

VOTO

Por meio do TC 018.922/2013-9, a SecexDefesa realizou levantamento de auditoria com objetivo de conhecer e avaliar as condições de governança e de gestão da Secretaria Nacional de Segurança Pública (Senasp) e das organizações de segurança pública dos estados e do Distrito Federal (OSPE).

2. Na primeira fase do trabalho, a SecexDefesa remeteu questionário às 27 OSPE (26 estados e o Distrito Federal), tendo obtido resposta de 25 delas. A partir dessas respostas, a unidade técnica produziu o Índice de Governança de Segurança Pública (iGovSeg). Do relatório que conduziu a apreciação do TC 018.922/2013-9, trago a seguinte definição para o termo:

97. O iGovSeg, de acordo com o modelo desenvolvido para este trabalho (subitem 1.3.1), é um índice que visa a demonstrar a capacidade e a habilidade que as organizações de segurança pública estaduais possuem para implementar as políticas de segurança pública.

3. Importa registrar que, na primeira fase do trabalho, o iGovSeg foi elaborado utilizando-se somente as respostas dadas pelas OSPE. Assim, por diversos fatores, que vão desde respostas inverídicas até a não compreensão da pergunta, o índice pode não ter espelhado a realidade. Por essa razão, considerou-se necessário checar **in loco** a fidedignidade das respostas.

4. Nunca é demais registrar que as OSPE somente são alcançadas pela jurisdição desta Corte de Contas quando gerem recursos transferidos pela União. Uma vez que a verificação da fidedignidade das respostas passaria, necessariamente, pela análise das atividades ordinárias de gestão das OSPE, entendeu-se que seria necessário contar com o apoio dos tribunais de contas dos estados para legitimar a atuação desta Corte de Contas.

5. Importa destacar que duas das oito OSPE auditadas não permitiram a divulgação de dados relacionados ao questionário de governança de segurança pública. Em respeito ao que fora acordado na primeira fase deste trabalho, no sentido de que esses dados só seriam divulgados com a anuência das secretarias auditadas, consoante foi feito no relatório supra, não serão realizadas quaisquer referências que possam identificar a que secretaria pertencem. Convém mais uma vez repisar que, por não serem diretamente jurisdicionadas a esta Corte de Contas, as OSPE não possuíam obrigação de responder os questionários.

6. Assim, em cumprimento ao disposto no item 9.4 do Acórdão 1.042/2014-TCU-Plenário, exarado no âmbito do TC 018.922/2013-9, a SecexDefesa realizou, juntamente com o Tribunal de Contas do Distrito Federal – TCDF, auditoria-piloto na Secretaria da Segurança Pública e da Paz Social do Distrito Federal (SSP/DF), com a finalidade de desenvolver e de validar metodologia capaz de verificar e de atualizar as informações prestadas pelas organizações de segurança pública por intermédio do questionário de governança, visando à atualização do iGovSeg e à proposição de outras ações de controle externo voltadas para a melhoria da governança de segurança pública.

7. Esse trabalho foi conduzido por meio do TC 014.423/2014-6, tendo sido apreciado na Sessão Extraordinária de Caráter Reservado de 17/6/2015, oportunidade em que foi prolatado o Acórdão 1.535/2015, cujos principais comandos foram vazados nos seguintes termos:

9.1. com fulcro na Lei 8.443, de 1992, art. 43, inciso I, c/c RITCU, art. 250, inciso II, determinar à Secretaria Nacional de Segurança Pública do Ministério da Justiça (Senasp/MJ) que:

9.1.1. ao analisar a prestação de contas do Convênio 703955/2009 Siconv, firmado com a Secretaria da Segurança Pública e da Paz Social do Distrito Federal (SSP/DF), considere a inexistência de infraestrutura adequada para a guarda das aeronaves adquiridas, o que afronta a cláusula quarta, alínea “o”, do termo de convênio respectivo; e

9.1.2. estabeleça, em futuros instrumentos de transferências voluntárias, prazos para cumprimento de obrigações monitoráveis;

9.2. com fulcro na Lei 8.443, de 1992, art. 43, inciso I, c/c RITCU, art. 250, inciso III, recomendar à Secretaria da Segurança Pública e da Paz Social do Distrito Federal (SSP/DF) que adote providências no sentido de priorizar o término da construção do hangar para guarda e manutenção das aeronaves adquiridas com recursos do Convênio 703955/2009 Siconv, a fim de melhor atender a exigência constante da alínea “o” da cláusula quarta do respectivo termo de convênio.

