

GRUPO II – CLASSE V – Plenário

TC 039.911/2018-7 [Aposos: TC 008.546/2021-5, TC 011.305/2018-5, TC 006.476/2021-0]

Natureza: Acompanhamento.

Órgãos: Comando do Exército; Gabinete de Intervenção Federal no Estado do Rio de Janeiro; Ministério da Defesa.

Responsáveis: Adriano Portella de Amorim (012.201.397-26); Carlos Alberto Neiva Barcellos (469.713.197-53); Raul Botelho (869.460.808-15); Sérgio Renato Berna Salgueirinho (905.676.507-82).

Interessados: Centro de Controle Interno da Aeronáutica; Centro de Controle Interno da Marinha; Centro de Controle Interno do Exército.

Representação legal: Marcelo Almeida, Carlos Guilherme da Silva Junior e outros.

SUMÁRIO: ACOMPANHAMENTO. AVALIAÇÃO DA GESTÃO DO GABINETE DE INTERVENÇÃO FEDERAL NA SEGURANÇA PÚBLICA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO (GIFRJ), COM ENFOQUE NAS DESPESAS DA UNIÃO E NOS ATOS ADMINISTRATIVOS PRATICADOS. REALIZAÇÃO DE AUDIÊNCIAS. ACOLHIMENTO DAS RAZÕES DE JUSTIFICATIVAS APRESENTADAS PELOS RESPONSÁVEIS. DETERMINAÇÃO.

RELATÓRIO

Trata-se de Acompanhamento determinado por meio de Comunicação da Presidência do TCU de 21/2/2018, realizado pelas então SecexDefesa e Secex-RJ, tendo por objetivo acompanhar e avaliar a gestão do Gabinete de Intervenção Federal na Segurança Pública do Estado do Rio de Janeiro (GIFRJ), com enfoque nas despesas da União e nos atos administrativos praticados.

2. Após submeter o relatório preliminar de peça 151 aos gestores, a então SecexDefesa elaborou o relatório definitivo (peças 200 e 201), cujos principais excertos, transcrevo a seguir com os ajustes de forma pertinentes:

Relatório de Acompanhamento - peça 200

(...)

1. Introdução**1.1. Visão geral**

1. A intervenção federal no estado do Rio de Janeiro, com o objetivo de pôr termo ao grave comprometimento da ordem pública, foi decretada por meio do Decreto 9.288/2018, aprovado pelo Decreto Legislativo 10/2018.

2. Conforme consta na Constituição Federal, art. 36, § 1º, o decreto de intervenção especificará a amplitude, o prazo e as condições de execução, e se couber, nomeará o interventor, e será submetido à apreciação do Congresso Nacional ou da Assembleia Legislativa do Estado, no prazo de vinte e quatro horas.

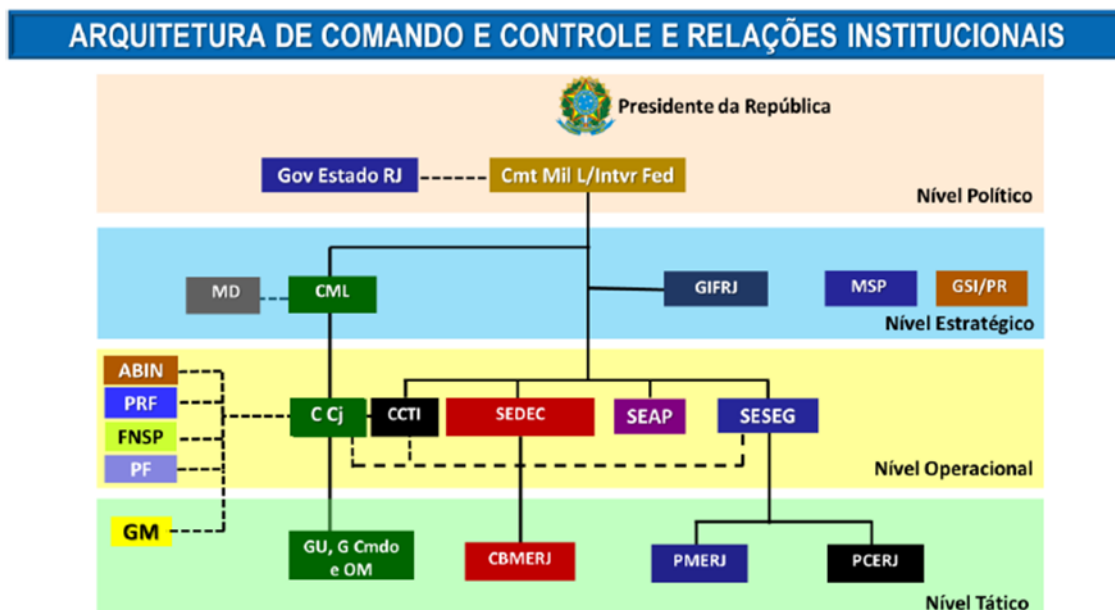
3. Dessa forma, o Decreto 9.288/2018, que estabeleceu os efeitos e limites da intervenção, definiu que o

cargo de Interventor é de natureza militar (parágrafo único, Art. 2º) e que está subordinado ao Presidente da República (§ 1º, Art. 3º).

4. Por se tratar a intervenção de uma medida excepcional, que limita a autonomia de um ente federado, seus efeitos e limites estão estritamente contidos no Decreto 9.288/2018. Apenas poderá ser detalhado sem inovação, como feito pelo Decreto 9.410/2018.

5. Assim, o Decreto 9.410/2018 estabelece a estrutura regimental do Gabinete de Intervenção Federal no Estado do Rio de Janeiro-GIF-RJ. Neste normativo consta que o GIF-RJ integra a estrutura da Casa Civil da Presidência da República (Art. 7º) e que o Interventor publicará a nomeação de titulares de cargos em comissão e de funções de confiança no Diário Oficial da União (art. 4º).

6. A arquitetura de comando e controle e relações institucionais do GIF/RJ é:



Fonte: Planejamento Estratégico do GIF/RJ.

7. De acordo com os normativos acima, o interventor federal atua por ordem do Presidente da República, seguindo suas orientações e sob as rígidas normas de responsabilidade militar, como a tipificação de insubordinação do código penal militar (art. 163, Decreto-Lei 1.001/1969).

8. Verifica-se também que o interventor é um agente público, e que no exercício de suas funções não atua em nome próprio, mas em nome de uma pessoa jurídica de direito público interno. Como o cargo de interventor é federal de natureza militar, diretamente subordinado ao Presidente da República, tem-se que o interventor atua em nome da União, ou seja, os atos administrativos por ele emitidos são atos da União.

9. Nos termos do art. 3º do Decreto 9.288/2018, as atribuições do interventor são aquelas previstas no art. 145 da Constituição do Estado do Rio de Janeiro - CERJ necessárias às ações de segurança pública, previstas no Título V da Constituição do Estado do Rio de Janeiro. O artigo citado trata das competências privativas do governador do estado.

10. Portanto, o interventor federal, em nome da União, exerce as competências do governador de estado relacionadas à segurança pública. Ou seja, a direção superior (inc. II, art. 145, CERJ) da segurança pública do estado do Rio de Janeiro, durante o período da intervenção, é de competência da União.

11. Observa-se que um dos efeitos concretos do decreto de intervenção foi a transferência da competência citada, mas não dos bens e recursos do Rio de Janeiro. Em relação a esse patrimônio, permanece a propriedade do Estado do Rio de Janeiro, mesmo daqueles relacionados à segurança pública estadual. Para esses últimos, o interventor federal tem a posse direta, mas não a propriedade.

12. Os objetivos estratégicos da Intervenção Federal constam no Planejamento Estratégico, segunda versão:

- Objetivo Estratégico 1: Diminuição dos índices de criminalidade;
- Objetivo Estratégico 2: Recuperar a capacidade operativa dos Órgãos de Segurança Pública (OSP) do Estado do Rio de Janeiro;

- Objetivo Estratégico 3: Articular, de forma coordenada, as instituições dos entes federativos;
- Objetivo Estratégico 4: Fortalecer o caráter institucional da Segurança Pública e do Sistema Prisional;
- Objetivo Estratégico 5: Melhorar a qualidade e a gestão do Sistema Prisional, das Secretarias de Estado e dos OSP intervencionados;
- Objetivo Estratégico 6: Implantar estruturas necessárias ao planejamento, coordenação e gerenciamento das ações estratégicas da Intervenção Federal.

13. As metas atreladas aos objetivos estratégicos constam no Anexo I dessa instrução.

1.2. Objetivo e escopo

14. O objetivo do acompanhamento, determinado na Comunicação da Presidência do TCU, de 21 de fevereiro de 2018, peça 1, é acompanhar a gestão com enfoque nas despesas da União e atos administrativos praticados no âmbito da intervenção federal versada no Decreto nº 9.288/2018.

15. No âmbito da Questão de Ordem 5/2018 do Presidente do TCU, peça 101, esclareceu-se que as despesas da União e os atos administrativos praticados no âmbito da aludida intervenção federal serão avaliados pela Secretaria de Macroavaliação Governamental por meio do TC 011.238/2018-6.

16. No mesmo documento, foi informado que, concomitantemente, a SecexDefesa, em conjunto com a Secex-RJ, deveriam fiscalizar os atos administrativos e a avaliação dos resultados da intervenção.

17. Para cumprir esse objetivo, o acompanhamento foi dividido em duas etapas.

18. A primeira etapa teve por fim fornecer recomendações que pudessem contribuir para o aperfeiçoamento das ações da intervenção. Por isso a tempestividade foi essencial para a efetividade dos resultados, já que o período da intervenção federal findou em 31 de dezembro de 2018. Ou seja, eventuais correções de rumo por parte do gestor, decorrentes do acompanhamento, deveriam ter uma antecedência mínima em relação ao fim das atividades para que fossem efetivas.

19. Dessa forma, as questões tratadas na primeira fase da auditoria foram:

1-Há adequação e correlação entre o diagnóstico estratégico e os objetivos, bem como alinhamento entre as estratégias definidas no plano estratégico elaborado pela Intervenção Federal para orientar as suas ações e propiciar melhorias no sistema de segurança pública do Rio de Janeiro de forma sustentável e duradoura?

2-Os indicadores são adequados para demonstrar o alcance das metas do Planejamento Estratégico?

20. Os resultados da primeira etapa estão resumidos no próximo campo desse relatório.

21. Como continuação da primeira fase, a segunda etapa, objeto desse relatório, além de compreender o acompanhamento regular das atividades da intervenção, explora as seguintes questões de auditoria:

- 1- De acordo a medição das metas finalísticas de segurança pública e com as previstas no Planejamento Estratégico, a Intervenção Federal produziu os resultados propostos?
- 2- Como foram realizadas as aquisições pela Intervenção Federal?
- 3- Quais foram as melhorias legadas ao sistema de segurança pública do Rio de Janeiro?

1.3. Metodologia e limitações

22. A metodologia consistiu em vários métodos de coleta de dados, escolhidos de acordo com as informações a serem obtidas.

23. Para a obtenção de informações contidas em documentos de posse do gestor, foram emitidos ofícios de requisição e de diligências.

24. Quando as informações solicitadas estavam relacionadas a indícios de irregularidade, foram requeridas por meio de diligência ou oitiva, de acordo com o grau de criticidade.

25. Também foram necessárias verificações *in loco* para obtenção de dados sobre adequação de equipamentos a operações, como ocorreu na Babilônia/Chapéu Mangueira – Rio de Janeiro.

26. Por fim, para a coleta da opinião de gestores, foram realizadas reuniões presenciais e à distância.

27. Era esperado que todas as atividades relacionadas à Intervenção Federal ocorressem no estado do Rio de Janeiro. Entretanto, após o final da intervenção foram constatadas realizações de despesas vinculadas à ação orçamentária da intervenção em vários estados, como São Paulo, Goiás, Belém, entre outros.

28. Como não foram planejadas inspeções *in loco* nessas localidades, não foi possível assegurar o vínculo de operações nessas localidades com as atividades da intervenção. Essa foi a primeira limitação ao trabalho de acompanhamento.

29. Outra limitação foi a impossibilidade de constatação da vinculação de alguns gastos com bens de consumo das Forças Armadas com a intervenção federal. Isso ocorreu porque os produtos de tais despesas não são permanentes, de modo que a verificação somente poderia ocorrer concomitantemente às operações. Por exemplo, não foi possível afirmar se peças de consumo utilizadas em viaturas em Belém foram utilizadas nas atividades da intervenção ou nas operações regulares das Forças Armadas. Por isso, a análise desses casos não consistiu em verificações *in loco*, mas na razoabilidade das justificativas do gestor.

2. Atividades de acompanhamento realizadas durante a vigência da Intervenção Federal no Rio de Janeiro

2.1. Achados da primeira etapa do acompanhamento

30. A primeira atividade de acompanhamento forneceu respostas às questões da primeira etapa do acompanhamento, citadas no item anterior dessa instrução.

31. Em resumo, verificou-se que havia correlação entre o diagnóstico e os objetivos da intervenção. Também foi concluído que os objetivos da intervenção deveriam buscar corrigir falhas de gestão e deficiências de governança, principalmente daquelas relacionadas a questões estruturais, como insuficiência de normas de organização e de funcionamento coordenado e integrado dos órgãos de segurança.

32. Assim, notou-se a adequação do planejamento estratégico com a ênfase nas metas que visavam melhorias de processos internos e de aprendizado, como o estabelecimento de protocolos interagências para as ações de segurança pública e de inteligência, a elaboração de plano para modernização da infraestrutura do sistema prisional do estado e a reestruturação organizacional da secretarial estadual de administração penitenciária.

33. Também se constatou a necessidade de as mudanças estruturais serem acompanhadas de normativos adequados à complexidade que o tema exige. Como os resultados efetivos e completos da intervenção sobre a segurança pública do Rio de Janeiro deverão ser sentidos pela população após a implementação de medidas internas, que precisarão ser continuadas pelo governo do estado após o período da intervenção, é importante que tais normas sejam perenes, transparentes e que permitam a participação de toda a sociedade.

34. Então, se a correção de determinadas falhas estruturais dos órgãos de segurança é determinante para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, falhas estas que o governo estadual durante décadas não conseguiu corrigir, de modo a necessitar da intervenção da União, consignou-se no relatório da etapa anterior que o interventor federal, de acordo com o princípio do poder-dever, deveria utilizar, quando viável, os instrumentos jurídicos a seu alcance para garantir a perenidade e sustentabilidade das melhorias implantadas sob sua gestão.

35. Exemplos desses meios são: envio de projetos de lei sobre segurança pública à Assembleia Legislativa, publicação de decretos, portarias, instruções normativas, entre outros normativos, os quais poderão ser utilizados mediante avaliação de oportunidade e conveniência, privilegiando, sempre que possível, a participação da sociedade, como ocorre com audiências públicas que antecedem projetos de lei.

36. Em decorrência do diagnóstico da segurança pública, realizado pelo próprio gestor federal, concluiu-se que urgem melhorias estruturais, solidificadas em normas jurídicas amplamente debatidas e que tenham uma rigidez equivalente à criticidade do problema, em questões como: processos de gestão, critérios para promoção de pessoal e para nomeação para cargos de comando/gerência, medidas disciplinares, normas de gestão e de atuação da corregedoria, compartilhamento de informações com o Sistema Nacional de Informações de Segurança Pública – Sinesp, entre outros.

37. Sobre as distribuições dos indicadores de desempenho que constaram do planejamento estratégico da intervenção, verificou-se, pelo critério insumo-produto, que dos 58 indicadores, 55 tratam da eficácia, 2 de efetividade e 1 de eficiência. Tal cesta demonstra que as metas constantes no planejamento da intervenção estão voltadas prioritariamente para a entrega de bens e produtos.

38. Segundo os critérios do *Balanced Scorecard*, tem-se 29 indicadores voltados ao aprendizado e cultura, 25 aos processos internos, 2 à criação de valor, 1 à legitimidade e 1 à missão.

39. Essa distribuição mostra que as metas constantes no planejamento da intervenção são voltadas para atividades internas dos órgãos de segurança pública. Pela análise dos indicadores e metas do Anexo I, tem-se que tais atividades compreendem, basicamente, melhorias de processos logísticos e mudanças estruturais da gestão.

40. Um dos aspectos positivos da distribuição acima é a proporção das metas e indicadores voltados ao aprendizado e crescimento. Isso é importante porque a política de segurança pública e seus aperfeiçoamentos decorrentes da intervenção federal devem ser sustentáveis, isto é, devem ter continuidade com os gestores estaduais após o término da intervenção. Então, se as metas voltadas ao aprendizado forem alcançadas, os órgãos de segurança pública poderão experimentar mudanças estruturais importantes que refletirão na melhora futura dos serviços prestados à sociedade.

41. Tal enfoque da intervenção federal está em linha com o diagnóstico feito pelos gestores federais, organizado na matriz SWOT, principalmente em relação às fraquezas e ameaças. Nessa análise, concluiu-se que as questões estruturais e gerenciais das forças de segurança figuraram entre os principais problemas, daí o reflexo nas metas e indicadores de desempenho.

42. Por fim, a análise individual dos indicadores de desempenho permitiu apontar várias oportunidades de melhorias, visando conferir efetividade a esses instrumentos.

2.2. Consulta sobre contratação direta pela Intervenção Federal

43. Autuada no TC 015.982/2018-1, foi realizada consulta pelo Interventor Federal na Área de Segurança Pública no Estado do Rio de Janeiro, General de Exército Walter Souza Braga Neto. O objeto indagado foi sobre a possibilidade de realização de contratações diretas durante a Intervenção Federal estabelecida pelo Decreto 9.288, de 16 de fevereiro de 2018, que teve por finalidade pôr termo ao grave comprometimento da ordem pública no estado do Rio de Janeiro.

44. O entendimento do Gabinete de Intervenção Federal, corroborado pelo Parecer 1138/2018/CJU-RJ/CGU/AGU (peça 1, p. 5-11), da Advocacia-Geral da União (AGU), era de que o alcance dos objetivos da intervenção requereria pronta e imediata resposta, admitindo-se a dispensa de licitação nos termos do art. 24, III, da Lei 8.666/1993, complementada pelos incisos IV, IX e XVIII.

45. A análise dessa consulta foi realizada pela Selog e SecexDefesa, que consideraram possível a aplicação do inciso III do art. 24 da Lei 8.666/1993 para contratações restritas à área temática abrangida pelo documento que decretou a intervenção, assim compreendidos os bens e serviços essenciais à consecução dos seus objetivos, sejam eles relacionados com as atividades finalísticas ou de apoio dos órgãos formalmente envolvidos com a intervenção federal.

46. Entretanto, verificou-se que, de início, devia ser afastada a possibilidade de utilização desses recursos para suportar a demanda de contratos de natureza continuada ou compras realizadas de forma usual, periódica e programada, firmados ao atendimento das necessidades básicas do ente federado que sofreu a intervenção como decorrência automática do decreto de intervenção e da situação de grave perturbação da ordem, já que para tal possibilidade deve estar caracterizado o vínculo finalístico e particular da contratação sob pena de desvio de finalidade.

47. Também se mostrou ineficiente e possivelmente antieconômica a substituição de contratos vigentes para objetos similares ao que se pretende contratar, especialmente aqueles que tenham decorrido de processo licitatório ordinário e regular. Reputou-se mais adequado que os quantitativos dos referidos contratos sejam utilizados até os limites legais aplicáveis por meio de aditivos antes de se lançar mão da contratação direta.

48. Admitiu-se que recursos destinados a contratações que, via de regra, consistem em despesa perene, que deve constar do planejamento de compras anuais do ente federado que sofre a intervenção, podem ser utilizados para contratação sem licitação com base no inciso III do art. 24 da Lei 8.666/1993 apenas quando a intervenção contribuir diretamente para o aumento considerável da demanda ou caso não haja contrato vigente para o seu atendimento (dada a impossibilidade de se aguardar o tempo necessário para a realização de procedimento licitatório).

49. Não obstante, há outras possibilidades de contratação direta enumeradas no art. 24 da Lei 8.666/1993 diversas de seu inciso III, a exemplo de situações em que haja comprovada emergência (inciso IV) que não decorra do grave comprometimento da ordem pública, circunstância atacada pela intervenção, mas de uma situação emergencial particular, que deve ser caracterizada por ocasião da eventual contratação direta.

50. A intervenção federal, situação excepcional e incomum, realça a importância da motivação dos atos do gestor na correta aplicação da dispensa de licitação em razão da urgência no atendimento da situação que possa comprometer o reestabelecimento da ordem. Dessa forma, além da descrição das circunstâncias fáticas que ensejam o enquadramento da contratação como urgente, é necessário incluir, nos autos da contratação, informações, documentos e/ou estudos que caracterizem a situação.

51. Conforme o art. 36, §1º, da Constituição Federal/1988, o decreto de intervenção especificará a amplitude, os prazos e as condições de execução da medida. Sendo assim, considerando a situação transitória decretada,

com prazo pré-determinado, as contratações diretas deverão ser necessárias e suficientes ao atendimento da demanda, e adequadamente justificadas, não admitida a pretensão de estocagem ou assinatura do contrato de fornecimento de bens após exaurido o prazo da intervenção.

52. Por razões semelhantes, as contratações firmadas sem licitação deverão ter vigências limitadas até a data final estabelecida para a intervenção por decreto presidencial, não admitidas prorrogações.

53. Com base nas análises das áreas técnicas, o relator, Ministro Vital do Rêgo, esclareceu em seu voto que os recursos destinados a auxiliar o custeio da intervenção têm sua aplicação restrita ao atendimento de despesas imprevisíveis e urgentes, vinculadas estritamente aos bens e serviços essenciais à consecução dos seus objetivos, sejam eles relacionados às atividades finalísticas ou de apoio dos órgãos formalmente envolvidos com a intervenção federal.

54. Adicionou no voto que a observância de tal premissa não se encontra limitada à contratação direta aventada na consulta, mas à execução de toda e qualquer despesa com os recursos em questão, ainda que por meio de licitação.

55. Dessa forma, continua, o gestor deve manter-se atento à necessária apresentação de justificativas na execução das despesas que realizar com os recursos relacionados ao ato interventivo, demonstrando efetivamente a sua relação com o ato que motivou a intervenção em questão, por meio da descrição das circunstâncias fáticas, documentos e dados que ensejaram essa conclusão.

56. Sobre o desvio de finalidade, o Ministro alerta:

29. Resta afastada, a princípio, a utilização de tais recursos no custeio de contratos de natureza continuada ou de compras habituais, periódicas e programadas, firmadas no atendimento das necessidades básicas do ente federado que sofreu a intervenção, exceto se caracterizado o vínculo finalístico e particular da contratação com o motivo da intervenção, sob pena de desvio de finalidade. (Voto do Acórdão 275/2019 – TCU – Plenário)(grifos nosso).

57. Assim, como resposta à consulta, foi emitido o Acórdão 275/2019 – TCU – Plenário, nos seguintes termos:

9.2.1. é possível a realização de contratações diretas com fulcro no art. 24, incisos III, da Lei 8.666/1993 durante intervenção federal decretada em razão de grave comprometimento da ordem pública, nos termos do art. 34, inciso III, da Constituição Federal/1988, desde que o processo de dispensa seja instruído com os seguintes requisitos:

9.2.1.1. demonstração de que a contratação está restrita à área temática abrangida pelo documento que decretou a intervenção, assim entendidos os bens e serviços essenciais à consecução dos seus objetivos, sejam eles relacionados com as atividades finalísticas ou de apoio dos órgãos formalmente envolvidos com a intervenção federal, por meio da descrição das circunstâncias fáticas, documentos e dados que ensejaram essa conclusão;

9.2.1.2. caracterização da urgência que acarreta a impossibilidade de se aguardar o tempo necessário a um procedimento licitatório regular;

9.2.1.3. limitação e justificativa dos quantitativos de bens e serviços a serem adquiridos, os quais devem ser suficientes ao atendimento da demanda;

9.2.1.4. vigência dos contratos firmados limitada à data final estabelecida para a intervenção, não admitidas prorrogações; e

9.2.1.5. comprovação nos autos do atendimento às disposições do art. 26, parágrafo único, da Lei 8.666/1993, em especial a razão da escolha do fornecedor ou executante e a justificativa do preço contratado, a partir de pesquisa prioritariamente junto a fontes públicas, na linha preconizada na jurisprudência deste Tribunal de Contas da União;

9.2.2. a intervenção federal, por si só, não autoriza a dispensa de licitação fundamentada nos incisos IV, IX e XVIII do art. 24 da Lei 8.666/1993, exceto se preenchidos os requisitos legais para tanto estabelecidos;

2.3. Consulta sobre aquisição de produtos controlados importados

58. Autuada no processo TC 042.118/2018-2, a consulta foi formulada pelo Interventor Federal na Área de Segurança Pública no Estado do Rio de Janeiro, General de Exército Walter Souza Braga Netto, acerca da maneira que o gestor público federal, à luz dos princípios constitucionais e legais, ao conduzir procedimento licitatório, deve interpretar a restrição do artigo 190 do Decreto nº 3.665/2000, tomado em confronto e em conjunto com os artigos 190 e 191 do Decreto nº 6.579/2009, bem como com a Portaria nº 620/MD/2006, em face de propostas de fabricantes nacionais cujo preço final é superior ao preço do produto importado, ofertado por licitante considerado apto a participar do certame licitatório.

59. A análise técnica foi realizada pela SecexDefesa, que, primeiramente, esclareceu que em nosso sistema jurídico, o método de interpretação mais adequado é aquele que confere, entre outros princípios, máxima efetividade à Constituição Federal- CF e, em segundo lugar, às leis em sentido estrito. Portanto, a interpretação dos efeitos concretos dos normativos infralegais, como os decretos e portarias enumerados nesta consulta, deve sempre observar o critério hierárquico das normas jurídicas.

60. Sobre o Decreto 3.665/2000, está definido no art. 190 que o produto controlado que estiver sendo fabricado no país, por indústria considerada de valor estratégico pelo Exército, terá sua importação negada ou

restringida, podendo, entretanto, autorizações especiais serem concedidas, após ser julgada a sua conveniência.

61. A primeira observação sobre esse dispositivo é que apenas alguns produtos controlados terão a importação negada ou restringida: os fabricados nos país e por indústria considerada de valor estratégico pelo Exército. Como essa regra limita direitos relativos à livre concorrência e à isonomia (art. 170, inc. IV e art. 5º, caput, ambos da CF), tem-se que a regra geral é a possibilidade de importação, e a exceção é o impedimento. Portanto, o ato que define a indústria de valor estratégico deve ser devidamente motivado, transparente, público (publicidade ativa, disponível na internet) e específico.

62. Entretanto, a Portaria Normativa 620/MD/2006 inverte o espírito do decreto ao estabelecer, no art. 6º, *caput*, que a autorização para importação de armas, munições e acessórios será de forma restrita e excepcional, para casos expressos nos incisos I a V. Isto é, a regra geral de concorrência estabelecida pelo Decreto 3.665/2000 foi transformada em exceção pela portaria.

63. A Portaria 18/DLOG/EB/MD/2006, que trata de coletes à prova de balas, é ainda mais restritiva. Em seu art. 32, *caput*, está disposto que a importação de coletes à prova de balas somente poderá ocorrer quando a indústria nacional não tiver condições de atender à especificação técnica e/ou demanda desejada.

64. Portanto, para se estabelecer a abrangência e a eficácia das normas das portarias, nas hipóteses da consulta, é preciso garantir que a aquisição pela Administração pública seja eficiente, econômica, razoável, proporcional, selecione a proposta mais vantajosa para a administração pública e promova o desenvolvimento nacional sustentável.

65. Como não há precedência nos princípios constitucionais entre si, e nos princípios legais entre si, deve-se aplicá-los da forma harmônica. Isto é, é necessário equilibrar a garantia do desenvolvimento nacional com a seleção da proposta mais vantajosa para a administração pública, de maneira razoável, de modo a promover a indústria nacional com o menor efeito negativo sobre o erário.

66. A solução razoável e proporcional para o balanceamento entre o desenvolvimento da indústria nacional e a economicidade na Administração Pública está exposta na Lei de Licitações e Contratos.

67. Consta no §8º do art. 3º da Lei 8.666/93 que a margem de preferência na aquisição de produtos ou serviços produzidos no País ou produzidos e prestados por empresas brasileiras não podem ter a soma ultrapassada o montante de até 25% sobre o preço dos produtos manufaturados e serviços estrangeiros.

68. Além do critério hierárquico, que por si só seria suficiente para estabelecer o limite de 25% sobre a diferença de preços entre o produto controlado nacional e seu similar estrangeiro para fins de aplicação das restrições de importações da Portaria Normativa 620/MD/2006 e da Portaria 18/DLOG/EB/MD/2006, quando se trata de aquisições pela Administração Pública, também há o critério cronológico. Isso porque a margem de 25% foi incluída pela Lei 12.349/2010, de 15 de dezembro de 2010, ou seja, essa lei é mais recente do que as portarias, de 2006, do que o Decreto 3.665, de 2000, e do que o Decreto 6.759, de 2009.

69. Em acordo com a instrução da área técnica, resumida acima, o Ministro Relator, Vital do Rêgo, conclui:

Em conclusão, na linha do que propôs o corpo técnico da SecexDefesa, entendo que o limite de 25% relativo à soma das margens de preferência por produto, serviço, grupo de produtos ou grupo de serviços para produtos manufaturados e para serviços nacionais, estabelecido no §8º do art. 3º da Lei 8.666/93, é aplicável às aquisições pela Administração Pública de produtos controlados. Assim, quando os produtos controlados nacionais tratados pelo Decreto 3.665/2000, pela Portaria Normativa 620/MD/2006, de 4/5/2006, ou pela Portaria 18/DLOG/EB/MD, de 19/12/2006, tiverem seus preços 25% maior do que seu similar estrangeiro, considerados todos os custos de importação, não deverão ser adquiridos pela Administração Pública. Neste caso, deve ser adquirido o similar estrangeiro, desde que atendidos os critérios técnicos mínimos de admissibilidade. (Voto do Acórdão 276/2019 – TCU – Plenário).

70. Com base nesse voto, o TCU emite o Acórdão 276/2019 – TCU – Plenário, que traz, entre outros, as seguintes orientações:

9.2.1. o limite de 25%, relativo à soma das margens de preferência por produto, serviço, grupo de produtos ou grupo de serviços para produtos manufaturados e para serviços nacionais, estabelecido no § 8º do art. 3º da Lei 8.666/1993, é aplicável às aquisições pela Administração Pública de produtos controlados; e

9.2.2. assim quando os produtos controlados nacionais tratados pelo Decreto 3.665/2000, pela Portaria Normativa 620/MD/2006, de 4/5/2006, ou pela Portaria 18/DLOG/EB/MD, de 19/12/2006, tiverem seus preços 25% maior do que seu similar estrangeiro, considerados todos os custos de importação, não deverão ser adquiridos pela Administração Pública. Nesse caso, deve ser adquirido o similar estrangeiro, desde que atendidos os critérios técnicos mínimos de admissibilidade.

