaziado por falta de recursos. Acrescentou-se que o corte de recursos deste ano de 2017 é de 1,4 bilhão de reais,

no orçamento do MJ, o que poderá inviabilizar a atuação do ministério. O quadro a seguir elenca os convênios que não receberam os recursos pactuados:

Quadro 5- Brasil Mais Seguro - Convênios Que Não Receberam Repasses

CONVÊNIO	OBJETO	VALOR NÃO REPASSADO
793693/2013 - 430/2013	Proporcionar a estruturação e modernização tecnológica das ferramentas de Gestão da Informação dos órgãos integrantes da Secretaria de Estado da Segurança Pública e da Defesa Social do Estado do Rio Grande do Norte.	R\$ 1.805.914,00
790953/2013 - 242/2013	Fortalecimento do Centro de Inteligência e implementação de Núcleos de Inteligência em Segurança Pública no Estado do Rio Grande do Norte.	R\$ 6.924.338,00
793377/2013 - 388/2013	Implantar um sistema de videomonitoramento na área central da capital, com vistas a intensificar as ações de prevenção e repressão aos atos criminosos	R\$ 3.055.220,90
793452/2013- 393/2013	Proporcionar condições físicas, ambientais e de mudança comportamental para o pleno desenvolvimento pessoal dos operadores de segurança pública do Estado do Rio Grande do Norte, através do fortalecimento de ações voltadas à capacitação e a melhoria da qualidade de vida desses profissionais.	R\$ 549.254,24
795212/2013 - 460/2013	Implementar o Projeto Pequeno Alferes objetivando a redução dos índices de CVLI no Conjunto Vale Dourado	R\$ 503.125,96
793112/2013 - 371/2013	Fortalecimento do Programa Bombeiro Mirim, na cidade do Natal/RN, visando aumentar o número de adolescentes atendidos, no intuito de livrá-los da situação de risco.	R\$ 461.603,66
793114/2013 - 372/2013	Instituir o Programa Caravanas do Corpo de Bombeiros	R\$ 198.106,47
813301/2014 - 160/2014	Instalação e aparelhamento da Central de Custódia no Instituto Técnico-Científico de Polícia do Rio Grande do Norte - ITEP/RN,	R\$ 467.419,00
813575/2014 - 211/2014	Potencializar as ações educacionais na Polícia Militar do Rio Grande do Norte	R\$ 1.169.246,49
TOTAL NÃO REPASSADO		R\$ 15.134.228,72

Fonte: Elaborado pela equipe de auditoria

143. Observa-se que elevado volume de recursos deixou de ser investido em segurança no estado do Rio Grande do Norte e que os objetivos traçados no âmbito do Programa Brasil Mais Seguro restaram prejudicados. Na prática, pode-se dizer que o Programa foi esvaziado e que os compromissos pactuados, em grande parte, não foram honrados.

144. Cabe salientar que os convênios acima listados, depois de várias prorrogações, em dezembro de 2016, foram alçados à fase de “aguardando prestações de contas” no Siconv, ou seja, os lançamentos encontram-se desatualizados, uma vez que não há mais expectativa de que o estado receba os recursos outrora pactuados.

145. Tratando-se da liberação dos recursos, o art. 54 da PI 507/2011 determina que seja obedecido o cronograma de desembolso previsto no Plano de Trabalho.

146. Por fim, tanto a ausência quanto o atraso de liberação de recursos pactuados no âmbito das transferências voluntárias, assim como as deficiências no acompanhamento e fiscalização dos ajustes corroboram para uma gestão de convênios que não se coaduna com o princípio constitucional da eficiência, previsto no art. 37, *caput*, da Constituição Federal de 1988.



147. No que se refere à Senasp, as principais causas para as fragilidades de acompanhamento e fiscalização dos convênios que foram identificadas são:

147.1 Quadro reduzido de pessoal e alta rotatividade de servidores e colaboradores de forma geral;

147.2 Fragmentação da gestão de convênios na estrutura organizacional da Senasp. Importante destacar que há uma proposta de alteração do regimento interno em análise. A proposta prevê a centralização de algumas atividades relacionadas aos convênios;

147.3 Alto custo do gerenciamento e da fiscalização dos convênios na área de segurança pública. De acordo com estudo feito pelo MJ, o custo médio de gestão de um convênio da Senasp é de R\$ 126.552,87 e o tempo médio de execução é de 4 anos e 5 meses (evento 17). Considerando o alto custo de gestão, quando se trata de aquisição de equipamentos, a Senasp está optando por um sistema de compras diretas e posterior doação aos estados, de forma a minimizar os entraves e dificuldades operacionais dos processos licitatórios locais;

147.4 Contingenciamento de recursos.

148. Quando se trata de quadro reduzido de pessoal, entra-se em um aspecto que excede as competências da Senasp, pois de acordo com o Decreto 6.944/2009, compete ao Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (MP) a autorização para realização de concursos públicos e contratações temporárias de excepcional interesse público nos órgãos e entidades da administração pública federal direta.

149. A Secretaria de Gestão, instituída pelo Decreto 9.035, de 20/4/2017, unidade vinculada ao Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (MP), enquanto órgão central do Sistema de Pessoal Civil da Administração Pública Federal (Sipec) e do Sistema de Organização e Inovação Institucional do Governo Federal (Siorg), tem competência para formular políticas e diretrizes na organização, funcionamento, estruturas organizacionais, aperfeiçoamento e inovação da gestão de órgãos e entidades da administração pública federal.

150. Referente ao Depen, foi observada uma melhor distribuição das atividades correlatas à gestão de convênios e contratos de repasse entre as unidades organizacionais. Embora os objetos, em geral, sejam mais complexos, por tratarem principalmente de obras e reformas, o número de instrumentos pactuados pelo Depen é significativamente menor que o volume da Senasp. De acordo com o Departamento, entre 2015 e 2016, foram fiscalizadas 80,53% dos 113 convênios de obras vigentes à época.

151. No que se refere aos contratos de repasse, cabe ao Depen acompanhar a execução desse tipo de transferência, à Caixa Econômica Federal (CEF) acompanhar a liberação dos recursos, mediante aferição das medições de obra, e aos estados à fiscalização da obra. Em 2016, o Depen realizou reuniões com os representantes da CEF e dos governos estaduais e distritais, atuando como facilitador na execução dos contratos de repasse (evento 08).

152. Não foram relatados, por parte da Sejuc, problemas de interlocução com o Depen, assim como não foram identificados prazos excessivos para o atendimento de demandas de acompanhamento das transferências voluntárias.

153. Já os atrasos no repasse de recursos pelo Depen, especialmente no que se refere ao Contrato de Repasse 783138/2013, estes têm como causa o contingenciamento de recursos e o efeito centralizador da Portaria MJ 611, de 10/6/2016 (evento 18), que condicionou a liberação de valores financeiros, para a execução dos convênios e instrumentos congêneres, à autorização do Ministro de Estado da Justiça e Cidadania. Importante frisar que a portaria foi editada em um



momento de transição ministerial, com o objetivo de fornecer maior nível de conhecimento e controle sobre os recursos do MJ.

154. De acordo com estudo realizado pelo MJ, o custo de gestão de um convênio celebrado pelo Depen é de R\$ 97.740,00.

155. As fragilidades identificadas na gestão dos convênios por parte dos concedentes têm como principais efeitos o atraso na execução dos planos de trabalho e do cumprimento das metas, podendo gerar a inexecução parcial ou total do objeto e a baixa efetividade dos convênios como instrumento transformador da situação problemática de segurança no estado.

156. Considerando as fragilidades identificadas, propõe-se:

156.1 Determinar à Senasp e ao Depen, com fundamento no RI/TCU, art. 250, inc. II, que:

- i) **em fase prévia ao lançamento de editais ou à celebração de convênio/contrato de repasse, inclusive os decorrentes de emenda, elabore análise e manifeste-se conclusivamente quanto a sua capacidade técnico-operacional de gerenciamento e fiscalização das transferências voluntárias;**
- ii) **somente formalize convênios na medida em que disponha de condições técnico-operacionais de avaliar, adequadamente, os Planos de Trabalho, acompanhar e orientar a concretização dos objetivos previstos nas avenças, bem como de analisar, em prazo oportuno, todas as respectivas prestações de contas, de acordo com os normativos que disciplinam a matéria, especialmente a PI 424/2016, e o Decreto 6.170/2007.**

156.2 Determinar à Senasp, com fundamento no RI/TCU, art. 250, inc. II, que apresente, em 120 dias, um plano de ação que contemple alternativas de solução para a:

- i) **morosidade na análise de pedidos do convenente relativas às alterações de plano de trabalho, ao uso de recursos decorrente de aplicações financeira e às prorrogações de prazo;**
- ii) **deficiência na fiscalização de transferências voluntárias, especialmente convênios.**

157. Por fim, considerando que um dos principais problemas identificados se refere à baixa capacidade operacional da Senasp, e que as competências da Secretaria de Gestão, instituída pelo Decreto 9.035, de 20/4/2017, incluem a proposição, coordenação e apoio à implementação de planos, programas, projetos e ações estratégicos de inovação, modernização e aperfeiçoamento da gestão pública, propõe-se: **recomendar ao Ministério do Planejamento, nos termos do RI/TCU, art. 250, inc. III, que avalie alternativas para o aprimoramento da capacidade operacional da Senasp na gestão dos convênios, seja por aumento da força de trabalho ou por ações de inovação e modernização.**

158. Espera-se que a implementação das medidas propostas contribua para o aperfeiçoamento da gestão de convênios, no âmbito da Senasp e do Depen, reduzindo, assim, o risco de insucesso nas transferências voluntárias voltadas para a segurança pública e sistema prisional.

3.3 Deficiências na execução dos convênios pelos convenentes.

159. Os convenentes, Sesed e Sejud, apresentam dificuldades na execução efetiva e eficiente dos convênios pactuados. A baixa capacidade de execução se materializa em excessivos pedidos de



prorrogação, alterações de plano de trabalho, inexecuções dos objetos pactuados e eventuais devoluções dos recursos aos concedentes.

160. Em inúmeros pedidos de prorrogação de prazo (evento 16, p. 2 a 278), a exemplo do verificado no Ofício 1382/2016-GS/Sesed, de 30 de setembro de 2016 (evento 16, p. 108), que solicita extensão do prazo dos Convênios nº 792958/2013, 792967/2013 e 791893/2013, ficam evidenciadas as dificuldades operacionais enfrentadas pela Sesed.

161. De acordo com o citado ofício, as prorrogações de prazo são necessárias em virtude da demora nos trâmites processuais, do desinteresse dos fornecedores em apresentar orçamentos, das licitações concluídas com itens frustrados, das divergências entre os bens licitados e os produtos efetivamente entregues pelos fornecedores, e da morosa tramitação processual nos setores dos outros órgãos como a Procuradoria-Geral do Estado, a Secretaria do Planejamento e das Finanças e a Controladoria-Geral, dentre outros órgãos.

162. Cabe ressaltar que os fatores acima mencionados são recorrentes na maioria das solicitações de prorrogações de prazo, no âmbito da Sesed.

163. No que se refere especificamente às licitações, observa-se notório desinteresse do mercado em contratar com a administração local, em função das reiteradas inadimplências do governo junto aos fornecedores, resultando muitas vezes em pesquisas de mercado frustradas com a não apresentação de propostas ou propostas incompletas.