9.3. determinar a Secretaria de Controle Externo da Defesa Nacional e da Segurança Pública – SecexDefesa que:

9.3.1. priorize o monitoramento do Acórdão 257/2012 – TCU – 2ª Câmara; e

9.3.2. com fulcro no art. 2º, inciso I, da Resolução TCU 259/2014, apense os presentes autos ao TC 025.672/2014-2;

8. A fiscalização ora em apreciação seguiu por dois eixos: a) atualizar o índice de governança de oito organizações de segurança pública: Santa Catarina, Minas Gerais, Goiás, Tocantins, Rondônia, Maranhão, Rio Grande do Norte e Alagoas, sob responsabilidade dos respectivos tribunais de contas; e b) verificar a capacidade dessas organizações para gerir os bens adquiridos com recursos de convênios celebrados com o Governo Federal por meio da Secretaria Nacional de Segurança Pública (Senasp), a cargo das Secretarias de Controle Externo do TCU localizadas nestes estados, à exceção de Santa Catarina, em que a Secex/RS foi encarregada pelos trabalhos. Importa registrar que o Tribunal de Contas do Estado do Alagoas, apesar de ter sido formalmente convidado, preferiu não participar do trabalho, razão pela qual, naquele estado, não foi possível atualizar o índice de governança.

9. Importante esclarecer que, para cada estado, foram produzidos dois relatórios: um pelas equipes dos tribunais de contas locais, relacionado à parte de governança, e outro pelos auditores das secretarias do TCU, envolvendo a análise de convênios, cabendo à SecexDefesa consolidar os dados mais relevantes.

II

10. A despeito de a fiscalização acerca da atualização do índice de governança ter ficado a cargo dos tribunais de contas estaduais, a elaboração da metodologia utilizada coube à SecexDefesa, com auxílio do Tribunal de Contas do Distrito Federal, para não haver discrepâncias na forma de avaliação.

11. O questionário empregado para calcular o índice de governança continha 354 quesitos agrupados em 21 itens de análise, os quais se organizavam em sete dimensões e estas, por sua vez, em duas macrodimensões. Para a quantificação do iGovSeg, foram utilizados 258 quesitos. O relatório de auditoria constante dos autos do TC 018.922/2013-9 descreve o modelo de avaliação da governança na segurança pública.

12. A partir de diversas técnicas estatísticas, a SecexDefesa selecionou 80 quesitos na amostra final para validar a fidedignidade das respostas enviadas pelas OSPE. Conforme abordado no relatório de auditoria produzido nos autos do TC 014.423/2014-6, foram elaboradas, em conjunto com o TCDF, as duas principais ferramentas para execução dos trabalhos de campo: **checklist** dos quesitos avaliados e planilha de notas para cálculo do iGovSeg atualizado.

13. Importa ressaltar que o iGovSeg distribui-se em quatro níveis: (i) aprimorado (iGovSeg igual ou superior a 75 pontos); (ii) intermediário (iGovSeg inferior a 75 e igual ou superior a 50 pontos); (iii) inicial (iGovSeg inferior a 50 e igual ou superior a 25 pontos); e insuficiente (iGovSeg inferior a 25 pontos).