2.4. Representação sobre aquisição de pistolas

71. Em decorrência de dispensa de licitação para aquisição de 27.424 pistolas Cal .40 S&W, pelo valor de

R\$ 42.072.269,07, foi realizada uma representação com base no art. 113, § 1º, da Lei 8.666/1993 c/c inciso VII do art. 237 do RI/TCU, autuada no processo TC 001.323/2019-9.

72. Em resumo, foram alegadas as seguintes possibilidades de irregularidades:

- a) injustificáveis e irrelevantes requisitos técnicos das pistolas contratadas teriam restringido o universo de fornecedores aptos a apenas um: Glock;
- b) descumprimentos de regras do edital de contratação; e
- c) descumprimento do Acórdão nº 1358/2018/TCU-Plenário, que tratou de resposta a Consulta acerca da possibilidade de utilização de dispensa de licitação em caso de Intervenção Federal.

73. Após o conhecimento da representação e a realização de diligências, foi emitido o Acórdão 8290/2019-TCU-1ª Câmara, em que foi entendido que embora formalmente uma dispensa, a referida aquisição foi executada por meio de um processo seletivo similar a uma licitação, com participação franqueada a qualquer interessado e obedecendo procedimentos e etapas típicos da Lei 8.666/93, inclusive com a realização de consulta pública e com a previsão de recurso da decisão adjudicatória.

74. Então, no acórdão é esclarecido que, ao optar pela realização de processo seletivo competitivo, o gestor demonstrou preocupação em conferir lisura na aplicação do recurso público e em garantir a observância dos princípios que regem as aquisições governamentais, sendo desproporcional edesarrazoado ser prejudicado por isso com base em uma interpretação exclusivamente literal e formal do acórdão deste Tribunal.

75. Também foi ressaltado que a aquisição das referidas pistolas possibilitará o atingimento de um dos principais objetivos que justificaram a intervenção federal, que é a recuperação da capacidade operacional dos órgãos de segurança pública do Estado do Rio de Janeiro.

76. Com suporte nesse entendimento, a 1ª Câmara do TCU acordou, por unanimidade, pelo arquivamento da representação.

3. Resultados da Intervenção Federal no Rio de Janeiro

3.1. Avaliação do alcance das metas finalísticas por meio de indicadores de criminalidade

77. As metas da Intervenção Federal relacionadas à atividade finalística de segurança pública estão previstas no Objetivo Estratégico 01 do Planejamento Estratégico: Diminuir, gradualmente, os índices de criminalidade - Redução dos índices relacionados às modalidades criminosas de letalidade violenta (homicídio doloso, latrocínio, morte decorrente de intervenção policial e lesão corporal seguida de morte), roubo de veículo, roubo de rua e roubo de carga (peça 122, 26).

78. A estratégia, Metas e Indicadores de desempenho são:

Tabela 1: Estratégia, Metas e Indicadores de desempenho do Objetivo Estratégico 1

OE/01 – Diminuir, gradualmente, os índices de criminalidade		
Estratégia	Metas	Indicadores de Desempenho
1.1 - Empregar com efetividade (eficiência e eficácia) as Forças de Segurança (OSP) no cumprimento de suas missões constitucionais.	1.1.1 – Adicionalmente às metas estipuladas para o ERJ estabelecidas pelo Sistema Integrado de Metas (SIM), que inclui as modalidades criminosas de Letalidade Violenta (Homicídio Doloso, Latrocínio, Morte Decorrente de Intervenção Policial e Lesão Corporal Seguida de Morte), Roubo de Veículo e Roubo de Rua as quais possuem um gradiente de redução previsto para o ano de 2018 em relação ao mesmo período do ano anterior, na ordem de - 5%, - 8% e - 9% respectivamente, reduzir, durante o período de Intervenção Federal, desconsiderando a segunda quinzena de fevereiro, o Roubo de Cargas em	- Índices de redução de: - Roubo de Rua, - Roubo de Veículos -Letalidade Violenta (conforme o SIM); - Roubo de Cargas - Latrocínio (percentagem de redução em relação ao mesmo período do ano anterior).

	- 10% e, especificamente e o Latrocínio, em - 5% e -10%, respectivamente.	
--	---	--

Fonte: Plano Estratégico revisado – versão 2 (peça 122, p. 29).

79. Com o objetivo de não apenas avaliar a evolução dos indicadores, mas fomentar sua utilização como ferramenta de gestão, foi emitido o ofício de requisição 05 (peça 123) com o pedido da mensuração dos indicadores mensal, a partir de outubro. Assim, os indicadores foram medidos em 16/10/2018, 16/11/2018, 14/12/2018 e 31/12/2018. A medição desta última data foi importante para a avaliação do final da intervenção, e foi solicitada pelo ofício 278/2019-TCU/SecexDefesa (peça 52).

80. O resultado da avaliação dos indicadores relacionados às atividades finalísticas foi:

Tabela 2: Mensuração dos Indicadores de desempenho do Objetivo Estratégico 1.

Indicadores de desempenho	Mensuração/Data de apuração		
	16/10/2018	16/11/2018	14/12/2018
- Letalidade Violenta:	+ 5,41%	+ 2,58%;	+ 0,64%
- Roubo de Veículo:	- 9,20%	- 8,20%	- 7,67%
- Roubo de Rua:	-8,46%	- 7,07%	- 5,79%
- Roubo de Cargas:	- 18,03%	- 19,22%	- 19,60%
- Latrocínio	-	- 35,26%	-

Fonte: peça

81. A fonte primária dos índices de criminalidade no Estado do Rio de Janeiro é a autarquia Instituto de Segurança Pública (ISP), vinculada à Secretaria de Estado de Segurança Pública (SESEG), a qual divulga mensalmente os dados oficiais das modalidades criminosas. Os dados de cada mês são divulgados no 10º dia útil do mês subsequente, com base nos Registros de Ocorrência (RO) lavrados nas delegacias de PCERJ, além de informações complementares da PMERJ, e submetidas ao controle de qualidade realizado pela Corregedoria Interna da Polícia Civil (COINPOL).

82. A divulgação dos dados oficiais obedece ao previsto na legislação estadual (Decreto 36.872 de 17 de janeiro de 2005 e Resolução SSP 760 de 14 de fevereiro de 2005). Conforme consta do portal do ISP (<http://www.ispdados.rj.gov.br/Notas.html>):

As estatísticas são construídas a partir dos Registros de Ocorrência (RO) lavrados nas delegacias de Polícia Civil, além de informações complementares de órgãos específicos da Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro. As estatísticas produzidas baseiam-se na data em que foi confeccionado o Registro de Ocorrência. Dessa forma, os dados divulgados mensalmente referem-se aos registros que foram comunicados à Polícia Civil naquele mês, podendo o fato ter ocorrido anteriormente àquele mês. Ressalta-se também que a distribuição geográfica das ocorrências criminais se dá a partir da circunscrição de delegacia onde o fato ocorreu, independentemente da delegacia onde o fato foi registrado. No geral, a contabilização obedece a dois critérios distintos: para crimes contra a pessoa, tais como homicídios, lesões, e ameaças, é considerado o número de vítimas, enquanto para crimes e ocorrências contra o patrimônio, tais como roubos e furtos, é considerado o número de casos, independentemente da quantidade de vítimas em cada caso. No caso do roubo seguido de morte (latrocínio), é contabilizado o número de vítimas para o indicador de letalidade violenta e o número de casos para o total de roubos. Nos casos da extorsão mediante sequestro (sequestro clássico) e da extorsão com momentânea privação da liberdade (sequestro relâmpago), a contabilização é feita pelo número de vítimas.

83. Para tornar mais completas as informações sobre a evolução dos índices de criminalidade, foi realizada extração dos dados no site <http://www.ispdados.rj.gov.br/estatistica.html>, o que possibilitou a elaboração das seguintes tabelas:

Tabela 3: Índices de crimes em 2017.

	2017											
	JAN	FEV	MAR	ABR	MAI	JUN	JUL	AGO	SET	OUT	NOV	DEZ
Latrocínio	25	26	28	22	20	18	23	16	12	17	16	14
Roubo de carga	693	452	781	1032	1240	982	908	843	677	901	937	1153

Roubo de veículo	4206	4286	5002	4891	4596	4551	4951	4613	4316	4266	4197	4491
Roubo de rua	7098	3298	9352	12654	13833	12249	12587	12860	11171	10887	10135	9522
Letalidade Violenta	603	618	655	539	543	507	461	487	578	608	602	548

Fonte: <http://www.ispdados.rj.gov.br/estatistica.html>

Tabela 4: Índices de crimes em 2018.

	2018											
	JAN	FEV	MAR	ABR	MAI	JUN	JUL	AGO	SET	OUT	NOV	DEZ
Latrocínio	23	21	20	14	13	11	9	13	14	11	12	13
Roubo de carga	977	742	918	892	752	755	731	673	578	651	725	788
Roubo de veículo	5286	4792	5358	4656	4382	4014	3518	3910	4053	4242	4074	3812
Roubo de rua	10924	10433	11206	11049	11829	11328	10996	10831	10213	11278	10747	9786
Letalidade Violenta	654	569	643	593	583	547	555	555	511	523	529	452

Fonte: <http://www.ispdados.rj.gov.br/estatistica.html>

Tabela 5: Comparativo entre os índices de crime em 2017 e 2018.

	Ano de 2017	Ano de 2018	Diferença bruta	Diferença relativa
Latrocínio	237	174	-63	-27%
Roubo de carga	10599	9182	-1417	-13%
Roubo de veículo	54366	52097	-2269	-4%
Roubo de rua	125646	130620	4974	4%
Letalidade Violenta	6749	6714	-35	-1%

Obs: Deve-se considerar os efeitos da paralisação dos policiais civis no 1º trimestre de 2017, o que resultou em subnotificações de alguns delitos. Isto é, o resultado positivo da redução dos crimes poderia ser maior se não houvesse esse efeito.

84. Pela comparação dos dados de 2017 e 2018, tem-se os seguintes gráficos de evolução dos indicadores de criminalidade:

Figura 1: Latrocínio:

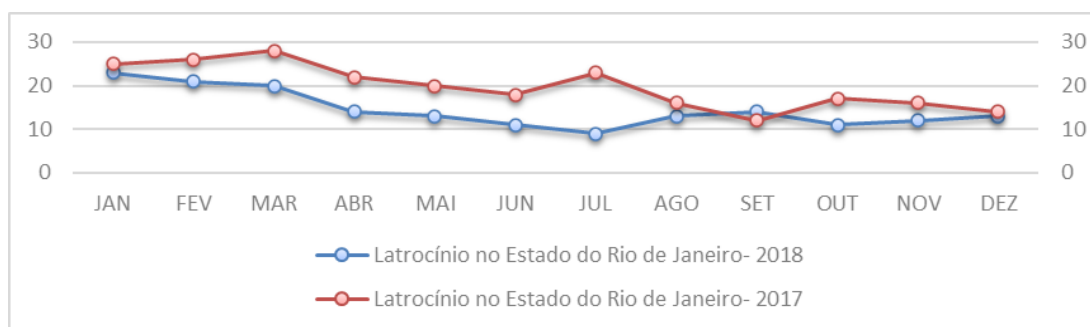
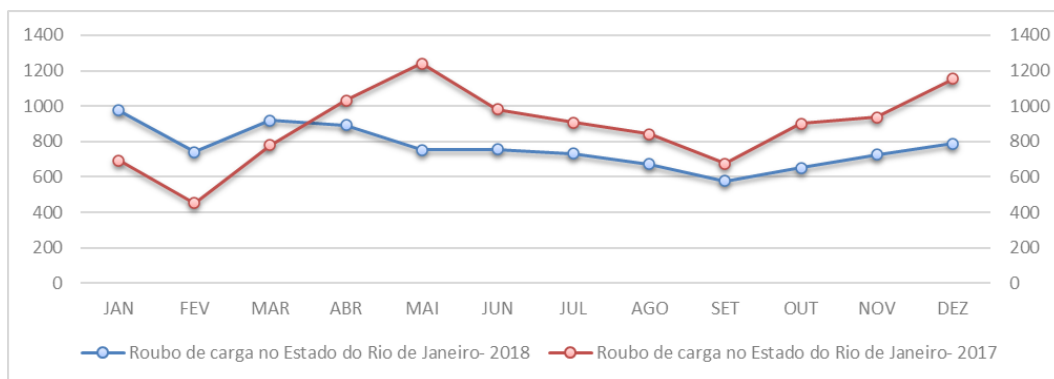
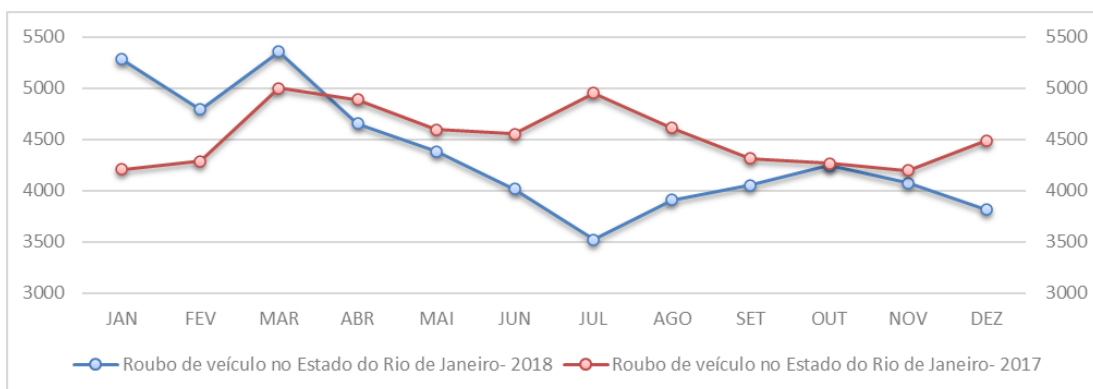
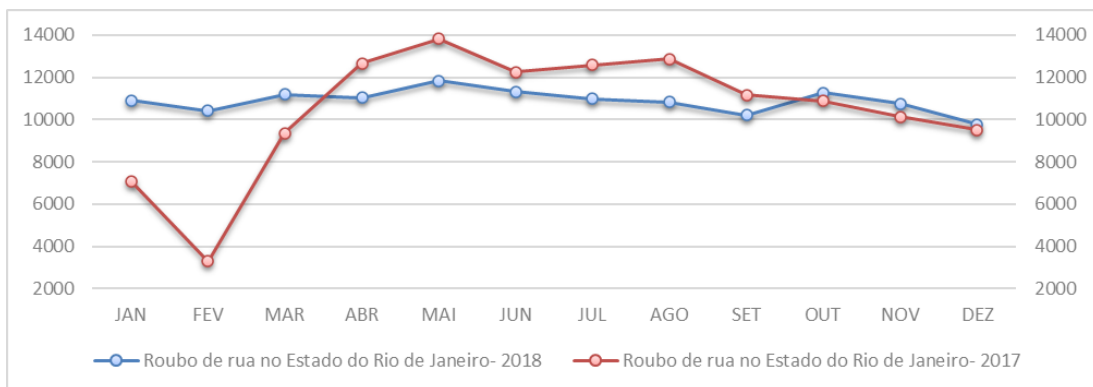
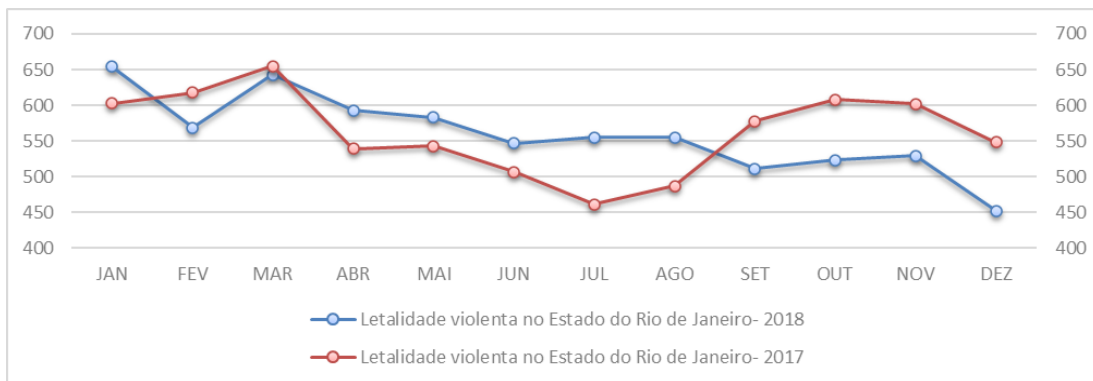


Figura 2: Roubo de carga:


Figura 3: Roubo de Veículo:

Figura 4: Roubo de Rua:

Figura 5: Letalidade Violenta:


85. Os dados de 2018 são os gráficos em azul, e os de 2017 em vermelho. Como pode ser percebido, o houve uma redução consistente ao longo de 2018 nos crimes de latrocínio, o que resultou em uma redução total de 27% ao longo do ano.

86. Resultados similares foram observados nas reduções dos crimes de roubo de carga e de veículo, com exceção dos 3 primeiros meses do ano. A exceção desses meses pode, em tese, ter sido influenciada pelas subnotificações decorrentes da paralisação da polícia civil. Quanto ao crime de roubo de carga e roubo de veículo, ao longo do ano, verificou-se uma redução de 13% e 4%, respectivamente.

87. O crime de roubo de rua apresentou diminuição entre abril e setembro de 2018. No início do ano, 3 primeiros meses, verifica-se uma grande diferença nos números de 2017 e 2018. Entretanto, a curva de 2018 é quase linear, o que implica que a grande oscilação no início da curva de deve-se à provável subnotificação decorrente da paralisação. Portanto, nesse tipo de crime, provavelmente houve um grande impacto das subnotificações causada pela paralisação da polícia civil, que, se isolado, poderia resultar em uma redução no crime de roubo de rua, ao invés do aumento de 4% registrado ao longo do ano.

88. Em relação à letalidade violenta, a redução mais expressiva foi verificada somente ao final do ano, a partir de setembro, de modo que o resultado consolidado foi uma redução de 1%.

89. Então, de maneira geral, pode-se afirmar que a Intervenção Federal no Rio de Janeiro apresentou bons resultados, com redução em todos os tipos de crimes selecionados como meta se desconsiderado o efeito claramente irregular na subnotificação de crimes de roubo de rua em 2017, causado provavelmente pela paralisação da polícia civil. Essa afirmação pode ser feita porque a curva dos crimes de roubo de rua de 2018 é praticamente linear, mas a de 2017 apresenta uma forte irregularidade nos 3 primeiros meses, que indica o efeito atípico das subnotificações.

90. Portanto, do ponto de vista dos indicadores de segurança pública, a Intervenção Federal no Estado do Rio de Janeiro entregou o que era esperado na redução dos crimes. A questão que se coloca agora é a continuidade das melhoras nos indicadores pela gestão estadual nos anos que se seguem.

91. Por isso, sobre a continuidade, torna-se evidente a importância do próximo item: Legado.

4. Avaliação do alcance das metas do Planejamento Estratégico do Legado ao Estado do Rio de Janeiro.

92. O cumprimento das metas previstas no Planejamento Estratégico está relacionado diretamente ao Legado ao Estado do Rio de Janeiro, pois se constitui em entrega de materiais e elaboração de normativos, isto é, legado tangível e intangível. Por isso a avaliação do Legado deve ser realizada conjuntamente com a análise do alcance de tais metas.

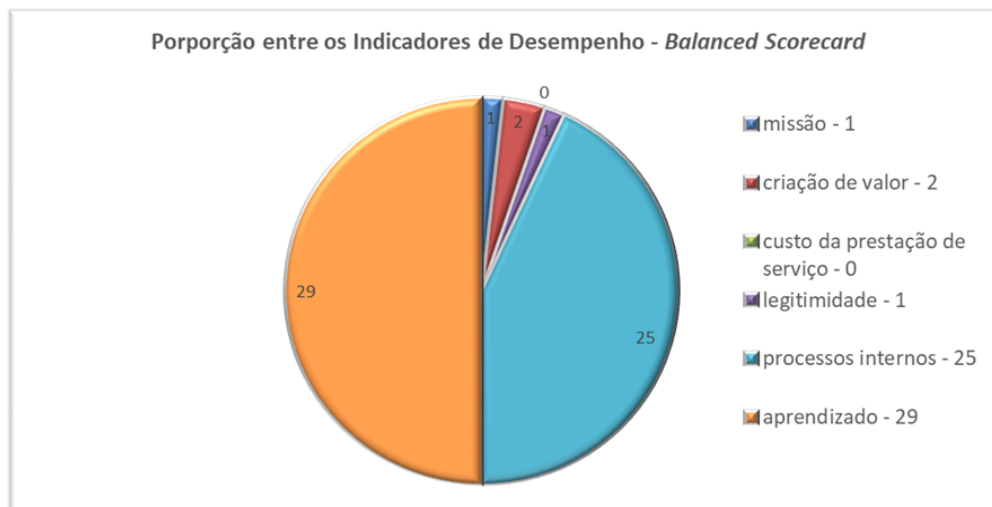
93. Conforme análise na primeira etapa da auditoria, foi concluído que os indicadores de desempenho mediam, principalmente, melhorias na eficácia, nos processos internos e no aprendizado das organizações:

Figura 6: Proporção entre os indicadores de desempenho: Efetividade, Eficácia, Eficiência e Economicidade



Fonte: 1º etapa da auditoria da Intervenção Federal

Figura 7: Proporção entre os Indicadores de Desempenho – *Balanced Scorecard*.



Fonte: 1º etapa da auditoria da Intervenção Federal

94. Como resultado da 1º etapa da auditoria, foram propostas diversas modificações nos indicadores de desempenho para que pudessem ser medidos de forma objetiva e precisa. Com isso, foi possível o acompanhamento do alcance das metas pelo gestor e a presente avaliação da progressão dos resultados.

95. Conforme analisado, verificou-se que dos 58 indicadores, 55 tratavam da eficácia, 2 de efetividade e 1 de eficiência. Tal cesta demonstrou que as metas constantes no planejamento da intervenção estavam voltadas prioritariamente para a entrega de bens e produtos, ou seja, constituem legado tangível.

96. Portanto, a presente análise deverá indicar o grau de sucesso na entrega de tais materiais.

97. Outro critério adotado na análise dos indicadores foi o do Balanced Scorecard, em que foram classificados 29 indicadores voltados ao aprendizado e cultura, 25 aos processos internos, 2 à criação de valor, 1 à legitimidade e 1 à missão.

98. Essa distribuição mostra que o alcance dessas metas implicará na melhoria das atividades internas dos órgãos de segurança pública, isto é, constituirão legados intangíveis. Tais metas, se atingidas, implicam em melhorias de processos logísticos e mudanças estruturais da gestão.

99. Deve-se lembrar que foi esclarecido na primeira etapa da auditoria que um dos aspectos positivos da distribuição desses indicadores é a proporção das metas e indicadores voltados ao aprendizado e crescimento. Isso é importante porque a política de segurança pública e seus aperfeiçoamentos decorrentes da Intervenção Federal devem ser sustentáveis, isto é, devem ser transferidos adequadamente para os gestores estaduais. Daí decorre a importância da avaliação da evolução das metas voltadas ao aprendizado, pois, se alcançadas, os órgãos de segurança pública poderão experimentar mudanças estruturais importantes que refletirão na melhora futura dos serviços prestados à sociedade.

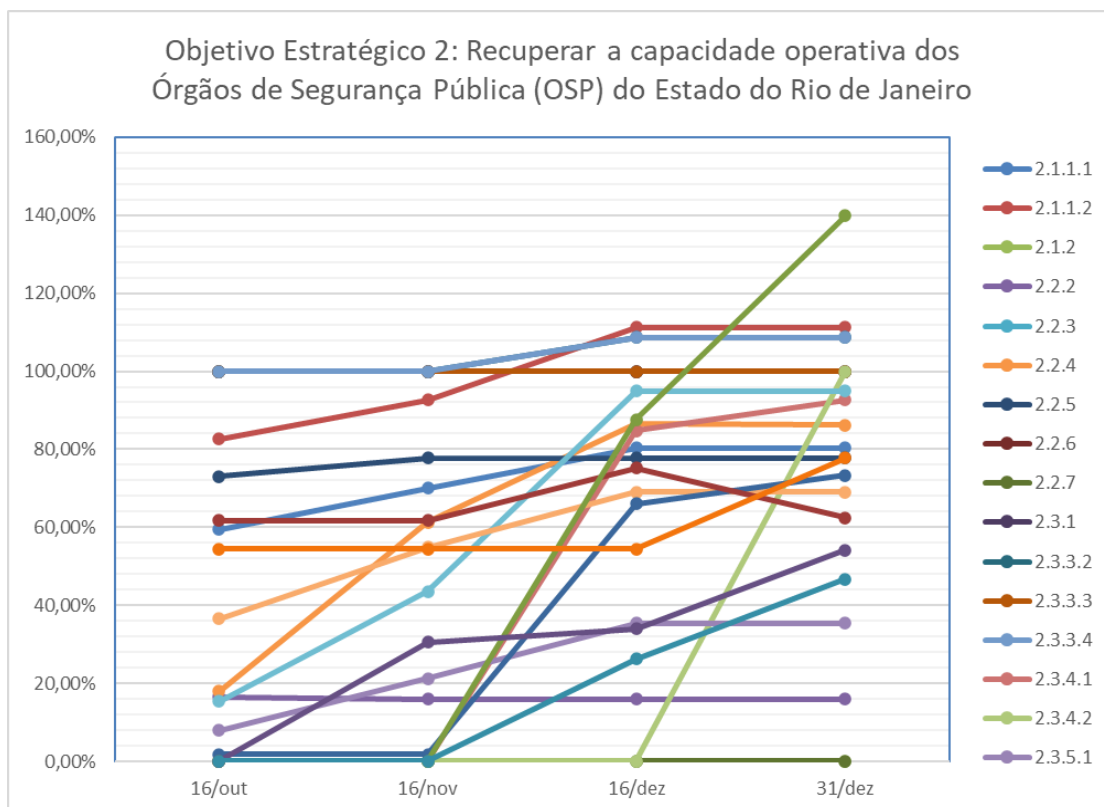
100. Compreendido como o alcance das metas do planejamento estratégico concretizam o legado, passa-se para os resultados obtidos.

101. Para a coleta da mensuração dos indicadores, foram emitidos o ofício de requisição 05 (peça 123), com o pedido do resultado dos indicadores mensais, a partir de outubro, e o ofício 278/2019-TCU/SecexDefesa (peça 52), com o pedido dos valores dos indicadores em 31/12/2019, final da intervenção.

102. Os ofícios de resposta estão na peça 124 e os resultados estão consolidados no Anexo I desta instrução.

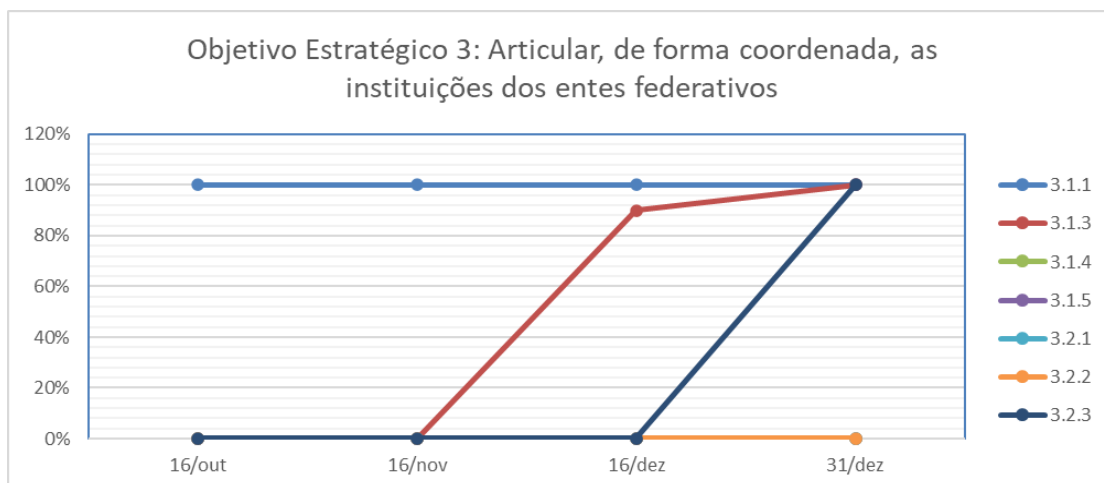
103. A fim de que se tenha uma visão da evolução dos indicadores de acordo com os objetivos estratégicos, é adequada a análise dos seguintes gráficos e tabela:

Figura 8: Evolução dos indicadores de desempenho vinculados ao Objetivo Estratégico 2.



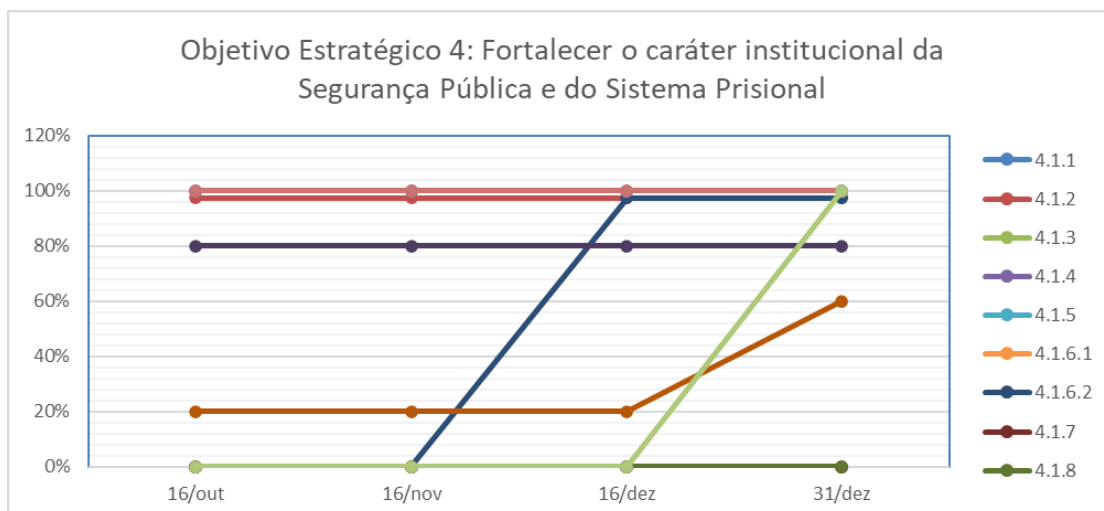
Fonte: Anexo I

Figura 9: Evolução dos indicadores de desempenho vinculados ao Objetivo Estratégico 3.