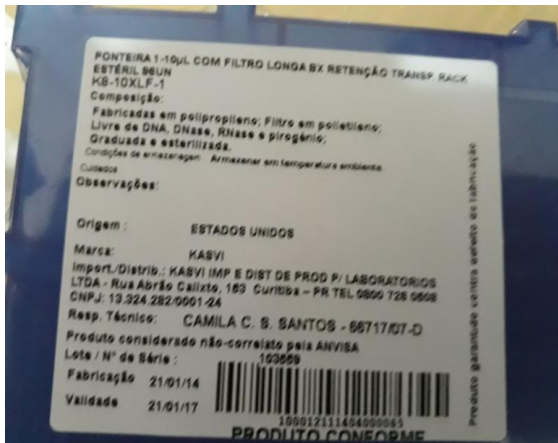
164. Ao analisar o relatório de cumprimento de objeto do Convênio 776409/2012 (evento 16, p. 345 a 353), que previa a estruturação dos serviços de perícia técnica do ITEP/RN na área de genética forense, observa-se que novamente foram apontados os problemas para a elaboração de pesquisa mercadológica, execução da licitação e descompromisso dos fornecedores.

165. De fato, os problemas apontados contribuem para a morosidade na execução do convênio, e resultam em inúmeros pedidos de prorrogação e alterações de plano de trabalho, entretanto, o relatório é omissivo a respeito da incapacidade do estado em atingir os objetivos pactuados no ajuste.

166. A equipe de auditoria constatou que, até o momento, o laboratório de perícia técnica do ITEP/RN na área de genética forense ainda não foi implantado, e que os equipamentos e materiais de consumo adquiridos com recursos federais, por meio do Convênio 776409/2012, encontram-se amontoados em caixas, guardados em diversos cômodos do ITEP/RN, dentre eles o quarto de repouso do plantonista. Tem-se, ainda, como agravante o fato de que vários itens de materiais de consumo tiveram seu prazo de validade expirado, não podendo mais ser utilizados.

167. Deve-se ressaltar que o convênio foi celebrado em 2012 e que, no relatório de cumprimento do objeto consta a data de 2/6/2015, sendo que, em maio de 2017, quando a equipe de auditoria realizou a visita, a situação encontrada jamais poderia ser descrita como cumprimento do objeto. O fato é que os recursos federais, no valor de R\$ 599.230,43, transferidos por meio do Convênio 776409/2012, não se materializaram em atendimento ao interesse público, o que, infelizmente, demonstra o descaso com a coisa pública. A seguir algumas fotos que evidenciam a situação dos equipamentos e materiais:

Figura 3 - Equipamentos e Materiais de Consumo - ITEP/RN (Convênio 776409/2012)



Fonte: Fotos retiradas pela equipe de auditoria em 19/4/2017

168. Cabe ressaltar que, embora os equipamentos tenham sido adquiridos há mais de dois anos, o estado realiza suas análises genéticas em Salvador, com elevados custos, acarretando um passivo significativo de amostras de DNA a espera de laudos para a solução de casos civis e criminais.



169. No que tange ao Convênio 792958/2013, voltado para o reaparelhamento da ouvidoria e implantação da ouvidoria itinerante, prorrogado pela terceira vez, conforme Parecer 37/2017/COGEP/Senasp/DEPRO/Senasp/MJSP, de 20 de fevereiro de 2017, também foi evidenciado, em visita técnica realizada em 19/4/2017, que a ouvidoria está instalada em um local de acesso difícil, em um prédio da Sesed em reforma, sem elevadores e sem a mínima condição de atender ao público. O citado convênio tem por objeto a implantação do projeto ouvidoria itinerante. Neste sentido, foram adquiridos equipamentos que viabilizassem o deslocamento da equipe da ouvidoria para outros municípios, aproximando-se do cidadão do interior do estado. Entretanto, verificou-se que somente foram visitados os municípios de Baraúna, Pau dos Ferros, São Miguel, Macau e Goianinha, tendo a última visita acontecido em 22/7/2016. Atualmente, o veículo tipo Minibus, comprado com recursos do convênio para ser utilizado nas visitas, sequer fica guardado nas dependências da ouvidoria, e está estacionado em outro prédio da Sesed.

170. Foram constatadas outras evidências do armazenamento inadequado e da não utilização dos equipamentos e itens recebidos no Convênio 355/2011 – SICONV 761891, voltadas para a capacitação de profissionais de segurança pública que iriam atuar na Copa do Mundo FIFA 2014, conforme já detectado pela Senasp e relatado no item 2.3.2 do Relatório de Acompanhamento Técnico CGFIS nº 042/2013, elaborado pelo DAPID/Senasp:

2.3.2. No caso das mesas, armários, rack's, os itens estão dispostos em lugar inapropriado, sem as mínimas condições de segurança e cuidados, sendo que o prédio do setor de patrimônio funciona em situações extremamente precárias, sob incidência de chuva, fungos, insetos etc. Os itens recebidos estão acomodados nesse setor enquanto já deveriam ter sido realocados para os locais para os quais foram adquiridos.

171. No que se refere ao Convênio 775120/2012, celebrado entre a Sejud e o Depen, com o objetivo de implantação de centro de referência de saúde materno-infantil no sistema prisional do estado do Rio Grande do Norte, em inspeção realizada em 19/4/2017, constatou-se que os equipamentos foram adquiridos, mas que alguns deles estão armazenados de forma desestruturada em uma espécie de depósito, pois a sala médica em que os equipamentos estavam sendo utilizados teve que ser desativada para se transformar em uma cela, pois uma das presas estava ameaçada e não havia na unidade outro local disponível para separá-la das demais. Uma das TV's adquiridas também havia sido realocada para fim diverso do convênio e estava sendo usada no monitoramento das detentas. Conclui-se que problemas operacionais e urgentes vivenciados na unidade prisional prejudicam o alcance pleno dos objetivos pactuados.

172. Vale ressaltar, ainda, que a unidade materno-infantil previa a implantação da rede cegonha, o que até o momento não se concretizou. O atendimento às presas e às crianças é feito por médicos do município que periodicamente atendem na ala feminina do complexo penal João Chaves.

173. Já no Contrato de Repasse 783138/2013, celebrado com o objetivo de construir uma cadeia pública masculina no município de Ceará-Mirim, com capacidade para 603 presos, foram verificados alguns problemas no início da construção que resultaram em paralisação, tais como o embargo da obra, por meio do Auto de Infração 2015-06-62, emitido pela Secretaria Municipal de Infraestrutura, Urbanismo e Obras de Ceará-Mirim. Também foram contratados projetos complementares pelo estado, que arcou, por meio de recursos do tesouro estadual, com um termo aditivo de R\$ 3.514.212,69. Em visita realizada em 19/4/2017, verificou-se que a obra estava com cerca de 50% de execução física concluída e que, o maior problema no momento, se referia ao atraso no repasse de recursos federais.



174. Outros fatores recorrentes para a inexecução total ou parcial dos convênios, com a indesejável devolução de recursos *a posteriori*, são dificuldades originárias da crise financeira pela qual o estado está passando, as quais repercutem na dificuldade em aportar contrapartidas obrigatórias, conforme estabelecido na Portaria Interministerial nº 507/2011MP/MF/CGU, art. 6º, inciso VII; bem como no artigo 24 da referida portaria.

175. Neste sentido, em 2012, foram canceladas 4 obras voltadas para a construção de presídios e uma reforma. De fato, o Depen cancelou 42 convênios em todo o país, firmados com os estados em que a execução da obra estaria em 0%, ou não tinham licitação adjudicada, em consonância com o Ofício 0304/2017 – CG/Sejuc, e conforme Ofício 225/2012-GAB/Depen/MJ. Também foi considerado o não atendimento das cláusulas suspensivas (licenças, projetos e domínio do terreno). Cabe ressaltar que o estado do Rio Grande do Norte deixou de receber R\$ 25.719.152,57 e de construir 908 vagas no sistema penitenciário, o que não ocorreria se tivesse tido agilidade administrativa e, ao menos tivesse adjudicado tempestivamente as licitações das obras, conforme quadro a seguir:

Quadro 6 - Obras/reformas do Sistema Carcerário Canceladas no RN

Nº CONTRATO	OBRA	VALOR (R\$)	VAGAS	MOTIVO DO CANCELAMENTO
0278468-12	Construção da Cadeia Pública da Cidade de Ceará-Mirim	2.968.069,14	90	obra com 0% de execução e sem licitação adjudicada
0281073-07	Construção da Cadeia Pública de Macau	3.070.582,39	90	obra com 0% de execução e sem licitação adjudicada
0311292-07	Construção da Unidade Prisional na Cidade de Lajes	9.051.473,98	125	obra com 0% de execução e sem licitação adjudicada (alto custo).
0346490-46	Reforma e Ampliação da Unidade Psiquiátrica de Custódia e Tratamento do Complexo Penal Dr. João Chaves	945.302,58	0	obra com 0% de execução e sem licitação adjudicada
1003918-63	Construção da Cadeia Pública masculina no Município de Mossoró	9.683.724,48	603	licenciamento ambiental e licença do projeto de prevenção, combate a incêndio e contrapartida, sem o cumprimento das exigências de Cláusulas Suspensivas
TOTAL		25.719.152,57	908	

Fonte: Elaborado pela equipe de auditoria

176. Dessa forma, fica evidenciada a baixa capacidade dos órgãos estaduais para executar, de forma eficiente e efetiva, os convênios que celebra na área de segurança pública.

177. Todos os problemas apontados, seja na fase da licitação, seja na operacionalização dos objetivos dos instrumentos de repasse, prejudicam o atendimento ao **princípio da eficiência**, previsto no art. 37, *caput*, da Constituição Federal, o qual significa realizar uma tarefa da melhor forma possível, sem desperdício de recursos, considerando a relevante escassez de recursos que caracteriza o cenário nacional.

178. Também está em desacordo com a PI 507/2011, art. 6º, incisos V e VII, os quais asseguram a integralidade, a qualidade técnica dos projetos e a execução dos produtos e serviços, mediante a realização de processo licitatório nos termos da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, asseverando a correção dos procedimentos legais e a disponibilidade de contrapartida.



179. Destacam-se os reduzidos quadros de servidores da Sejuc e da Sesed, os quais ainda sofrem alta rotatividade, agravada pelas diversas mudanças dos dirigentes das pastas. No caso da Sejuc, não existe um setor devidamente estruturado para conduzir os convênios e contratos de repasse que o órgão celebra, havendo, para os convênios firmados com o Depen, apenas um servidor diretamente responsável por toda a tramitação processual dos convênios de segurança.

180. A Sesed, por sua vez, possui em sua estrutura organizacional uma Subcoordenadoria de Projetos e Convênios (SPC), à qual compete elaborar projetos em conjunto com as instituições beneficiárias dos convênios, apresentar propostas, executar os recursos pactuados, propor ajustes e prorrogações e prestar contas dos convênios.

181. Está em análise, no Gabinete Civil do Governo do Estado, uma proposta de alteração do regimento interno da Sesed que prevê a criação de uma Subcoordenadoria de Projetos e Processos, de modo que a nova unidade permitiria, de acordo com a Secretaria, melhor especialização na execução dos convênios, na elaboração de projetos, mapeamento e redesenho de processos (evento 10, p. 6)

182. Nenhuma das secretarias possui quadro próprio de pessoal e para o desempenho de suas atribuições utiliza servidores das polícias civil e militar, Itep, Corpo de Bombeiros e até mesmo servidores cedidos da Secretaria de Educação.

183. Importante destacar que nem a Sesed, nem a Sejuc, possuem mapeamento dos fluxos de trabalho e processos afetos à gestão dos convênios, assim como metas ou indicadores específicos. A Sesed informou que seu planejamento estratégico abordará este ponto.