14. As maiores discrepâncias registradas, em comparação com a nota inicial, baseada apenas nas respostas enviadas pelas OSPE, foram de 8,25 pontos, para cima, e de 14,58 pontos, para baixo. A menor variação foi de 0,73 pontos para baixo.
15. Em relação ao nível em que se encontravam as OSPE, somente houve alteração em uma Organização de Segurança Pública, que passou do intermediário para inicial.
16. Após a aplicação dos testes substantivos, abrangendo oito OSPE (sete no presente trabalho mais a do Distrito Federal na auditoria-piloto), as pontuações obtidas por meio de respostas ao questionário de governança de segurança pública foram reduzidas, em média, de 3,35 pontos. Não foi possível, contudo, apontar qualquer evidência de que algum dos quesitos analisados tenha, em razão da sua formulação, influenciado a resposta ao questionário.
17. É imperioso destacar que não é possível fazer qualquer extrapolação a partir da amostra auditada, a fim de reordenar o **ranking** do iGovSeg, porquanto não se observou nenhum padrão de erro nas respostas enviadas pelas OSPE. Ademais, não é metodologicamente correto comparar pontuações revistas após testes substantivos com aquelas mensuradas a partir de declarações prestadas pelas OSPE por meio de aplicação de questionário.
18. Os resultados alcançados após a realização da auditoria servem para ratificar as conclusões a que chegou o Tribunal após a primeira fase do trabalho, no sentido de que as dimensões pessoas e controle necessitam de maior atenção por parte das OSPE.
19. Na dimensão controle, houve, levando-se em consideração apenas os oito estados ora analisados, aumento médio de 1% na nota das OSPE em relação à fase inicial do trabalho. Caso fosse possível fazer uma extrapolação, essa dimensão, ainda assim, teria nota pouco superior a 30%.
20. Na dimensão pessoa, o resultado do trabalho mostra, entre as OSPE analisadas, redução da ordem de 6%. Isso faria com que a nota média no iGovSeg em relação a essa dimensão ficaria entorno de 33%.
21. Sobre a dimensão controle, voltarei ao tema nos itens 41 a 45 deste voto, oportunidade em que apresento recomendação à Senasp para patrocinar a melhoria no controle interno das OSPE. Considero adequado, também, ante os resultados ora apresentados, que a mesma recomendação seja estendida a ações que possam aperfeiçoar a gestão de pessoas.

III

22. O outro eixo deste trabalho, a cargo das secretarias de controle externo estaduais, verificou a capacidade das OSPE para gerir os bens adquiridos com recursos de convênios celebrados com o Governo Federal, por meio da Secretaria Nacional de Segurança Pública (Senasp).
23. Em geral, as fiscalizações desta Corte de Contas envolvendo recursos repassados aos entes federados cingem-se a verificar a legalidade da aplicação dos recursos financeiros, ou seja, se o objeto foi adquirido por preço justo, se houve a devida licitação, se existe nexo de causalidade entre os dispêndios e a execução do objeto, se o órgão repassador foi criterioso na escolha do ente parceiro, além de outras que seguem esta mesma linha de raciocínio.
24. Desta vez, o trabalho do TCU teve por mote saber como o recurso é tratado no âmbito do conveniente. Além dos elementos acima apontados, a equipe preocupou-se em verificar se o objeto dos convênios estava, de fato, sendo aplicado em prol da sociedade. Ou seja, procurou-se atestar a eficiência do convênio e não somente a sua eficácia.
25. Esta verificação foi motivada por constatações da equipe de fiscalização, na primeira fase do trabalho, de que algumas OSPE aceitavam todo e qualquer produto que estava sendo oferecido pela

Secretaria Nacional de Segurança Pública, independentemente da necessidade do bem. Em suma, procurou-se verificar, por exemplo, se, na hipótese de transferência de recursos para aquisição de viatura para atendimento à delegacia da mulher, o veículo estaria, realmente, sendo empregado nesse fim, bem como se o ente da federação possuía meios para mantê-lo em operação.

26. Para a realização da fiscalização, selecionaram-se convênios destinados à aquisição de equipamentos e à execução de obras, em razão da maior auditabilidade destas categorias de objeto. A partir deste critério, o propósito inicial era escolher três convênios para cada estado segundo suas datas de encerramento: a) convênios encerrados entre 30 de junho de 2010 e 30 de junho de 2012; b) convênios encerrados entre 30 de junho de 2012 e 30 de junho de 2014; e c) convênios vigentes.

27. Verificou-se, contudo, que alguns estados possuíam convênios encerrados em apenas um dos dois intervalos estabelecidos acima. Nesses casos, foram auditados mais de um convênio em um mesmo intervalo. Desse modo, foram analisados 15 convênios encerrados, uma vez que, no Rio Grande do Norte, a equipe só selecionou uma avença, e 8 vigentes.

28. De acordo com a natureza da situação encontrada, as incongruências identificadas nos convênios auditados foram agregadas em três diferentes achados: a) não utilização efetiva dos bens adquiridos no fim estabelecido no termo de convênio; b) deficiência de controles internos; e c) intempestividade na análise da prestação de contas.

29. O primeiro achado foi identificado em seis dos quinze convênios encerrados. Dos oito estados fiscalizados, somente em dois não foram detectados problemas na utilização efetiva dos bens adquiridos no fim estabelecido no termo de convênio.