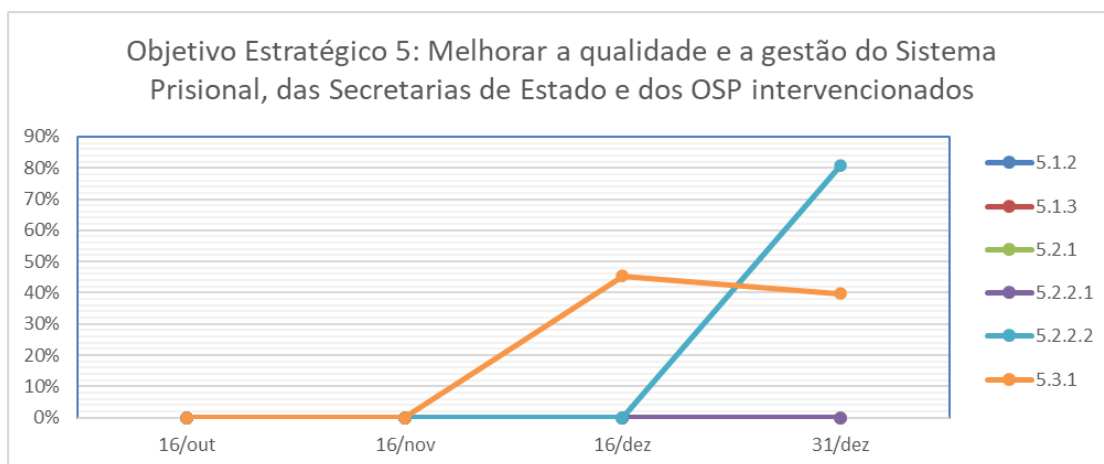
Fonte: Anexo I

Figura 10: Evolução dos indicadores de desempenho vinculados ao Objetivo Estratégico 4.



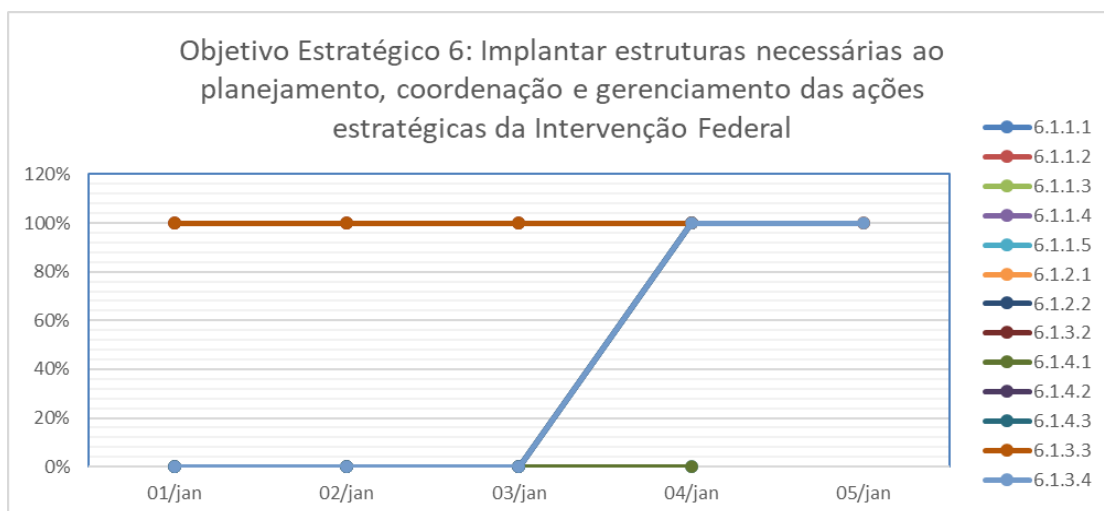
Fonte: Anexo I

Figura 11: Evolução dos indicadores de desempenho vinculados ao Objetivo Estratégico 5.



Fonte: Anexo I

Figura 12: Evolução dos indicadores de desempenho vinculados ao Objetivo Estratégico 6.



Fonte: Anexo I

104. A interpretação dos gráficos, que expõem a evolução dos indicadores, deve ser feita em conjunto com o resultado final das quantidades por eles medidas, detalhadas no Anexo I e resumidas na tabela a seguir.

105. Esses valores finais das metas medidas pelos indicadores compõem, entre outros, o legado tangível e

intangível da Intervenção Federal para o Estado do Rio de Janeiro:

Tabela 6: Valor final das metas medidas pelos indicadores de desempenho.

2.1.1.1	Número de capacitados em tropas especializadas dos OSP e da SEAP	755
2.1.1.2	Número de policiais militares capacitados para o policiamento ostensivo	2.782
2.1.2	Aprovação dos Planos de Formação, Aperfeiçoamento e Especialização Profissional nos Estabelecimentos de Ensino dos OSP e da SEAP	0
2.2.1	Quantidade de concursados aprovados empossados.	788
2.2.2	Número de profissionais de segurança reintegrados	491
2.2.3	Publicação do pagamento do Regime Adicional de Serviço (RAS)	1
2.2.4	Número de inspeções de saúde nos policiais militares afastados do serviço por motivo de saúde	2.274
2.2.5	Número de transferência de efetivo das UPP planejadas para serem rearticuladas para o policiamento ostensivo	3.300
2.2.6	Publicação do quadro de prestador de tarefa por tempo certo (PTTC) nos OSP (PMERJ e CBMERJ).	1
2.2.7	Publicação de instrumentos normativos (Projetos de Lei e Decretos) relacionados aos Planos de Carreira dos OSP (PMERJ, PCERJ e CBMERJ) e SEAP.	0
2.3.1	Número de viaturas distribuídas à PMERJ	265
2.3.2	Número de viaturas adquiridas	43.387
2.3.3.1	Número de viaturas blindadas recuperadas/emprestadas/manutenidas	3
2.3.3.2	Número de viaturas recuperadas/emprestadas/manutenidas	38
2.3.3.3	Número de viaturas blindadas recuperadas	3
2.3.3.4	Número de viaturas não blindadas manutenidas	38
2.3.4.1	Número de viaturas especiais adquiridas	177
2.3.4.2	Número de helicópteros adquiridos	3
2.3.5.1	Número de armamento inservível ou obsoleto, que foram recolhidos ou substituídos	5.886
2.3.5.2	Número de quartilheiros qualificados	37
2.3.6.1	Número de fuzis IMBEL mantenidos	588
2.3.6.2	Número de armamentos adquiridos	29.326
2.3.6.3	Número de munições letais adquiridas	1.101.300
2.3.6.4	Número de munições menos letais adquiridas	92.610
2.3.7	Número de equipamentos de Proteção Individual (EPI) adquiridos	29.539
2.3.8	Número de itens adquiridos	29.641
2.4.1	Publicação dos Planos Elaborados	12
2.5.1	Publicação dos Planos Diretores de Obras e Serviços (PDOS)	0
2.6.1	Número de materiais adquiridos	484.338
3.1.1	Publicação da Diretriz de Planejamento para as Operações das Forças de Segurança.	1
3.1.2	Publicação dos protocolos de Inteligência	2
3.1.3	Número de Prefeituras da Região Metropolitana do RJ com as quais foram estabelecidos protocolos de cooperação	20
3.1.4	Publicação dos protocolos de cooperação estabelecidos com as Polícias Federal (PF) e a Polícia Rodoviária Federal (PRF)	0
3.1.5	Publicação da reedição do Decreto que regula a fiscalização de "ferros velhos" no Estado do Rio de Janeiro	0
3.2.1	Publicação do ato que consolida a cooperação técnica para migração do Portal da Segurança para o CICC	0
3.2.2	Apresentação do Projeto de Renovação da Infraestrutura de TIC do CICC; - Apresentação do Projeto de Renovação da Infraestrutura de TIC das Secretarias de Estado e dos OSP intervencionados do Rio de Janeiro; e - Apresentação dos Projetos para o aprimoramento das ações de Comando e Controle desenvolvidas pelo CICC.	0
3.2.3	Aplicação do sistema aperfeiçoado	1
4.1.1	Publicação dos atos de substituição e reforço de pessoal das Corregedorias	0

4.1.2	Quantidade de profissionais responsáveis pelo Controle Interno da gestão orçamentária e financeira das Secretarias de Estado e OSP capacitados	39
4.1.3	Publicação de instrumentos normativos (Decreto, Instrução Normativa, Portaria e outros) relacionados à reorganização logística dos OSP (PMERJ, PCERJ e CBMERJ) e da SEAP.	0
4.1.4	Publicação de instrumentos normativos (Decreto, Instrução Normativa, Portaria e outros) relacionados à articulação das agências/órgãos de Inteligência das Secretarias de Estado (SESEG, SEDEC e SEAP) e OSP (PMERJ, PCERJ e CBMERJ) intervencionados.	0
4.1.5	Publicação do Ato regulatório	1
4.1.6.1	Publicação do ato normativo da reorganização administrativo-financeira das Secretarias de Estado e OSP intervencionados	0
4.1.6.2	Número de servidores capacitados na área administrativo-financeira das Secretarias de Estado e OSP intervencionados	147
4.1.7	Publicação do ato de inserção das Secretarias de Estado, OSP e agências usuários do CICC na sistemática de pagamento de despesas de custeio	0
4.1.8	Publicação de instrumentos normativos (Decreto, Instrução Normativa, Portaria e outros) relacionados à sistemática de compartilhamento de informações/conhecimentos das Secretarias de Estado (SESEG, SEDEC e SEAP) e OSP (PMERJ, PCERJ e CBMERJ) intervencionados	0
4.2.1	Número de visitas e inspeções realizadas em OPM e Estabelecimento de Ensino da PMERJ, DP/CORE/ACADEPOL da PCERJ e unidades do Sistema Prisional do RJ	12
4.2.2	Quantidade de viagens de instrução realizadas	2
4.3.1	Número de calendários de eventos e formaturas realizados nas datas cívicas e comemorativas nacionais, estaduais e das instituições por parte das Secretarias de Estado (SESEG, SEDEC/CBMERJ e SEAP) e OSP (PMERJ e PCERJ)	3
4.3.2	Número de participantes dos OSP e da SEAP no Curso de Liderança, a ser realizado na ECEME	30
4.4.1	Realização dos pagamentos de pessoal	1
4.5.1	Pesquisa realizada junto à população nas áreas onde foram desencadeadas as Ações de Segurança Comunitária e na Região Metropolitana do RJ	1
5.1.1	Publicação de instrumentos normativos (Projetos de Lei, Decretos, Instruções Normativas, Portarias, etc) de novas estruturas organizacionais e regimentos internos (por demanda) das Secretarias de Estado e dos OSP intervencionados	4
5.1.2	Publicação de instrumentos normativos (Projetos de Lei, Decretos, Instruções Normativas, Portarias, etc) com os Regimentos Internos (por demanda) das Secretarias de Estado e dos OSP intervencionados	0
5.1.3	Número de contratos de serviços essenciais celebrados com empresa(s) que atenda(m) às necessidades das Secretarias de Estado e OSP intervencionados	0
5.2.1	Publicação do Plano Diretor de Obras e Serviços	0
5.2.2.1	Publicação de ato regulatório do Comando e Controle no SEAP	0
5.2.2.2	Quantidade de equipamentos eletrônicos adquiridos para o Comando e Controle no SEAP	97
5.3.1	Quantidade de materiais (permanentes e/ou de consumo) adquiridos para o Sistema Prisional do Estado do Rio de Janeiro	311.174
6.1.1.1	Aprovação da estrutura regimental e do quadro demonstrativo de cargos	1
6.1.1.2	Publicação da Estrutura Organizacional e do Regimento Interno do GIFRJ	1
6.1.1.3	Quantidade de meios (pessoal e material) disponibilizado/quantidade de meios (pessoal e material) necessários para a estruturação do GIFRJ	0
6.1.1.4	Grau de alocação de recursos orçamentários federais (volume de recursos orçamentários empenhados na UG GIFRJ)/Total de recursos orçamentários destinados à Intervenção Federal	0
6.1.1.5	Desmobilização dos meios (pessoal e material) do GIFRJ	0
6.1.2.1	Ativação da estrutura do CCTI/OpEsp	1
6.1.2.2	Desmobilização dos meios (pessoal e material) do CCTI/OpEsp	1
6.1.3.1	Criação da Unidade Gestora (UG) da Intervenção Federal	1
6.1.3.2	Criação da Ação Orçamentária da Intervenção Federal	1
6.1.3.3	Elaboração e execução do Plano Orçamentário	1
6.1.3.4	Elaboração e execução do Plano de Aquisições	1

6.1.3.5	Volume de recursos orçamentários empenhados na UG GIFRJ	981.965.745
6.1.4.1	Organização de toda a documentação relativa à Intervenção Federal que servirá de base para posteriores consultas	0
6.1.4.2	Confecção e publicação do Plano de Gestão do Conhecimento	1
6.1.4.3	Confecção e publicação do Plano de Legado	1

Fonte: Anexo I

106. Pelos gráficos expostos, verifica-se que a maior parte das metas tiveram uma implementação mais significativa no último mês do ano, em dezembro. Ou seja, no encerramento da Intervenção Federal.

107. Ao se combinar a evolução dos indicadores, mostrada nos gráficos, com o resultado final das metas, exposto na tabela e no Anexo I, conclui-se que o objetivo estratégico 2, recuperar a capacidade operativa dos Órgãos de Segurança Pública (OSP) do Estado do Rio de Janeiro, foi o que apresentou maior grau de implementação, com um uma grande concentração de alcance das metas entre 60% e 100%.

108. A maior parte das metas do objetivo 2 consistiu em aquisições de materiais e em edições de normativos operacionais.

109. Já o objetivo estratégico 3 - articular, de forma coordenada, as instituições dos entes federativos – apresentou baixo grau de implementação. Dos oito indicadores de desempenho, 4 tiveram resultado 0. Isto é, 50% dos indicadores desse objetivo estratégico mostraram que não houve implementação alguma.

110. Esse objetivo é composto de metas que tratam de legados intangíveis, como protocolos e cooperações técnicas. Não obstante o baixo grau de implementação geral, deve-se observar algumas metas importantes que atingiram 100% de implementação, como a publicação da Diretriz de Planejamento para as Operações das Forças de Segurança e os protocolos de cooperação celebrados com Prefeituras da Região Metropolitana do RJ.

111. O objetivo estratégico 4 - Fortalecer o caráter institucional da Segurança Pública e do Sistema Prisional – também apresentou um grau de alcance baixo. Dos 10 indicadores de desempenho desse objetivo, 6 tiveram valor 0.

112. As capacitações de pessoal previstas neste objetivo foram bem implementadas, com o alcance de 97,5% nos dois casos proposto.

113. Já os instrumentos normativos propostos nesse objetivo, como reorganização logística dos OSP, atos de reforço do pessoal das Corregedorias, protocolos interagências e normativo de reorganização administrativo-financeiro, tiveram o indicador 0. O valor 0 indica que o indicador “publicação” de determinado normativo não ocorreu nas datas medidas.

114. Como a medição por meio de indicadores é objetiva e deve medir exatamente o que se propôs, sobe pena de ser distorcida, comentários do gestor que trazem medidas que não compõem a fórmula dos indicadores não devem ser considerados na medição. Esta observação ganha relevância quando as considerações são como “normativo em elaboração”. Isso porque “em elaboração” pode significar apenas um rascunho ou a finalização da versão final do normativo ainda não publicado, isto é, não se presta a medir a evolução de um indicador de desempenho.

115. O objetivo estratégico 5 – Melhorar a qualidade e a gestão do Sistema Prisional das Secretarias de Estado e dos OSP intervencionados – teve a pior performance. Apresentou 5 indicadores de desempenho com valor 0, dentro de um total de 7. As metas desse objetivo são, basicamente, publicação de normativos, como Regimentos Internos e Ato Regulatório.

116. Por fim, em relação ao objetivo estratégico 6 – Implantar estruturas necessárias ao planejamento, coordenação e gerenciamento das ações estratégicas da Intervenção Federal - as metas são referentes à estruturação e desmobilização da estrutura do Gabinete de Intervenção. Em regra, foram atingidas. Como não implicam em legado para o Estado do Rio de Janeiro, não há a necessidade de maiores análises.

117. Seria desejável que a entrega dos legados intangíveis, principalmente daqueles ligados aos objetivos estratégicos 3, 4 e 5, tivessem os maiores graus de implementação, pois estão intimamente ligados ao desenvolvimento institucional dos Órgãos de Segurança Pública do Estado do Rio de Janeiro.

118. Por certo que o legado tangível, materiais e equipamentos, é importante, mas não mais do que o intangível. Conforme analisado na etapa 1 da auditoria, pelo diagnóstico da segurança pública, realizado pelo próprio interventor federal, concluiu-se que urgem melhorias estruturais, solidificadas em normas jurídicas amplamente debatidas e que tenham uma rigidez equivalente à criticidade do problema, em questões

como: processos de gestão, critérios para promoção de pessoal e para nomeação para cargos de comando/gerência, medidas disciplinares, normas de gestão e de atuação da corregedoria, compartilhamento de informações com o Sistema Nacional de Informações de Segurança Pública – Sinesp, entre outros.

119. Entretanto, pelos dados acima, medidos pelos indicadores de desempenho, essas foram justamente as melhorias que tiveram os menores graus de implementação.

120. Em complemento aos legados expostos na tabela anterior, foram verificadas as entregas dos legados previstos no Plano de Legado (peça 49) e no Plano de Preparação da Transição (peça 125). Para isso, foi emitido o ofício 0278/2019-TCU/SecexDefesa (peça 52), que teve como resposta os ofícios contidos nas peças 71 a 73.

121. Assim, na peça 72, páginas 3 a 61, estão listados, e separados de acordo com órgãos de segurança pública beneficiados, vários armamentos, munições, materiais de expediente, veículos, equipamentos adquiridos pelo GIFRJ que foram destinados aos órgãos de segurança do estado do Rio de Janeiro. Da página 61 a 78 constam os equipamentos e serviços destinados às forças de segurança estaduais que foram contratados por meio de descentralização orçamentária (TED), também categorizados pelo órgão beneficiado. Todos esses bens compõem o acervo do legado tangível.

122. Nas páginas 84 a 103 da peça 72 constam 159 atos normativos que compõem o acervo do legado intangível, conforme previsto no objetivo 2.2.a do Plano de Legado. Foram listadas normas de controle, procedimentos operacionais, criação e extinção de unidades, alteração de estrutura organizacional, entre outros. Os órgãos destinatários dessas normas foram o CBMERJ, PCERJ, PMERJ, SESEG, SEAP, SEDEC, GIFRJ, TRERJ, MPERJ e outros participantes de convênio com o Estado do Rio de Janeiro.

123. Sobre os instrumentos que buscam a garantia da continuidade do legado da Intervenção Federal no sistema de segurança do Estado do Rio de Janeiro, conforme objetivo específico do Plano de Legado, item 2.2 “b”, não foram constatados documentos diferentes daqueles já citados acima. Como citado pelo GIF (peça 72, p. 112), o Projeto de Lei Orçamentária teve como foco assegurar recursos orçamentários para manutenção do legado da Intervenção Federal.

124. Para instrumentalizar a transferência da Gestão do Legado, conforme objetivo específico do Plano de Legado, item 2.2 “c”, foi celebrado um convênio com a União e o Estado do Rio de Janeiro, em 31/01/2019, com vigência até 30/06/2019, que possui como objeto empregar esforços mútuos para realizar a efetiva entrega e execução dos contratos celebrados pela União, em razão da Intervenção Federal instalada na área da segurança pública do Rio de Janeiro. O extrato do convênio consta na página 2 da peça 73.

125. Quanto aos resultados das ações emergenciais e estruturantes, que agregaram valor à área de segurança pública do Estado do Rio de Janeiro, conforme previsão de catalogação constante no objetivo específico do Plano de Legado, item 2.2 “d”, foram listados os indicadores constantes na tabela anterior, conforme consta nas páginas 73 a 77 da peça 73.

126. Em relação à elaboração de projetos de lei, um legado intangível normativo de alto nível hierárquico, foi recomendado ao Gabinete de Intervenção Federal/RJ por meio do acórdão 2358/2018-TCU-Plenário:

9.1.1. de acordo com critérios de oportunidade e conveniência, frente à complexidade que as falhas estruturais dos órgãos de segurança pública do estado do Rio de Janeiro apresentam e à criticidade e excepcionalidade da situação da segurança pública que ensejou a decretação da Intervenção Federal, apresente projetos de lei sobre segurança pública à Assembleia Legislativa do Rio de Janeiro, publique decretos, portarias, instruções normativas e outras normas com vistas a contribuir com a finalidade da Intervenção Federal de pôr termo ao grave comprometimento da ordem pública no Estado do Rio de Janeiro, de forma sustentável e perene; (grifo nosso)

127. Esse acórdão foi elaborado com base no voto do Ministro Vital do Rêgo:

25. Assim, considerando que a Intervenção Federal é uma medida excepcional, que retira a autonomia de um ente federado e que deve ser decretada em casos extremos, é de se esperar de uma medida como essa, resultados positivos sensíveis. Nesse sentido, vale esclarecer que os efeitos positivos esperados não são apenas aqueles provenientes de uma boa gestão, que poderia ser realizada por agentes estaduais, mas resultados juridicamente duradouros que permitam mitigar as falhas estruturais acumuladas por décadas nos órgãos de segurança pública e que contribuam para a situação de caos que justificou a medida excepcional.

26. Como exemplos desses resultados, podem ser citados aqueles que extraem ao máximo as atribuições conferidas pelo Decreto Federal 9.288/2018, próprias do Governador do Rio de Janeiro em relação às ações de segurança pública, como envios de projetos de lei sobre a referida temática à Assembleia Legislativa, publicações de decretos, portarias, instruções normativas, entre outros.

27. Tais normativos podem tratar de questões estruturais críticas à segurança pública do Rio de Janeiro, como processos de gestão, critérios para promoção de pessoal e para nomeação para cargos de comando/gerência, medidas disciplinares, normas de gestão e de atuação da corregedoria, compartilhamento de informações com o Sistema Nacional de Informações de Segurança Pública – Sinesp, entre outros. Penso que seja esse, talvez, o maior legado que

a Intervenção Federal em epígrafe poderá deixar para a segurança pública no estado do Rio de Janeiro, uma vez que, por meio de uma estruturação normativa adequada, lastreada em diagnóstico que contempla os problemas atuais da área, será possível mitigar as principais dificuldades de forma sustentável e duradoura, permitindo que os efeitos positivos sejam sentidos pela sociedade no médio e longo prazo.

128. Como reforço ao acórdão, foi previsto no Plano de Preparação da Transição, item 7.2.1:

7.2.1 Elaboração de instrumentos normativos (proposta de Projeto de Lei, Decreto, Instrução Normativa, Portaria, outros) previstos no PEIF. Início: 3 SET 18. Término: 28 DEZ 18.

129. Assim, para verificar a existência do projeto de lei, foi elaborado o item a.6 no ofício 278 (peça 52):

a.6. Quanto ao Projeto de Lei previsto no item 7.2.1 do apêndice único do Plano de Preparação da Transição, além de sua disponibilização prevista no item a.2 desse ofício, informar se o Projeto de Lei já foi encaminhado à Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro. Caso a resposta seja afirmativa, fornecer o documento que efetuou o encaminhamento.

130. Entretanto, não foi encontrado o Projeto de Lei que tratasse da estrutura de segurança pública, mas apenas o Projeto de Lei Orçamentária Estadual (peça 72, p.114).

131. Conforme explicado no relatório da 1ª etapa da auditoria, havia a necessidade de edição de normas de maior envergadura, de caráter mais estratégico e rígidas, voltadas para a sustentabilidade das melhorias implementadas pela intervenção, como as que visavam evitar interferências políticas indevidas na segurança pública, fator que foi apontado inclusive como ameaça no diagnóstico realizado.

132. Foi destacado que, ao receber as competências do governador do estado do RJ na área de segurança pública, o interventor Federal passou a dispor de prerrogativas para iniciar o processo legislativo de elaboração de leis e para edição de decretos. A edição de normas mais rígidas e transparentes, como são as leis e decretos, poderiam conferir maior perenidade às mudanças, dificultando-se o indesejado retorno ao *status quo* anterior com o término da intervenção.

133. Logicamente que o exercício de tal prerrogativa sofreria influência do contexto e das circunstâncias em que ocorreu a Intervenção Federal, caracterizada pelo ineditismo e pelo curto prazo de sua duração. No entanto, ele não poderia ser simplesmente desconsiderado por tais razões, dado o potencial que tem de produzir um legado mais efetivo para a segurança pública do Rio de Janeiro.

134. Constatou-se, pela reposta ao ofício 278 (peças 71 a 73), que não houve a elaboração do projeto de lei que poderia conferir maior sustentabilidade às melhorias implementadas na segurança pública do Rio de Janeiro no período da intervenção, já que o Projeto de Lei Orçamentária não possui essa finalidade.

5. Execução das despesas realizadas pelo Gabinete de Intervenção Federal

5.1. Despesas centralizadas

135. A avaliação das despesas centralizadas foi realizada com base em uma amostragem das aquisições constantes no Plano de Aquisição (peça 13). Para isso, foi escolhida uma contratação para cada grupo: Material de Consumo, Serviços e Investimentos.

136. Conforme a metodologia acima, adicionados os critérios de materialidade, criticidade e relevância, foram analisadas as aquisições de: material menos letal, fornecimento de alimentação e veículos – SUV Patamo.

137. Sobre a aquisição de materiais menos letais, foi realizada por meio de pregão eletrônico, em que foi contratada a empresa Condor e resultou no contrato 068/2018, com valor global de R\$ 1.258.414,80 e vigência de 17/01/2019 a 16/01/2020, com data de assinatura em 31/12/2018 (peça 119).

138. A fim de apontar o quantitativo do material necessário, a PMERJ encaminhou uma lista de material de consumo (Material Menos Letal) sem parâmetro que demonstrasse qual seria o quantitativo de fato a ser utilizado para atender às necessidades da Corporação. A base para o quantitativo foi a escassez generalizada e não no controle efetivo do estoque de materiais, na identificação dos itens faltantes e no consumo periódico.

139. No Ofício DIEx 306-Asse LogISecr I F/Cmdo GIF, de 17/8/2018 (peça 110, p.9), constante do pregão eletrônico 20/2018, a Secretaria de Intervenção Federal teceu considerações sobre a metodologia de cálculo adotada para a definição de quantitativos de instrumentos de menor potencial ofensivo (IMPO) a serem adquiridos para a PMERJ, ante a ausência ou insuficiência de parâmetros.

140. Segundo esse documento, a necessidade de aquisição encontra-se conectada com o Plano Estratégico (PE) estabelecido pelo Gabinete de Intervenção Federal (GIF), alinhando-se ao objetivo Estratégico (OE) 02 e atendendo o Plano de Ação 2.3.6.2. a demanda desse tipo munição estaria coerente com a missão da PMERJ, correspondendo à prioridade 7 da Lista de Prioridades (LP) apresentada pela Corporação.

141. Na metodologia empregada, o GIFRJ alegou que, devido à escassez deste material, a PMERJ vem enfrentando dificuldades para garantir o adestramento contínuo dos policiais, bem como para as ações de preservação da Ordem Pública devido às diversas manifestações populares ocorridas no Estado do Rio de Janeiro, particularmente a partir de 2013.

142. Considerando as necessidades apresentadas pela PMERJ, em sua Lista de Prioridades, a Secretaria de Intervenção Federal adotou como critério para definir a quantidade de instrumentos de menor potencial ofensivo (IMPO) a ser adquirida a classificação da quantidade considerada “razoável”, conforme informado pela Corporação. Desse modo, a quantidade de “agentes químicos e munição menos letal”, nomeados como Instrumentos com Menor Potencial Ofensivo (IMPO) considerada necessária para suprir as demandas da PMERJ foi definida conforme os quantitativos listados no ofício supracitado, considerando, ainda, o estoque então existente na corporação da PMERJ e as últimas aquisições em 2018.

143. Em síntese, a Secretaria de Administração adotou como solução para a ausência de parâmetros para definir os quantitativos necessários desse tipo de munição a necessidade de estabelecer uma “reserva orgânica” com Kits de Instrumentos de Menor Potencial Ofensivo (IMPO), com o objetivo de suprir qualquer demanda operacional e emergencial.

144. Surge como solução a formação e manutenção de um Kit de Instrumentos de Menor Potencial ofensivo (IMPO), contendo Agentes Químicos e Munição Menos Letal, em quantidades específicas, os quais serão distribuídos para as 51 Unidades Operacionais da Corporação e as 34 UPPs (Unidades de Polícia Pacificadora), totalizando 85 unidades contempladas com os referidos Kits que visam serem utilizados nos serviços ordinários da Corporação, bem como para fins de adestramento da tropa com os materiais em questão.

145. O GIFRJ considerou justificada e necessária a aquisição das munições menos letais e agentes químicos para contribuir para o alcance dos objetivos estratégicos, pois contribuiria com o objetivo da Intervenção Federal que era de pôr termo a grave perturbação da ordem pública que atinge o Estado do Rio de Janeiro.

146. Foi realizada pesquisa de mercado (peça 110, p. 44), em que foi formado preço de referência a partir da média, com mais de três preços válidos coletados, de acordo com o §1º e §2º do Art. 2º da IN SLTI/MPOG 5/2014, alterada pela IN 3/2017.

147. Como conclusão sobre essa aquisição, em relação ao planejamento das aquisições, constatou-se que precisa melhorar, pois é recomendável que os órgãos de segurança pública do Rio de Janeiro estabeleçam mecanismos de controle de estoques que evidencie a real necessidade de reposição dos itens utilizados pela PMERJ e permita a realização de novas aquisições conforme a efetiva necessidade, visando a manutenção dos quantitativos adequados ao funcionamento da Corporação.

148. Em relação à contratação de alimentação pronta (para penitenciárias), conforme item 7 da página 15 do Plano de Aquisições (peça 13), ao contrário do planejamento inicial, foi realizada com recursos estaduais. O processo decisório deu-se da seguinte forma:

149. A Secretaria de Estado de Administração Penitenciária do Rio de Janeiro solicitou ao Gabinete de Intervenção Federal que concretizasse a contratação do serviço de fornecimento de alimentação, em caráter emergencial (peça 114, p. 3), o qual possui características da essencialidade, execução de forma de contínua e de longa duração. Diante desse quadro, o GIF consultou a Advocacia Geral da União – AGU quanto à possibilidade de contratação, em caráter emergencial, do fornecimento de alimentação para os presos do sistema penitenciário estadual, tendo em vista que o Estado do Rio de Janeiro encontrava-se em regime de recuperação fiscal e não poderia garantir o emprego de recursos para honrar os contratos, em virtude da crise econômica enfrentada.

150. A AGU, por intermédio do Ofício 1251/2018/CJU-RJ/CGU/AGU, de 2/8/2018, emitiu o parecer jurídico 2696/2018/CJU-RJ/CGU/AGU (peça 114, p. 8), posicionando-se pela impossibilidade de a União assumir compromissos após o término do período de intervenção, somente sendo possível cumprir ajustes firmados no período de 16 de fevereiro a 31 de dezembro, adstritos ao escopo do Decreto 9.288/2018.

151. O mencionado parecer asseverou ainda que é vedada a aplicação de recursos destinados à intervenção para o custeio de despesas caracterizadas como serviços contínuos e de natureza comum, conforme Acórdão 1.358/2018-TCU-Plenário.

152. Constatou-se, mediante consulta ao SIAFE-RIO/SEFAZ-RJ, que existia dotação orçamentária no valor de R\$ 59.530.499,12 para o pagamento de alimentação aos custodiados, assim como havia R\$ 200.000.000,00 contingenciados no Programa de Trabalho 8227, Fonte de Recursos 100, Grupo de Despesa 3, os quais poderiam ser liberados mediante autorização do Governador do Estado do Rio de Janeiro.