184. Outros fatores apontados pela Sejuc que contribuem para o atraso na execução dos objetos tratam da elaboração de planos de trabalho inexequíveis e ausência de servidores de carreira, como fiscal de convênio durante a execução. O primeiro relaciona-se diretamente com a baixa capacidade técnica de elaboração de projetos por parte dos convenentes, e o segundo, com a ausência de quadro próprio nas secretarias e deficiência de pessoal nas instituições beneficiárias dos recursos (evento 09, p. 9).

185. Outro ponto a ser destacado, refere-se ao baixo grau de interlocução entre os diversos entes que atuam na área de segurança pública, em especial entre a Sesed e a Senasp, como pode ser observado nas reiteradas tentativas de comunicação via *e-mail* e de ofícios reiterando as mesmas solicitações, conforme *e-mail* de 18 de julho de 2016 da SPC da Sesed, onde é solicitado que a Senasp desconsidere seis ofícios que se referem a pedidos de ajustes e utilização de rendimentos (evento 16, p. 88).

186. As deficiências dos convenentes em executar as transferências voluntárias celebradas resultam na permanência ou na pouca contribuição para a mitigação dos problemas da segurança pública no Rio Grande do Norte, apesar do repasse de recursos do Governo Federal.

187. De fato, o que se observa são convênios e contratos de repasse de longa duração, devido às diversas prorrogações de prazo, alterações nos planos de trabalho, e, situações em que, mesmo quando os equipamentos são comprados, o real objetivo da transferência voluntária não se concretiza e a sociedade potiguar não é contemplada com uma melhoria efetiva dos problemas de segurança que enfrenta.

188. Assim, diante da fragilidade dos convenentes na execução e operacionalização dos convênios e visando evitar a devolução de recursos e cancelamento de convênios, entende-se pertinente:



188.1 Determinar, com amparo no art. 8º da Resolução nº 08/2013-TCE, de 23 de abril de 2013, à Sesed e à Sejud a elaboração de um plano de ação que contemple as seguintes atividades:

- i) mapear fluxos e processos pertinentes às licitações e contratos com o objetivo de identificar gargalos e redesenhar processos, visando agilidade;
- ii) estruturar o setor de convênios e licitações promovendo, quando possível, adequações na lotação dos servidores;
- iii) avaliar a conveniência e a oportunidade de elaborar, em conjunto com a Secretaria de Estado da Administração e dos Recursos Humanos, e encaminhar para a ALRN proposta para estruturação do quadro de pessoal da Sejud e da Sesed com servidores da área administrativa, mediante a realização de concursos públicos em formato, quantidade e periodicidade adequados, observada a LRF;
- iv) promover programa de capacitação continuada em procedimentos licitatórios e gestão de convênios.

188.2 Determinar, tendo por fundamento o disposto no Regimento Interno do TCU (RI/TCU), art. 250, inc. II, à Senasp que proceda a análise da prestação de contas do convênio 776409/2012, atentando para a possibilidade de enquadramento dos atos praticados como ensejadores de instauração de TCE, nos termos da IN 71/2012;

189. Com a implementação dessas medidas, pretende-se induzir maior tempestividade e eficiência na execução dos convênios e contratos de repasse, bem como melhorar o desempenho dos convenentes, de forma a reduzir os riscos de desperdícios de recursos públicos federais e insucesso no alcance dos objetos pactuados, aumentando, assim, o nível de efetividade das transferências voluntárias como instrumentos de ação pública no enfrentamento da problemática de segurança no estado.

3.4 Fragilidade na avaliação de resultados dos convênios

190. Este capítulo trata da análise da fase de prestação de contas dos convênios e contratos de repasse. Esta fase constitui importante etapa de avaliação dos resultados alcançados pelos instrumentos de transferência de recursos financeiros, especialmente por ser o momento em que se verificam o cumprimento do plano de trabalho, a boa e regular aplicação dos recursos públicos, a eficácia quanto ao alcance do objetivo e principalmente a efetividade das ações implementadas, no sentido de que haja de fato uma contribuição para a sociedade na área da segurança pública.

191. Inicialmente, será abordada a questão das prestações de contas dos convênios pendentes de avaliação, que se evidenciou preocupante em razão do elevado número de convênios ainda aguardando análise. Em seguida, será abordada a carência de avaliação quanto aos aspectos da eficácia e efetividade dos acordos, que demandam atenção por motivo da constatação da existência de convênios que foram finalizados, mas que efetivamente não alcançaram os fins pretendidos.

3.4.1 Elevado Passivo na análise de prestações de contas

192. A Senasp possui um elevado passivo de prestação de contas de convênios para análise, o que foi evidenciado pela planilha de controle de passivos encaminhada pela Secretaria, que demonstra a existência de mais de 1.300 convênios aguardando avaliação (posição de abril de 2017)



(eventos 19 e 20). Destaca-se que o controle do passivo da Senasp é realizado por meio de duas planilhas em *Excel*.

193. Por outro lado, verificou-se que o Depen apresenta um número reduzido de pendências de análise de prestação de contas, contando com um total de 82 convênios (posição de abril de 2017). No entanto, ainda que seja uma quantidade menor de processos, verificou-se que existem prestações não examinadas ainda do ano de 2009 (evento 21).

194. A respeito do tema, o art. 5º, inc. II, alínea “g”, da PI 507/2011, vigente à época, dispõe que caberá ao concedente: “a operacionalização da execução de programas, projetos e atividades, mediante a análise e aprovação da prestação de contas dos recursos aplicados”.

195. Preceitua também a supracitada Portaria, em seu art. 68, que, no acompanhamento e fiscalização do objeto dos convênios, serão verificados:

- I - a comprovação da boa e regular aplicação dos recursos, na forma da legislação aplicável;
- II - a compatibilidade entre a execução do objeto, o que foi estabelecido no Plano de Trabalho, e os desembolsos e pagamentos, conforme os cronogramas apresentados;
- III - a regularidade das informações registradas pelo conveniente no SICONV; e
- IV - o cumprimento das metas do Plano de Trabalho nas condições estabelecidas.

196. Segundo o art. 76 da PI 507/2011, o concedente terá um prazo de noventa dias, contados da data do recebimento da prestação de contas, para analisar a referida prestação, com fundamento em pareceres técnicos e financeiros.

197. No mesmo sentido, o art. 10º, § 7º, do Decreto nº 6.170, de 25 de julho de 2007, já previa, em sua redação original, que o concedente teria um prazo de noventa dias para apreciar a prestação de contas, contados do seu recebimento. Esta redação teve vigência até maio de 2014, ocasião em que houve modificação normativa promovida pelo Decreto nº 8.244, de 23 de maio de 2014, que alterou o § 7º, disciplinando que a prestação de contas se inicia com a liberação da primeira parcela dos recursos financeiros, e incluiu o § 8º, estabelecendo o prazo de 01 (um) ano, prorrogável por mais 01 (um), para o concedente analisar e manifestar-se conclusivamente sobre a prestação de contas.

198. O referido Decreto, ressalva, no entanto, que as alterações normativas somente se aplicam aos convênios celebrados após a sua publicação, que ocorreu em 26 de maio de 2014. Dessa forma, os convênios que foram examinados na presente auditoria permanecem com o prazo de noventa dias para análise da prestação de contas.

199. Verifica-se, portanto, que a avaliação da prestação de contas de convênios e de contratos de repasse constitui, em essência, um apurado exame quanto à boa e regular aplicação dos recursos financeiros disponibilizados e quanto ao cumprimento de metas estabelecidas em programas de governo que, em última instância, visa uma avaliação quanto à eficácia e à efetividade dos instrumentos de repasse de recursos.

200. No âmbito da Senasp, o seu Regimento Interno, aprovado pela Portaria nº 1.821, de 13 de outubro de 2006, dispõe no art. 35, incisos II, III, IV e V, que compete à Coordenação de Prestação de Contas orientar a elaboração das prestações de contas de recursos repassados, efetuar a análise dos processos de prestação de contas, emitir normas técnicas e pareceres, determinar diligências em razão de irregularidades ou impropriedades constatadas, bem como propor fiscalização “*in loco*”.

201. Nesta esteira, retomando-se a questão das prestações de contas pendentes de avaliação pela Senasp, constatou-se que 1.398 convênios estão com análise atrasada há mais de noventa dias



(posição de abril de 2017), havendo convênios que chegam a ultrapassar seiscentos dias de atraso, como é o caso dos Convênios 185/2009 (724873/2009 – SICONV) e 318/2012 (780434/2009 – SICONV).

202. Especificamente quanto aos convênios firmados pela Senasp com a Sesed, duas prestações de contas estão pendentes de análise há mais de 480 dias, quais sejam, as prestações dos Convênios 154/2012 (775931/2012 – SICONV) e 188/2012 (776352/2012 – SICONV).

203. Questionados a respeito, os gestores da Senasp afirmaram em entrevista que, de um modo geral, não há pessoal suficiente para a gestão de convênios, seja quanto à análise de prorrogações, ajustes, prestação de contas e mesmo para fiscalização. Somam-se à carência de pessoal, a baixa qualidade das prestações de contas enviadas e a pactuação de um elevado número de convênios.

204. Acrescentou-se que foi formado um grupo de trabalho (GT), composto por colaboradores eventuais (servidores civis, estaduais e municipais), com o objetivo de acelerar a análise das prestações de contas. No entanto, após auditoria realizada pela Controladoria Geral da União (Relatório de Auditoria da CGU nº 201410774), o GT foi desfeito em face das recomendações para não utilização da mão de obra de colaboradores eventuais.

205. Ainda em decorrência da auditoria realizada pela CGU, foi elaborado um plano de ação para cumprimento das recomendações, notadamente tendo por objetivo estancar a vinda de colaboradores eventuais informais, regularizar a situação dos colaboradores que se encontram na Senasp, prover solução para as necessidades de força de trabalho e estruturar o quadro de pessoal da Secretaria, de modo que a realização de atribuições regimentais seja feita por efetivo próprio. O plano de ação foi encaminhando à CGU em janeiro de 2016, por meio do Ofício nº 116/2016/GAB Senasp/MJ, tendo sido informado que ainda não houve manifestação formal sobre a continuidade da ação.

206. Ademais, foi relatado que as atividades de gestão de convênios no âmbito da Senasp são pulverizadas, dificultando a operacionalização das diversas fases dos convênios. No entanto, consignou-se que o fluxo de gestão dos convênios está desenhado desde o ano de 2016 e acrescentou-se que houve uma reestruturação no Ministério da Justiça, ocorrida em fevereiro daquele ano. Entretanto, após a reestruturação, diversas mudanças administrativas já ocorreram, estando em andamento uma nova reestruturação, que deverá centralizar as atividades de gestão de convênios, em todas as suas fases.

207. Em que pesem as justificativas apresentadas pela Senasp, permanecem as fragilidades quanto à gestão de convênios, em especial quanto à situação de prestações de contas pendentes de análise, as quais já haviam sido detectadas pelo TCU (Processo TC-015.402/2009-7 – Tomada de Contas - Exercício: 2008), o qual determinou, por meio do Acórdão nº 257/2012 - 2ª Câmara, da relatoria do Ministro Aroldo Cedraz, que a Senasp apresentasse “plano de ação, no prazo de 120 (cento e vinte) dias, com vistas a regularizar a situação dos convênios com a prestação de contas “a aprovar” no Siafi, contemplando, no mínimo, as etapas necessárias à redução do estoque e os respectivos prazos de conclusão.” No entanto, conforme se constatou, a Senasp não conseguiu encontrar soluções para a gestão dos convênios, notadamente quanto ao problema das prestações de contas pendentes de análise.