30. Um caso que retrata bem o problema na utilização de bens adquiridos refere-se ao convênio 638413/2008-Siconv, cujo objeto era aquisição de uma aeronave. A equipe constatou que o equipamento não estava em condições operacionais por falta de manutenção, uma vez que o último contrato para tal fim havia expirado há seis meses. Cumpre acrescentar que o total conveniado foi no montante de R\$ 6.086.640,00, sendo que a União arcou com quase a totalidade deste valor: R\$ 6.025.773,60.

31. Importante destacar que, para suprir a inatividade do bem adquirido, alugou-se outra aeronave. Verifico, no caso em tela, desperdício de recursos públicos federal e estadual. Federal, porque a União transferiu mais de seis milhões de reais sem se preocupar se o conveniente teria ou não condições para manter o bem operando. Estadual, pelo fato de ter realizado contrato de locação de aeronave em vez de fazer manutenção na que possui. É certo que, com o passar do tempo, a recuperação da aeronave vai se tornar cada vez mais difícil, ainda mais se forem confirmados os relatos sobre problemas elétricos recorrentes causados pela inexistência de hangar.

32. Outra situação que me chamou atenção ocorreu na apreciação do convênio 732021/2010-Siconv, por meio do qual foram adquiridos equipamentos de perícia de alta tecnologia, como um cromatógrafo a gás e um espectrofotômetro de absorção atômica. Não obstante a disponibilidade física dos bens, 62,5% das amostras fiscalizadas não estavam sendo utilizadas, encontrando-se ainda em suas caixas, a despeito de terem sido recebidos naquela Secretaria em janeiro de 2013.

33. Consoante informações da equipe de fiscalização, a estrutura local não suporta a instalação de todos os equipamentos adquiridos. A construção de subestação de energia e a realização de reparos na tubulação de gás foram apontadas como sendo as modificações necessárias na estrutura do prédio para adaptá-lo ao uso dos bens. Para realização destas melhorias, segundo informações prestadas pelos próprios gestores, seria necessário que o estado desembolsasse cerca de R\$ 200.000,00, valor bem inferior ao custo dos bens encaixotados, que pode ultrapassar a cifra de R\$ 1.400.000,00.

34. Para agravar esta situação, os bens foram encontrados em condições inadequadas de armazenamento, incompatíveis com sua natureza e materialidade. Conforme pode ser constatado nas fotografias juntadas à peça 19, p. 37-38, materiais de limpeza eram guardados sobre as caixas de tais materiais, com o conseqüente risco de dano.

35. Insta registrar que a incorreta utilização de bens adquiridos por força de convênio já foi debatida em outras oportunidades por esta Corte de Contas. No âmbito do TC 019.269/2007-7, relatório de auditoria operacional que tratou do financiamento da segurança pública no Brasil, de relatoria do Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa, o Tribunal, por meio do Acórdão 1.142/2009-TCU-Plenário, adotou a seguinte decisão, **litteris**:

9.1. determinar à Secretaria Nacional de Segurança Pública – Senasp/MJ que avalie a possibilidade de condicionar o recebimento de recursos federais do FNSP pelos estados e municípios, mediante convênios ou doação de bens à:

9.1.1. (...);

9.1.2. comprovação do cumprimento de determinado período de vida útil pré-estabelecido e da regular utilização dos bens anteriormente fornecidos, estabelecendo os critérios para tal aferição, bem como à contratação de empresa especializada para realizar manutenção preventiva e corretiva quando aplicável, em especial no caso de viaturas, de modo a garantir a adequada e eficiente operação dos veículos e equipamentos;

36. Triste notar que, passados mais de seis anos da atuação desta Corte, a situação não se modificou. A irregular utilização de bens adquiridos por meio de convênios foi constatada em 40 % da amostra analisada. Não me surpreende a situação da segurança pública estar tão calamitosa em nosso país, ante o descalabro em que se encontra a situação de grande parte das secretarias de segurança pública.

37. Mais uma vez o Tribunal está demonstrando que o sucesso de um convênio não pode ser medido somente pela correta prestação de contas dos recursos repassados, mas sim pela operacionalização dos bens adquiridos. A sociedade não se contenta com a aprovação das contas, que nada mais são do que um monte de papel, mas sim com serviços públicos de qualidade colocados à sua disposição.

38. Deixo de acolher a proposta da SecexDefesa no sentido de fazer nova determinação à Senasp no mesmo teor da que já fora feita por meio do Acórdão 1.142/2009-TCU-Plenário. Entendo que, ao caso concreto, cabe determinação àquela unidade técnica para monitorar o cumprimento do mencionado Acórdão, autorizando-se desde já as audiências e/ou inspeções pertinentes.