153. Deste modo, o Gabinete de Intervenção Federal decidiu prestar apoio à Seap-RJ quanto ao andamento do processo de licitação E-21/108/84/2018 e encaminhamento ao Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro. Além disso, propôs ao Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro que fosse firmado Termo de Compromisso de Ajustamento de Conduta a serem assumidos pelo Gabinete de Intervenção Federal e a Secretaria de Estado de administração Penitenciária, conforme a seguir (peça 114, p.5):

Ao Gabinete de Intervenção Federal:

Determinar à SEAP a adoção de medidas saneadoras e a abertura de procedimento interno, visando à apuração das circunstâncias fáticas causadoras das ocorrências envolvendo os contratos de prestação de serviços e de alimentação aos custodiados do sistema penal;

Supervisionar, mantendo os órgãos de controle informados, as medidas adotadas pela SEAP, no que concerne à contratação emergencial dos serviços de prestação de serviços de alimentação aos custodiados do sistema penal, nos meses de novembro e dezembro de 2018;

Designar uma equipe de servidores de sua área técnica de licitações e contratos, secundada por integrantes da SEAP, para atuarem na tramitação do processo licitatório E-21/108/84/2018, perante o Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro.

À Secretaria de Estado de administração Penitenciária:

Instaurar procedimento interno visando à apuração das circunstâncias fáticas causadoras das ocorrências envolvendo os contratos de prestação de serviços de alimentação aos custodiados do sistema penal, informando ao GIFRJ os resultados obtidos e as providências administrativas decorrentes;

Adotar as medidas administrativas necessárias, baseando-se em fundamentação fática robusta do caráter emergencial, mediante documentação acompanhada de pesquisa de preços, para a contratação do serviço de alimentação aos custodiados do sistema penal, nos meses de novembro e dezembro de 2018, incluindo cláusula resolutiva nos instrumentos, relativa a seu término, após a contratação regular do serviço;

Designar uma equipe de servidores de sua área técnica de licitações e contratos para atuarem sob a supervisão do GIFRJ, na tramitação do processo licitatório E-21/108/84/2018, junto ao Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro.

154. Quanto à aquisição dos veículos tipo Pick Up (Patamo) 4x2 – transporte de presos, a PMERJ requisitou 580 unidades, indicando o preço unitário de R\$ 150.957,40, e o total de R\$ 87.555.292,00 (peça 115, p.5).

155. A metodologia para definição do quantitativo baseou-se na quantidade de viaturas que a PMERJ dispõe, no total de 1073, e na quantidade que está fora de operação por problemas diversos, no total de 616, indicando que restavam apenas 457 viaturas em condições de uso no serviço ordinário. Desse modo, seriam necessárias 616 viaturas, em que pese ter sido definido pelo GIFRJ o quantitativo de 580 viaturas tipo Patamo a ser adquirido. Posteriormente, houve acréscimo de mais 8 unidades, conforme Ofício DIEx 142-Coor G Lc/Dir Plj O F C/Secr Adm, EB: 00144.003410/2018-13, do Coordenador-Geral de Licitações do Gabinete de Intervenção Federal.

156. De igual forma, foram requisitados 28 veículos sedan médio, no valor unitário de R\$ 62.264,98 e total de R\$ 1.743.419,53, bem como 6 veículos sedan luxo, a R\$ 92.064,86, totalizando R\$ 552.389,16; 8 veículos tipo Pickup (patamo)-gam/pmerj, custando R\$ 150.957,00 e total R\$ 1.207.659,00; 10 veículos tipo VAN (SEAP), custando R\$ 161.750,00 e total R\$ 1.617.500,00, e 580 veículos pick-up (patamo)-pmerj, custando R\$ 150.957,00 e total R\$ 87.555.292,00. Assim, o valor total previsto no Termo de Referência para o pregão foi de R\$ 92.357.217,89 (peça 117, p.50) para o Pregão Eletrônico nº 22/2018 (peça 116, p.69).

157. Então, conforme a ata do pregão eletrônico (peça 120), a empresa vencedora do leilão para as 580 pick-up (patamo)-pmerj e para os 8 veículos tipo Pickup (patamo)-gam/pmerj foi a Toyota do Brasil Ltda, pelos valores totais, respectivamente, de R\$ 81.200.000,00 e R\$ 1.120.000,00. Já a vencedora dos 6 veículos sedan luxo foi a empresa Nissan, pelo valor total de R\$ 535.800,00, e para os 8 veículos tipo VAN, foi a empresa CNH Industrial Brasil LTDA, pelo valor total de R\$ 1.294.000,00. A aquisição dos 28 sedans médios foi cancelada na Ata.

158. Como há um total de 602 viaturas para ao Estado do Rio de Janeiro, que atualmente encontra-se com dificuldades financeiras, seria importante haver informações pertinentes à manutenção dos veículos adquiridos, para que fosse possível a realização de uma estimativa dos custos de manutenção e avaliação da viabilidade de celebração de contratos de assistência técnica pelos Órgãos de Segurança Pública beneficiados (PMERJ, PCERJ e SEAP) a terem vigência após o período de garantia dos veículos.

159. Em conclusão, as aquisições examinadas se processaram adequadamente, tendo sido justificadas pela necessidade de atender aos Órgãos de Segurança Pública do Rio de Janeiro, no período limitado pelo Decreto 9.288/2018, editado pelo Presidente da República, com amparo nos arts. 34, inciso III, e 84, caput, inciso X,

da Constituição Federal, que trata da Intervenção Federal no Estado do Rio de Janeiro com o objetivo de pôr termo ao grave comprometimento da ordem pública.

5.2. Despesas descentralizadas

5.2.1. Análise gerencial dos Termos de Execução Descentralizada

160. Um dos principais objetivos do presente processo de Acompanhamento foi fornecer orientação tempestiva ao gestor, de modo a contribuir com a administração eficiente e com a boa e regular aplicação dos recursos.

161. Com essa finalidade, em relação ao segundo objetivo dessa etapa do trabalho (avaliação das aquisições da Intervenção Federal), foi dada prioridade às aquisições mais críticas, isto é, com maiores vulnerabilidades quanto à legalidade das aplicações, além da observância dos critérios materialidade e relevância.

162. Assim, para a obtenção do detalhamento do planejamento das aquisições, foi solicitado em 20/08/2018, por meio do Ofício de Requisição 03-113/2018/TCU/SecexDefesa (peça 30, TC 011.305/2018-5) o Plano de Aquisições, o qual estava previsto para ser concluído em agosto de 2018 (p. 37, peça 18, TC 011.305/2018-5).

163. Nesse Plano verificou-se a existência de nove Termos de Execução Descentraliza – TED (p.8, peça 13), que foi atualizado para onze (p.1-7, peça 166).

164. Pela análise de seus termos, constatou-se que os objetos dos TEDs 4, 8, 9, 10, 11, 12, 13 e 14 eram indeterminados, pois havia um número infindável de atividades que poderiam ser classificadas como “apoio na implementação dos objetivos estratégicos traçados pelo GIFRJ”. Isto é, a descrição do objeto não permitia a caracterização precisa da ação que seria executada pela unidade descentralizada:

Objeto do TED 11: prover apoio orçamentário destinado ao emprego da Força Aérea Brasileira por meio de atividades operacionais, bem como de apoio na implementação dos objetivos estratégicos traçados pelo GIFRJ, permitindo o emprego de seus meios, em face do grave comprometimento da ordem pública no Estado do Rio de Janeiro, no escopo do Decreto nº 9.288, de 16 de fevereiro de 2018. (p.27 a 32, peça 13) (grifos nossos).

165. Ao contrário do observado, era esperado que os objetos dos TEDs mencionados trouxessem, de forma determinada, específica e precisa a descrição das atividades a serem desenvolvidas e dos bens a serem adquiridos, a exemplo dos TEDs 3, 15 e 16, que definiram de forma determinada seus objetos:

Objeto do TED 3: a aquisição de equipamentos e viaturas para uso da Segurança Pública do Estado do Rio de Janeiro, em atenção à Intervenção Federal no Rio de Janeiro, em caráter de urgência, face ao grave comprometimento da ordem pública naquela Unidade da Federação, no escopo do Decreto nº 9.288, de 16 de fevereiro de 2018.

Objeto do TED 15: ressarcimento de despesas realizadas com o consumo de peças para manutenção de armamento leve da Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro (PMERJ) pelo Batalhão de Manutenção e Suprimento de Armamento (BMSA), em atenção à Intervenção Federal no Rio de Janeiro, em caráter de urgência, face ao grave comprometimento da ordem pública naquela Unidade da Federação, no escopo do Decreto nº 9.288, de 16 de fevereiro de 2018.

Objeto do TED 16: ressarcimento de despesas realizadas devido ao fornecimento de armamentos ao Gabinete de Intervenção Federal do Rio de Janeiro para distribuição à Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro (PMERJ) e a Secretaria de Estado de Administração Penitenciária (SEAP) do Estado do Rio de Janeiro, em atenção à Intervenção Federal no Rio de Janeiro, em caráter de urgência, face ao grave comprometimento da ordem pública naquela Unidade da Federação, no escopo do Decreto nº 9.288, de 16 de fevereiro de 2018.

166. Conforme detalhado em seguida, não por acaso não foram encontrados desvios de finalidade na execução dos TEDs 3, 15 e 16. Antes, a correta definição do objeto garantiu a correta aplicação dos recursos. Já em relação aos demais TEDs, o vício na indefinição do objeto provocou diversas irregularidades, que serão analisadas neste relatório.

167. A falta de determinação dos objetos dos TEDs, além de impedir a análise acerca da adequação da utilização dos recursos orçamentários, não permite o enquadramento nas hipóteses permitidas para celebração do TED, expressamente enumeradas nos incisos do art. 12-A do Decreto 6.170/2007.

168. Dada a indeterminação do objeto, foi possível que definições idênticas ou similares fossem utilizadas para a celebração de TED com várias unidades descentralizadas diferentes: Comando Logístico (Exército), Departamento de Administração Interna (Ministério da Defesa), Comando de Operações Navais (Marinha), Estado-Maior da Aeronáutica e Comando Militar do Leste (Exército).

169. Em todos os objetos dos TEDs 4, 8, 9, 10, 11, 12, 13 e 14 havia termos genéricos e indeterminados para aplicação dos recursos, como: “bem como de apoio na implementação dos objetivos estratégicos traçados pelo GIFRJ..”, “e outras específicas em apoio à implementação dos objetivos estratégicos traçados pelo

GIFRJ...” (peça 166). No campo “análise dos comentários do gestor” desse relatório consta um resumo de todos os objetos, de maneira que o total dos recursos aplicados por meio dessas TEDs foi de R\$ 202.487.190,47 (peças 171 a 181).

170. No Plano de Aplicações (peça 41), as despesas foram classificadas pela natureza da despesa para cada TED, como: Material de Consumo (código 33.90.30), Passagens (33.90.33), Serviços (33.90.39), entre outros. Entretanto, essa classificação não supre a indeterminação do objeto, pois as ações a serem realizadas nos TEDs mencionados continuam indefinidas.

171. A gravidade do problema também foi detectada pela Secretaria de Controle Interno da Presidência da República, conforme consta no Relatório de Auditoria Anual de Contas 2018:

30. Quanto ao conteúdo dos demais Planos de Trabalhos analisados, referentes aos TED nº 8, 9, 10, 11 e 14/2018, verificou-se que a discriminação das metas foi realizada de forma geral e ampla, utilizando-se de texto padrão, sem detalhamento das aquisições previstas.

....

32. Desta forma, observa-se que todos os Planos de Trabalhos analisados, com exceção do TED nº 3/2018, apresentaram metas com detalhamento insuficiente, contrariando o contido na Diretriz nº 2/2014 do Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse - SICONV que estabelece a necessidade de discriminação de elementos mínimos permitindo a avaliação adequada da proposta e o adequado acompanhamento por parte da Unidade Descentralizadora, de forma a garantir a tempestiva e a eficaz realização da política pública.

...

36. Tendo em vista o risco decorrente da celebração de Termos de Execução Descentralizada – TED com planos de trabalho sem detalhamento suficiente das metas a serem alcançadas, o que pode prejudicar o acompanhamento da execução, orienta-se ao GIFRJ especial atenção aos procedimentos destinados a atestar a consecução dos objetivos pretendidos com a descentralização dos recursos a partir da aprovação da prestação de contas das Unidades Descentralizadas.

37. Ademais, em virtude de tratar-se de execução de políticas públicas no âmbito de Intervenção Federal na área de Segurança Pública no Estado do Rio de Janeiro, deverá ser avaliada a adequação da gestão do TED de acordo com os objetivos da intervenção. (grifos nossos)(peça 185, p. 13 e 14)

172. Devido à falta de determinação dos objetos desses TEDs, surgiu fundado receio de que os recursos orçamentários poderiam estar sendo aplicados em desconformidade com suas destinações, o que poderia caracterizar lesão ao interesse público, expressado na finalidade da aplicação do recurso orçamentário constante na Medida Provisória 825/2018.

173. Isso porque os recursos financeiros a serem utilizados nos TEDs eram provenientes do crédito extraordinário aberto pela Medida Provisória 825/2018, que destinou R\$ 1.200.000.000,00 à ação orçamentária 00QS: Ações decorrentes da Intervenção Federal no Estado do Rio de Janeiro na Área de Segurança Pública (Decreto nº 9.288/2018).

174. Conforme estipulado na Medida Provisória, os recursos da ação 00QS deveriam, obrigatoriamente, ser aplicados em ações decorrentes da Intervenção Federal no Estado do Rio de Janeiro na Área de Segurança Pública, já que essa é a determinação legal da Medida Provisória.

175. Além disso, também deveria ser observada a prioridade na aplicação desses recursos para recuperação da capacidade operativa dos órgãos de segurança pública do Estado do Rio de Janeiro, conforme estabelecido no inc. III, art. 1º do Anexo I do Decreto 9.410/2018.

176. Por isso os objetos dos TEDs deveriam especificar com precisão as atividades a serem desempenhadas e os bens a serem adquiridos, sob pena de haver um alto risco de desvio de finalidade na aplicação dos recursos da Intervenção Federal e não permitir a avaliação da adequação na utilização dos recursos orçamentários de forma preventiva, antes da concretização dos gastos.

177. Também deve-se adicionar outro fator a ser avaliado na execução dos recursos da Intervenção, que são suas atividades conjuntas com as operações de Garantia da Lei e da Ordem.

178. No âmbito do TC 011.305/2018-5, foi destacado pelo Diretor da unidade técnica (peça 57) e pelo Ministro relator (peça 59), Weder de Oliveira, que durante o período da intervenção estava vigente uma operação de Garantia da Lei e da Ordem (GLO) (medida prevista no art. 14 da CF/88), que possuía ação orçamentária própria, diversa daquela destinada à Intervenção Federal.

179. Em resumo, como explicou o Diretor, na GLO as Forças Armadas atuam com poder de polícia, desenvolvendo atividades típicas dos órgãos de segurança pública estaduais. Na intervenção do Rio, há interferência na gestão e na governança da política de segurança pública do Estado, cuja dimensão

operacional continua a cargo dos órgãos de segurança do estado, que contam com o apoio das Forças Armadas adjudicadas ao Comando Conjunto da GLO para realização de suas atividades.

180. Dessa forma, o apoio das Forças Armadas à Intervenção ocorreu de forma colaborativa, por meio do Comando Conjunto no contexto das operações de Garantia da Lei e da Ordem, as quais já contam com ação orçamentária própria para prover os recursos necessários às ações nelas previstas.

181. De acordo com essa explicação, dada a similitude das atividades, o local de suas realizações e a contemporaneidade, percebe-se que há um razoável risco de os recursos transferidos mediante TED para as Forças Armadas serem utilizados em desvio de finalidade, para suprir as ações da GLO.

182. Devido a esses riscos, que surgiram devido à imprecisão na definição dos objetos das TEDs, em 19/10/2018 o Ministro-Substituto Weder de Oliveira demonstrou sua preocupação e determinou a oitiva prevista no art. 250 do Regimento Interno do TCU:

25. Nesse contexto, a demonstração da destinação dos referidos recursos deve ser clara, transparente e completa, com vistas ao pleno atendimento do comando legal supramencionado, fato ainda não esclarecido, considerando a resposta apresentada em sede de diligência, já que as informações prestadas são vagas e não permitem concluir qual será a destinação precisa dos vultosos recursos descentralizados.

26. Compartilho, também, das preocupações do corpo diretivo da SecexDefesa. Isso, porque, considerando a falta de clareza das respostas apresentadas pelo Gabinete de Intervenção quanto a destinação dos recursos (e a respectiva aderência aos objetivos da medida interventiva) e tendo em vista que está vigente, em paralelo à Intervenção Federal no estado do Rio de Janeiro, uma operação de Garantia da Lei e da Ordem, a encargo das Forças Armadas, a qual possui recursos próprios, existe a possibilidade de que os recursos descentralizados da Intervenção venham a ser utilizados para aquisições que deveriam ser custeadas com recursos provenientes da GLO, hipótese em que, tais recursos seriam empregados fora dos objetivos da intervenção.

27. Por sua vez, considerando que os recursos já foram efetivamente descentralizados e que não há informações nos autos acerca de processos de aquisição já em andamento no âmbito dos órgãos beneficiados pelas transferências de recursos, entendo que, antes de serem adotadas medidas de cautela, cabe promover a oitiva prevista no art. 250 do Regimento Interno do TCU, junto ao Gabinete de Intervenção Federal, para que, no prazo de quinze dias, preste os esclarecimentos indispensáveis a afastar os indícios de irregularidades indicados na instrução de peça 57. Outrossim, autorizo também a realização da medida saneadora proposta pela unidade técnica na referida instrução. (peça 59, TC 011.305/2018-5)

183. Para complementar os apontamentos do Ministro, vale discorrer sobre os valores gastos nas operações da GLO.

184. Em 2018, as despesas vinculadas às Operações de Garantia da Lei e da Ordem – GLO foram executadas pela Ação Orçamentária 218X, conforme o quadro abaixo:

Tabela 7: Despesas vinculadas às Operações de Garantia da Lei e da Ordem – GLO em 2018.

Ação Orçamentária	Grupo de Despesa	Dotação Atualizada (R\$)	Despesas Empenhadas (R\$)	Despesas Liquidadas (R\$)	Despesas Pagas (R\$)
218X – Operações de Garantia da Lei e da Ordem	Investimentos	36.636.144,00	36.623.172,69	11.711.601,25	11.644.180,76
	Outras Despesas Correntes	176.544.574,00	175.475.071,56	112.928.310,46	111.151.118,55
	Total	213.180.718,00	212.098.244,25	124.639.911,71	122.795.299,31

Fonte: Siafi 2018, mês de lançamento 013/2018

185. Verifica-se que o total da Dotação para a Ação Orçamentária 218X- Operações de Garantia da Lei e da Ordem foi de R\$ 213.180.718,00, um valor muito próximo ao total das descentralizações efetivadas mediante as TEDs, R\$ 239.523.691,72 (peças 171 a 181).

186. Isto é, o total de recursos descentralizados pela Intervenção Federal mais do que dobrou o orçamento voltado para atividades tipicamente policiais a serem realizadas pelas Forças Armadas, mas com um diferencial: As operações da intervenção estavam restritas no território do Estado do Rio de Janeiro, enquanto as ações da GLO poderiam ser executadas em qualquer estado do Brasil (com a devida autorização normativa).

187. Em resposta à oitiva mencionada acima, em que foram solicitados detalhamentos das despesas executadas mediante os TEDs, os gestores enviaram:

- Ofício nº 2386-Asse Ctr Intr/Cmdo GIF (peça 15);
- Ofício nº 209-Asse Ctr Intr/Cmdo GIF (peça 16) e,
- Ofício nº 26128/CISET-MD (peça 17).

188. Nessas respostas foram constatados os indícios de desvio de finalidade decorrentes das indefinições dos objetos dos TEDs. O primeiro deles consistiu em contratos com vigência após o período da Intervenção Federal. Houve casos em que os contratos apresentaram como objeto manutenções, com vigência até o final do ano 2019 e 2020. Isto fez surgir o risco da contratação de serviços contínuos com prazo de execução em período posterior ao fim da Intervenção Federal, o que configuraria desvio de finalidade e inobservância às orientações contidas na resposta à consulta formulada a este Tribunal pelo Interventor (TC 015.982/2018-1).

189. Os contratos nessa condição foram:

Tabela 8: Contratos, com vigência no ano de 2019 e seguintes, suportados por recursos de TEDs provenientes da ação orçamentária da Intervenção Federal que apresentaram como objeto manutenções.

Número de Referência	UG	Serviço/material	Valor (R\$)	Vigência do Contrato	Data de entrega do material/serviço	Página da Peça 20
1	160303	contratação de serviço técnico para implantação da nova infraestrutura do comando militar do leste	1.269.554,78	30/01/2019	30/01/2019	7
2	160299	aqs de mat permanente de infraestrutura da 2ª seção do cml.	736.171,00	01/01/2019	01/01/2019	7
3	120645	manutenção preventiva e corretiva em sistema de detecção	154.170,29	13/11/2019	sem previsão	17
4	120038, 120195	combustíveis e lubrificantes automotivos	499.997,31	13/09/2019	3 dias úteis	19
5	120062	manutenção / reforma predial (várias contratações enumeradas)	65.000,00	08/10/2019; 20/06/2019; 05/11/2019;	15/12/2018; 24/11/2018	34
6	120062	poda de arvores, com limpeza de galhos secos	361.999,72	05/11/2019	24/11/2018	35
7	120038	manutenção aeronave - avião / helicóptero / ultraleve	366.039,01	24/10/2019	24/11/2018	42
8	160094	serviços em itens reparáveis de aviação atender ctr 118/2015 - airbus helicopters	4.323.000,19	3/12/2020	sob demanda	59
9	160069	aquisição de combustível	1.453.557,50	não informado	não informado	61

		automotivo				
		TOTAL	9.229.489,80			

Fonte: peça 20.

190. Outro indício de desvio de finalidade na aplicação dos recursos foi a realização de despesa por unidade militares fora da área sob Intervenção Federal, estado do Rio de Janeiro.

191. Uma explicação possível para essa ocorrência é que algumas das organizações identificadas são responsáveis por apoio aéreo, tipo de atividade que poderia ser realizada à distância.

192. No entanto, por sensatez, foi necessária a análise de atividades realizadas por cada uma dessas unidades em apoio à Intervenção Federal, de modo a não restar dúvidas quanto à vinculação das despesas executadas pela ação orçamentária 00QS com os trabalhos da Intervenção Federal.

193. As unidades militares foram:

Tabela 9: Despesas executadas em unidades militares fora da área sob Intervenção Federal.

Número de Referência	UG	Nome da UG	Exemplo de Serviço/material contratado	Recurso recebido por Dotação da ação 00QS
10	120628	Grupamento de Apoio de Belém	Material para manutenção de veículos e para proteção e segurança	R\$ 227.164,90
11	120633	Grupamento de Apoio de São Paulo	Implantação de sistema para gestão de frota, manutenção e reforma predial, poda de árvores	R\$ 426.999,72
12	160518	Base de aviação de Taubaté	Aquisição de equipamentos de Vídeo Wall, material de consumo, manutenção, alimentação	R\$ 293.488,77
13	160098	Base Administrativa do Cmdo de Op Especiais	Alojamentos, instalações sanitárias, salas de planejamento, reuniões e instrução, estandes de tiro	R\$ 711.959,24
			TOTAL	R\$ 1.659.612,63

Fonte: peça 104 e SIAFI/2018.

194. Também foi levantado como indício de desvio de finalidade a ser investigado o alto número de despesas inscritas em restos a pagar não processados provenientes da ação orçamentária da Intervenção Federal.

195. Regulada legalmente pelos art. 36 e 37 da Lei 4.320/64, a inscrição de despesas em restos a pagar não processados refere-se àquelas que não passaram pela fase de liquidação. Isto é, são despesas para as quais o objeto ou serviço adquirido não foi entregue, embora tenha sido contratado.

196. Era esperado que todos os serviços e objetos contratados por meio de TEDs fossem entregues durante o período de vigência da Intervenção Federal, ano de 2018, salvo algumas exceções, como bens com entrega atrasada destinados às forças de segurança estaduais, com o objetivo de equipá-las.

197. Mas quanto às unidades militares externas ao Gabinete de Intervenção Federal executoras dos recursos descentralizados, que não tinham bens a entregar às forças policiais, não havia a expectativa de que, após o fim da Intervenção Federal, em 2019 e em diante, recebessem bens e serviços com pagamentos derivados da ação 00QS.

198. No entanto, constatou-se o contrário. Conforme a tabela abaixo, verifica-se que muitas das provisões provenientes de destaques da ação orçamentária 00QS foram inscritas em restos a pagar não processados em 2019, o que representa o valor de bens e serviços que foram ou serão entregues em 2019, ou até mesmo em anos posteriores, em unidades militares externas ao Gabinete de Intervenção Federal.

199. Pelo SIAFI 2018, o GIF/RJ descentralizou para órgãos externos (destaque) R\$ 224.655.040,95. Desse total, R\$ 114.935.440,97 se referem a despesas inscritas em restos a pagar não processados, isto é, 51,16%. O detalhamento consta na tabela abaixo:

Tabela 10: Despesas da ação orçamentária da Intervenção Federal inscritas em restos a pagar não processados em 2019 executadas por unidades externas ao GIF/RJ

Número de Referência	UG	Nome da UG	Provisão Recebida (SIAFI 2018) R\$	Inscrição em Restos a Pagar não Processados (RPNP) (SIAFI 2019) R\$	Proporção da despesa inscrita em RPNP
14	110001	secretaria de administracao/pr	639.282,60	221.838,76	34,70%
15	120195	centro de aquisicoes especificas	17.366.233,52	8.670.796,52	49,93%
16	120623	grupamento de apoio dos afonsos	159.140,00	159.140,00	100,00%
17	120628	grupamento de apoio de belem	227.164,90	108.480,79	47,75%
18	120633	grupamento de apoio de sao paulo	426.999,72	384.537,06	90,06%
19	120645	grupamento de apoio do galeao	1.219.133,68	507.477,95	41,63%
20	160069	comando logistico	10.830.217,80	6.508.412,52	60,09%
21	160094	comissao do exercito brasileiro em washington	73.105.051,14	39.038.806,86	53,40%
22	160098	base administrativa do cmnd de op especiais	711.959,24	562.955,29	79,07%
23	160108	12 batalhao de infantaria	449.670,34	419.201,66	93,22%
24	160116	17º batalhao logistico leve	1.098.436,70	1.098.436,70	100,00%
25	160126	11º batalhao de infantaria de montanha	601.041,81	475.865,49	79,17%
26	160238	base de apoio logistico do exercito	182.411,92	48.000,00	26,31%
27	160244	comando de artilharia divisionaria da 1 de	713.532,41	505.354,29	70,82%
28	160247	32º batalhao de infantaria leve	651.364,40	629.650,19	96,67%
29	160251	batalhao escola de comunicacoes	994.445,09	0,00	0,00%
30	160252	1º batalhao de engenharia de combate	1.567.125,94	582.308,08	37,16%
31	160253	1 batalhao de guarda	382.593,98	32.161,29	8,41%
32	160254	1 batalhao de infantaria motorizado (es)	2.193.609,08	876.807,67	39,97%
33	160255	1 batalhao de policia do exercito	567.891,64	66.001,59	11,62%
34	160263	11 grupo de artilharia de campanha	531.525,54	303.155,94	57,04%
35	160265	15º regimento de cavalaria mecanizado (escola)	1.352.022,25	1.172.586,74	86,73%
36	160267	2 batalhao de infantaria motorizado (es)	838.680,86	292.465,68	34,87%
37	160272	21 grupo de artilharia campanha	2.236.970,48	1.229.891,21	55%
38	160274	25 batalhao logistico (es)	3.150.492,98	1.134.613,32	36%
39	160277	31 grupo de artilharia de campanha (es)	837.111,76	184.754,28	22%
40	160279	57 batalhao de infantaria motorizado (es)	1.649.465,67	315.461,48	19%
41	160295	cmdo grupamento unid.escola/9º bda inf mtz	1.920.937,72	240.577,64	13%
42	160296	comando brigada infantaria paraquedista	6.283.301,05	2.111.648,53	34%
43	160297	comando da 1 divisao de exercito	1.957.344,58	1.238.145,51	63%
44	160299	comando do comando militar do leste	6.621.777,88	1.643.103,60	25%
45	160304	batalhao manutencao e suprimento de armamento	3.159.655,20	3.088.642,12	98%

46	160329	batalhao central de manutencao e suprimento	4.065.764,64	3.808.891,74	94%
47	160456	22 batalhao logistico leve	309.855,00	309.855,00	100%
48	160462	comando da 12 brig.de infant.leve (aeromovel)	569.862,70	509.636,50	89%
49	160463	2º batalhao logistico leve	1.050.682,03	1.050.682,03	100%
50	160466	comando 11 brigada infantaria leve (glo)	620.219,47	493.946,63	80%
51	160471	37º batalhao de infantaria leve	92.583,99	14.170,39	15%
52	160472	5 batalhao de infantaria leve	652.754,06	386.103,18	59%
53	160474	4 batalhao de infantaria leve	678.790,80	596.543,80	88%
54	160478	13º regimento de cavalaria mecanizado	308.779,31	246.405,89	80%
55	160498	2º batalhao de infantaria leve	603.933,44	425.824,06	71%
56	160518	base de aviacao de taubate	293.488,77	157.490,61	54%
57	731000	comando do material de fuzileiros navais	4.558.917,66	169.131,60	4%
58	770100	comissao naval brasileira na europa - londres	83.941,00	791.576,69	943%
59	771000	diretoria de abastecimento da marinha	27.337.000,00	27.337.000,00	100%
60	771300	centro de obtencao da marinha no r.j.	5.935.638,46	2.017.097,12	34%
61	780000	comando de operacoes navais	202.279,28	49.975,00	25%
62	781000	comando do 1.districto naval	2.778.287,36	521.911,23	19%
63	781100	comando do grupamento de patrulha nav. do sud	529.091,60	228.696,28	43%
64	791180	base aerea naval de sao pedro da aldeia	1.249.940,14	249.940,14	20%
65	791181	centro de intend. da marinha em s.pedro da al	121.657,91	121.657,91	100%
66	791800	base naval do rio de janeiro	236.195,54	84.691,66	36%
67	795180	base de fuzileiros navais da i. do governador	2.350.512,14	995.342,12	42%
68	795380	base de fuzileiros navais da ilha das flores	1.414.432,37	400.806,92	28%
69	795400	batalhao de operacoes especiais de fn	866.762,52	61.839,87	7%
70	795500	base de fuzileiros navais do rio meriti	2.996.738,53	498.623,36	17%
TOTAL			203.895.418,00	115.157.279,73	56%
TOTAL excluída a Presidência da República			203.256.135,40	114.935.440,97	57%

Fonte: SIAFI 2018 e 2019.

OBS1: Não constam na tabela as unidades gestoras que não inscreveram despesas em restos a pagar não processados, que correspondem a um total de R\$ 21.398.905,55.

OBS2: Esta tabela se refere às despesas executadas de modo descentralizado. A parcela de recursos inscritos em restos a pagar não processados diretamente pelo GIF/RJ foi de R\$ 920.748.561,89, de um total de R\$ 974.705.676,45 (dotação diminuída das provisões e destaques), isto é, 94,46%.