208. Com relação ao Depen, o seu Regimento Interno, aprovado pela Portaria nº 674, de 20 de março de 2008, dispõe no art. 25 que compete à Coordenação de Análise e Acompanhamento de Prestação de Contas e Tomada de Contas Especial acompanhar a análise das prestações de contas dos recursos transferidos, propor a aprovação ou impugnação das prestações de contas analisadas e



acompanhar a execução dos convênios, dentre outras atribuições. Vinculada à Coordenação, existe a Divisão de Prestação de Contas a quem compete, dentre outras atribuições, analisar as prestações de contas de recursos repassados, conforme disposto no art. 26 do supracitado regimento.

209. Conforme já mencionado, há um número bem menor de prestações de contas de convênios pendentes de análise pelo Depen. Entretanto, foi constatado, no controle de passivos do Departamento Penitenciário, convênio cuja vigência encerrou no ano de 2009 (Convênio 703938/2009 – SICONV), e que ainda se encontra com *status* de prestação de contas em complementação, bem como foram identificadas prestações de contas de convênios encerrados em 2011, com o *status* de prestação de contas em análise, a exemplo dos Convênios 715449/2009 e 724490/2009 (SICONV).

210. Questionados a respeito, informaram que as razões para a demora em se concluir a análise das contas advinham do grande volume de recursos transferidos, da necessidade de observar legislações diversas, a depender do ano de celebração do convênio, do quadro de pessoal reduzido e da necessidade de capacitação de novos servidores.

211. Ressaltou-se que, em alguns casos, que envolvem alto volume de transferências de valores, a responsabilidade dos analistas aumenta, exigindo cuidados maiores e, por vezes, a realização de diligências junto aos conveniados, o que acarreta a elevação do lapso temporal para conclusão das análises. Mesmo os convênios de menor valor, por vezes, também apresentam análises complexas e extensas, retardando a avaliação final do ajuste.

212. Acrescentou-se que o Depen vem nos últimos cinco anos diminuindo o seu passivo de prestações de contas a aprovar, demonstrando que no ano de 2012 havia um total de 177 prestações vencidas e que, em 2017, posição do mês de abril, contam com um quantitativo de 82 prestações com prazo de análise esgotado.

213. Citou-se que, ainda com o intuito de diminuir o passivo, o Departamento Penitenciário também vem adotando junto aos conveniados ações preventivas, tais como: ofício de orientação, com o objetivo de prestar orientações e minimizar a ocorrência de falhas; ofício de alerta, objetivando avisar ao conveniente da proximidade do término dos ajustes e da necessidade de prestação de contas; emissão de relatórios semestrais de acompanhamento da execução do convênio e de verificação de conformidade da execução com o plano de trabalho; realização de monitoramento *in loco*, visando a avaliação das metas e etapas do convênio e da regular aplicação dos recursos; acompanhamento da inclusão, pelos conveniados, de informações obrigatórias no Siconv; e, a realização de capacitações tanto aos servidores do Depen quanto aos servidores das unidades federativas conveniadas.

214. Destacou-se ainda que o Depen, no ano de 2016, elaborou e publicou o Manual de Convênios e outros Instrumentos de Repasse, assim como a Portaria Depen nº 289, de 17 de maio de 2016, que disciplina, no âmbito do Departamento Penitenciário Nacional, o acompanhamento, a fiscalização e a prestação de contas dos convênios e outros instrumentos de repasse. Encaminhou-se também *check lists* que foram elaborados para a verificação das prestações de contas.

215. Ademais, foi apresentado plano de ação para redução do passivo de prestação de contas, com várias tarefas já concluídas e outras ainda em andamento, apesar de que as tarefas em andamento já deveriam ter sido implementadas, conforme datas estabelecidas no próprio plano.

216. O referido plano de ação foi elaborado em decorrência do Acórdão nº 5220/2015-TCU – 2ª Câmara, da relatoria do Ministro Augusto Nardes, o qual determinou ao Departamento Penitenciário Nacional que apresentasse, “no prazo de 120 dias, plano de ação com o objetivo de regularizar a situação dos convênios na situação ‘a aprovar’ no Siafi, contemplando, no mínimo, as



etapas necessárias à redução do estoque e os respectivos prazos de conclusão, bem como estruturasse a gestão de convênios visando a dispor o órgão de condições técnico-operacionais de avaliar adequadamente os planos de trabalho, acompanhar a concretização dos objetivos previstos nas avenças e analisar, no prazo normativamente previsto, as respectivas prestações de contas”.

217. Apesar das dificuldades elencadas, de todo esforço produzido e das ações implementadas pelo Depen para reduzir o estoque de prestação de contas pendentes de exame e aperfeiçoar os processos de análise, o fato é que o Departamento Penitenciário conta com um passivo que não cumpriu o prazo de noventa dias, contados da data do recebimento, para a apreciação das prestações de contas dos convênios, especificamente os firmados até a publicação do Decreto nº 8.244/2014. Ressalte-se que a análise de prestações de contas muito antigas prejudica a verificação quanto aos aspectos da eficácia e da efetividade, bem como dificulta a resolução de diligências e a apuração de eventuais responsabilidades, tendo em vista a mudança de gestores.

218. Por último, considerando que o Depen já passou por auditoria do TCU, e que também já foram realizadas auditorias na Senasp, tanto pelo Tribunal de Contas da União quanto pela Controladoria Geral da União, das quais resultaram a elaboração de planos de ação para a solução dos passivos de prestação de contas, mas que, em ambos os casos, apesar do empenho dos órgãos envolvidos, ainda não obtiveram sucesso, convém que o Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão seja chamado a conjugar esforços no sentido de promover soluções aos problemas que impedem ou dificultam o exame tempestivo das prestações de contas dos convênios e dos contratos de repasse.

219. Destaca-se que compete ao Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (MP), por meio da Secretaria de Gestão, propor políticas, planejar, coordenar, supervisionar e orientar normativamente as atividades de gestão de convênios, contratos de repasse, colaboração e fomento, termos de execução descentralizada e termos de parceria, dentre outras atribuições, conforme art. 13, inciso IX, alínea "b", do Decreto nº 9.035, de 20 de abril de 2017. Ainda, de acordo com o referido Decreto, cabe ao supracitado Ministério, por meio da Secretaria de Gestão de Pessoas, formular políticas e diretrizes para o aperfeiçoamento contínuo dos processos de gestão de pessoas no âmbito da administração pública federal, incluindo-se, dentre outras competências, o planejamento e dimensionamento da força de trabalho, bem como o recrutamento e a seleção de pessoal (art. 24 do Decreto nº 9035/2017).

220. Diante de todo o exposto, entende a equipe de auditoria que a intempestividade na avaliação do cumprimento dos objetos e dos resultados no âmbito dos convênios, tanto pela Senasp, em maior grau, quanto pelo Depen, em menor número, afetam negativamente o alcance dos fins pretendidos com as transferências de recursos, seja sob uma ótica financeiro-patrimonial, no que diz respeito à aferição da boa e regular aplicação dos recursos públicos e da incorporação dos bens ao patrimônio dos convenientes, seja sob o prisma da efetividade do convênio, que se consubstancia num melhor atendimento às necessidades da sociedade, uma vez que a demora na avaliação dos resultados pode contribuir para a perpetuação das situações-problema na área de segurança pública.

221. Assim, entende-se pertinente, considerando o papel do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, conforme descrito no parágrafo 220, e o fato dos planos de ação elaborados anteriormente pela Senasp e pelo Depen não terem logrado êxito, **determinar, de acordo com o disposto no Regimento Interno do TCU (RI/TCU), art. 250, inc. II, à Secretaria Nacional de Segurança Pública e ao Departamento Penitenciário Nacional que, em conjunto com o Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, apresentem, em 150 dias, um plano de ação que contemple alternativas de solução para o passivo na análise de prestação de contas.**



222. Espera-se com essa medida a diminuição no passivo de prestação de contas da Senasp e do Depen, colocando-se em dia as necessárias avaliações decorrentes da finalização dos convênios.

3.4.2 Carência de avaliação de efetividade e eficácia dos convênios

223. Ainda com relação à prestação de contas dos convênios e contratos de repasse, constatou-se uma carência quanto à avaliação dos resultados alcançados com as transferências de recursos, notadamente quanto aos aspectos da efetividade e da eficácia dos acordos.

224. Com efeito, não se pode olvidar que os instrumentos de repasse não têm um fim em si mesmos, mas que, em última análise, em particular os convênios celebrados na área da segurança pública, são firmados com o propósito de que haja uma contribuição para as ações que visam proporcionar melhor qualidade de vida para a sociedade, em especial numa área tão sensível como a da segurança.

225. De fato, ao se observar a diretriz do programa governamental 2070, pelo qual transcorrem as transferências de recursos em apreciação, verifica-se como marco a Segurança Pública com Cidadania, com o objetivo de ampliar a eficiência, eficácia e a efetividade do Sistema de Segurança Pública e Defesa Civil mediante a reestruturação, integração e modernização de suas organizações em todo o território nacional para a prevenção e o controle da criminalidade.

226. Destaca-se que o programa governamental deve estar alinhado com a política pública para a área em questão, de modo que nesse sentido, *latu sensu*, a política pública deve apresentar diretrizes, objetivos e metas. A existência de metas e objetivos bem definidos está diretamente relacionada com a possibilidade de avaliação futura da política, que é um processo conduzido antes, durante e/ou depois da sua implementação, em que se efetua um juízo sobre seu valor ou mérito considerando: a relevância dos objetivos e estratégias, a eficácia (ou efetividade) no alcance dos objetivos e metas esperados, a eficiência no uso de recursos, o impacto e a sustentabilidade da intervenção.

227. Em se tratando de avaliação de resultados de políticas públicas, considera-se que deve estar internalizada na organização uma rotina para acompanhar suas ações, para aferir seus resultados e os utilizar para promoção de aperfeiçoamentos da política, frisando-se que o andamento das operações inerentes à política pública deve ser constantemente monitorado e os seus resultados periodicamente avaliados, com vistas à concretização dos objetivos programados e ao aperfeiçoamento do desempenho governamental (BRASIL, 2014).

228. Além disso, conquanto a política pública possa ser construída em linha com orientações amplas e até certo ponto genéricas, é necessária a sua tradução em metas precisas e objetivamente caracterizadas, que concorram para a consecução dos propósitos mais gerais. Conforme ressalta Peters (2012), é necessário que os objetivos sejam precisos o suficiente para permitir uma delimitação nítida do campo de atuação e, por conseguinte, para orientar as ações governamentais e assegurar a transparência sobre metas e resultados.

229. Some-se, ainda, o fato de que é uma boa prática de governança de políticas públicas o estabelecimento, de comum acordo, de objetivos coerentes e alinhados entre todas as organizações envolvidas na implementação da estratégia, para que os resultados esperados possam ser alcançados (BRASIL, 2013), bem como a explicitação do estágio de referência inicial, ou seja, da linha de base (ou “marco zero”) que servirá de subsídio para a avaliação do resultado da intervenção pública (MOURA, 2013).

230. Ressalta-se que, no campo estratégico, cabe às organizações públicas, por meio dos serviços prestados, ampliar, de forma sistêmica e integrada, o bem-estar social e as oportunidades



aos cidadãos. Para cumprir bem sua função, a administração pública deve possuir os recursos adequados e o capital humano necessário de modo a atuar com eficácia, eficiência, efetividade e economicidade em benefício da sociedade. Para tanto, é importante traçar claramente seus objetivos, definir sua estratégia de atuação e adotar ferramentas capazes de orientar as ações de melhoria (BRASIL, 2014).