39. Nada obstante, julgo necessário determinar à Senasp que inclua em seus próximos termos de convênio cláusula de reversão de bem, caso este não seja colocado, tempestivamente, à disposição da sociedade, devendo ser elaborados critérios objetivos para avaliar esta situação. Destaco, por oportuno, que compete à Senasp disciplinar a forma como os bens revertidos serão utilizados, bem como definir as condições em que se valerá dessa prerrogativa.

40. Ainda sobre o tema, acolho oportuna sugestão apresentada pelo Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti, no sentido de determinar, também, à Senasp que inclua, em seus próximos termos de convênio, nas mesmas condições apontadas no parágrafo anterior, cláusula que estipule sanção pecuniária ao gestor.

41. As falhas decorrem precipuamente de fragilidades em uma dimensão específica do controle, a patrimonial. No Maranhão, por exemplo, a Secretaria e as corporações policiais utilizam unicamente o sistema de controle patrimonial geral do estado, o que impede o acompanhamento da

utilização, manutenção e conservação dos bens adquiridos, como as viaturas objeto do convênio 764790/2011-Siconv.

42. Em outros estados foram detectadas incongruências relacionadas ao grau de integração e de compatibilidade entre os sistemas existentes. Diante da utilização de diversos sistemas, as dificuldades encontradas relacionaram-se à necessidade de mão de obra para operar sistemas com procedimentos distintos, à ocorrência de retrabalho em face da redundância parcial dos sistemas, à falta de integração de bancos de dados de suporte e à existência de lacunas não atendidas por nenhum dos sistemas.

43. Acerca do assunto é imperioso destacar que o Levantamento de Governança de Segurança Pública, conduzido por meio do TC 018.922/2013-9, correspondente à primeira etapa deste trabalho, já havia apontado que a dimensão mais frágil entre as sete avaliadas era justamente a de controles internos.

44. Considero apropriada a análise da SecexDefesa sobre o tema, reproduzida no relatório que precede este voto, motivo pela qual a adoto como minhas razões de decidir. Nada obstante, entendo pertinente acrescentar duas recomendações à Senasp: a primeira no sentido de desenvolver, juntamente com as OSPE, sistema de controle patrimonial dos bens adquiridos por meio de convênios ou outros instrumentos congêneres, a fim de poder acompanhar a utilização, manutenção e conservação desses bens e a segunda para patrocinar a melhoria dos sistemas de controle internos das OSPE.

45. O terceiro achado relaciona-se à intempestividade na análise de prestação de contas, sendo de responsabilidade exclusiva da Senasp.

46. Sobre o assunto, destaco que, por ocasião da apreciação do TC 014.423/2014-6, de minha relatoria, a matéria foi exaustivamente analisada. Na ocasião, por meio do Acórdão 1.535/2015-TCU-Plenário, esta Corte determinou à SecexDefesa que desse prioridade ao monitoramento do Acórdão 257/2012-TCU-2ª Câmara, que já havia determinado à Senasp que 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”.

47. Com relação à proposta da SecexDefesa de conferir natureza sigilosa aos presentes autos, deixo de acolhê-la por entender que a publicidade deve ser sempre perseguida nos processos desta Corte de Contas. Atualmente, as ferramentas de tecnologia da informação existentes no TCU são capazes de conceder sigilo a determinadas peças sem que o processo inteiro seja assim caracterizado. Assim sendo, julgo que somente devem ser consideradas sigilosas as peças assim já classificadas pela unidade técnica.

48. Por fim, louvo o trabalho conduzido pela equipe da SecexDefesa, pedindo-lhe vênias para reproduzir o agradecimento feito a todos os servidores que contribuíram para o sucesso desta fiscalização, constante à peça 206, p. 5:

Esta auditoria é resultado de esforço conjunto do Tribunal de Contas da União (TCU) e dos tribunais de contas dos estados de Goiás, Minas Gerais, Maranhão, Rio Grande do Norte, Rondônia, Santa Catarina e Tocantins.

Nesse sentido, expressamos nossos sinceros agradecimentos aos integrantes das equipes dos tribunais de contas estaduais e das Secretarias de Controle Externo do TCU nos estados pela incondicional dedicação à conclusão deste trabalho.

Ante todo o exposto, VOTO por que seja acolhida a minuta de acórdão que ora elevo ao exame deste Plenário.



TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 12 de agosto de 2015.

VITAL DO RÊGO
Relator