200. Em relação a esses indícios de desvio de finalidade, é importante destacar que compete ao gestor que descentralizou os recursos (Interventor Federal) o acompanhamento e avaliação da execução do objeto das TEDs. Assim, se houver desvios, deverá realizar procedimentos tempestivos para corrigi-los.

201. Para instrumentalizar esse dever, o gestor que descentralizou os recursos deve cobrar mensalmente das unidades descentralizadas os envios de relatórios parciais de avaliação de resultados, bem como verificar os casos em que unidades que receberam recursos os inscreveram em restos a pagar.

202. Essas obrigações constam nos Termos de Execução Descentralizada:

1. Compete à Unidade Descentralizadora:

(...)

e) acompanhar e avaliar a execução do objeto deste Termo, inclusive designando servidores especificamente para esse fim, **informando à unidade descentralizada quando forem detectadas ocorrências de eventuais desvios;**

(...)

2. Compete à unidade Descentralizada/Executora:

- a) promover a execução do objeto deste Termo de Execução Descentralizada na forma e prazos estabelecidos;
- b) receber, movimentar e aplicar os recursos discriminados **exclusivamente na consecução do objeto deste Termo** respeitando a forma e prazo estabelecidos, respeitada fielmente a classificação funcional programática;
- c) zelar pela regular aplicação dos recursos recebidos e assegurar a conformidade dos documentos, informações e demonstrativos de natureza contábil, financeira, orçamentária e operacional;
- (...)
- f) **informar à unidade descentralizadora o valor total a ser inscrito em restos a pagar** até o décimo dia útil que antecede o encerramento de cada exercício financeiro
- (...)
- h) devolver os saldos dos créditos orçamentários descentralizados e não empenhados, bem como os recursos financeiros não utilizados, ou ainda, o valor integral transferido, em caso de inexecução do objeto em até quinze dias antes da data limite para emissão de empenhos estabelecida anualmente pelo Decreto de Programação Orçamentária e Financeira do correspondente exercício financeiro, conforme determina o art. 28 do Decreto 93.872/86.
- (...)
- l) a unidade descentralizada deverá enviar à unidade descentralizadora os **Relatórios Parciais** de Avaliação de Resultados (Anexo I), **mensalmente**, a partir da data de celebração deste TED; (grifos nosso). (peça 22, p.75).

203. Assim, com objetivo de verificar as medidas de acompanhamento e controle adotadas pelo gestor para avaliar a regularidade dos TEDs, na forma prevista nos referidos instrumentos de descentralização e de conferir ao gestor a oportunidade de sustar os processos de execução de despesa viciados por desvio de finalidade e de corrigir eventuais desvios, foi emitida diligência para o Gabinete de Intervenção Federal com a relação de todas as despesas com indícios de desvio de finalidade enumeradas acima (peça 42).

204. Fornecida a relação, nesse documento foi perguntado ao gestor se foram detectadas ocorrências de eventuais desvios na execução dos Termos de Execução Descentralizada, conforme verificações previstas nos itens 1.e das TEDs (1. Compete à Unidade Descentralizadora: e) acompanhar e avaliar a execução do objeto deste Termo, inclusive designando servidores especificamente para esse fim, informando à unidade descentralizada quando forem detectadas ocorrências de eventuais desvios;) Caso positivo, solicitou-se a descrição das ocorrências e informação das providências tomadas para sanar as eventuais irregularidades (peça 42, p.6).

205. Além disso, na diligência foram solicitadas explicações quanto à vinculação das despesas enumeradas com as atividades da intervenção.

206. Como resposta (peça 90, p.2), o gestor informou que as justificativas sobre os indícios de irregularidade nas despesas contidas na relação fornecida pelo TCU ainda estavam sob análise em relatórios finais, sem a necessidade, até o momento (12/06/2019), de instauração de qualquer procedimento administrativo para apuração de ocorrências de dano ou outra ilegalidade decorrente do descumprimento das cláusulas do Termo de Execução Descentralizada.

207. Sobre a ocorrência de eventuais desvios, adicionou que diante das informações prestadas pelas UG Descentralizadas através de seus relatórios parciais, não foi possível, em um primeiro momento, detectar ocorrências de eventuais desvios na execução dos TED. Ressaltou que, ao longo do período de vigência dos TED, foram feitos alguns registros de ocorrências pelos gestores responsáveis, mas que não remeteram a desvios de finalidade, como poderia ser observado nos documentos anexados à resposta.

208. Entretanto, a análise dos documentos anexados à resposta aponta o contrário do afirmado pelo gestor, ou seja, que houve diversos desvios de finalidade na aplicação dos recursos dos TED (peças 88 a 91, com anexos não digitalizados).

209. Para a execução das análises, devido ao grande tamanho das planilhas, optou-se por inseri-las no anexo III (O anexo III substitui a peça 144, que deve ser desconsiderada). As análises contidas na peça estão divididas conforme as tabelas Tabela 8, Tabela 9 e Tabela 10. Nas tabelas do Anexo III, para cada despesa há um campo que contém o exame da justificativa do gestor em relação ao indício de irregularidade. Com base na análise foi apontado se a despesa ocorreu com desvio de finalidade ou se a finalidade alegada pelo gestor (peças 88 a 91) está de acordo com a Medida Provisória 825/2018.

210. Como há centenas de notas de empenho emitidas com lastro nas TEDs, a análise individual das despesas inviabilizaria o presente acompanhamento dado a alta pulverização das despesas. Essa fragmentação fica evidente pela análise das despesas da ação orçamentária da Intervenção Federal inscritas em restos a pagar não processados em 2019. Elas foram executadas por 23 unidades gestoras, que emitiram mais de quinhentas notas de empenho.

211. Por isso, as análises individuais dessas despesas em relação à finalidade contida na Medida Provisória 825/2018 foram realizadas sobre uma amostra de cinquenta operações (até o número de referência 22 da

Tabela 10, o que representou 104, 6 milhões de um total de 203,2 milhões), número suficiente para a elaboração das classificações gerenciais seguintes. Quanto às eventuais responsabilizações, ficarão restritas à amostra.

212. A classificação gerencial foi baseada nos motivos que causaram os desvios de finalidade. Para cada despesa apontada com desvio de finalidade no Anexo III desse relatório, foram atribuídos, além da análise da justificativa, a espécie de desvio observado.

213. As espécies de desvio foram:

- 1- serviço contratado para atender à necessidade ordinária da Força Armada, independentemente da Intervenção Federal;
- 2- atividade relacionada à GLO, que possui ação orçamentária diversa da ação da Intervenção Federal;
- 3- reforma de instalações permanentes fora da área sob Intervenção Federal, e que não se desgastam pela utilização durante poucos meses;
- 4- aquisição de bem permanente necessário à atividade regular da Força Armada, independentemente da existência da Intervenção Federal, e que não se desgasta pela utilização por poucos meses;
- 5- aquisição de bens permanentes que foram entregues para unidades militares fora da área sob Intervenção Federal e que não se desgastam pela utilização durante poucos meses;
- 6- aquisição de bem permanente para Força Armada com entrega após o final da Intervenção Federal (fase de liquidação) e,
- 7- posse e a propriedade de bens permanentes necessários para o combate ao crime no Estado do Rio de Janeiro permaneceram com as Forças Armadas ao invés de terem sido transferidos para o Estado do Rio de Janeiro.

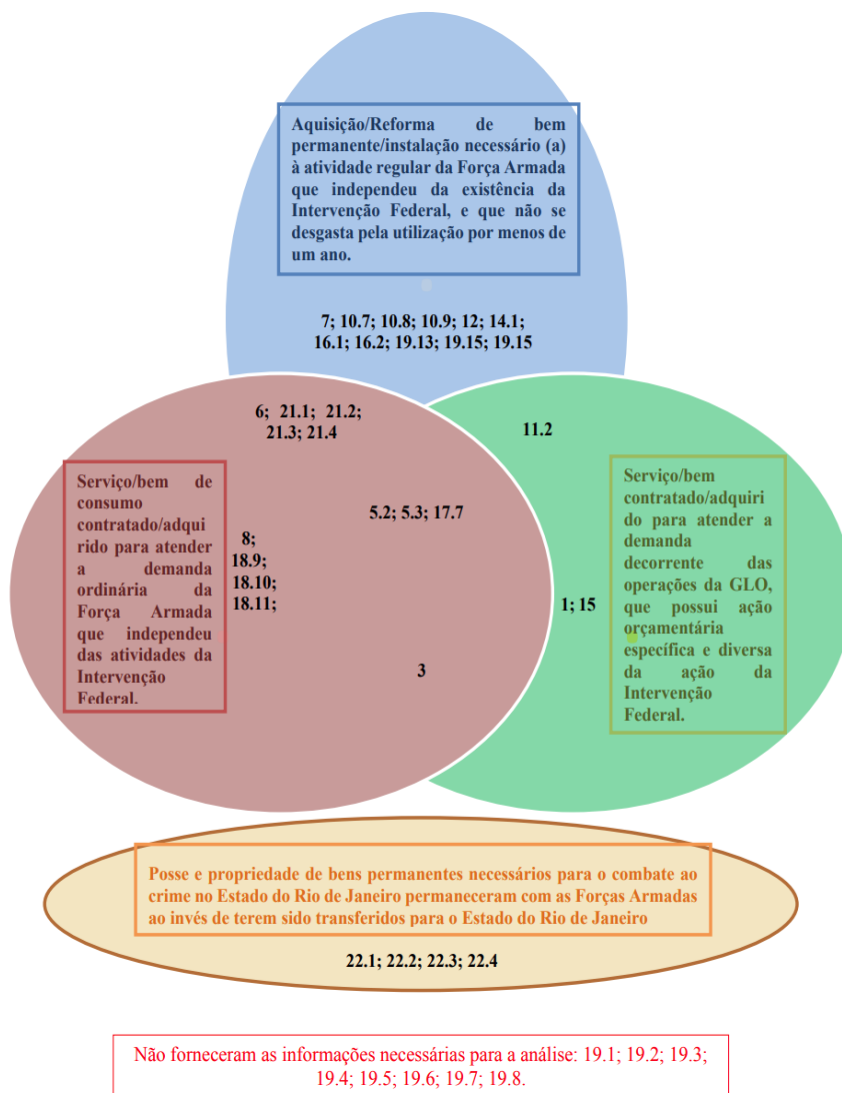
214. Por vezes ocorreram várias espécies de desvio para uma mesma despesa. Nesse caso, cada espécie foi citada na respectiva linha da despesa. Por exemplo: Para a manutenção de estande de tiro em São Paulo constou na justificativa que a estrutura atenderia a missões da GLO. Então, as espécies de desvio de finalidade para essa despesa foram:

- serviço contratado para atender à necessidade ordinária da Força Armada, independentemente da Intervenção Federal;
- atividade relacionada à GLO, que possui ação orçamentária diversa da ação da Intervenção Federal;
- reforma de instalações permanentes fora da área sob Intervenção Federal, e que não se desgastam pela utilização durante poucos meses.

215. A categorização das 6 espécies de desvio consta no Anexo III. Como a planilha é extensa, um gráfico de conjuntos demonstra com maior clareza espécies de desvios que mais ocorreram. Para simplificar a visualização, com exceção da espécie de desvio número 7, as 6 espécies foram reduzidas a 3 categorias maiores:

- 1- aquisição/reforma de bem permanente/instalação necessário (a) à atividade regular da Força Armada que independeu da existência da Intervenção Federal, e que não se desgasta pela utilização por menos de um ano;
- 2- serviço/bem de consumo contratado/adquirido para atender a demanda ordinária da Força Armada que independeu das atividades da Intervenção Federal e,
- 3- serviço/bem contratado/adquirido para atender a demanda decorrente das operações da GLO, que possui ação orçamentária específica e diversa da ação da Intervenção Federal. **(Essa possibilidade de desvio de finalidade foi antecipada ao Interventor Federal pelo Ministro Weber de Oliveira, por meio de despacho que determina oitiva, em 19/10/2018 – peça 59, TC 011.305/2018-5).**

Figura 13: Classes de desvios de finalidade na aplicação dos recursos provenientes de TEDs que foram suportadas pela ação orçamentária da Intervenção Federal.



216. De acordo com a tabela do Anexo III, os desvios de finalidade enumerados acima ocorrem nas execuções dos TEDs 8, 9, 11 e 14.

217. Sobre as proporções dos valores das despesas analisadas e aquelas em que foram constatadas desvio de finalidade de acordo com a Medida Provisória 825/2018, estão resumidas na tabela a seguir:

Tabela 11: Valor das despesas com desvio de finalidade de acordo com a Medida Provisória 825/2018 em relação à amostra das despesas analisadas.

Tabela	Valor das despesas analisadas (R\$)	Valor das despesas com desvio de finalidade de acordo com a Medida Provisória 825/2018 (R\$)	Proporção das despesas com desvio de finalidade em relação às despesas analisadas
Tabela 8- Contratos com vigência no ano de 2019 e seguintes	9.229.489,80	6.474.763,99	70,15%

Tabela 9- Despesas executadas em unidades militares fora da área sob Intervenção Federal	1.659.612,63	1.493.399,33	89,98%
Tabela 10- Despesas inscritas em restos a pagar não processados em 2019 executadas por unidades externas ao GIF/RJ	104.685.182,60	87.313.515,78	83,41%

218. Conforme exposto no Anexo III, houve despesas que, pelos indícios de desvios, figuraram em mais de uma tabela. Então, descontadas as despesas nessa situação, tem-se que o valor total da amostra auditada foi de **R\$ 113.854.156,06** e que o valor total de despesas com desvio de finalidade foi de **R\$ 93.626.550,13**, o que representa **82,23%** do valor total da amostra.

219. É importante observar que o desvio de finalidade não implica em dano ao erário, pois o serviço ou bem foi adquirido para a União, em seu benefício. Não obstante, essa falta configura ilegalidade pelo descumprimento da determinação para a aplicação dos recursos contida na Medida Provisória 825/218 que abriu o crédito extraordinário para a intervenção federal - Ação orçamentária 00QS: Ações decorrentes da Intervenção Federal no Estado do Rio de Janeiro na Área de Segurança Pública.

220. É importante frizar que essa ilegalidade macula princípios e finalidades de normas expressamente previstos na Constituição Federal, de modo que a ilegalidade é, mais precisamente, uma inconstitucionalidade.

221. Isso pode ser afirmado porque a Constituição Federal veda a transferência de recursos de uma categoria de programação para outra ou de um órgão para outro, sem prévia autorização legislativa (inc. VI, art. 167, CF/88).

222. Note-se que tal vedação é o sustentáculo do regime democrático brasileiro, já que, segundo o ordenamento jurídico, cabe aos representantes do povo, Poder Legislativo Federal, a decisão quanto às áreas e as formas em que serão aplicados os recursos públicos, isto é, a deliberação acerca do orçamento da União.

223. Então, se houver transferência de recursos de um órgão para o outro, sem a prévia autorização legislativa, o poder popular para definir a aplicação de seus próprios recursos será ineficaz e a democracia será frontalmente atingida.

224. No caso em apreço, não houve autorização legislativa para as aplicações em desvio de finalidade.

225. Tal conclusão deriva do fato de que a autorização legislativa geral para transferências estabeleceu condicionantes (Lei 13.473/2017 – Lei de Diretrizes Orçamentárias para o exercício de 2018):

Art. 7º Todo e qualquer crédito orçamentário deve ser consignado diretamente à unidade orçamentária à qual pertencem as ações correspondentes, vedando-se a consignação de crédito a título de transferência a outras unidades orçamentárias integrantes dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social.

§ 1º Não caracteriza infringência ao disposto no *caput*, bem como à vedação contida no inciso VI do *caput* do art. 167 da Constituição, a descentralização de créditos orçamentários para execução de ações pertencentes à unidade orçamentária descentralizadora. (grifos nossos).

226. A ação pertencente à unidade, GIFRJ, está definida na Medida Provisória 825/218 - Ação orçamentária 00QS: Ações decorrentes da Intervenção Federal no Estado do Rio de Janeiro na Área de Segurança Pública.

227. Portanto, a aplicação dos recursos fora das ações pertencentes à unidade orçamentária descentralizadora, no caso, ações decorrentes da intervenção federal, não foi autorizada por lei. Disso decorre que os desvios de finalidade apontados configuram inconstitucionalidade ao contrariar o inc. VI do art. 167 da CF/88, pois foram realizadas aplicações dos recursos transferidos fora das hipóteses da lei autorizadora, isto é, não houve autorização legislativa para tais aplicações.

228. Essa inconstitucionalidade e ilegalidade implicou em agressão às finalidades protetivas de vários outros dispositivos infralegais, como o Decreto 6.170/2007 e o Decreto 825/93, que buscam impedir a aplicação de recursos transferidos por meio de TED fora das ações de interesse da unidade orçamentária descentralizadora e do programa de trabalho.

229. Além da inconstitucionalidade e ilegalidade, a aplicação dos recursos em desvio de finalidade também

contraria as finalidades das normas de observância obrigatória contidas no Decreto 6.170/2017 e no Decreto 825/93:

Decreto 6.170/2007:

III - termo de execução descentralizada - instrumento por meio do qual é ajustada a descentralização de crédito entre órgãos e/ou entidades integrantes dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União, para execução de ações de interesse da unidade orçamentária descentralizadora e consecução do objeto previsto no programa de trabalho, respeitada fielmente a classificação funcional programática. (Redação dada pelo Decreto nº 8.180, de 2013) (grifos nossos) (inc. III, §1º, art. 1º, Decreto 6.170/2007).

Decreto 6.170/2007 c/c Decreto 825/93:

Art. 12-B. O termo de execução descentralizada observará o disposto no Decreto nº 825, de 28 de maio de 1993, e sua aplicação poderá ser disciplinada suplementarmente pelo ato conjunto previsto no art. 18. (Incluído pelo Decreto nº 8.180, de 2013) (Art. 12-B, Decreto 6.170/2017)

Art. 3º As dotações descentralizadas serão empregadas obrigatória e integralmente na consecução do objeto previsto pelo programa de trabalho pertinente, respeitada fielmente a classificação funcional programática. (grifos nossos) (Art. 3, Decreto 825/93).

230. Frize-se que, quanto ao desvio de finalidade caracterizado pela contratação de serviço ou bem destinado a atender a demanda decorrente das operações da GLO, que possui ação orçamentária específica e diversa da ação da Intervenção Federal, foi objeto de análise do Ministro Weber de Oliveira, no despacho que determina oitiva, em 19/10/2018. Nessa ocasião, o Interventor Federal foi alertado quanto ao risco de desvio de finalidade decorrente das indefinições dos objetos dos TEDs.

231. Portanto, caracterizados os desvios de finalidade na aplicação dos recursos dos TEDs, decorrentes de falhas na definição de seus objetos, com aviso prévio e tempestivo do TCU por meio de análise em determinação de oitiva, entende-se que a medida adequada a ser tomada por essa corte é a audiência do Interventor Federal.

232. Essa medida é recomendada devido às condutas e à culpabilidade do Interventor verificadas, bem como o nexo de causalidade.

233. As condutas foram os fatos de que o Interventor, como representante da Unidade Descentralizadora, celebrou Termos de Execução Descentralizada (TEDs 4, 8, 9, 10, 11, 12, 13 e 14) que contiveram objetos indeterminados, vagos e imprecisos. Mesmo após ter recebido o despacho do Ministro-Substituto Weder de Oliveira, de 19/10/2018, em que foi exposta a alta probabilidade de ocorrência dos desvios de finalidade na execução das TEDs, decorrente de seus objetos indefinidos, o Interventor Federal não corrigiu as falhas apontadas pelo Ministro-Substituto.

234. O nexo de causalidade está presente porque a correta determinação dos objetos dos TEDs 8, 9, 11 e 14, precisos e específicos, poderia ter impedido os desvios de finalidade na aplicação dos recursos destinados à Intervenção Federal. Nos TEDs 3, 15 e 16, que apresentaram objetos determinados, não foram constatados desvios de finalidade. O mesmo teria ocorrido para os TEDs 8, 9, 11 e 14 se o Interventor Federal tivesse corrigido os objetos desses TEDs quando comunicado das ilegalidades constatadas pelo Ministro-Substituto Weder de Oliveira.

235. Quanto à culpabilidade, na modalidade culposa, tem-se que a alta probabilidade de ocorrência dos desvios de finalidade na execução das TEDs, decorrentes de seus objetos indefinidos, eram de conhecimento do Interventor Federal e poderia ser por ele evitada, pois foi enviado ao Interventor o ofício 0999/2018-TCU/SecexDefesa (peça 61, TC 011.305/2018-5) que teve como anexo o despacho do Ministro-Substituto Weder de Oliveira, de 19/10/2018. Nesse documento o Ministro afirmou que a demonstração da destinação dos recursos das TEDs deveria ser clara, transparente e completa, mas que as informações prestadas pelo Gabinete de Intervenção eram vagas e não permitiam concluir qual seria a destinação precisa dos vultosos recursos descentralizados. Também constou do documento o aviso de que havia a possibilidade de que os recursos descentralizados da Intervenção poderiam ser utilizados para aquisições que deveriam ser custeadas com recursos provenientes da GLO, hipótese em que, tais recursos seriam empregados fora dos objetivos da intervenção.

236. Se o Interventor Federal tivesse corrigido os objetos das TEDs 8, 9, 11 e 14 logo após ter recebido o despacho do Ministro-Substituto Weder de Oliveira, os desvios de finalidade na execução das TEDs poderiam ter sido evitados.

237. Destaque-se que tais ilegalidades e inconstitucionalidade não foram meras falhas formais, mas acarretaram concretos prejuízos ao Estado do Rio de Janeiro.

238. Isso porque a Intervenção Federal foi decretada em meio ao caos na segurança pública do Estado do Rio de Janeiro, que teve sua autonomia reduzida devido à incapacidade, de, por si só, garantir segurança à população. Por isso a União assumiu a titularidade da segurança pública do Estado e forneceu recursos humanos e materiais ao Rio de Janeiro.

239. Sobre os recursos materiais, note-se que, além de ser ilegal, a precariedade da segurança pública do estado não permitiria que nenhuma parcela dos 1,2 bilhões abertos pela Medida Provisória 825/2018 fosse destinada para aparelhar as Forças Armadas, como para adquirir bens permanentes de longa duração de elevado valor (como sistemas para veículos aéreos não tripulados – aeronaves Hermes 900) ou reforma de instalações de uso regular das forças (como reforma de estande de tiro localizado no Estado de São Paulo e de alojamento no Estado de Goiás).

240. Para citar apenas um exemplo de análise contido no Anexo III, foram empenhados R\$ 14 milhões da Ação Orçamentária da Intervenção Federal para a aquisição do sistema para o veículo aéreo não tripulado – Hermes 900. Desse valor, R\$ 6,9 milhões corresponderam a serviços que sequer foram entregues no ano de 2018 (período da intervenção), ou seja, esses serviços milionários entregues em 2019 não foram utilizados para melhorar a segurança pública do Estado do Rio de Janeiro, mas para equipar as Forças Armadas com vistas à realização de atividades após o período da intervenção.

241. Não há dúvida de que os investimentos nas Forças Armadas são importantes e podem estar até mesmo aquém do necessário, pois sabe-se que é necessário, por exemplo, melhorar os alojamentos das Forças Armadas. Entretanto, o que não é correto é realizar tal reforma com as verbas destinadas à segurança pública do Rio de Janeiro, que necessitava de cada real a ele destinado, de modo a não deixar as instalações dos policiais do estado nas condições sofríveis encontradas pela equipe de auditoria durante uma inspeção *in loco*. Uma evidência concreta do mal estado foi constatada por uma inspeção *in loco* realizada pela equipe de auditoria na Unidade de Polícia Pacificadora da Babilônia/Chapéu Mangueira – Rio de Janeiro:

Figura 14: UPP da Babilônia/Chapéu Mangueira – RJ – dezembro/2018.



Fonte: equipe de auditoria

Figura 15: UPP da Babilônia/Chapéu Mangueira – RJ – dezembro/2018.



Fonte: equipe de auditoria

Figura 16: UPP da Babilônia/Chapéu Mangueira – RJ – dezembro/2018.



Fonte: equipe de auditoria

242. Durante essa inspeção, a equipe de auditoria encontrou apenas um policial na UPP, que tinha todos os assentos com estofados danificados, vidros das janelas quebrados, armários sem portas, fiações elétricas adaptadas e o bebedor praticamente inoperante, certamente com o filtro vencido.

243. As condições de trabalho observadas são insalubres e demonstra o desrespeito com que os profissionais de segurança são tratados. É importante sublinhar que essas pessoas arriscam suas vidas para combater o

crime em regiões perigosas do Estado e, no local visitado, o policial encontrava-se totalmente exposto e sem qualquer condição de reagir a ameaças de criminosos.

244. Não é exagero afirmar que caso o policial precisasse enfrentar criminosos atuantes na área, estaria se condenando à morte, pois o estado não ofereceu qualquer segurança ao profissional que atuava na UPP totalmente vulnerável.

245. A tragédia estava anunciada: No dia seguinte à inspeção da equipe do TCU (06/12/2018), um policial que patrulhava o Morro Chapéu Mangueira foi assassinado durante o serviço (<https://g1.globo.com/rj/rio-de-janeiro/noticia/2018/12/06/pm-e-baleado-durante-patrolhamento-no-morro-chapeu-mangueira-zona-sul-do-rio.ghtml>).

246. No dia após a morte do policial (07/12/2019), que trabalhava nas precaríssimas instalações acima, e a apenas 24 dias para o fim da intervenção, é anunciado o primeiro voo do Hermes 900 com link via satélite, que teve o sistema adquirido com as verbas que deveriam ter sido aplicadas nas ações da Intervenção Federal, iniciadas desde fevereiro de 2018:

Figura 17: Notícia sobre aquisição de sistema para as aeronaves Hermes 900.

AVIAÇÃO MILITAR & DEFESA

FAB amplia operacionalidade do Hermes 900

7 de dezembro de 2018 2 Leia



Redação

Em operação desde 2014, a Aeronave Remotamente Pilotada (ARP) Hermes 900 da Força Aérea Brasileira tem autonomia para até 30 horas de voo, mas sua operação era limitada a 250 km da sua base de operações, por conta da antena, que também podia enfrentar problemas como interferência e limitações por conta da geografia da área. Agora, isso mudou. Na última quarta-feira, a FAB realizou o primeiro voo do seu Hermes 900 com link via satélite. Isso torna o raio de atuação da aeronave praticamente ilimitado.

Fonte: <http://www.edrotacultural.com.br/fab-amplia-operacionalidade-do-hermes-900/>.

247. Repita-se que não se está a contestar a necessidade de modernização das Forças Armadas, mas isso não poderia ter sido realizado com os recursos destinados à segurança pública do Estado do Rio de Janeiro. Não se poderia deixar de reformar as instalações policiais para adquirir equipamentos bélicos milionários que, na melhor das hipóteses, foram utilizados nos últimos dias da intervenção (a Intervenção Federal foi finalizada em 31/12/2018), para não mencionar aqueles com entrega para as Forças Armadas após o final da intervenção.

248. Conforme detalhado no próximo item, enquanto o policial da UPP não possuía sequer um bebedor adequado, cadeira com estofado ou armário com porta, foram adquiridos, pelo Exército, alimentos de luxo, como camarão, bacalhau e torta holandesa a um custo de R\$ 319.549,30. Isto é, não é razoável gastar centenas de milhares de reais para adquirir alimentos supérfluos para o Exército ou equipamentos bélicos

milionários para as Forças Armadas enquanto as instalações das forças policiais estavam em situação degradante. O problema aumenta quando se verifica que tais verbas eram destinadas para a melhoria das forças policiais do Estado do Rio de Janeiro, não das Forças Armadas.

249. Não é plausível esperar melhoras substanciais na segurança pública do Rio de Janeiro enquanto não forem proporcionadas condições mínimas de trabalho para os policiais e demais profissionais de segurança do estado.

5.2.2. Análise específica de cada Termo de Execução Descentralizada

250. A análise gerencial teve por objetivo expor uma visão geral das principais causas de desvios de finalidade na aplicação dos TEDs. Para isso, as análises foram realizadas sobre amostras, independentemente das materialidades das despesas, de modo a não enviesar a conclusão geral, bem como constou no Anexo III exames quanto à adequação das justificativas para a realização das despesas. Assim, constam na peça análises das despesas justificadas adequadamente e as inadequadas.

251. Agora, para a elaboração das explicações desse campo, foram verificadas todas as despesas solicitadas no Ofício 224/2019-TCU/SecexDefesa (peça 42), mas apenas aquelas com alto índice de irregularidade foram apresentadas aqui. Por isso, algumas despesas citadas no campo anterior não foram abordadas nesse campo, e algumas tratadas aqui não foram expostas na análise gerencial, por estarem fora da amostra.

252. No Ofício 224/2019-TCU/SecexDefesa (peça 42), datado de 26/4/2019, foram solicitadas as seguintes informações:

- a.1.1 – apresentação das informações que anteriormente estavam incompletas ou em desconformidade com a forma solicitada nos ofícios anteriores;
- a.1.2 – justificativas para despesas de manutenção com previsão de término após 31/12/2018, data final da Intervenção Federal;
- a.1.3 - justificativas para despesas realizadas fora da área do estado do Rio de Janeiro;
- a.1.4 - justificativas para despesas inscritas em restos a pagar (RAP) não processados;
- a.1.5 – informações sobre os procedimentos administrativo instaurados para apurar a ocorrência de dano ou de outra ilegalidade pelas unidades gestoras (UGDs) beneficiárias dos recursos descentralizados que não apresentaram repostas aos itens anteriores;
- a.1.6 – ocorrência de eventuais desvios na execução dos Termos de Execução Descentralizada (TEDs) e as providências tomadas para sanar as eventuais irregularidades; e
- a.1.7 - relatórios mensais enviados pelas UGDs para fins de cumprimento de cláusula prevista nos TEDs.

253. Nos Ofícios 381, 382 e 383/2019 – TCU/SecexDefesa, todos de 10/6/2019 (peças 78, 81 e 79, respectivamente), foram solicitadas informações relativas aos gastos realizados pelas Comissões das Forças Armadas em Washington/EUA, com os recursos orçamentários da Intervenção Federal no estado do Rio de Janeiro.

254. O GIF encaminhou as respostas aos itens supracitados no formato estipulado pela unidade técnica, por meio do Ofício 1108-Gab Cmdo GIF/Cmdo GIF, de 12/6/2019. As respostas emitidas pelo Gabinete de Intervenção Federal foram analisadas no item anterior dessa instrução.

255. A partir delas foram realizadas análises de cada TED, individualmente, conforme informações enviadas pelos Controles Internos de cada Força Armada.