231. Desse modo, tendo-se em conta a necessidade do estabelecimento de políticas públicas para a área da segurança, da sua consecução por meio dos programas de governo, da definição das estratégias das organizações, visando o alcance de objetivos e metas, e da instrumentalização das ações por meio das transferências de recursos e da sua regular aplicação, concretizadas por meio dos convênios e dos contratos de repasse, urge assentir que a avaliação desempenha papel relevante neste ciclo, como subsídio para o aperfeiçoamento da ação governamental e da sua retroalimentação.

232. Entretanto, diante da ausência de sistemática que verifique a efetiva contribuição dos convênios e contratos de repasse, para a resolução dos problemas de segurança pública e, ainda, diante da deficiência na definição de objetos, que resultam em imprecisão e falta de conexão com o objetivo estratégico a que está vinculado, tem-se como consequência o não alcance dos fins pretendidos, isto é, o não atendimento das necessidades da sociedade, com a permanência das situações-problema na área da segurança pública.

233. Citam-se como exemplos de ajustes que ainda não alcançaram os fins pretendidos, o Convênio 776409/2012, firmado entre a Sesed e a Senasp, objetivando a estruturação do ITEP na área da genética forense, cujos equipamentos ainda se encontram encaixotados à espera de adequadas instalações para o seu funcionamento, bem como o Convênio 792958/2013, que teve por objetivo o reaparelhamento da ouvidoria e implantação da ouvidoria itinerante, cujos equipamentos adquiridos também não estão sendo utilizados.

234. Outros exemplos também podem ser aqui ressaltados e estão devidamente descritos neste relatório, como é o caso do Convênio 355/2011 – Siconv 761891, voltado para a capacitação de profissionais de segurança pública, para atuação na Copa do Mundo FIFA 2014, cujos itens adquiridos estavam dispostos em lugar inapropriado, sob incidência de chuva, fungos, insetos etc, e o Convênio 775120/2012 - Siconv, celebrado entre a Sejuc e o Depen, com o objetivo de implantação de um centro de referência de saúde materno-infantil no sistema prisional do estado do Rio Grande do Norte, cujos equipamentos estavam armazenados de forma desestruturada em um depósito, quando da visita da equipe de auditoria.

235. Pelo exposto, entende-se pertinente **determinar à Secretaria Nacional de Segurança Pública e ao Departamento Penitenciário Nacional, de acordo com o disposto no Regimento Interno do TCU (RI/TCU), art. 250, inc. II:**

i) que façam constar no parecer conclusivo sobre a prestação de contas dos convênios e contratos de repasse, avaliação quanto à eficácia e a efetividade dos referidos acordos;

ii) que apresentem, no Relatório de Gestão (Capítulo 4 - Planejamento Organizacional e Desempenho Orçamentário e Operacional) uma avaliação substanciada quanto à contribuição dos convênios e contratos de repasse para a consecução dos objetivos e das metas dos programas na área da segurança pública.

236. Importante destacar que a proposta constante no item ii do parágrafo 235 não trata de incorporação de novas informações ou documentos às prestações de contas, pois a avaliação de resultados dos instrumentos de repasse de um órgão é parte integrante de seu desempenho

operacional. De acordo com o Anexo II da Decisão Normativa – TCU 154, de 19/10/2016, o órgão deve prestar “informações sobre como a unidade planeja o cumprimento da sua missão, apresentação dos objetivos e indicadores de monitoramento do alcance dos resultados e demonstração dos resultados relevantes relacionados à operação da unidade e vinculados ao cumprimento dos seus objetivos, ações e metas estabelecidas no planejamento organizacional.”

237. Com a implementação dessas medidas, pretende-se que haja de fato a verificação da eficácia e da efetividade dos convênios e contratos de repasse, bem como que seja possível melhorar o potencial de aproveitamento das análises dos resultados das transferências de recursos na etapa da avaliação das políticas públicas.

4 Comentários dos Gestores

238. Nos termos das Normas de Auditoria do Tribunal de Contas da União (NAT), itens 144 a 148, a versão preliminar do relatório de auditoria foi remetida à Senasp, Depen, Sejuc e Sesed, com a finalidade de dar oportunidade aos dirigentes das entidades auditadas para que se manifestassem sobre as implicações das conclusões do relatório e das recomendações e determinações propostas, de modo a contribuir para a maior objetividade e exatidão das informações presentes no relatório.

239. A Sejuc não encaminhou manifestação sobre o relatório preliminar de auditoria. A seguir apresentaremos os comentários da Sesed (evento 24), Senasp (evento 25) e Depen (evento 26).

4.1 Sesed

240. Em resposta, a Sesed afirmou que, em relação à falta de comprovação da vinculação dos objetos dos convênios a uma política de segurança pública (itens 3.1 e 3.1.1), todos os convênios celebrados com o Ministério da Justiça atendem ao previsto na Portaria Interministerial MP/MF/CGU (PI) 127/2008 e PI 507/2011, de modo que a Sesed insere no SICONV as devidas informações e justificativas que caracterizam o convênio e o interesse recíproco entre a União e o proponente.

241. Acrescentou que, visando à necessidade de promoção de política pública de segurança, a Sesed lançou o Plano Estratégico de Segurança no RN (Planesp), formulado a partir de diagnóstico da situação do estado e do projeto de Governança Inovadora, tendo como meta reduzir os índices de criminalidade e ampliar a sensação de segurança no RN.

242. Com relação a estas considerações, a equipe de auditoria ressalta que, embora o preenchimento das informações e justificativas tenham atendido formalmente aos ditames das portarias interministeriais, a concepção das ações carece do escopo de uma política legalmente instituída, que ultrapasse as disputas por recursos orçamentários e não venha a sofrer solução de continuidade decorrente das sucessivas mudanças dos titulares da pasta do Ministério da Justiça e da Secretarias Estaduais de Segurança e da Justiça. Quando a política de uma área passa pelo crivo do legislativo, potencializa-se a obrigatoriedade de ser implementada.

243. Cabe ressaltar que, dos convênios auditados, 06 deles estavam sob a égide do Programa Brasil Mais Seguro (792958, 787317, 792878, 793531, 792967 e 791893, todos de 2013), uma das proposições da Política Nacional de Segurança vigente à época (2012/2013). No entanto, este programa foi totalmente descontinuado nos anos seguintes, o que corrobora a tese de que uma política deve ser legalmente instituída e deve pautar as ações e a alocação dos recursos, incluindo convênios e contratos de repasse.



244. Por outro lado, reconhecemos a importância do lançamento do Planesp, aprovado por meio da Portaria nº 051/2017-GS/Sesed, de 11 de abril de 2017, ressaltando, todavia, que o referido plano é posterior aos convênios aqui auditados. Neste sentido, similarmente ao que ocorre no âmbito nacional, avaliamos também que, para fins de induzir maior segurança quanto à continuidade das metas e ações, o plano ainda carece de aprovação pelo legislativo estadual.

245. A Sesed também argumentou que o resultado esperado dos convênios, no que tange à avaliação da redução dos indicadores de segurança pública, deve levar em conta variáveis como a modernização e o aprimoramento dos órgãos de segurança pública, que possibilitam a atuação dos agentes públicos em diversas situações problemas afetos a esta área. Afirmou ainda que a soltura dos presos em audiências de custódia e não ressocialização dos apenados também são fatores que podem fomentar novos crimes e aumento da insegurança pública, realidade que poderia ser ainda mais negativa, se não fosse a realização dos convênios.

246. A respeito do alcance de resultados, a auditoria entende que não é suficiente o cumprimento do objeto do convênio de forma estrita, se não trazer uma mudança na realidade social, isto é, a finalização de um convênio, com a aquisição dos equipamentos pretendidos, como no caso da modernização da perícia técnica do ITEP, não alcança o resultado almejado se não contribuir para a redução dos índices de criminalidade. Se existem convênios que visam modernizar e aprimorar a atuação dos órgãos de segurança pública, o que se espera é que os resultados apareçam de forma estruturada, com reflexos satisfatórios para a sociedade.

247. Quanto aos fatores relacionados à soltura de presos em audiências de custódia e a ressocialização dos apenados, a equipe de auditoria considera que são aspectos que podem ter influência no aumento da insegurança pública, mas que, envolvem particularidades jurídicas e políticas próprias, as quais não estão inseridas no escopo da presente auditoria. De resto, nos atemos ao que pode ser melhorado sob o prisma da eficiência, eficácia e efetividade decorrente da execução dos convênios e contratos de repasse na área da segurança pública celebrados entre o estado do RN e a União.

248. Com relação às articulações governamentais horizontais (item 93.2), junto a outros governos estaduais e seus órgãos de segurança pública, informou a Sesed que existem esforços conjuntos para a realização de ações dessa natureza, a exemplo da ação "Divisa Segura", que desde 2011 desenvolve medidas visando evitar assaltos a agências bancárias, combater o tráfico de drogas, busca por armas de fogo, verificação de veículos em circulação e fiscalização ao uso de álcool por condutores de veículos. Citou ainda ações integradas entre forças de segurança pública que foram realizadas por ocasião da Copa do Mundo de 2014, em que se constatou redução de 50% no número de homicídios, no período do evento.

249. A esse respeito, considera-se importante que já existam esforços no sentido de se promover articulações governamentais com estados contíguos ao RN, visando a redução da criminalidade. De tal forma, a equipe de auditoria altera a recomendação do parágrafo 93.2, no sentido de acrescentar o **aperfeiçoamento** e a **expansão** das articulações já existentes entre o estado do RN e os estados limítrofes, com o objetivo de promover ações estruturadas e contínuas em prol da melhoria dos indicadores de segurança pública, a exemplo do que ocorreu durante o evento da Copa do Mundo de 2014, mas que não se manteve após a realização do evento.

250. Reforçando a ótica da necessidade de fortalecimento das articulações horizontais entre organizações de segurança pública, destacamos ainda que a auditoria operacional que avaliou o índice de governança em segurança pública (iGovSeg) também recomendou à Sesed o compartilhamento de informações com outros atores governamentais, dentro do próprio estado ou



com estados limítrofes, em razão das fragilidades de articulação identificadas na referida auditoria (Processo nº 015645/2014-TC, parágrafo 187, itens 4.1 e 8.3, Relator: Conselheiro Carlos Thompson Costa Fernandes). Frisa-se que as recomendações desta auditoria de convênios e da auditoria do iGovSeg não se sobrepõem, ao contrário, se complementam.

251. Quanto à recomendação para elaborar plano de ação visando melhorias de estrutura administrativa e de fluxos processuais (item 109.1), aduziu o gestor que já existe na estrutura organizacional da Sesed uma Subcoordenadoria de Projetos e Convênios (SPC) e que estão sendo implantados, na própria Sesed e na PMRN, PCRN, CBMRN e no ITEP, os Escritórios Setoriais de Projetos (ESP), com atribuições definidas por portarias e vinculação ao Escritório Central de Projetos da SEPLAN.

252. Por fim, acrescentou que já existe agenda em andamento que objetiva a melhoria de processos, que recebeu novos servidores para o desenvolvimento das atividades e que a Secretaria tem promovido a capacitação dos seus servidores. Ressaltou dificuldade no que diz respeito à nomeação de novos servidores, tendo em vista que o estado se encontra acima do limite legal de despesa com pessoal (item 109.2).