256. As UGDs que celebraram TEDs foram:

Nº TED	UNIDADES GESTORAS DESCENTRALIZADAS (UGDs)
3/2018	Diretoria de Abastecimento/Marinha do Brasil (DABM/MB)
4/2018	Comando Militar do Leste/Exército Brasileiro (CML/EB)
8, 12, 13, 14, 15 e 16/2018	Comando Logístico/Exército Brasileiro (Colog/EB)
9/2018	Ministério da Defesa (MD)
10/2018	Comando de Operações Navais/Marinha do Brasil (Comopnav/MB)
11/2018	Estado-Maior da Aeronáutica/Força Aérea Brasileira (Emaer/FAB)

Fonte: peça 28, p. 5

Critérios de Avaliação

257. Os critérios de avaliação das contratações serão as normas que tratam das contratações públicas, da Intervenção Federal na segurança pública do estado do Rio de Janeiro e a jurisprudência desta Corte de Contas sobre os mesmos temas.

258. Em relação à jurisprudência, é imprescindível abordar o entendimento deste Tribunal sobre os requisitos para realização de contratações com fulcro no art. 24, inciso III, da Lei 8.666/1993 durante Intervenção Federal, fazendo referência ao Acórdão 1358/2018-TCU-Plenário, sessão de 13/6/2018, de relatoria do Ministro Vital do Rêgo, que tratou de consulta formulada pelo Interventor Federal na Área de Segurança Pública no estado do Rio de Janeiro, acerca da possibilidade de realização de contratações diretas durante Intervenção Federal.

259. No aludido aresto, a Corte de Contas respondeu à autoridade consulente que é possível a contratação direta com fulcro no aludido artigo da Lei 8.666/1993 durante Intervenção Federal decretada em razão de grave comprometimento da ordem pública, desde que o processo de dispensa seja instruído com alguns requisitos, conforme trecho do acórdão já mencionado nesta instrução.

260. Recorda-se que a partir de uma deliberação emitida em sede de consulta, afasta-se a possibilidade de interpretação conferida à lei ser escusável, pois a manifestação deste Tribunal possui caráter normativo e constitui prejulgamento de tese, conforme disposto no art. 1º, §2º, da Lei 8.443/1992.

261. O resumo da dessa decisão consta no item 2.2 dessa instrução.

262. Como decorrência da decisão, constata-se que a execução de toda e qualquer despesa com os recursos descentralizados pelo GIF deve estar estritamente vinculada aos bens e serviços essenciais à consecução dos objetivos da medida interventiva. Assim como deve ser demonstrada a relação da despesa com o ato que motivou a intervenção, por meio da descrição das circunstâncias fáticas, documentos e dados que ensejaram essa conclusão.

263. Além disso, os recursos descentralizados pelo GIF devem atender despesas imprevisíveis e urgentes, pois foram abertos créditos extraordinários para disponibilizá-los, por meio da Lei 13.700/2018. Não são admitidos dispêndios que deveriam constar do planejamento de compras anuais dos órgãos envolvidos na Intervenção Federal (perenes). Só estava autorizado o emprego de recursos em bens e serviços cujo o consumo foi ampliado pela medida interventiva ou para bens e serviços sem contrato de fornecimento em vigência. Ressalta-se que as quantidades contratadas deveriam ser necessárias e suficientes ao atendimento da demanda relacionada à Intervenção Federal, não admitida a pretensão de estocagem.

264. Também é necessário relatar a priorização necessária na aplicação dos recursos para recuperação da capacidade operativa dos órgãos de segurança pública do estado do Rio de Janeiro, consoante estabelece o inciso III, art. 1º do Anexo I do Decreto 9.410/2018, e destacado no despacho do Ministro-Substituto Weder de Oliveira à peça 11, p. 4-5.

265. Sobre a priorização mencionada acima, verifica-se que isso não ocorreu nas TEDs, já que somente R\$ 37.036.501,25 (peças 171, 180 e 181) dos R\$ 239.523.691,72 (peças 171 a 181) descentralizados pelo GIF (aproximadamente 15% do total), foram utilizados na recuperação da capacidade operativa dos órgãos de segurança pública do estado do Rio de Janeiro (peça 134, p. 1, 7-12).

TED nº 3/2108

266. A DABM/MB (771000) adquiriu equipamentos periciais e viaturas operacionais para Polícia Civil (Pcerj) e para a Secretaria de Administração Penitenciária (SEAP) do estado do Rio de Janeiro. O valor empenhado nessas aquisições foi de R\$ 27.337.000,00 e representa 12,40% do montante total descentralizado por meio de TEDs pelo GIF (peça 129, p. 8-10).

267. Nessa contratação foram adquiridos analisadores genéticos e equipamentos para inspeção de cadáveres por inexigibilidade (peça 129, p. 1), com vigência contratual até novembro de 2019 (peça 134, p. 1). Segundo o informado pelo gestor, os analisadores genéticos foram entregues em dezembro de 2018 e o treinamento para os operadores do equipamento foi encerrado em fevereiro de 2019. A liquidação da despesa era vinculada a conclusão do treinamento.

268. Em relação aos equipamentos para inspeção de cadáveres, até o momento foram entregues cinco e estava prevista a entrega dos cinco restantes até março de 2019. O treinamento dos operadores ainda não foi concluído, impedindo a liquidação da despesa (peça 129, p. 5-6).

TED nº 4/2108

269. O CML/EB (160299) contratou, por meio de pregão eletrônico, serviços de telefonia móvel e de instalação de infraestrutura de rede de telecomunicações para o gabinete de intervenção (peça 129, p. 18). A

data final de prestação dos serviços mencionados é 4/6/2019 (peça 134, p. 2), que é justificada pela continuidade das atividades do gabinete. Segundo o art. 1º, §3º, da Lei 13.701/2018, que dispõe sobre a composição do GIF, as atividades seriam encerradas apenas em 30/6/2019.

TED nº 5/2018

270. O GIF (110746) informou que a criação do gabinete de intervenção gerou demanda de passagens aéreas e concessões de diárias para os diversos agentes públicos vinculados ao mesmo. Como o gabinete era subordinado à Casa Civil da Presidência da República, estabeleceu-se que a Secretaria de Administração da Presidência da República seria a unidade responsável pelos processos relativos às passagens e diárias, bastando que o GIF repassasse os recursos por TED (peça 90, p. 2).

271. Posteriormente, o GIF constatou que era desnecessária a descentralização de recursos por TED entre unidades sob a mesma subordinação, podendo ser realizada uma provisão de recursos. Por isso, o aludido termo de execução foi cancelado (peça 90, p. 2).

TED nº 8/2018

272. O Colog/EB (160069), além de executar os recursos descentralizados pelo GIF, repassou verbas para cinco UGDs. Resumidamente, as contratações estão relacionadas aos seguintes objetos:

- a) viaturas de combate “Lince K2”;
- b) equipamentos e licenças de *softwares* para atividades de inteligência;
- c) serviços de infraestrutura de telecomunicações e de dados; e
- d) mobiliários, equipamentos eletrônicos e de informática.

273. No exame do TED supramencionado, será dada ênfase na análise das contratações relacionadas aos dois primeiros objetos. Eles foram selecionados pelo critério da materialidade. Os valores empenhados nesses itens foram de R\$ 52.349.840,00 e R\$ 18.248.303,59, respectivamente (peça 129, p. 53). Portanto, foram empenhados R\$ 70.598.143,59, valor que representa 32,03% da quantia total descentralizada por meio de TEDs pelo GIF.

274. As Contratações vinculadas aos objetos supramencionados foram realizadas pela Comissão do Exército Brasileiro em Washington/EUA-CEBW (160094). No total, a CEBW recebeu R\$ 73.105.051,14 em provisões provenientes da ação orçamentária 00QS. Desse total, R\$ 38.971.420,54 foram inscritos em Restos a Pagar Não Processados no início de 2019 (SIAFI 2019, mês referência 000/2019). Conforme consta no SIAFI, até julho de 2019 havia um saldo de R\$ 37.866.083,72 inscritos em Restos a Pagar Não Processados a Pagar. Em agosto de 2019, mês seguinte, esse valor foi completamente pago.

a) Viaturas de combate “Lince K2”.

275. Sobre a primeira contratação analisada, Lince K2, houve a aquisição de 16 viaturas blindadas multitarefa – leve sobre rodas (VTML Lince K2), incluindo 16 torres, ferramental, peças, treinamento, passagens e diárias, transporte e desembarço aduaneiro para emprego nas operações de Garantia da Lei e da Ordem, pelo valor global de 3.878.912,72 euros (peça 121, p. 25), mediante dispensa de licitação fundamentada nos itens III e XIV do art. 24 da Lei 8.666/93, e no acordo internacional entre Brasil e Itália, aprovado pelo Decreto legislativo 740, de 13/12/2010, conforme publicação na Seção 3 do Diário Oficial da União de 25/9/2018. O valor médio de cada Viatura foi de 171.787,39 euros, sendo 12 unidades fabricadas em 2008 e 4 em 2009.

276. No ofício 31-D1/Cmdo Cj/Cmt Cj, de 10/7/2018 (peça 121, p. 93), nos autos do processo de aquisição de viaturas, o Secretário de Intervenção Federal solicitou providências com vistas a adquirir viatura com proteção blindada para a atuação da tropa nas operações de garantia da lei e da ordem na Intervenção Federal na Segurança Pública no Estado do Rio de Janeiro, considerando que o Comando, até então, somente possuía como viaturas de proteção blindada a Urutu e a Guarani, as quais oferecem proteção ideal contra disparos de qualquer tipo de armamento utilizado por agente perturbador da ordem pública (APOP) e podem ser usadas em locais com amplas vias de acesso. Entretanto não são passíveis de utilização em áreas de espaço restrito devido ao seu tamanho, o que compromete a efetividade do equipamento na finalidade de proteger a tropa.

277. Consta do “Resumo Retrospectivo” (peça 121, p. 107), referente à aquisição emergencial da VTML, que, em 6/4/2016, foi realizada a 1ª Reunião Decisória Especial da Viatura Blindada Multitarefa que aprovou a escolha da Viatura “Light Multirole Vehicle” (LMV) “Veicolo Tattico Leggero Multiruolo”, VTLM Lince K2, da empresa Iveco Defense Vehicles, fabricada na Itália, alertando que essa viatura ainda não havia sido adotada nem padronizada.

278. Salientou-se que em 11/11/2008, em Roma, Itália e Brasil firmaram acordo, ratificado em 13/12/2010 por Decreto Legislativo, com o objetivo de fortalecer, estimular, facilitar e desenvolver a cooperação bilateral na área da Defesa (art. 6, letra d), o que seria suficiente para a concretização da compra, com fundamento no inciso I, do art. 49, da Constituição Federal.

279. Após receber proposta de venda dos veículos VTML Lince, em reunião do Adido Militar do Exército Brasileiro, em janeiro de 2018, o Estado Maior do Exército –EME buscou identificar as melhores condições para as demandas do Exército. Foi efetuada a análise comparativa de custo/benefício de viaturas blindadas 4x4 disponíveis para a aquisição e pronta entrega, contemplando-se assim os seguintes veículos: HUMMWV, dos Estados Unidos; o VTML LINCE, da Itália; o VTr RAM MK3, de Israel e o VN-4 NORINCO, da República Popular da China.

280. Posteriormente, foi elaborada a Memória analítica 12/SDAI/4ª SCh EME, de 4/4/2018 (peça 121, p. 113), em que foram relacionadas sete viaturas disponíveis para aquisição e pronta entrega: o VTML LINCE, da Itália; o HUMMWV, dos Estados Unidos; o Vtr RAM MK3, de Israel; o VN-4 e o LMV 4X4 Typel, da República Popular da China; e o LTAV DAGGER e o VLTT P4-P PROTÉGÉ, da França.

281. O VTML LINCE (ITA) foi considerado bastante versátil em qualquer terreno, adequando-se ao transporte de pequenas frações com segurança e proteção blindada, destacando-se pela flexibilidade, transportabilidade, manobrabilidade e alta mobilidade, sendo considerado o mais vantajoso para fins de aquisição.

282. A justificativa para a aquisição consta no Ofício 31-D1-Comdo CJ/Cmt CJ (peça 121, p. 94), em que foi esclarecido que o Comando Conjunto não dispõe de nenhum outro tipo de viatura com proteção blindada além da Vtr Urutu e Guarani. Estas por sua vez, oferecem proteção ideal contra disparos de qualquer tipo de armamento utilizado por agente perturbador da ordem pública (APOP). Todavia não conseguem acessar a áreas de espaço restrito devido ao seu tamanho, perdendo em muito a sua efetividade primordial de proteger a tropa. Só é possível utilizá-las em comunidades com amplas ruas.

283. Na página 97 da peça 121 consta uma tabela com a descrição de vários confrontos, com o detalhe de feridos e danos materiais.

284. A equipe de auditoria acompanhou *in loco* uma operação realizada com as viaturas LINCE. Nessa ocasião foi constatada a adequação da finalidade alegada para sua aquisição, qual seja, a utilização nas operações policiais que ocorrem em áreas de difícil acesso e que deixam os profissionais de segurança altamente vulneráveis, como em caminhos estreitos de morros.

285. Dada as características do terreno de atuação das forças de segurança do Rio de Janeiro, verificou-se que tais viaturas são imprescindíveis para a segurança dos profissionais que atuam em áreas de risco:



Viatura blindada LINCE

Fonte: equipe da Intervenção Federal e equipe de auditores do TCU.

286. Como as características das operações não devem mudar no curto prazo, mesmo após o fim da Intervenção Federal, as forças policiais estaduais precisarão das viaturas LINCE em suas atuações. Porém, dada a complexidade do funcionamento das viaturas, o alto custo de manutenção, que requer mão-de-obra especializada de empresas estrangeiras e do Exército, e restrições contratuais para uso exclusivo das Forças Armadas, tais equipamentos devem ficar na posse do Exército.

287. O supervisor do presente acompanhamento, por meio do pronunciamento da subunidade (peça 148) que analisou o relatório preliminar, concluiu que não estava esclarecido, até o momento, o motivo de não se ter optado por adquirir viaturas blindadas de pequeno porte que ficariam sob a propriedade das forças de

segurança do estado, vez que a necessidade de acesso amplo às comunidades do Rio de Janeiro não cessou com o término da intervenção.

288. Ainda, o supervisor adicionou que as forças de segurança do estado não poderiam ficar na dependência da decretação de uma intervenção federal ou de operações de GLO para contarem com aquela capacidade, essencial para o combate ao crime organizado.

289. Dada essa conclusão, foi emitido o ofício 0755/2019-TCU/SecexDefesa (peça 150), em que foram solicitadas explicações sobre os eventuais empecilhos a serem superados para a transferência das viaturas Lince ao Estado do Rio de Janeiro.

290. Em resposta, o gestor emitiu o Ofício nº 55-AssApAsJur/SCmdo Log/Cmdo Log (peça 169).

291. Conforme consta na análise dos comentários do gestor (peça 188), verificou-se na resposta a informação do Subcomandante Logístico de que em face da premência do emprego imediato da viatura, foram aprofundados estudos anteriormente realizados a respeito do assunto que constam em anexo da peça 169 (AN Processo Viaturas Lince Vol 01_ Parte 01.pdf). Nesse documento foram levantados pontos relacionados aos aspectos operacionais e aos aspectos logísticos. Além disso, a viabilidade jurídica da aquisição foi analisada no Parecer Jurídico nº 0884/2018/CONJUR-EB/CGU/AGU de 16 de julho de 2018, também em anexo.

292. Por meio desses estudos o gestor concluiu que somente o Exército Brasileiro, atualmente, possui condições logísticas para conduzir a gestão do ciclo de vida dessas viaturas, cuja execução exige desde mão de obra qualificada e infraestrutura adequada, até equipamentos específicos para sua manutenção.

293. O gestor alertou para a existência de cláusula contratual de usuário final, onde há menção expressa a restrições para transferência entre países, constando do certificado de finalidade (end-use certificate) o uso restrito ao emprego dos veículos pelas Forças Armadas no Brasil ou, fora dele, em contexto de Operações de Paz. Foi adicionado que haveria a incompatibilidade do uso do equipamento, caracterizadamente militar, por força policial, de modo a não haver, neste momento, possibilidade de transferência dos veículos para Órgãos de Segurança Pública.

294. Também foi citado que a permanência das viaturas com o exército favorece o preparo da tropa, o que tornaria mais eficiente o atendimento às operações de segurança em conjunto com os órgãos de segurança do Estado do Rio de Janeiro.

295. Pela análise do processo citado pelo Subcomandante Logístico, AN Processo Viaturas Lince Vol 01_ Parte 01.pdf (anexo à peça 169), verificou-se a existência do documento que expõe a necessidade de aquisição das viaturas o Ofício 31-D1/-Cmdo Cj/Cmt Cj, de 10/07/2018, emitido pelo Comandante Conjunto.

296. Nesse ofício está explícito que a necessidade de aquisição das viaturas é para atuação nas operações de garantia da lei e da ordem (GLO) na Intervenção Federal da Segurança Pública do Rio de Janeiro.

297. Também consta no processo o Resumo Retrospectivo da aquisição da Viatura Blindada Multitarefa, de 11/07/2018, em que é apontado que o emprego do veículo será nas Operações de Garantia da Lei e da Ordem – GLO, e o parecer jurídico da Advocacia-Geral da União, Parecer 0884/2018/CONJUR-EB/CGU/AGU, que analisa a legalidade da aquisição para fins de utilização na GLO na Intervenção Federal da Segurança Pública do Rio de Janeiro.

298. Em resumo, os demais documentos que tratam da necessidade da aquisição, seus consequentes estudos e análises jurídicas, afirmam que as viaturas devem ser adquiridas para emprego nas operações da GLO.

299. Note-se que desde o início do processo de aquisição das viaturas Lince K2, a necessidade de utilização dos bens era para operações da GLO, ou seja, atividades executadas pelo Exército Brasileiro. Por isso não foram analisadas opções de aquisições de viaturas blindadas para serem operadas pelas forças policiais do Estado do Rio de Janeiro.

300. Portanto, um planejamento mais adequado poderia ter considerado possibilidades de aquisições de viaturas para os órgãos de segurança estaduais, pois, conforme observado no Pronunciamento da Subunidade (peça 148), a necessidade de acesso amplo às comunidades do Rio de Janeiro não cessou com o término da intervenção. Por isso as forças de segurança do estado não poderiam ficar na dependência da decretação de uma intervenção federal ou de operações de GLO para contarem com aquela capacidade, essencial para o combate ao crime organizado.

301. Não obstante o planejamento deficiente, por não ter considerado as opções de utilização pelas próprias forças policiais, não se vislumbra indubitável desvio de finalidade nesse caso. Isso porque a necessidade de aquisição das viaturas surgiu em decorrência da Intervenção Federal, conforme consta nos documentos citados, bem como os estudos contidos no AN Processo Viaturas Lince Vol 01_ Parte 01.pdf (anexo à peça

169), que tratam das especificidades das operações de segurança pública no Rio de Janeiro.

302. Nesse sentido, vale recordar o despacho do Ministro-Substituto Weder de Oliveira, que condicionou o desvio de finalidade decorrente de aquisições para a GLO ao emprego dos bens fora dos objetivos da intervenção:

... operação de Garantia da Lei e da Ordem, a encargo das Forças Armadas, a qual possui recursos próprios, existe a possibilidade de que os recursos descentralizados da Intervenção venham a ser utilizados para aquisições que deveriam ser custeadas com recursos provenientes da GLO, hipótese em que, tais recursos seriam empregados fora dos objetivos da intervenção. (grifos nossos) ((peça 59, TC 011.305/2018-5)

303. Apesar de não haver patente desvio de finalidade, houve uma falha de planejamento que prejudicou a segurança pública do Rio de Janeiro no período posterior à intervenção federal, já que os policiais do estado ficaram sem as viaturas blindadas necessárias à operação em áreas de difícil e perigoso acesso e que foram adquiridas com recursos financeiros destinados à segurança pública do estado.

304. Como as viaturas Lince K2 são de propriedade do Exército Brasileiro e somente podem ser operadas pelas Forças Armadas, as cooperações pós-período interventivo somente podem ocorrer por meio de autorização legislativa para operações de GLO, o que atende às necessidades pontuais e emergenciais do Rio de Janeiro, mas não ao patrulhamento contínuo e às operações diárias de competência das forças policiais do estado.

305. Logo, pode-se afirmar que a falha no planejamento acarretou prejuízo concreto à segurança pública do Rio de Janeiro no período posterior à intervenção federal, pois deixou as forças policiais sem as viaturas necessárias às operações diárias em áreas de difícil e perigoso acesso. Esses prejuízos podem ser exemplificados pelos estudos do próprio Exército, em que foi relatada a vulnerabilidade de seus militares durante as operações em áreas críticas e que foram mitigadas pelas viaturas Lince K2. Entretanto, essas vulnerabilidades foram resolvidas para os militares do Exército, mas não para os militares estaduais, já que os riscos narrados continuam presentes na atualidade e representam perigos fatais aos profissionais de segurança pública do Rio de Janeiro (Ofício 31-D1/-Cmdo Cj/Cmt Cj):

- desde abril até a presente data, as patrulhas sofreram 35 disparos realizados pelos APOP, segue em anexo a relação dos incidentes, sendo que no dia 05 de julho de 2018, na comunidade de Barão, Praça Seca, um soldado embarcado em uma Maruá, foi ferido na perna depois de o projétil transpassar a viatura, de acordo com foto em anexo; e (anexo à peça 169)

OBS: APOP – Agente Perturbador da Ordem Pública.

306. Dada a falha no planejamento da aquisição das viaturas Lince K2, que prejudica a segurança pública no Estado do Rio de Janeiro, que é a destinatária final dos recursos vinculados à intervenção federal, recomenda-se a audiência do Interventor Federal para explicar porque não realizou estudos que considerassem a aquisição das viaturas blindadas, com as características de operação enumeradas nos anexos da peça 169, para utilização, e posterior doação, aos órgãos de segurança pública do Estado do Rio de Janeiro.

307. Essa medida é recomendada devido às condutas e à culpabilidade do Interventor verificadas, bem como o nexo de causalidade.

308. As condutas foram os fatos de que o Interventor, como representante da Unidade Descentralizadora, celebrou o Termo de Execução Descentralizada 08 que conteve objetos indeterminados, vagos e imprecisos. Por meio dessa irregularidade no TED 08, a competência do Interventor Federal em decidir pela modernização dos órgãos de segurança do Estado do Rio de Janeiro foi indevidamente delegada para o Comandante Logístico do Exército, que é um agente público da estrutura do Exército Brasileiro, instituição com objetivos diversos da Intervenção Federal.

309. Desse modo, a aquisição das viaturas blindadas necessárias ao policiamento do estado do Rio de Janeiro apresentou falha no planejamento por não considerar seus principais interessados: órgãos de segurança pública do Estado do Rio de Janeiro.

310. Verifica-se o nexo de causalidade porque a correta determinação do objeto do TED 08 teria impedido a falha no planejamento da aquisição das viaturas blindadas, pois a Unidade Descentralizada (Comando Logístico do Exército) seria obrigada a adquirir a viatura blindada definida pelo Interventor Federal.

311. O Interventor Federal possui a competência para definir as necessidades dos órgãos de segurança do Estado do Rio de Janeiro, bem como possui a ascensão hierárquica sobre eles, de modo que poderia ter planejado, juntamente com as forças policiais, a aquisição das viaturas blindadas a serem operadas pelos policiais estaduais. Já o Comandante Logístico do Exército não tem a competência citada e nem recursos humanos para definir as necessidades dos órgãos de segurança do Estado do Rio de Janeiro.

312. Sobre a culpabilidade, na modalidade culposa, tem-se que a competência de definir sobre a modernização dos órgãos policiais do Estado do Rio de Janeiro era do Interventor Federal e não poderia ser delegada para o Comandante Logístico do Exército, que pertence a estrutura diversa da intervenção federal.

313. Ao celebrar o Termo de Execução Descentralizada 08 com objetos indeterminados, vagos e imprecisos, o Interventor Federal delegou indevidamente para o Comandante Logístico do Exército a competência de decidir sobre a modernização dos órgãos de segurança do Estado do Rio de Janeiro.

314. A delegação indevida foi responsável pela falha no planejamento da aquisição das viaturas blindadas, que desconsiderou as necessidades dos órgãos de segurança do Estado do Rio de Janeiro, principalmente para a realização de operações diárias em áreas de difícil e perigoso acesso após o período da intervenção federal.

b) Equipamentos e licenças de softwares para atividades de inteligência.

315. Sobre a aquisição dos objetos vinculados às atividades de inteligência, foram adquiridos por inexigibilidade, com vigência contratual até março de 2022 e previsão de entrega do último lote em julho de 2019. A aquisição foi realizada por meio de inexigibilidade (contrato 1074/2018), pelo valor total de R\$ 42.951.136,73 (peça 134, p. 4). Quanto à inexigibilidade, deve-se observar que o escopo dessa parte do trabalho foi a verificação das aquisições com a finalidade da Intervenção Federal. Por isso não foram analisados os documentos que suportaram a inexigibilidade. Em 12 de agosto de 2019), 6 meses após o término da Intervenção Federal, foram liquidados R\$ 10.013.681,07 (R\$ 6.784.000,00 – NS003146, R\$ 3.192.467,78 – NS003148, R\$ 37.213,29 – NS003150), isto é, 23% do total contratado.

316. Se forem consideradas todas as aquisições realizadas para o funcionamento do sistema, como treinamento, softwares do sistema de inteligência, softwares complementares e hardware, o valor total das aquisições, conforme extração do SIAFI contida no item 21 da tabela do Anexo III, foi de R\$ 73.105.051,14, dos quais R\$ 39.038,806,86 (53% do total contratado) foram inscritos em restos a pagar não processados no exercício financeiro de 2019.

317. Como os bens adquiridos pela Intervenção Federal são, em regra, destinados para as forças de segurança do Estado do Rio de Janeiro, tem-se que a taxa de 23% e de 53% são altas proporções de valores inscritos em restos a pagar não processados. Por isso o gestor foi questionado sobre a justificativa para essa inscrição.

318. A resposta consta no Anexo III desse relatório, em que o gestor explica que a contratada entregou softwares da empresa, de forma provisória, que foram empregados durante a Intervenção Federal na Segurança Pública no Estado do Rio de Janeiro e, conforme fundamentado pelos usuários finais, resultaram na elaboração conjunta de conhecimentos úteis para as diversas operações realizadas no âmbito da referida Intervenção. O gestor continua e destaca que a contratada já entregou todos os softwares adquiridos, alguns após a data de 31 de dezembro de 2018, mas o recebimento definitivo, liquidação e pagamento não foram executados, porque o Gestor do Contrato estaria aguardando manifestação do Gestor do TED quanto à continuidade da execução do contrato.

319. Adicionalmente, o gestor esclarece que os usuários finais justificaram que o Sistema de Inteligência contratado foi concebido de forma a se integrar com Soluções de Inteligência que já eram de propriedade do Exército. Diante disso, destacaram que a entrega dos softwares adquiridos, após a data de 31 de dezembro de 2018, tornou-se relevante para não comprometer a concepção integradora do sistema e das soluções existentes no Exército, visando o benefício contínuo da Inteligência aos Órgãos de Segurança Pública do Estado do Rio de Janeiro, o que tornaria as aquisições em questão extremamente vantajosas para a administração Pública.

320. O gestor continua e cita que os usuários finais destacaram ainda que, independentemente do término da Intervenção Federal na Segurança Pública no Estado do Rio de Janeiro, a natureza peculiar da atividade de Inteligência é ininterrupta, em que conhecimentos de Inteligência são buscados, analisados, armazenados e compartilhados constantemente, permanecendo à disposição das autoridades e gestores de Segurança, uma vez que o fenômeno criminal é dinâmico, complexo e de difícil controle, o que requer do Estado atenção diferenciada no êxito ao seu enfrentamento. Assim, a integração do sistema adquirido com as soluções existentes no Exército em prol do Comando Militar do Leste possibilitará a disponibilidade de conhecimentos de Inteligência produzidos aos Órgãos de Segurança Pública do Estado do Rio de Janeiro para o contínuo combate à criminalidade.

321. O gestor continua e explica que durante o período da intervenção, embora a entrega do software não tenha sido totalmente concluída, a contratada emprestou um software temporariamente. Pela liquidação dos restos a pagar, tem-se que a entrega definitiva ocorreu em agosto de 2019. Portanto, de acordo com a explicação, durante a intervenção o software foi utilizado de acordo com as finalidades contidas na Medida Provisória 825/2018, mesmo que por meio de empréstimo durante a produção do software final.

322. Ocorre que o hardware e o software de inteligência adquiridos foram e são necessários para o combate ao crime no Estado do Rio de Janeiro. Mesmo após o fim da intervenção, tais equipamentos continuam sendo imprescindíveis à segurança pública do Estado, que voltou a ser exercida completamente pelas forças de segurança estaduais.

323. Como os recursos previstos na Medida Provisória foram destinados às ações da intervenção no Estado do Rio de Janeiro, no relatório preliminar foi suscitada a hipótese de os bens permanentes provenientes dessas aquisições serem repassados para as forças policiais estaduais, já que elas continuariam os trabalhos de segurança pública após o fim da intervenção.

324. Nessa linha, o supervisor do presente acompanhamento, por meio do pronunciamento da subunidade (peça 148) que analisou o relatório preliminar, concluiu que o gestor deveria apresentar os eventuais empecilhos a serem superados para a transferência dos objetos do Contrato 1074/2018 da CEBW ao Estado do Rio de Janeiro.

325. Em resposta, no mesmo documento tratado na análise das justificativas para a aquisição das viaturas Lince K2 (peça 169), o gestor informou que, por intermédio do Contrato 1074/2018 da CEBW, foi concebido o Sistema X, que se trata de um *upgrade* aos sistemas já disponíveis no Exército Brasileiro, adquiridos anteriormente por US\$ 17.296.154,22. O Sistema X incorporou soluções Face Detect On, Face Detect Off, WebInt, WebAlert, Sniper e Omnix.

326. A razão alegada para a opção pelo *upgrade* ao invés da aquisição de um sistema independente seria que os investimentos em sistemas de inteligência anteriores aos realizados na Intervenção Federal e as infraestruturas estabelecidas pelo EB para suportar essas soluções assentam uma base sem a qual o valor investido no Contrato 1074/2018 não traria o mesmo retorno em conhecimentos de inteligência para o Rio de Janeiro.

327. Um dos retornos possibilitados pela opção do *upgrade* seria que essa concepção integradora permite que soluções, até então isoladas em outros Estados da Federação também pudessem contribuir na elaboração desses conhecimentos em favor do combate à rede criminosa instalada no Estado do Rio de Janeiro.

328. A forma de repasse de conhecimento de inteligência aos Órgãos de Segurança Pública do Estado do Rio de Janeiro se dá pelos laços existentes entre Agências de Inteligência (AI) e Órgãos de Inteligência (OI) do Exército, principalmente, a AI e o OI do Comando Militar do Leste (CML), e as estruturas de inteligência daquele Estado. Em vista disso, não haveria a necessidade das forças de segurança do Estado fluminense ficarem na dependência da decretação de uma intervenção federal ou de operações de Garantia da Lei e da Ordem (GLO) para acessarem os conhecimentos de inteligência gerados pelo Sistema X.

329. O gestor adicionou que a criminalidade atuante no Estado do Rio de Janeiro possui ramificações de âmbito nacional e transnacional, o que exige dos órgãos e agências de inteligência uma atuação ampliada, o que não pode estar restrita ao território fluminense. A estrutura estabelecida no Exército Brasileiro, de presença nacional e com sensores de inteligência também no exterior, principalmente nos países vizinhos, permite continuar oferecendo informações e análises relevantes para ao combate ao crime organizado no Rio de Janeiro.