253. Na avaliação da auditoria, a atual estrutura da Sesed está mais focada no acompanhamento das etapas dos convênios do que propriamente na elaboração de projetos, planos de trabalho e termos de referência tecnicamente consistentes, elementos estes estruturantes para a pactuação de transferências voluntárias. Ademais, considera-se importante a implantação de escritórios setoriais de projetos, tanto na Sesed quanto nos órgãos vinculados/subordinados a sua estrutura organizacional. No entanto, conforme mencionado pelo gestor e também informado à equipe de auditoria, por ocasião das visitas realizadas, os escritórios setoriais supracitados estão em fase de implantação, de modo que a recomendação ainda é pertinente.

254. Em relação à qualificação dos servidores, considera-se relevante que os agentes públicos da Secretaria já estejam participando de cursos de capacitação ou aperfeiçoamento. Entretanto, o que se observou na resposta da Sesed (Ofício nº 0285/2017-GS/Sesed – questão 9) à solicitação de auditoria encaminhada pelo TCU/Secex-RN (Ofício nº 003/2017-TCU/Secex-RN), foi que a grande demanda de cursos de capacitação está voltada para atividades de natureza operacional, a exemplo de curso de inteligência, patrulhamento, salvamento, perícia de incêndio, dentre muitos outros, os quais constituem atividades finalísticas da Secretaria. Por outro lado, não se verificou cursos na área de apoio, como licitações e contratos, execução da despesa pública, gerência e elaboração de projetos etc, razão pela qual a recomendação deve permanecer na proposta da equipe de auditoria.

255. Por último, é fato público que o estado do RN se encontra acima do limite legal de despesa com pessoal, havendo impedimentos legais para a contratação de novos servidores. Todavia, a determinação é no sentido de que seja avaliada a conveniência e a oportunidade de se realizar uma estruturação do quadro de pessoal, haja vista a Secretaria não dispor de quadro próprio para o desempenho de suas atribuições. Portanto, nestes termos, deve permanecer a proposta da equipe de auditoria.

4.2 Senasp

256. Apesar de a Senasp ter apresentado seus comentários de forma intempestiva, a equipe de auditoria decidiu inclui-los no relatório, considerando a relevância dos argumentos apresentados.

257. Em resposta, a Secretaria afirmou que, em relação à recomendação para instituir ou aprimorar arranjo de governança que congregue os entes federativos que atuam em segurança



pública, algumas medidas já vêm sendo implementadas pelo Ministério da Justiça e Segurança Pública, por meio da Senasp, e citou as seguintes ações: construção da Política Nacional de Segurança Pública, revisão e repactuação do Plano Nacional de Segurança Pública, realização de reuniões com Secretários Estaduais de Segurança Pública, Chefes de Polícia Civil e Comandantes de Polícias Militares e Corpos de Bombeiros, e revisão da cartilha de emendas parlamentares.

258. A esse respeito, considera-se importante que já existam esforços no sentido de se promover arranjos de governança. Considerando que a recomendação trata da instituição ou do aprimoramento de arranjos já existentes, a equipe de auditoria mantém o texto da proposta, pois entende que os arranjos de governança precisam ser aprimorados e fortalecidos, visando a melhoria da interlocução e da definição de objetivos e formas de atuação integrada.

259. No que se refere à determinação para que, por ocasião da produção do parecer previsto na PI 424/2016, art. 20, a Senasp registre análise objetiva, com demonstrações e, não somente, informações quanto ao teor da justificativa apresentada pelos proponentes, a Secretaria solicitou maior detalhamento sobre as demonstrações solicitadas.

260. Na visão da equipe de auditoria, a existência de uma avaliação mais criteriosa no nascedouro do tratamento processual das propostas de convênios mitigaria o risco de fracasso das transferências voluntárias. De fato, o termo "demonstração" pareceu um pouco confuso, o que se pretende, com a proposta de encaminhamento ora discutida, é que ao se avaliar o plano de trabalho, conforme previsto no art. 20, da PI 424/2016, a justificativa para a celebração do instrumento seja analisada sob a ótica dos atributos mínimos previstos no art. 16, inciso II, da citada Portaria Interministerial. Assim, o texto da determinação será alterado para: **Determinar à Secretaria Nacional de Segurança Pública (Senasp) e ao Departamento Penitenciário Nacional (Depen), com respaldo do RI/TCU, art. 250, inc. II, para que, por ocasião da análise do plano de trabalho prevista na PI 424/2016, art. 20, registre avaliação da justificativa para a celebração do instrumento apresentada pelos proponentes, manifestando-se expressamente sobre a caracterização dos interesses recíprocos, a relação entre a proposta apresentada e os objetivos e diretrizes do programa federal, o público alvo, o problema a ser resolvido e os resultados esperados.**

261. Quanto à avaliação de capacidade técnica dos convenientes, a Senasp relatou que adota os procedimentos previstos na legislação e considera a boa-fé dos estados. Informou, ainda, que a declaração de capacidade técnica e gerencial, apresentada pelos proponentes, possui fé pública e que a secretaria não possui condições estruturais para aplicação de mecanismos complexos de aferição da capacidade técnica dos convenientes. Por fim, solicita sugestões e exemplos de práticas e mecanismos que possam auxiliar na verificação efetiva de capacidade técnica.

262. De fato, a declaração de capacidade técnica e gerencial, apresentada pelos convenientes, possui fé pública e pode ser utilizada para fins de responsabilização dos gestores estaduais, caso se comprove que as informações prestadas não condizem com a real capacidade de execução do estado. Entretanto, a equipe de auditoria considerou que a mera apresentação da declaração não tem sido um instrumento capaz de evitar a formalização de convênios que padecem de problemas em sua execução por falta de capacidade técnica e operacional dos convenientes, a exemplo dos convênios 776409/2012, 792958/2013 e 775120/2012.

263. Ademais, conforme previsto na PI 424/2016, art. 1º, § 2º, a exemplo do que já previam as Portarias Interministeriais 127/2008 e 507/2011, "a descentralização da execução por meio de convênios somente poderia ser efetivada para entidades públicas ou privadas para execução de objetos relacionados com suas atividades e **que disponham de condições técnicas para executá-**



10º. A PI 424/2016, entretanto, inovou ao dispor, em seu art. 1º, § 3º, que os critérios para avaliação das condições técnicas e operacionais para execução serão objeto de regulamentação por meio do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão.

264. Considerando que a regulamentação prevista ainda não foi publicada, que o atual mecanismo de aferição de capacidade técnica adotado pela Senasp não tem sido efetivo, e que é obrigação do concedente zelar pela boa aplicação dos recursos públicos e garantir que o conveniente tenha condições técnicas de executar os convênios firmados, a equipe de auditoria entendeu que a determinação deve ser mantida.

265. Quanto à solicitação de exemplos de mecanismos de verificação efetiva, não cabe ao TCU determinar a maneira que o órgão realizará a avaliação solicitada. Os critérios de verificação devem ser estabelecidos pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e cabe ao órgão concedente definir os mecanismos utilizados, levando em consideração as especificidades técnicas dos objetos tratados dentro da área de segurança pública. Convém destacar que a equipe de auditoria também propôs recomendar ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão que dê celeridade para os trabalhos voltados à publicação da instrução normativa, prevista na Portaria Interministerial MP/MF/CGU 424/2016, art. 1º, § 3º, que regulamentará os critérios para avaliação das condições técnicas e operacionais para execução dos instrumentos de repasse.

266. Quando se trata da própria capacidade técnico-operacional da Senasp para gerenciar e fiscalizar os convênios que celebra, a Secretaria afirmou que, atualmente, enfrenta dificuldades e listou os seguintes problemas: carência de pessoal; grande número de instrumentos de repasse em fase de execução; crescente número de propostas de transferências voluntárias oriundas de emendas parlamentares individuais e de bancada (cerca de 200 propostas já cadastradas no Siconv); elevado tempo de execução dos convênios; e elevado passivo na prestação de contas (1459 prestações de contas, num valor aproximado de R\$ 1,8 bilhão de reais).

267. A Secretaria solicitou que a determinação proposta por esta equipe de auditoria no parágrafo 156.1, item ii, indicasse o embasamento normativo-legal que pode ser utilizado para a reprovação de projetos oriundos de emendas parlamentares impositivas, uma vez que a Portaria Interministerial 38, de 9/3/2017, não apresenta menção expressa à ausência de capacidade técnico-operacional do conveniente como motivador de impedimento técnico.

268. Quanto a esta questão, a Emenda Constitucional 86/2015 alterou os arts. 165 e 166 da Constituição Federal de 1988 e instituiu o “orçamento impositivo”, o qual determina que as emendas individuais ao projeto de lei orçamentária serão aprovadas no limite de 1,2% da Receita Corrente Líquida (RCL) prevista no projeto encaminhado pelo Poder Executivo. A execução orçamentária e financeira das programações que decorrem das emendas individuais tem caráter obrigatório, salvo nos impedimentos de ordem técnica, conforme previsto no art. 166, §§ 9º, 11 e 14, da Constituição Federal.

269. Os impedimentos supracitados também se encontram previstos no art. 69 da Lei 13.408 de 26/12/2016 – LDO 2017 e foram detalhados pela Portaria Interministerial 38, de 9/3/2017, que em seu art. 2º, § 1º, dispõe que:

Serão considerados impedimentos de ordem técnica:

I - a não indicação do beneficiário pelo autor da emenda individual e do valor da emenda nos prazos estabelecidos nesta Portaria;

II - a não apresentação da proposta e plano de trabalho no prazo previsto no inciso III do art. 4º ou a não realização da complementação e dos ajustes solicitados no plano de trabalho no prazo previsto no inciso V e alíneas "b" e "e" do inciso VII do art. 4º;



- III - a desistência da proposta por parte do proponente;
- IV - a incompatibilidade do objeto proposto com a finalidade da ação orçamentária
- V - a incompatibilidade do objeto proposto com o programa do órgão ou entidade executora;
- VI - a falta de razoabilidade do valor proposto, a incompatibilidade do valor proposto com o cronograma de execução do projeto ou proposta de valor que impeça a conclusão de uma etapa útil do projeto;
- VII - a não aprovação do plano de trabalho;
- VIII - ausência de pertinência temática entre o objeto da parceria e a finalidade institucional da entidade beneficiária; e
- IX - outras razões de ordem técnica, devidamente justificadas.

270. Assim, no entendimento desta equipe de auditoria, para que uma transferência voluntária seja efetiva e cumpra seu papel como instrumento de ação pública no enfrentamento de uma determinada situação-problema, é imprescindível que as partes, tanto o conveniente quanto o concedente, tenham capacidade técnica de cumprir as obrigações pactuadas, sobretudo pela aplicação do princípio da eficiência (art. 37, caput, da CF/88), na execução das despesas e gastos públicos.

271. Desta forma, a equipe considerou que as outras razões de ordem técnica, devidamente justificadas, previstas no inciso IX, não se restringem à figura do conveniente e abrangem qualquer impedimento técnico, desde que devidamente justificado, que possa comprometer a efetiva execução dos objetos pactuados, que é, na verdade, a razão de ser da emenda parlamentar proposta. Afinal, o objetivo da emenda parlamentar a ser executada por meio de transferência voluntária não é o mero repasse do recurso e sim a efetiva execução do objeto pactuado, a qual restará comprometida se não houver capacidade técnica tanto do conveniente para executar, quanto do concedente para gerenciar e fiscalizar o convênio.

272. No que se refere às obrigações pactuadas, de acordo com o art. 6º, inciso I da Portaria Interministerial MP/MF/CGU 424/2016, cabe ao concedente promover o monitoramento, acompanhamento, fiscalização, e análise das prestações de contas das transferências da União.

273. A supracitada portaria em seu art. 56, dispõe que:

No acompanhamento da execução do objeto serão verificados:

- I - a comprovação da boa e regular aplicação dos recursos, na forma da legislação aplicável;
- II - a compatibilidade entre a execução do objeto, o que foi estabelecido no plano de trabalho, e os desembolsos e pagamentos, conforme os cronogramas apresentados;
- III - a regularidade das informações registradas pelo conveniente no SICONV; e
- IV - o cumprimento das metas do plano de trabalho nas condições estabelecidas.

Parágrafo único. A conformidade financeira deverá ser aferida durante toda a execução do objeto, devendo ser complementada pelo acompanhamento e avaliação do cumprimento da execução física do cumprimento do objeto, quando da análise da prestação de contas final.

274. Destarte, o concedente tem papel fundamental, previsto na legislação vigente, para que uma transferência voluntária possa alcançar o interesse público. A jurisprudência do TCU indica que os órgãos concedentes não devem celebrar um quantitativo de convênios acima de sua capacidade operacional de acompanhar e fiscalizar a execução dos objetos, bem como de analisar as



respectivas prestações de contas. Neste sentido foi prolatado o Acórdão 1.562/2009-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Augusto Sherman.

275. Assim, a equipe de auditoria concluiu que, em uma situação, devidamente justificada, em que o concedente não possua a mínima capacidade de cumprir com suas obrigações, especialmente acompanhar, fiscalizar e avaliar a execução física e financeira dos objetos pactuados, haveria sim um impedimento de ordem técnica que poderia ser apresentado, em caráter excepcional, para afastar a obrigatoriedade da execução da emenda parlamentar individual, conforme previsto na Portaria Interministerial 38/2017, de 9/3/2017, art. 2º, § 1º, inciso IX.

276. Em relação aos impedimentos de ordem técnica aplicáveis as emendas de bancada estadual, a Portaria Interministerial 46, de 17 de março de 2017, art. 2º, determina que:

São considerados impedimentos de ordem técnica para o empenho da despesa relativa às emendas de que trata esta Portaria:

I - ausência de projeto de engenharia aprovado pelo órgão federal responsável pela programação;

II - ausência de licença ambiental prévia, nos casos em que for necessária;

III - não comprovação, por parte de Estados, Distrito Federal ou Municípios que fiquem a cargo do empreendimento após sua conclusão, da capacidade de aportar recursos para sua operação e manutenção;

IV - não comprovação de que os recursos alocados são suficientes para conclusão do empreendimento ou de etapa útil com funcionalidade que permita o imediato usufruto dos benefícios pela sociedade;

V - incompatibilidade com a política pública setorial aprovada no âmbito do órgão federal responsável pela programação; e

VI - impedimentos de qualquer natureza que sejam insuperáveis ou cujo prazo para superação inviabilize o empenho dentro do exercício financeiro.

Parágrafo único. Os impedimentos a que se refere o inciso VI deste artigo deverão ser ratificados pela Consultoria Jurídica do órgão federal responsável pela programação.

277. Considerando que inciso VI da mencionada Portaria Interministerial elenca a hipótese de impedimento de qualquer natureza que seja insuperável ou cujo prazo para superação inviabilize o empenho dentro do exercício financeiro, a equipe de auditoria atribuiu aos impedimentos técnicos para execução de transferências voluntárias decorrentes de emendas de bancada estadual o mesmo entendimento aplicado às emendas de bancada individual, detalhado nos parágrafos 269 a 274.

278. No caso específico da Senasp, o presente relatório de auditoria apontou falhas graves no gerenciamento e na fiscalização dos convênios (item 3.2) e elevado passivo na análise de prestações de contas (item 3.4.1). As conclusões da equipe de auditoria foram corroboradas pelos gestores da Senasp, que, em seus comentários, afirmaram que, atualmente, a Secretaria não possui capacidade técnico-operacional para gerenciar, fiscalizar e analisar as prestações de contas dos instrumentos de repasse que celebra.

279. A Senasp informou que designará, de imediato, grupo de trabalho para elaboração de plano de ação, proposto por esta equipe de auditoria, com a finalidade de contemplar alternativas de solução para os problemas de acompanhamento e fiscalização das transferências voluntárias.



280. Por fim, a Secretaria solicitou dilação do prazo proposto para a elaboração, em conjunto com o Ministério do Planejamento Desenvolvimento e Gestão, do plano de ação que tratará do elevado passivo na análise de prestações de contas. A equipe de auditoria concordou com a solicitação e alterou o prazo da proposta para 150 dias.

4.3 Depen

281. O Depen encaminhou sua manifestação de forma intempestiva, mas a equipe de auditoria decidiu analisar os comentários apresentados.

282. Verificou-se que, para algumas propostas de encaminhamento, os comentários apresentados pelo Depen sugeriam manifestação de áreas técnicas do próprio Departamento, sem, no entanto, encaminhar eventuais considerações realizadas por essas áreas técnicas.

283. Desta forma, apenas analisaremos os itens que, de fato, apontem manifestações do órgão auditado em relação ao relatório preliminar de auditoria.

284. O Depen informou que possui, em sua estrutura, uma Coordenação-Geral de Gestão de Instrumentos de Repasse (CGGIR), com duas coordenações, quais sejam: Coordenação de Análise e Acompanhamento de Instrumentos de Repasse (COAIR) e Coordenação de Análise e Acompanhamento de Prestações de Contas e Tomada de Contas Especial (COAPC).

285. O Departamento destacou ações realizadas pelas citadas coordenações, tais como: cronogramas de monitoramento, relatório semestral, e ações preventivas, como publicação de normativos e programas de capacitação.

286. De fato, ao longo da auditoria, a equipe verificou que o Depen possui, atualmente, uma boa estrutura de acompanhamento e fiscalização dos convênios, tanto que a proposta de determinação para elaboração de plano de ação que contemple alternativas de solução para o passivo na análise de prestação de contas, problemas de gerenciamento e fiscalização dos instrumentos de repasse não foi direcionada ao Depen,

287. Quanto à proposta de elaboração de plano de ação, em conjunto com o Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, para apresentar alternativas de solução para o passivo na análise de prestação de contas, o Depen citou o plano de ação elaborado em decorrência do Acórdão 5.220/2015-TCU-2º Câmara, da relatoria do Ministro Augusto Nardes.

288. A equipe de auditoria verificou que as ações decorrentes do referido plano de ação resultaram em redução significativa do passivo de análise de prestações de contas. O Depen vem nos últimos cinco anos diminuindo o seu passivo de prestações de contas a aprovar, demonstrando que no ano de 2012 havia um total de 177 prestações vencidas e que, em 2017, posição do mês de abril, contam com um quantitativo de 82 prestações com prazo de análise esgotado.

289. Há, atualmente, um número bem menor de prestações de contas de convênios pendentes de análise pelo Depen. Entretanto, foi constatado, no controle de passivos do Departamento Penitenciário, convênio cuja vigência encerrou no ano de 2009 (Convênio 703938/2009 – SICONV), e que ainda se encontra com *status* de prestação de contas em complementação, bem como foram identificadas prestações de contas de convênios encerrados em 2011, com o *status* de prestação de contas em análise, a exemplo dos Convênios 715449/2009 e 724490/2009 (SICONV).

290. Apesar de todo esforço produzido e das ações implementadas pelo Depen para reduzir o passivo de prestação de contas e aperfeiçoar os processos de análise, o fato é que o Departamento Penitenciário conta com um passivo com prestações de contas antigas, que há muito excedem o prazo de noventa dias, previsto no art. 76 da Portaria Interministerial 507/2011, vigente para



convênios celebrados até 26/5/2014. Ressalte-se que prestações de contas muito antigas podem se tornar de difícil verificação quanto aos aspectos da eficácia e da efetividade, bem como pode se tornar difícil a resolução de diligências e a apuração de eventuais responsabilidades, tendo em vista a mudança de gestores. Assim, a equipe de auditoria decidiu manter a proposta de determinação.

291. Por fim, o Depen afirmou que apresenta seu Relatório de Gestão nos moldes solicitados pelo TCU. Já existe, no modelo atual adotado pelo Tribunal, capítulo específico para que o órgão apresente seus resultados e desempenho operacional. O resultado das transferências voluntárias é parte integrante do desempenho do órgão.

5 Conclusão

292. No Brasil, a segurança pública é considerada direito individual inviolável (CF, art. 5º) e um direito social (CF, art. 6º). A Constituição, em seu art. 144, ainda declara que a segurança pública é dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, sendo exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio. O exercício desse dever estatal deve se dar por meio da Polícia Federal e das Polícias Rodoviária e Ferroviária Federais, organizadas e mantidas pela União; e pelas Polícias Cíveis e Militares e pelos Corpos de Bombeiros Militares, subordinados aos Governadores dos Estados e do Distrito Federal.

293. Assim, a Constituição estabeleceu que as questões de segurança que tocam mais sensivelmente na vida cotidiana dos cidadãos seriam de responsabilidade majoritária dos governos estaduais.

294. Em 2017, conforme dados do Observatório da Violência Letal Intencional (Obvio), o Rio Grande do Norte teve o registro de mil homicídios até o dia 26/5, enquanto no mesmo período em 2015, esse número foi de 648. Um acréscimo de 55,04% nos números absolutos ante ao já elevado índice de 44,88 de 2015, o que demonstra um nível crescente de violência no estado.

295. Aos dados, pode ser acrescido o relato de eventos ocorridos nos últimos dois anos, que bem retratam as condições atuais de insegurança pública vivenciada no Rio Grande do Norte, que foram: os ataques incendiários a ônibus urbanos em Natal, em março de 2015; a reedição do feito em agosto de 2016, com ataques a ônibus urbanos, de transporte escolar, bem como a veículos e edificações policiais em Natal e no interior do RN; e a rebelião na Penitenciária de Alcaçuz, em janeiro de 2017.

296. Neste cenário, as transferências voluntárias têm um impacto significativo no financiamento das ações públicas voltadas para as questões de segurança no estado. O presente trabalho teve como objetivo avaliar a gestão de convênios federais de segurança pública celebrados entre a União, por intermédio do Depen e da Senasp, e o estado do Rio Grande do Norte, representado pela Sejud e pela Sesed.

297. Verificou-se que os convênios e contratos de repasse não refletem visão e planejamento de longo prazo para a segurança pública. Atualmente, a maioria dos convênios celebrados decorre de emendas parlamentares.

298. No que tange à elaboração de projetos, constatou-se que tanto a Sesed quanto a Sejud apresentam dificuldades de capacidade técnica, o que compromete o alcance dos fins pretendidos pelos programas e ações federais da área de segurança.

299. Outra verificação na fase prévia à formalização das avenças, diz respeito à insuficiência dos procedimentos adotados pelo Depen e pela Senasp voltados à asseguuração quanto à suficiência da capacidade técnica dos proponentes para a execução dos convênios.



300. Já no que se refere à fase de execução dos convênios e contratos de repasse, observou-se um cenário que potencializa o risco de fracasso no alcance dos objetivos pactuados: os convenientes, Sesed e Sejud, demonstram uma baixa capacidade de operacionalização dos instrumentos de repasse. Já os concedentes, especialmente a Senasp, não são capazes de acompanhar e fiscalizar, de forma tempestiva, os convênios que celebram.

301. Outro fator que compromete a boa e regular execução dos convênios refere-se ao atraso no repasse dos valores pactuados. Os convênios são prorrogados de ofício até que o repasse seja liberado, ou, em algumas situações, principalmente no âmbito do Brasil Mais Seguro, até que o convênio seja, na prática, cancelado.