330. Foi ressaltado que algumas das soluções que integram o Sistema X tem seu emprego restrito às Forças Armadas, sobretudo, por serem capacidades estritamente militares. No caso do Contrato 1074/2018, o Ministério da Defesa de Israel somente autorizou a venda e a exportação de soluções de inteligência da empresa Verint ao Exército Brasileiro por ser este o usuário final. Assim, gerenciado pelo EB, estaria à disposição dos Órgãos de Segurança Pública do Estado do Rio de Janeiro conhecimentos compartilhados de inteligência que são produzidos por capacidades restritas às Forças Armadas.

331. Tal restrição impossibilitaria a transferência do Sistema X para os OSPRJ.

332. Como descrito na análise dos comentários do gestor (peça 188), concluiu-se que é razoável o argumento do gestor de que a criminalidade atuante no Estado do Rio de Janeiro possui ramificações de âmbito nacional e transnacional, o que exige dos órgãos e agências de inteligência uma atuação ampliada não restrita ao território fluminense. Desse modo, a centralização do sistema a nível nacional é benéfica para a segurança pública do Rio de Janeiro.

333. Também é crível o ganho de escala proporcionado pelo *upgrade* do sistema de informação do Exército Brasileiro, já que ele possuía um sistema previamente adquirido por US\$ 17.296.154,22. Ou seja, utilizar o sistema existente e aplicar os recursos da intervenção federal para aumentar a capacidade de geração de informações, com incorporação das funções gera ganhos de escala para a segurança pública do Rio de Janeiro que não seria possível caso fosse adquirido um sistema específico para o estado.

334. Entretanto, algumas observações devem ser feitas quanto a essa estratégia a fim de se resguardar a finalidade da aplicação dos recursos da intervenção federal: segurança pública do estado do Rio de Janeiro.

335. Como o *upgrade* foi realizado com recursos destinados à segurança pública do Rio de Janeiro, não pode o estado depender dos critérios subjetivos do mérito administrativo do Poder Executivo Federal para acessar informações geradas por sistemas adquiridos com recursos destinados ao Rio de Janeiro. Caso contrário, estaria a se verificar desvio de finalidade, pois teria sido contratado o desenvolvimento de sistema para a União, que, a seu critério, poderá ou não compartilhar as informações com o Rio de Janeiro.

336. Portanto, para se manter a finalidade da aplicação dos recursos da intervenção federal e se usufruir dos ganhos de escala mencionados, tanto do ponto de vista operacional de combate ao crime organizado quanto da utilização dos hardwares e softwares, é necessário que os órgãos de segurança estaduais tenham a capacidade de acessar os sistemas sem o juízo de conveniência e oportunidade do Poder Executivo Federal. Do contrário, estaria a União se apropriando de recursos destinados ao Rio de Janeiro.

337. Para isso, uma opção é a celebração de ajuste, convênio, acordo ou outro instrumento congênere entre o Exército Brasileiro e o Estado do Rio de Janeiro com o objetivo de regular o acesso estadual aos sistemas citados de modo a garantir a disponibilidade de uso aos órgãos de segurança pública do Rio de Janeiro, sem prévio juízo de mérito do Poder Executivo Federal.

338. Assim, recomenda-se ao gestor a adoção da medida acima sob pena de continuidade no desvio de finalidade na aplicação do recurso.

339. Observe-se que, na situação atual em que o Estado do Rio de Janeiro está submetido à discricionariedade do Poder Executivo Federal para utilizar o sistema adquirido com recursos destinados à segurança pública estadual, a aquisição do sistema é considerada como desvio de finalidade no período pós interventivo – item 21 da tabela do Anexo III.

340. Por isso o valor inscrito em restos a pagar não processados dessas aquisições, R\$ 39.038,806,86, foi considerado na linha 4 da Tabela 11. Entretanto, se o valor total da aquisição for considerado como desvio de finalidade no período pós interventivo, o montante será de R\$ 73.105.051,14.

TED nº 9/2018

341. O MD (112407) repassou as verbas descentralizados pelo GIF para sessenta UGDs que, por sua vez, contrataram milhares de itens. A dispersão dos recursos dificulta a análise dos objetos, para amenizar essa adversidade foi realizada uma avaliação sumária das contratações e selecionadas amostras, utilizando como critério o risco. Portanto, será dada ênfase no exame dos seguintes dispêndios:

- a) despesas realizadas por UGDs não localizadas no Rio de Janeiro;
- b) despesas perenes;
- c) despesas de natureza continuada; e
- d) despesas não vinculadas aos objetivos da medida interventiva.

Despesas realizadas por UGDs não localizadas no Rio de Janeiro

342. Os recursos da intervenção foram descentralizados para as seguintes UGDs localizadas em outras UF's: Grupamento de Apoio de Belém/PA (GAP-BE), Grupamento de Apoio de São Paulo/SP (GAP-SP) e Base de Aviação de Taubaté/SP (BAVT). As duas primeiras estão vinculadas à FAB e a última ao EB.

GAP-BE (120628)

343. Empenhos realizados pelo GAP-BE divergem das decisões exaradas nos itens 9.2.1.1 e 9.2.1.3 do Acórdão 1358/2018-TCU-Plenário. As aquisições devem ter relação com as atividades finalísticas ou de apoio dos órgãos formalmente envolvidos com a Intervenção Federal, por meio da descrição das circunstâncias fáticas, documentos e dados que ensejaram essa conclusão e os quantitativos de bens e serviços a serem adquiridos devem ser suficientes ao atendimento da demanda gerada pelas atividades relacionadas à Intervenção Federal.

344. Contudo, foram empenhados recursos descentralizados pelo GIF para atender demandas “futuras e eventuais” de material para operações de controle da segurança e serviços de manutenção de viaturas, máquinas e equipamentos (peça 135, p. 2).

345. Empenhar recursos descentralizados em razão da Intervenção Federal para atender demandas de uma unidade militar localizada no estado do Pará, que “poderão surgir” após o fim da vigência do decreto, inviabiliza a vinculação dessas contratações com a medida interventiva na segurança pública do estado do

Rio de Janeiro.

GAP-SP (120633)

346. Contratações do GAP-SP afrontaram decisão exarada no item 9.2.1.1 do Acórdão 1358/2018-TCU-Plenário. As aquisições devem ter relação com as atividades finalísticas ou de apoio dos órgãos formalmente envolvidos com a Intervenção Federal, por meio da descrição das circunstâncias fáticas, documentos e dados que ensejaram essa conclusão.

347. Entretanto, foram utilizados recursos descentralizados pelo GIF para manutenção de viaturas e reformas na pista de treinamento tático e no estande de tiro utilizados no treinamento de tropas empregadas nas missões de GLO (peça 137, p. 2), o que não é admitido por esta Corte de Contas, conforme juízo exposto no despacho à peça 11 (p. 5), já que essas operações possuem recursos orçamentários próprios.

BAVT (160518)

348. Contratações realizadas pela BAVT confrontaram as decisões exaradas nos itens 9.2.1.1 e 9.2.1.3 do Acórdão 1358/2018-TCU-Plenário. As aquisições devem ter relação com as atividades finalísticas ou de apoio dos órgãos formalmente envolvidos com a Intervenção Federal, por meio da descrição das circunstâncias fáticas, documentos e dados que ensejaram essa conclusão e os quantitativos de bens e serviços a serem adquiridos devem ser suficientes ao atendimento da demanda gerada pelas atividades relacionadas à Intervenção Federal.

349. No entanto, foram utilizados recursos descentralizados pelo GIF para aquisições de alimentos e material de limpeza, com entregas previstas para o mês de maio de 2019, cinco meses após o fim da vigência do decreto, essas circunstâncias inibem a vinculação dessas contratações com a Intervenção Federal (peça 135, p. 261).

Despesas perenes

350. O pagamento de despesas perenes diverge dos itens 9.2.1.1 e 9.2.1.3 do Acórdão 1358/2018-TCU-Plenário. As aquisições devem ter relação com as atividades finalísticas ou de apoio dos órgãos formalmente envolvidos com a Intervenção Federal, por meio da descrição das circunstâncias fáticas, documentos e dados que ensejaram essa conclusão e os quantitativos de bens e serviços a serem adquiridos devem ser suficientes ao atendimento da demanda gerada pelas atividades relacionadas à Intervenção Federal.

351. Deduz-se na leitura da transcrição abaixo, que as tropas utilizadas nas atividades relacionadas à Intervenção Federal estavam no estado do Rio de Janeiro desde 2017. Porém, foram utilizados recursos descentralizados pelo GIF para contratações de bens e serviços de natureza perene, com previsão de entregas entre os meses de março e dezembro de 2019, inclusive em unidades militares localizadas fora do estado do Rio de Janeiro. Ademais, segundo o Plano Estratégico elaborado pelo GIF, a Intervenção Federal não provocou aumento de efetivo nas unidades militares (peça 122, p.13).

Em síntese, as atividades de Segurança Pública, Administração Penitenciária e de Defesa Civil são planejadas e efetivadas por suas respectivas Secretarias de Estado, por intermédio dos OSP e demais instituições. Sempre que necessário, contarão com a cooperação de tropas das Forças Armadas (FA) adjudicadas ao C Cj, empregadas desde o ano de 2017, em ações de Garantia da Lei e da Ordem (GLO), amparadas por Decreto Presidencial de 28 de julho de 2017 (alterado pelo o Decreto de 29 de dezembro de 2017), que autorizou o emprego das Forças Armadas para a Garantia da Lei e da Ordem no Estado do Rio de Janeiro, executadas a partir de dois eixos de atuação: Segurança Pública e Defesa. (grifo acrescido)

352. Portanto, os gastos que constam na tabela abaixo não estão relacionados à medida interventiva, já que as tropas que foram utilizadas nas operações já estavam no estado do Rio de Janeiro desde 2017. Não há justificativa para o pagamento de despesas perenes com recursos transferidos pelo GIF, mesmo durante a vigência da medida interventiva, já que não houve aumento no efetivo militar e, consequentemente, na demanda por bens e serviços dessa natureza. Essas circunstâncias inibem a conexão dessas contratações com a medida interventiva na segurança pública do estado do Rio de Janeiro.

Tabela 12: aquisições de bens de consumo para tropas sediadas no estado do Rio de Janeiro

ITENS	ENTREGA	UGDs	PEÇAS	PÁGINAS
Manutenção de viaturas e/ou peças automotivas	Abril/2019	11º Batalhão de Infantaria de Montanha/MG (160126)	135	10
	Junho/2019	25º Batalhão Logístico/RJ (160274)	135	209
	Setembro/2019	Brigada de Operações	91	9

		Especiais/GO (160098)		
	Dezembro/2019	21º Grupo de Artilharia de Campanha/RJ (160272)	135	147
Gêneros alimentícios	Abril/2019	11º Batalhão de Infantaria de Montanha/MG (160126)	135	10
	Abril/2019	25º Batalhão Logístico/RJ (160274)	135	206
	Maio/2019	2º Batalhão de Infantaria Motorizada/RJ (160267)	135	142
	Junho/2019	Comando da 12ª Brigada de Infantaria Leve/SP (160462)	135	260
Material de limpeza	Abril/2019	25º Batalhão Logístico/RJ (160274)	135	206
	Abril/2019	Batalhão de Fuzileiros Navais do Rio Meriti/RJ (795500)	139	13
	Maio/2019	11º Batalhão de Infantaria de Montanha/MG (160126)	135	8
	Junho/2019	31º Grupo de Artilharia de Campanha/RJ (160277)	135	227
Serviço de engenharia e/ou material de construção	Abril/2019	1º Batalhão de Engenharia de Combate/RJ (160252)	135	125
	Junho/2019	2º Batalhão de Infantaria Motorizada/RJ (160267)	135	140
	Julho/2019	Brigada de Operações Especiais/GO (160098)	91	15
Material de escritório	Abril/2019	Batalhão de Fuzileiros Navais do Rio Meriti/RJ (795500)	139	13
	Junho/2019	Comando da 12ª Brigada de Infantaria Leve/SP (160462)	135	260
	Novembro/2019	Brigada de Operações Especiais/GO (160098)	91	4
Banheiros químicos	Março/2019	21º Grupo de Artilharia de Campanha/RJ (160272)	135	147
	Abril/2019	Batalhão de Fuzileiros Navais do Rio Meriti/RJ (795500)	139	13
	Maio/2019	25º Batalhão Logístico/RJ (160274)	135	216

353. Enfatiza-se que, das UGDs contempladas por meio do TED 9/2018, 66,67% (40) utilizaram os recursos descentralizados pelo GIF na contratação de serviços de manutenção em viaturas e/ou na aquisição de peças automotivas; 53,33% (32) na aquisição de gêneros alimentícios; 41,66% (25) na contratação de serviços de engenharia e/ou na aquisição de material de construção; 38,33% (23) na aquisição de material de limpeza; e 31,66% (19) na aquisição de material de escritório, mesmo não havendo respaldo legal e jurisprudencial para essas contratações.

Despesas de natureza continuada

354. O pagamento de despesas de natureza continuada diverge dos itens 9.2.1.1 e 9.2.1.3 do Acórdão 1358/2018-TCU-Plenário. As aquisições devem ter relação com as atividades finalísticas ou de

apoio dos órgãos formalmente envolvidos com a Intervenção Federal, por meio da descrição das circunstâncias fáticas, documentos e dados que ensejaram essa conclusão e os quantitativos de bens e serviços a serem adquiridos devem ser suficientes ao atendimento da demanda gerada pelas atividades relacionadas à Intervenção Federal.

355. Contudo, o Comando da Brigada de Infantaria Paraquedista/RJ (160296) realizou pagamentos relacionados ao fornecimento de energia elétrica no valor de R\$ 700.010,34; e o Batalhão de Fuzileiros Navais da Ilha do Governador/RJ (795180) efetuou pagamentos referentes aos serviços de tratamento de água e esgoto no valor de R\$ 371.816,73.

356. Os gastos que constam na tabela abaixo não estão relacionados à medida interventiva, já que os valores são expressivos e as tropas que foram utilizadas nas operações já estavam no estado do Rio de Janeiro desde 2017, conforme o Plano Estratégico elaborado pelo GIF (peça 122, p.13). Logo, não há justificativa para o pagamento de despesas de natureza continuada com recursos transferidos pelo GIF, mesmo durante a vigência da medida interventiva, já que não houve aumento no efetivo militar e, consequentemente, na demanda por serviços dessa natureza. Essa conjuntura impede a vinculação dessas contratações com a medida interventiva na segurança pública do estado do Rio de Janeiro.

Tabela 13: Despesas com serviço contínuo.

ITENS	VALOR (R\$)	UGDs	PEÇAS	PÁGINAS
Energia elétrica	700.010,34	Comando da Brigada de Infantaria Paraquedista/RJ (160296)	135	250 e 254
	589.523,27	Batalhão de Fuzileiros Navais da Ilha do Governador/RJ (795180)	135	264
	426.500,00	Comando do 1º Distrito Naval/RJ (781000)	135	263
	289.777,97	Batalhão de Fuzileiros Navais do Rio Meriti/RJ (795500)	139	13 e 14
	185.000,00	Batalhão de Fuzileiros Navais da Ilha das Flores/RJ (795380)	135	276 e 277
	143.174,81	21º Grupo de Artilharia de Campanha (160272)	135	147
Água e esgoto	371.816,73	Batalhão de Fuzileiros Navais da Ilha do Governador/RJ (795180)	135	264
	94.000,00	Batalhão de Fuzileiros Navais da Ilha das Flores/RJ (795380)	135	263
	89.396,50	21º Grupo de Artilharia de Campanha (160272)	135	147
	81.255,07	57º Batalhão de Infantaria Motorizado/RJ (160279)	135	240, 241 e 244
	80.500,00	Comando do 1º Distrito Naval/RJ (781000)	135	263
Correio	93.000,00	Comando do 1º Distrito Naval/RJ (781000)	135	263

Despesas não vinculadas aos objetivos da medida interventiva

357. Algumas UGDs cometeram graves ilegalidades ao adquirirem gêneros alimentícios que, obviamente, não estão relacionados com as atividades finalísticas da medida interventiva. Ademais, considerando que a Intervenção Federal na segurança pública do estado do Rio de Janeiro foi decretada porque a ordem pública estava gravemente comprometida, a utilização de recursos nesse tipo de aquisição atenta também contra a moralidade pública, um dos princípios da Administração Pública previstos no art. 37 da Constituição Federal de 1988.

358. Verifica-se um nítido desvio de finalidade, por exemplo, nos gastos de R\$ 149.186,88 e R\$ 43.544,00 para aquisições de “camarão” realizadas pelo Comando da Brigada de Infantaria Paraquedista/RJ (160296) e

pelo 1º Batalhão de Infantaria Motorizado/RJ (160254), respectivamente. Assim como houve desvio de finalidade nas demais contratações mencionadas na tabela abaixo:

Tabela 14: Aquisição de alimentos de luxo.

UGDs	VALOR (R\$)	ITENS	PEÇA	PÁGINAS
1º Batalhão de Infantaria Motorizado/RJ (160254)	43.544,00	Camarão	135	130 e 132
	27.378,00	Torta holandesa	135	132
	5.245,00	Bacalhau	135	132
	11.590,00	Salgados diversos para coquetel	135	131 a 134
Comando da Brigada de Infantaria Paraquedista/RJ (160296)	149.186,88	Camarão	135	245, 246 e 250
	12.194,40	Vinho	135	245, 250 e 251
Companhia de Comando da 1ª Região Militar/RJ (160303)	19.641,60	Camarão	135	257
	5.940,00	Doce cajuzinho	135	256
Comando Militar do Leste/RJ (160299)	21.800,00	Mel	139	1
	12.094,42	<i>Cream cheese</i>	139	7
	6.525,00	Geleia de frutas	139	1
	4.410,00	Presunto parma	139	1

359. Além disso, recorda-se que os recursos descentralizados são oriundos do crédito extraordinário aberto pela Lei 13.700/2018, cuja utilização é específica e exclusivamente para ações decorrentes da Intervenção Federal.

360. Do mesmo modo, cabe destacar o Acórdão 1475/2019 – TCU/Plenário, sessão de 26/6/2019, de relatoria do Ministro Raimundo Carreiro, em que se conheceu de Solicitação do Congresso Nacional, que requereu realização de inspeção no Supremo Tribunal Federal, a fim de aferir a legalidade, legitimidade e economicidade do Pregão Eletrônico 27/2019, cujo objeto é a contratação de serviço de refeições institucionais com artigos similares aos mencionados acima.

361. Sobre o aludido aresto, compete transcrever o argumento apresentado no Requerimento 29/2019-CTFC, de autoria do Senador Jorge Kajuru, aprovado pela Comissão de Transparência, Governança, Fiscalização e Controle e Defesa do Consumidor do Senado Federal e que faz parte do relatório do Ministro Raimundo Carreiro.

Em momento em que a sociedade brasileira sofre com índices alarmantes de desemprego, no qual dela se pede enorme sacrifício com o ajuste fiscal, especialmente por meio da reforma da previdência, o tribunal que está no topo do Poder judiciário, cujos membros são os servidores públicos mais bem remunerados e que usufruem das maiores benesses, pagas com os tributos originados do suor do rosto de todos os brasileiros, abre licitação para promover verdadeira nababesca farra gastronômica, também com o dinheiro público. Sem pudor, pretende-se que sejam servidos de pratos elaborados com iguarias exclusivas e caríssimas, regadas com bebidas igualmente nobres. Ora, isso não tem o menor cabimento!

Não defendemos que o Supremo Tribunal Federal, e de resto toda a Administração Pública, receba inadequadamente seus convidados em oportunidades em que a recepção é necessária. Todavia, temos convicção que seus inclitos membros e convidados precisam ter consciência de quem paga a conta e que um pouco - pelo menos, um pouco - de comedimento é necessário. Não basta que a despesa seja legal, ela precisa ser legítima, moral e que a decisão por fazê-la seja informada pela probidade e a austeridade que a situação do país exige. A quadra atual demanda cardápios menos luxuosos e um comportamento mais espartano de toda a máquina pública. Aliás, deveria ser sempre assim. O STF pertence ao Brasil, e como a maioria dos brasileiros deve dar a sua contribuição para o ajuste de contas. É um pequeno gesto? Talvez, mas várias pequenas atitudes geram resultados fantásticos. Estaremos atentos.

362. Por fim, ressalte-se que o Ministério Público Junto ao Tribunal de Contas da União (MPTCU), na pessoa do Subprocurador-Geral Lucas Rocha Furtado, apresentou Representação em face do mesmo certame em comento, autuado sob o TC 009.423/2019-2. O processo ainda não foi julgado definitivamente pelo TCU e está, até o momento, sobrestado – Acórdão nº 1475/2019-TCU-Plenário.

TED nº 10/2108

363. O Comopnav/MB (780000), além de executar os recursos descentralizados pelo GIF, repassou verbas para 25 UGDs que, por sua vez, contrataram ampla diversidade de itens. A dispersão dos recursos dificulta a análise dos objetos, para amenizar essa adversidade foi realizada uma avaliação sumária das contratações e selecionadas amostras, utilizando os critérios do risco e da materialidade. Portanto, será dada ênfase no exame dos dispêndios mencionados na tabela abaixo:

Tabela 15: Seleção de aquisições segundo critérios de risco e materialidade.

ITENS	UGDs	VALOR (R\$)	PEÇAS	PÁGINAS
Retroescavadeiras	Comando do Material de Fuzileiros Navais/RJ (731000)	254.000,00	136	1
Carregadeira compacta	Comando do Material de Fuzileiros Navais/RJ (731000)	675.000,00	136	1
Trator (manipulador telescópico)	Comando do Material de Fuzileiros Navais/RJ (731000)	486.750,00	136	1
Munições calibre 5.56	Centro de Obtenção da Marinha/RJ (771300)	2.558.976,00	136	2
Trator (manipulador telescópico)	Base de Fuzileiros Navais do Rio Meriti/RJ (795500)	486.749,90	136	3

364. O Centro de Obtenção da Marinha/RJ (771300) realizou uma contratação contrária ao item 9.2.1.3 do Acórdão 1358/2018-TCU-Plenário. Os quantitativos de bens e serviços a serem adquiridos devem ser suficientes ao atendimento da demanda gerada pela Intervenção Federal, mas foram adquiridas 716.800 munições de calibre 5.56, com data de entrega próxima (19/11/2018) ao fim da medida interventiva (peça 136, p. 2). Nos relatórios de avaliação de resultados não há informações que permitam concluir que essa quantidade de munições foi adquirida para atender exclusivamente as tropas envolvidas na intervenção ou se foram destinadas para o ressarcimento de despesas (peça 131).

365. Também foram adquiridos tratores pela Base de Fuzileiros Navais do Rio Meriti/RJ (795500) e trator, retroescavadeiras e carregadeira compacta pelo Comando do Material de Fuzileiros Navais/RJ. Nos relatórios de avaliação de resultados não há informações que permitam concluir que esses objetos seriam bens essenciais à consecução dos objetivos da medida interventiva (peça 131). Recorda-se que o item 9.2.1.1 do Acórdão 1358/2018-TCU-Plenário exige que sejam descritas as circunstâncias fáticas e apresentados os documentos e dados que ensejaram essa conclusão.

TED nº 11/2018

366. O Emaer/FAB (120111) repassou verbas para quatro UGDs. Resumidamente, as contratações estão relacionadas aos seguintes objetos (peça 132, p. 30-48):

- a) peças de aeronaves;
- b) equipamentos eletrônicos;
- c) manutenção predial;
- d) implementação de sistemas de segurança; e
- e) munições menos letais.

367. A dispersão dos recursos dificulta a análise dos objetos, para amenizar essa adversidade foi realizada uma avaliação sumária das contratações e selecionadas amostras, utilizando os critérios do risco e da materialidade. Portanto, será dada ênfase no exame das contratações relacionadas aos dois primeiros objetos.

368. Sobre as peças de aeronaves, foram empenhados R\$ 8.035.241,67, valor que representa 32,03% da quantia total descentralizada para o Emaer pelo GIF (peça 134, p. 6). Essa contratação afronta a decisão exarada no item 9.2.1.4 do Acórdão 1358/2018-TCU-Plenário. A vigência dos pactos firmados por contratação direta deve ser limitada à data final estabelecida para a intervenção, mas as peças de aeronaves foram adquiridas por inexigibilidade, com vigência contratual até maio de 2020 e previsão de entrega do último lote em julho de 2019 (peça 134, p. 6).

369. Sobre o Sistema ARP Hermes 900, foram tecidos comentários no campo anterior dessa instrução, análise gerencial, e no anexo III desse relatório.

370. Em relação aos equipamentos eletrônicos, foram pagos R\$ 256.765,68 para a aquisição de 137 câmeras de filmagem modelo “Go Pro” (peça 96, p. 5). Essa contratação diverge do item 9.2.1 do Acórdão 1358/2018-TCU-Plenário. As aquisições devem ter relação com as atividades finalísticas ou de apoio dos órgãos formalmente envolvidos com a Intervenção Federal, por meio da descrição das circunstâncias fáticas, documentos e dados que ensejaram essa conclusão.

371. Porém, essas câmeras foram entregues pela Comissão Aeronáutica Brasileira em Washington/EUA (120090) ao Parque de Material Bélico da Aeronáutica (120047) em 21/12/2018, data próxima ao fim da vigência do Decreto de Intervenção Federal (peça 96, p. 5). Portanto, não há vinculação dessa aquisição com a medida interventiva, já que não houve tempo hábil para distribuição e utilização pelas tropas durante a intervenção (peça 134, p. 4). Além disso, a UGD não informou nos Relatórios de Avaliação de Resultados se essas câmeras de filmagem serão cedidas aos órgãos de segurança pública do Rio de Janeiro, uma vez que elas já foram entregues (peça 132, p. 1-50). Portanto, o gestor não comprovou a regular aplicação do recurso de acordo com a finalidade prevista na Medida Provisória 825/2018.

TED nº 12/2018

372. O Colog (160069) repassou os recursos descentralizados pelo GIF para o Batalhão Central de Manutenção e Suprimento/RJ (160329). Resumidamente, as contratações estão relacionadas à revitalização das viaturas blindadas pertencentes à Polícia Militar (Pmerj) do estado do Rio de Janeiro (peça 132, p. 61).

373. Não há informações detalhadas no Relatório Final de Avaliação de Resultados (peça 132, p. 72-82) sobre a modalidade da licitação e o contrato celebrado, mas a conclusão de alguns serviços está prevista para junho e agosto de 2019 (peça 132, p. 81). Contratações diretas com vigência contratual e previsão de entrega posteriores à data final da Intervenção Federal afrontam a decisão exarada no item 9.2.1.4 do Acórdão 1358/2018-TCU-Plenário.

374. Entretanto, a UGD relatou que os serviços de manutenção de viaturas blindadas possuem um alto grau de complexidade, sendo necessário um prazo um pouco mais alongado para execução. Principalmente dos veículos importados, pois é mandatória a importação das peças do fabricante (peça 132, p. 81-82).

TED nº 13/2018

375. O Colog/EB (160069) repassou os recursos descentralizados pelo GIF para a 111ª Companhia de Apoio de Material Bélico/RJ (160264). Resumidamente, as contratações estão relacionadas à revitalização das viaturas pertencentes à Pmerj e SEAP e ao GIF (peça 133, p. 7). A vigência e a execução dos contratos foram concluídas durante a vigência da Intervenção Federal (peça 134, p. 12). Portanto, atenderam as exigências legais e jurisprudenciais.

TED nº 14/2018

376. O Colog/EB (160069), além de executar os recursos descentralizados pelo GIF, repassou verbas para 22 UGDs que, por sua vez, contrataram centenas de itens (peça 133, p. 21-24). A dispersão dos recursos dificulta a análise dos objetos, para amenizar essa adversidade foi realizada uma avaliação sumária das contratações e selecionadas amostras, utilizando como critério o risco. Assim sendo, será dada ênfase no exame das aquisições citadas na tabela abaixo:

Tabela 16: Amostra pelo critério risco.

ITENS	UGDs	PEÇAS	PÁGINAS
Retroescavadeira	4º Batalhão de Engenharia de Combate/MG (160113)	134	13
Serviços de engenharia e/ou material de construção	Comando de Artilharia Divisionária da 1ª DE/RJ (160244)	134	14
Retroescavadeira	1º Batalhão de Engenharia de Combate/RJ (160252)	134	15
Serviços de engenharia e/ou material de construção	15º Regimento de Cavalaria Mecanizada/RJ (160265)	134	16

377. As contratações supramencionadas opõem-se ao item 9.2.1.1 do Acórdão 1358/2018-TCU-Plenário, uma vez que é necessário comprovar que bens e serviços contratados com recursos da Intervenção Federal são essenciais para a consecução dos objetivos da medida interventiva, por meio da descrição das circunstâncias fáticas, documentos e dados que ensejaram essa conclusão.

378. Sobre os serviços de engenharia e material de construção, as UGDs informaram que as contratações são necessárias para reparo de danos prematuros causados pelas tropas e viaturas utilizadas na Intervenção Federal (peça 133, 162-163). Em relação às retroescavadeiras, as UGDs relataram que foram utilizadas na remoção de obstáculos nos locais onde as tropas da Intervenção Federal atuaram (peça 133, p. 85-86).

379. Entretanto, o Comando de Artilharia Divisionária da 1ª DE/RJ (160244) e o 15º Regimento de Cavalaria Mecanizada/RJ (160265) contrataram serviços de engenharia e adquiriram material de construção com entregas previstas para maio e agosto de 2019, respectivamente (peça 134, p. 14 e 16). Além disso, as retroescavadeiras foram adquiridas pelo 4º Batalhão de Engenharia de Combate localizado em Minas Gerais (160113) e pelo 1º Batalhão de Engenharia de Combate/RJ (160252), mas com entrega no estado do Mato Grosso do Sul (peça 134, p. 13-15).

380. Essas informações permitem concluir que os bens e serviços supramencionados não têm relação com as atividades desenvolvidas durante a vigência da medida interventiva, já que os serviços serão realizados meses após o término da medida interventiva e os bens foram adquiridos para unidades militares localizadas em outras unidades da federação.

381. Portanto, fica caracterizado o desvio de finalidade na aplicação desses recursos, em desacordo com a Medida Provisória 825/2018.

TED nº 15/2018

382. O Colog/EB (160069) repassou os recursos descentralizados pelo GIF para o Batalhão de Manutenção e Suprimento de Armamento/RJ - BMSA (160304). Resumidamente, as contratações estão relacionadas à aquisição de peças para armamentos do BMSA (peça 134, p. 17).

383. Conforme consta no ofício 1891/GIF (peça 163, p. 93), o TED 15 foi pactuado para ressarcir despesas do BMSA, que utilizou peças que estavam em seu estoque para a manutenção do armamento da PMERJ. Tais peças se destinavam ao Programa Interno de Trabalho (PIT) de Manutenção de Armamento Leve da Diretoria de Material. Por isso fez-se necessária a reposição das peças utilizadas, a fim de manter o fluxo da manutenção do armamento leve do EB, conforme PIT da Diretoria de Material.