302. Por fim, constatou-se intempestividade na avaliação do cumprimento dos objetos e resultados no âmbito dos convênios, tanto pela Senasp, em maior grau, quanto pelo Depen, o que afeta negativamente o alcance dos fins pretendidos com as transferências de recursos, seja sob uma ótica financeiro-patrimonial, no que diz respeito à aferição da boa e regular aplicação dos recursos públicos, seja sob o prisma da avaliação de efetividade dos convênios.

303. Diante do exposto, verificaram-se falhas nos mecanismos de gestão das transferências voluntárias capazes de comprometer a boa e regular aplicação dos recursos federais em segurança no Rio Grande do Norte. Se de um lado temos órgãos estaduais deficientes, do outro temos órgãos federais que têm dificuldades operacionais para acompanhar, fiscalizar e avaliar a prestação de contas dos instrumentos que celebra. Alie-se a este cenário a ausência de políticas públicas de longo prazo. O que se tem são transferências voluntárias que pouco contribuem para a solução dos graves problemas de segurança enfrentados pela sociedade.

304. A adoção das medidas propostas neste trabalho de fiscalização contribuirá para uma gestão mais eficiente dos convênios e contratos de repasse no RN, reduzindo o risco de insucesso dos ajustes e proporcionando um maior nível de efetividade dos convênios como instrumento de ação pública no enfrentamento da problemática de segurança no estado.

6 Proposta de encaminhamento

305. Considerando o exposto em relação à gestão de convênios e contratos de repasse celebrados entre a União e o estado do Rio Grande do Norte na área de segurança pública, submete-se este relatório à consideração superior, no âmbito do TCU e do TCE/RN, considerando as competências institucionais de cada um dos órgãos de controle, para posterior encaminhamento ao:

a) Gabinete do Relator, Ministro Vital do Rêgo, via Segecex, Coestados, Coger e SecexDefesa, com as propostas que seguem:

I. Com fundamento no art. 250, inciso II, do RI/TCU, determinar à Secretaria Nacional de Segurança Pública e ao Departamento Penitenciário Nacional que:

I.1 por ocasião da análise do plano de trabalho prevista na PI 424/2016, art. 20, registre avaliação da justificativa para a celebração do instrumento apresentada pelos proponentes, manifestando-se expressamente sobre a caracterização dos interesses recíprocos, a relação entre a proposta apresentada e os objetivos e diretrizes do programa federal, o público alvo, o problema a ser resolvido e os resultados esperados (parágrafo 94.2);

I.2 somente formalize convênios na medida em que disponha de condições técnico-operacionais de avaliar, adequadamente, os Planos de Trabalho, acompanhar e orientar a concretização dos objetivos previstos nas avenças, bem como de analisar, em prazo



oportuno, todas as respectivas prestações de contas, de acordo com os normativos que disciplinam a matéria, especialmente a PI 424/2016, e o Decreto 6.170/2007 (parágrafo 156.1);

I.3 em fase prévia ao lançamento de editais ou à celebração de convênio/contrato de repasse, inclusive os decorrentes de emenda, elabore análise e manifeste-se conclusivamente quanto a sua capacidade técnico-operacional de gerenciamento e fiscalização das transferências voluntárias (parágrafo 156.1);

I.4 que façam constar no parecer conclusivo sobre a prestação de contas dos convênios e contratos de repasse, avaliação quanto à eficácia e a efetividade dos referidos acordos (parágrafo 235);

I.5 que apresentem, no Relatório de Gestão (Capítulo 4 - Planejamento Organizacional e Desempenho Orçamentário e Operacional) uma avaliação consubstanciada quanto à contribuição dos convênios e contratos de repasse para a consecução dos objetivos e das metas dos programas na área da segurança pública (parágrafo 235);

II. Determinar à Senasp, com fundamento no RI/TCU, art. 250, inc. II, que:

II.1 enquanto não publicada a instrução normativa informada na Portaria Interministerial MP/MF/CGU 424/2016, art. 1º, § 3º, quando da análise determinada pelo art. 6º, inciso I, alínea “b” da mesma Portaria, estabeleça e aplique mecanismos de verificação efetiva da capacidade dos convenientes, abstendo-se de reconhecer a capacidade técnica e gerencial, tão somente, em face da apresentação da “Declaração de Capacidade Técnica e Gerencial”, uma vez que não se constitui em instrumento adequado para assegurar a suficiência da análise (parágrafo 127.1);

II.2 no prazo de 90 (noventa) dias, proceda à análise da prestação de contas do Convênio 776409/2012, atentando para a possibilidade de enquadramento dos atos praticados como ensejadores de instauração de TCE, nos termos da IN 71/2012 (parágrafo 188.2);

II.3 no prazo de 120 (cento e vinte) dias, apresente um plano de ação que contemple alternativas de solução para a:

II.3.1 morosidade na análise de pedidos do conveniente relativas às alterações de plano de trabalho, ao uso de recursos decorrente de aplicações financeira e às prorrogações de prazo (parágrafo 156.2);

II.3.2 deficiência na fiscalização de transferências voluntárias, especialmente convênios (parágrafo 156.2);

III. Determinar, de acordo com o disposto no Regimento Interno do TCU (RI/TCU), art. 250, inc. II, à Secretaria Nacional de Segurança Pública e ao Departamento Penitenciário Nacional que, em conjunto com o Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, apresentem, em 150 dias, um plano de ação que contemple alternativas de solução para o passivo na análise de prestação de contas (parágrafo 221);

IV. Recomendar ao Ministério da Justiça, tendo por fundamento o disposto no Regimento Interno do TCU (RI/TCU), art. 250, inc. III, que avalie a pertinência e oportunidade de instituir ou de aprimorar (ou, ainda, de encaminhar neste sentido junto às instâncias competentes) arranjo de governança que congregue os entes federativos que atuam em segurança pública, para a melhora da

interlocução e da definição de objetivos e formas de atuação integrada com os entes federados subnacionais (parágrafo 93.1);

V. Recomendar ao Ministério de Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, com fundamento no RI/TCU, art. 250, inc. III, que:

V.1 promova alteração no Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse (Siconv), de modo que o atual campo “justificativa” (aba “Dados da Proposta”, sub-aba “Dados”) seja readequado com a criação de subcampos que expressem, pelo menos, os atributos previstos na PI 424/2016, art. 16, inc II, a saber: a caracterização dos interesses recíprocos, a relação entre a proposta apresentada e os objetivos e diretrizes do programa federal, e a indicação do público alvo, do problema a ser resolvido e dos resultados esperados (parágrafo 94.1); e

V.2 providencie, com a maior brevidade possível, a publicação da instrução normativa prevista na Portaria Interministerial MP/MF/CGU 424/2016, art. 1º, § 3º (parágrafo 127.2).

V.3 avalie alternativas para o aprimoramento da capacidade operacional da Senasp na gestão dos convênios, seja por aumento da força de trabalho ou por ações de inovação e modernização (parágrafo 157);

VI. Encaminhar cópia do acórdão que vier a ser proferido, bem como do relatório e do voto que o fundamentarem, ao Ministério da Justiça, ao Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, à Secretaria Nacional de Segurança Pública (Senasp); ao Departamento Penitenciário Nacional (Depen); à Secretaria de Estado da Segurança Pública e da Defesa Social (Sesed) e à Secretaria do Estado da Justiça e da Cidadania (Sejuc), bem como às Comissões Legislativas que tratam de segurança pública da Câmara dos Deputados, do Senado Federal e da Assembleia Legislativa do Rio Grande do Norte;

VII. Autorizar o monitoramento da implementação das deliberações do acórdão que vier a ser proferido; e,

VIII. Arquivar os presentes autos.

b) Gabinete da Relatora, Conselheira Maria Adélia Sales, com as propostas que seguem:

I. Determinar, com amparo no art. 7º, incisos I e II, combinado com o art. 8º da Resolução nº 08/2013-TCE, de 23 de abril de 2013, à Sesed e à Sejuc a elaboração de um plano de ação, em até 60 (sessenta dias), para cumprimento das recomendações e determinações abaixo descritas:

I.1 Recomendações com base no art. 7º, inc. II, da Resolução nº 08/2013-TCE:

I.1.1 considerem a possibilidade de realizar articulações governamentais horizontais ou a expansão e o aperfeiçoamento das articulações já existentes, junto a outros governos estaduais e seus órgãos de segurança, notadamente os contíguos, para a definição de estratégias integradas e perseguição de objetivos comuns, no âmbito de sua atuação em segurança pública (parágrafo 93.2);

I.1.2 avaliem a pertinência e oportunidade de instituir unidade para gerenciamento de projetos, no âmbito da Sesed e da Sejuc, com vistas à produção de projetos, planos de trabalho e termos de referência tecnicamente consistentes, dado que são elementos estruturantes de uma pactuação para transferências voluntárias (parágrafo 109.1);



I.1.3 avaliem oportunidade e pertinência de promover ou viabilizar ações de capacitação em gerenciamento de projetos, com o propósito de minimizar os riscos de elaboração de projetos, planos de trabalhos e termos de referência deficientes (parágrafo 109.2).

I.2. Determinações com base no art. 7º, inc. I, da Resolução nº 08/2013-TCE:

I.2.1 mapear fluxos e processos pertinentes às licitações e contratos com o objetivo de identificar gargalos e redesenhar processos, visando agilidade;

I.2.2 estruturar o setor de convênios e licitações promovendo, quando possível, adequações na lotação dos servidores;

I.2.3 avaliar a conveniência e a oportunidade de elaborar, em conjunto com a Secretaria de Estado da Administração e dos Recursos Humanos, e encaminhar para a ALRN proposta para estruturação do quadro de pessoal da Sejud e da Sesed com servidores da área administrativa, mediante a realização de concursos públicos em formato, quantidade e periodicidade adequados, respeitadas as limitações impostas pela Lei de Responsabilidade Fiscal;

I.2.4 promover programa de capacitação continuada em procedimentos licitatórios e gestão de convênios.

II. Encaminhar cópia do acórdão que vier a ser proferido, bem como do relatório e do voto que o fundamentarem à Secretaria de Estado da Segurança Pública e da Defesa Social (Sesed) e à Secretaria do Estado da Justiça e da Cidadania (Sejud), bem como à Assembleia Legislativa do Rio Grande do Norte;

III. Autorizar que o monitoramento da implementação das deliberações do acórdão que vier a ser proferido seja incluído em Plano de Fiscalização Anual, de acordo com programação a ser estabelecida; e,

IV. Determinar o arquivar o presente processo após a certificação do trânsito em julgado.

Natal/RN, 13 de dezembro de 2017.

Evandro Alexandre Raquel
Inspetor de Controle Externo
Coordenador - TCE/RN
Matrícula 9932-5

Susana Ismael Acle
Inspetora de Controle Externo
Matrícula 9917-1

Vanessa Lopes de Lima
AUFC – Matrícula 9441-2
Coordenadora - TCU

Marcos Araújo Morton Silva
AUFC – Matrícula 9439-0



Referências

- BRASIL. Tribunal de Contas da União. Referencial básico de governança: Aplicável a Órgãos e Entidades da Administração Pública. Brasília: 2013.
- BRASIL. Tribunal de Contas da União. Referencial para avaliação de governança em políticas públicas. Brasília: TCU, 2014.
- MARTINS, Humberto Falcão. Reforma do Estado na era FHC: diversidade ou fragmentação da agenda de políticas de gestão pública. Rio de Janeiro: EBAPE/FGV, 2004.
- MOURA, Adriana Maria M de. Governança das políticas ambientais no Brasil: desafio à construção de um sistema integrado de avaliação. Texto para discussão – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA, 2013.
- PETERS, B. Guy. Governance and Sustainable Development Policies. In: Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável – Rio+20. Organização das Nações Unidas (ONU) – Rio de Janeiro, 2012.