384. Portanto, os objetos dessa TED, que consistiram em aquisição de materiais para reposição do estoque que foi transferido para os órgãos de segurança estaduais por ocasião da intervenção federal, está amparado na previsão de ressarcimento de despesas contida no art. 12-A, IV, decreto 8.180/2013.

TED nº 16/2018

385. O Colog/EB (160069) executou e repassou os recursos descentralizados pelo GIF para o BMSA (160304). Resumidamente, as contratações estão relacionadas à aquisição de peças e armamentos para o BMSA (peça 134, p. 18-19).

386. Conforme o ofício 639/GIF (peça 164, p. 5), os materiais a serem adquiridos pelos recursos dessa transferência foram utilizados para recuperar a capacidade operativa dos órgãos intervencionados e, ainda, se fez necessária diante da inexistência de estoques de fuzis a serem destinados à PMERJ e à SEAP.

387. No caso de aquisição de materiais para reposição do estoque que foi transferido para os órgãos de segurança estaduais por ocasião da intervenção federal, não há desvio de finalidade, conforme previsão de ressarcimento de despesas contida no art. 12-A, IV, decreto 8.180/2013.

6. Análise dos comentários do gestor

388. A instrução com a análise completa dos comentários do gestor acerca do relatório preliminar do acompanhamento da intervenção federal no Estado do Rio de Janeiro (peça 147) consta na peça 188.

389. Conforme determinado na Portaria-Segecex nº 4, de 26 de fevereiro de 2010 (Manual de Auditoria Operacional), as novas informações e argumentos dos auditados que foram importantes para esclarecer pontos do relatório ou que foram suficientes para alterar o entendimento da equipe foram adicionadas nos capítulos principais do relatório, de modo que não estão reproduzidas nesse capítulo.

390. Quanto às informações e argumentos que não foram suficientes para alterar o entendimento da equipe, estão analisadas a seguir.

391. A resposta do Gabinete de Intervenção Federal ao relatório preliminar consta na peça 158, e do Subcomandante Logístico na peça 169.

Priorização da aplicação dos recursos destinados à Intervenção Federal

Argumento

392. O gestor afirma que as aquisições foram estritamente pautadas nas necessidades apresentadas pelas Secretarias de Estado e Órgãos de Segurança Pública (OSP) e foram atendidas de acordo com a disponibilidade de recursos descentralizados e a priorização do atingimento dos Objetivos Estratégicos (OE).

Análise

393. Ao contrário da ideia posta pelo gestor, de que a responsabilidade do Gabinete de Intervenção-GIF seria a de acatar as demandas apresentadas pelas Secretarias de Estado e Órgãos de Segurança Pública, a equipe de auditoria entendeu que o GIF/RJ deveria ter tido uma postura pró-ativa, de modo a criticar as demandas apresentadas e expor as reais necessidades da segurança pública do Rio de Janeiro.

394. Isso era esperado porque o Interventor Federal não era apenas um representante da União que teria celebrado um convênio com Estado do Rio de Janeiro, de modo a somente analisar as demandas estaduais e repassar os recursos solicitados. Ao contrário, o Governador do Estado do Rio de Janeiro foi afastado de suas funções na área de segurança pública, e em seu lugar o Interventor Federal atuou.

395. Nos termos do art. 3º do Decreto 9.288/2018, as atribuições do interventor são aquelas previstas no art. 145 da Constituição do Estado do Rio de Janeiro - CERJ necessárias às ações de segurança pública, previstas no Título V da Constituição do Estado do Rio de Janeiro. O artigo citado trata das competências privativas do governador do estado.

396. Portanto, o interventor federal, em nome da União, exerce as competências do governador de estado relacionadas à segurança pública. Entre elas, destaca-se a direção superior (inc. II, art. 145, CERJ) da segurança pública do estado do Rio de Janeiro.

397. Portanto, não é sustentável o argumento de que a responsabilidade da Intervenção Federal quanto à escolha das aquisições teria se esaurido ao simplesmente seguir a demanda dos Órgãos de Segurança, pois o Interventor é o chefe maior desses Órgãos. Ou seja, o Interventor, ao exercer as atribuições de Governador, é responsável pelo diagnóstico e planejamento das reais necessidades da segurança pública do estado. Esta é uma atribuição da direção superior da segurança pública própria do Governador (inc. II, art. 145, CERJ) que não pode ser delegada para os escalões a ele subordinados.

398. Além disso, é válido observar que a ênfase da atuação da União foi justamente o diagnóstico dos problemas da segurança pública estadual e o planejamento para pôr termo ao grave comprometimento da ordem pública. Deve-se recordar que o GIF/RJ elaborou missão, objetivos, indicadores, metas e produtos em seu planejamento estratégico, que inclusive foi objeto de apontamentos no relatório da primeira etapa do presente Acompanhamento.

399. Agora, frente a problemas encontrados no planejamento das aquisições, não pode o GIF/RJ se isentar da responsabilidade de ter elaborado um adequado planejamento para suas compras, e simplesmente remeter aos órgãos de segurança pública estaduais subordinados ao Interventor Federal tal responsabilidade. Caso contrário, a Intervenção Federal no Estado do Rio de Janeiro não precisaria ter sido decretada, pois uma simples celebração de convênio poderia ter descentralizado os recursos solicitados pelos OSP estaduais.

400. Assim, tem-se que a justificativa do gestor nesse quesito não deve ser acatada.

Controle dos Termos de Execução Descentralizada (TED)

Argumento

401. Neste tópico o gestor classificou seus comentários em três categorias: Considerações sobre os TED 15 e 16 quanto ao ressarcimento da Força Terrestre; distinção dos valores dos TEDs especificamente destinados ao uso das Forças Armadas; e a indicação de ações futuras quanto ao entendimento da ocorrência dos desvios de finalidade apontados.

402. Sobre os TEDs nº 15 e 16, a justificativa do gestor foi acatada e foram realizadas as devidas alterações no relatório.

403. Outra questão tratada pelo gestor foi sobre a discriminação dos R\$ 239.523.691,72 (peças 171 a 181) destinados aos TEDs com relação à destinação do material. Foi afirmado pelo gestor que, do total dos TEDs, aproximadamente 117 milhões corresponderam a materiais destinados aos Órgãos de Segurança Pública (OSP) e 113 milhões às Forças Armadas, que corresponde a 9,4% do total dos valores destinados à Intervenção Federal (1,2 bilhões).

Análise

404. Pela análise dos TEDs, não houve recurso repassado diretamente do GIF para os OSP, já que todos os Termos foram pactuados entre oficiais das Forças Armadas. Isto é, os recursos foram direcionados para as

Forças, que, em regra, poderiam ou não adquirir produtos para os OSP. Isso porque, à exceção dos TEDs 03, 15 e 16, todos os TEDs previram objetos indeterminados, caracterizados por um número infundável de possibilidades de atividades.

405. Exemplos dos objetos indeterminados dos TEDs, conforme peça 166, são: “bem como de apoio na implementação dos objetivos estratégicos traçados pelo GIFRJ..”, “e outras específicas em apoio à implementação dos objetivos estratégicos traçados pelo GIFRJ...”:

TED Nº 03/2018 - ENTRE O GIFRJ E A MARINHA DO BRASIL, POR INTERMÉDIO DA DIRETORIA DE ABASTECIMENTO DA MARINHA

Objeto do TED: a aquisição de equipamentos e viaturas para uso da Segurança Pública do Estado do Rio de Janeiro, em atenção à Intervenção Federal no Rio de Janeiro, em caráter de urgência, face ao grave comprometimento da ordem pública naquela Unidade da Federação, no escopo do Decreto nº 9.288, de 16 de fevereiro de 2018.

Valor: R\$ 30.074.683,10 (peça 171, p. 9)

Pactuantes:

Gen Ex Walter Souza Braga Netto – Interventor Federal

Vice-Almirante Sérgio Luiz de Andrade – Diretor de Abastecimento da Marinha

TED Nº 04/2018 - ENTRE O GIFRJ E O COMANDO DO EXÉRCITO, POR INTERMÉDIO DO COMANDO MILITAR DO LESTE

Objeto do TED: prover recurso orçamentário e financeiro destinado ao Comando Militar do Leste (CML), em atendimento à Intervenção Federal no Rio de Janeiro, por meio de **apoio a atividades administrativas (atividades-meio) junto ao GIFRJ**, de maneira a auxiliar o cumprimento do objetivo definido no escopo do Decreto nº 9.288, de 16/02/2018.

Valor: R\$ 121.000,00 (peça 172, p.7)

Pactuantes:

Gen Ex Walter Souza Braga Netto – Interventor Federal

André Martins Vasconcellos – Ordenador de Despesas do Comando Militar do Leste

TED Nº 08/2018 - ENTRE O GIFRJ E O COMANDO DO EXÉRCITO, POR INTERMÉDIO DO COMANDO LOGÍSTICO

Objeto do TED: prover apoio orçamentário destinado ao emprego do Exército Brasileiro por meio de **atividades operacionais, de inteligência, bem como de apoio na implementação dos objetivos estratégicos traçados pelo GIFRJ**, permitindo o emprego de seus meios, em face do grave comprometimento da ordem pública no Estado do Rio de Janeiro, no escopo do Decreto nº 9.288, de 16 de fevereiro de 2018.

Valor: R\$ 76.858.350,00 (peça 173, p. 8)

Pactuantes:

Gen Ex Walter Souza Braga Netto – Interventor Federal

Gen Ex Carlos Alberto Neiva Barcellos – Comandante Logístico

TED Nº 09/2018 - ENTRE O GIFRJ E O MINISTÉRIO DA DEFESA, POR INTERMÉDIO DO DEPARTAMENTO DE ADMINISTRAÇÃO INTERNA (DEADI) DA SECRETARIA DE ORGANIZAÇÃO INSTITUCIONAL (SEORI) DO MINISTÉRIO DA DEFESA (MD)

Objeto do TED: prover apoio orçamentário destinado ao emprego das Forças Armadas, por meio de **atividades operacionais, de inteligência, de instrução, e outras específicas em apoio à implementação dos objetivos estratégicos traçados pelo GIFRJ**, permitindo o emprego de seus meios, em face do grave comprometimento da ordem pública no Estado do Rio de Janeiro, no escopo do Decreto nº 9.288, de 16 de fevereiro de 2018.

Valor: R\$ 55.162.456,00 (peça 174, p. 9)

Pactuantes:

Gen Ex Walter Souza Braga Netto – Interventor Federal

Adriano Portella de Amorim – Diretor do Departamento de Administração Interna/MD

TED Nº 10/2018 - ENTRE O GIFRJ E A MARINHA DO BRASIL (MB), POR INTERMÉDIO DO COMANDO DE OPERAÇÕES NAVAIS

Objeto do TED: prover apoio orçamentário destinado ao emprego da Marinha do Brasil por meio de **atividades operacionais, bem como de apoio na implementação dos objetivos estratégicos traçados pelo GIFRJ**, permitindo o emprego de seus meios, em face do grave comprometimento da ordem pública no Estado do Rio de Janeiro, no escopo do Decreto nº 9.288, de 16 de fevereiro de 2018.

Valor: R\$ 31.363.429,00 (peça 175, p. 8)

Pactuantes:

Gen Ex Walter Souza Braga Netto – Interventor Federal

Ca Sergio Renato Berna Salgueirinho – Subchefe de Logística e Plano Diretor

TED Nº 11/2018 - ENTRE O GIFRJ E A FORÇA AÉREA BRASILEIRA (FAB), POR INTERMÉDIO DO ESTADO-MAIOR DA AERONÁUTICA (EMAER)

Objeto do TED: prover apoio orçamentário destinado ao emprego da Força Aérea Brasileira por meio de **atividades operacionais, bem como de apoio na implementação dos objetivos estratégicos traçados pelo GIFRJ**, permitindo o emprego de seus meios, em face do grave comprometimento da ordem pública no Estado do Rio de Janeiro, no escopo do Decreto nº 9.288, de 16 de fevereiro de 2018.

Valor: R\$ 15.418.550,00 (peça 176, p. 8)

Pactuantes:

Gen Ex Walter Souza Braga Netto – Interventor Federal

Ten Brig Ar Raul Botelho – Chefe do Estado-Maior da Aeronáutica

TED Nº 12/2018 - ENTRE O GIFRJ E O COMANDO DO EXÉRCITO, POR INTERMÉDIO DO COMANDO LOGÍSTICO

Objeto do TED: prover apoio orçamentário destinado à contratação de serviços de manutenção de viaturas blindadas, **bem como de apoio na implementação dos objetivos estratégicos traçados pelo GIFRJ**, permitindo o emprego de seus meios, em face do grave comprometimento da ordem pública no Estado do Rio de Janeiro, no escopo do Decreto nº 9.288, de 16 de fevereiro de 2018.

Valor: R\$ 2.038.400,81 (peça 177, p. 9)

Pactuantes:

Gen Ex Walter Souza Braga Netto – Interventor Federal

Gen Ex Carlos Alberto Neiva Barcellos – Comandante Logístico

TED Nº 13/2018 - ENTRE O GIFRJ E O COMANDO DO EXÉRCITO, POR MEIO DO COMANDO LOGÍSTICO

Objeto do TED: prover apoio orçamentário destinado a aquisições de materiais de consumo para manutenção de viaturas não blindadas, **bem como de apoio na implementação dos objetivos estratégicos traçados pelo GIFRJ**, permitindo o emprego de seus meios, em face do grave comprometimento da ordem pública no Estado do Rio de Janeiro, no escopo do Decreto nº 9.288, de 16 de fevereiro de 2018.

Valor: R\$ 327.789,66 (peça 178, p. 9)

Pactuantes:

Gen Ex Walter Souza Braga Netto – Interventor Federal

Gen Ex Carlos Alberto Neiva Barcellos – Comandante Logístico

TED Nº 14/2018 - ENTRE O GIFRJ E O COMANDO DO EXÉRCITO, POR INTERMÉDIO DO COMANDO LOGÍSTICO

Objeto do TED: prover apoio orçamentário destinado ao emprego do Exército Brasileiro por meio de **atividades operacionais, de inteligência, bem como de apoio na implementação dos objetivos estratégicos traçados pelo GIFRJ**, permitindo o emprego de seus meios, em face do grave comprometimento da ordem pública no Estado do Rio de Janeiro, no escopo do Decreto nº 9.288, de 16 de fevereiro de 2018.

Valor: R\$ 21.197.215,00 (peça 179, p. 9)

Pactuantes:

Gen Ex Walter Souza Braga Netto – Interventor Federal

Gen Ex Carlos Alberto Neiva Barcellos – Comandante Logístico

TED Nº 15/2018 - ENTRE O GIFRJ E O COMANDO DO EXÉRCITO, POR INTERMÉDIO DO COMANDO LOGÍSTICO

Objeto do TED: ressarcimento de despesas realizadas com o consumo de peças para manutenção de armamento leve da Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro (PMERJ) pelo Batalhão de Manutenção e Suprimento de Armamento (BMSA), em atenção à Intervenção Federal no Rio de Janeiro, em caráter de urgência, face ao grave comprometimento da ordem pública naquela Unidade da Federação, no escopo do Decreto nº 9.288, de 16 de fevereiro de 2018.

Valor: R\$ 213.107,15 (peça 180, p. 7)

Pactuantes:

Gen Ex Walter Souza Braga Netto – Interventor Federal

Gen Ex Carlos Alberto Neiva Barcellos – Comandante Logístico

TED Nº 16/2018 - ENTRE O GIFRJ E O COMANDO DO EXÉRCITO, POR INTERMÉDIO DO COMANDO LOGÍSTICO

Objeto do TED: ressarcimento de despesas realizadas devido ao fornecimento de armamentos ao Gabinete de Intervenção Federal do Rio de Janeiro para distribuição à Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro (PMERJ) e a Secretaria de Estado de Administração Penitenciária (SEAP) do Estado do Rio de Janeiro, em atenção à Intervenção Federal no Rio de Janeiro, em caráter de urgência, face ao grave comprometimento da ordem pública naquela Unidade da Federação, no escopo do Decreto nº 9.288, de 16 de fevereiro de 2018.

Valor: R\$ 6.748.711,00 (peça 181, p. 4)

Pactuantes:

Gen Ex Walter Souza Braga Netto – Interventor Federal

Gen Ex Carlos Alberto Neiva Barcellos – Comandante Logístico

406. Pelos quadros acima, tem-se que os TEDs 03, 15 e 16 são os únicos que possuem objeto pactuado definido, e totalizam R\$ 37.036.501,25. A definição dos objetos dessas TEDs remete como destinatários finais os OSP, de modo que tal observação constará no relatório do Acompanhamento.

407. Já em relação aos demais TEDs, a falta de objetos determinados transferiu, indevidamente, a decisão do que seria atividade da intervenção federal para a Unidade Descentralizada/Executora.

408. Ora, se o próprio Interventor Federal, que representa a Unidade Descentralizadora, não conseguiu definir com clareza as atividades de que necessitava, menos ainda poderia o representante da Unidade Descentralizada/Executora estabelecer quais ações seriam de interesse do Interventor Federal.

409. Além disso, se as atividades não puderam ser previamente definidas, como poderiam ser definidos os valores a serem transferidos? Impossível.

410. Na realidade, o que ocorreu foi a transferência arbitrária de valores para Unidades Descentralizadas, para que elas, a seus critérios, decidissem em que aplicar os recursos. O resultado não poderia ser outro que não os vários desvios de finalidades verificados e previamente previstos e avisado ao Interventor Federal pelo Ministro- Substituto Weder de Oliveira.

411. O Ministro constatou o risco de que os recursos orçamentários poderiam estar sendo aplicados em desconformidade com suas destinações, o que poderia caracterizar lesão ao interesse público, expressado na finalidade da aplicação do recurso orçamentário constante na Medida Provisória 825/2018.

412. Tal irregularidade e seus riscos decorrentes eram de conhecimento do Interventor Federal, pois a ele foi enviado o ofício 0999/2018-TCU/SecexDefesa (peça 61, TC 011.305/2018-5) que teve como anexo o despacho do Ministro-Substituto Weder de Oliveira, de 19/10/2018. Nesse documento o Ministro afirmou que a demonstração da destinação dos recursos das TEDs deve ser clara, transparente e completa, mas que as informações prestadas são vagas e não permitem concluir qual será a destinação precisa dos vultosos recursos descentralizados.

413. O Ministro adicionou que devido à falta de clareza das respostas apresentadas pelo Gabinete de Intervenção quanto à destinação dos recursos (e a respectiva aderência aos objetivos da medida interventiva) e tendo em vista que estava vigente, em paralelo à Intervenção Federal no estado do Rio de Janeiro, uma operação de Garantia da Lei e da Ordem, a encargo das Forças Armadas, a qual possuía recursos próprios, existia a possibilidade de que os recursos descentralizados da Intervenção viessem a ser utilizados para aquisições que deveriam ser custeadas com recursos provenientes da GLO, hipótese em que tais recursos seriam empregados fora dos objetivos da intervenção.

414. Portanto, conclui-se que o Interventor Federal foi alertado, tempestivamente, pelo Ministro-Substituto Weder de Oliveira quanto ao risco de desvio de finalidade na aplicação dos recursos dos TEDs devido à irregular falta de definição dos seus objetos. Entretanto, os objetos dos TEDs não foram corrigidos e, conseqüentemente, os desvios de finalidade ocorreram.

415. Tais desvios constam na tabela em anexo, que fez parte do relatório. De acordo com os dados em anexo, ocorreram desvios de finalidade nas execuções dos TEDs 8, 9, 11 e 14.

416. Por isso, o Interventor Federal deve ser ouvido em audiência a fim de justificar as irregularidades apontadas e explicar porque não corrigiu as falhas apontadas pelo Ministro-Substituto Weder de Oliveira.

Entrega dos normativos (legados intangíveis)

Argumento

417. O gestor afirmou que o Livro Narrativo da Intervenção Federal “Intervenção – a reestruturação da segurança pública no Estado do Rio de Janeiro”, e o livro iconográfico “Intervenção Federal na segurança pública do Estado do Rio de Janeiro – em imagens” já foram entregues à Secretaria de Controle Externo da Defesa Nacional e da Segurança Pública.

418. Sobre o Livro Acadêmico, o gestor informou que não tem ingerência sobre as fases (revisão,

diagramação e impressão) e que serão implementadas pela Escola de Comando e Estado-Maior do Exército e Fundação Getúlio Vargas. Tão logo esteja finalizado, será remetido ao TCU.

Análise

419. No Plano de Gestão do Conhecimento (peça 126) foi adotada uma metodologia segunda a qual os objetivos estratégicos mostram lacunas de conhecimento a serem eliminadas para que estes objetivos sejam alcançados.

420. Nesse sentido, em decorrência do então objetivo estratégico 06 (Implantação de estruturas necessárias ao planejamento, coordenação e gerenciamento das ações da Intervenção Federal por meio da ativação de estruturas organizacionais), o GIFRJ identificou a necessidade de se preservar a memória institucional e o registro de boas práticas da gestão da Intervenção Federal (peça 126, p.15).

421. De fato, tal necessidade de registro é relevante, já que é a primeira vez que houve intervenção federal desde a promulgação da Constituição Federal de 1988, o que torna imprescindível os registros das boas práticas e da memória dos sucessos e insucessos. A importância dessa memória aumenta ao se verificar que houve outra intervenção federal, no Estado de Roraima, e que pode haver outras. Ou seja, a curva de aprendizado da União acerca do tema está em sua fase mais acentuada, o que justifica os esforços de registro.

422. É justamente no enquadramento da necessidade de criação de memória organizacional que se encontra o Livro Acadêmico sobre a Intervenção Federal (peça 126, p. 28), projeto criado pelo próprio GIFRJ.

423. Portanto, dada a autoria e a importância do projeto, verifica-se que o GIFRJ, mesmo que não seja o responsável direto pela sua execução, deve monitorar a concretização do livro.

424. Some-se a isso o fato de que a execução do projeto foi contratada pelo GIFRJ, portanto, é obrigação do gestor verificar a correta aplicação dos recursos, nos termos contratados, e aplicar as sanções devidas em caso de descumprimentos contratuais.

425. Por isso não pode ser acatada a justificativa do gestor de que não tem ingerência sobras as fases de revisão, diagramação e impressão do livro, pois como autor e financiador do projeto, o GIFRJ deve monitorar e cuidar pela devida execução do serviço contratado.

Evolução dos indicadores de desempenho

Argumento

426. O gestor esclareceu que orientou os Órgãos de Segurança Intervencionados sobre a necessidade de prosseguirem para o atingimento das metas previstas no plano Estratégico (2ª edição). Também expressou que, em relação aos indicadores atendidos, entendeu que atingiram a meta de 100%.

427. O gestor completou as informações ao fornecer uma tabela com a relação dos atos normativos emitidos discriminados por objetivos estratégicos e adicionou que o legado intangível está disponível no Virtual do Conhecimento, denominado Base de Gestão do Conhecimento do GIFRJ (www.gestaodoconhecimento-gifj.eb.mil.br).

Análise

428. No relatório preliminar constam vários níveis de atingimento de metas, desde 0 até 100%. Portanto, não é correta a interpretação de que os indicadores atendidos atingiram as metas em 100%.

429. Sobre os atos normativos informados na tabela fornecida pelo gestor, foram agrupados por objetivos estratégicos e são de várias naturezas, desde nomeações de servidores (nomeação de equipe de transição da intervenção federal; designação de servidores responsáveis por cadastro do legado da intervenção federal; designação de pessoal para compor a estrutura de governança para a fase de desmobilização, nomeação de militares para órgãos de administração, entre outros); até mudanças na estrutura organizacional (criação da delegacia de crimes raciais e delitos de intolerância, regulamentação de acesso ao oficialato superior do quadro de oficiais de administração, institui comissões de supervisão das unidades prisionais e hospitalares, entre outros).

430. Realmente houve muitas regulamentações importantes, como as últimas enumeradas acima. Porém, para fins de medição de resultados, foram adotadas medições objetivas previamente elaboradas pela intervenção federal (contidas no Planejamento Estratégico) e avaliadas pelo TCU (Acórdão 2358/2018-TCU-Plenário).

431. Logo, as informações contidas na tabela fornecida pelo gestor são relevantes, mas não alteram as avaliações das metas contidas o relatório preliminar, que tiveram por base os indicadores de desempenho elaborados no Planejamento Estratégico da Intervenção Federal.

432. Quanto ao site www.gestaodoconhecimento-gifrj.cb.mil.br, foram realizadas as últimas tentativas de acesso em 16/11/2019 e em 19/11/2019, mas o endereço estava indisponível.

Viaturas Lince K2 e sistemas de inteligência

433. O gestor teceu comentários quanto às ações futuras relativas ao entendimento da ocorrência dos desvios de finalidade apontados. Nessa questão o gestor afirmou que, quanto aos parágrafos 350 (viaturas Lince), 377 a 379 (propostas de determinação ao Estado-Maior do Exército) do relatório preliminar, o Gabinete tem ciência de que o assunto está sendo diligenciado junto ao Comando do Exército a quem caberá prestar os esclarecimentos necessários. Foi adicionado que o Gabinete analisará os apontamentos referentes aos indícios de afrontamentos e/ou desvios de finalidades pelas UG descentralizadas e, caso sejam caracterizados, o GIFRJ indicará, em pareceres conclusivos sobre os referidos TED, que tais apontamentos deverão ser apurados pelos órgãos de controle interno das Forças Armadas juntamente com a adoção de medidas sancionadoras, se for o caso.

Análise

434. Após os comentários do gestor e o fornecimento das informações requeridas pelo Ofício 0755/2019-TCU/SecexDefesa (peça 150), as análises quanto a essas contratações foram alteradas no relatório, de maneira que as considerações sobre a responsabilidade do gestor constam nos campos específicos da presente peça.

7. Conclusão

435. A presente etapa da fiscalização, 2º fase, por se tratar de acompanhamento da gestão, além de responder às questões de auditoria, trouxe breves relatos das atividades relacionadas à Intervenção Federal que o TCU realizou, como análises de consultas e de representação.

436. Quanto às aquisições realizadas pelo GIF examinadas nesse trabalho, conclui-se que foram processadas adequadamente, tendo sido justificadas pela necessidade de atender aos Órgãos de Segurança Pública do Rio de Janeiro, no período limitado pelo Decreto 9.288/2018, editado pelo Presidente da República, com amparo nos arts. 34, inciso III, e 84, caput, inciso X, da Constituição Federal, que trata da Intervenção Federal no Estado do Rio de Janeiro com o objetivo de pôr termo ao grave comprometimento da ordem pública.

437. Em relação às despesas executadas de maneira indireta, por meio dos Termos de Execução Descentralizada-TED, foram verificadas várias com desvio da finalidade que configuraram graves ilegalidades e inconstitucionalidade.

438. A inconstitucionalidade ocorreu porque a aplicação dos recursos fora das ações pertencentes à unidade orçamentária descentralizadora, no caso, ações decorrentes da intervenção federal, não foi autorizada por lei. Disso decorre que essa falha infringiu a finalidade da vedação disposta no inc. VI do art. 167 da CF/88, pois foram realizadas aplicações dos recursos transferidos fora das hipóteses da lei autorizadora (LDO para o exercício de 2018), isto é, não houve autorização legislativa para tais aplicações.

439. As execuções orçamentárias indevidas também implicaram em descumprimento da determinação para a aplicação dos recursos contida na Medida Provisória 825/218, que abriu o crédito extraordinário para a intervenção federal - Ação orçamentária 00QS: Ações decorrentes da Intervenção Federal no Estado do Rio de Janeiro na Área de Segurança Pública.

440. Os desvios de finalidade também contrariaram as finalidades de dispositivos dos Decretos 6.170/2017 e 825/93 por consistirem em despesas que não são ações de interesse da unidade orçamentária descentralizada e não contribuirão para a consecução do objeto previsto no programa de trabalho (inc. III, §1º, art. 1º, Decreto 6.170/2007 e Art. 12-B, Decreto 6.170/2017 c/c Art. 3, Decreto 825/93).

441. Para possibilitar a classificação das ocorrências mais comuns de desvio, tais ilegalidades foram separadas em 3 classes: a) aquisição/reforma de bem permanente/instalação necessário à atividade regular da Força Armada que independeu da existência da Intervenção Federal, e que não se desgasta pela utilização por menos de um ano; b) serviço/bem de consumo contratado/adquirido para atender a demanda ordinária da Força Armada que independeu das atividades da Intervenção Federal; c) e serviço/bem contratado/adquirido para atender a demanda decorrente das operações da GLO, que possui ação orçamentária específica e diversa da ação da Intervenção Federal.

442. É importante ressaltar que o desvio de finalidade caracterizado pela contratação de serviço ou bem destinado a atender a demanda decorrente das operações da GLO foi objeto de análise do Ministro Weber de Oliveira, no despacho que determina oitiva, em 19/10/2018. Nessa ocasião, o Interventor Federal foi alertado quanto ao risco de desvio de finalidade decorrente das indefinições dos objetos dos TEDs.

443. Portanto, caracterizados os desvios de finalidade na aplicação dos recursos dos TEDs, decorrentes de falhas na definição de seus objetos, com aviso prévio e tempestivo do TCU por meio de análise em determinação de oitiva, entende-se que a medida adequada a ser tomada por essa corte é a responsabilização do Interventor Federal, conforme a Matriz de Responsabilização – Anexo IV.

444. Por isso há na proposta de encaminhamento sugestão para audiência do General de Exército Walter Souza Braga Netto, já que a alta probabilidade de ocorrência dos desvios de finalidade na execução das TEDs, decorrente de seus objetos indefinidos, eram de conhecimento do Interventor Federal, pois a ele foi enviado o ofício 0999/2018-TCU/SecexDefesa (peça 61, TC 011.305/2018-5) que teve como anexo o despacho do Ministro-Substituto Weder de Oliveira, de 19/10/2018. Nesse documento o Ministro afirmou que a demonstração da destinação dos recursos das TEDs deveria ser clara, transparente e completa, mas que as informações prestadas pelo Gabinete de Intervenção eram vagas e não permitiam concluir qual seria a destinação precisa dos vultosos recursos descentralizados. Também constou do documento o aviso de que havia a possibilidade de que os recursos descentralizados da Intervenção poderiam ser utilizados para aquisições que deveriam ser custeadas com recursos provenientes da GLO, hipótese em que, tais recursos seriam empregados fora dos objetivos da intervenção.

445. Se o Interventor Federal tivesse corrigido os objetos dos TEDs 8, 9, 11 e 14 logo após ter recebido o despacho do Ministro-Substituto Weder de Oliveira, os desvios de finalidade na execução das TEDs poderiam ter sido evitados.

446. Destaque-se que tais ilegalidades e inconstitucionalidade não foram meras falhas formais, mas acarretaram concretos prejuízos ao Estado do Rio de Janeiro.

447. Isso porque a Intervenção Federal foi decretada em meio ao caos na segurança pública do Estado do Rio de Janeiro, que teve sua autonomia reduzida devido à incapacidade, de, por si só, garantir segurança à população. Por isso a União assumiu a titularidade segurança pública do Estado e forneceu recursos humanos e materiais ao Rio de Janeiro.

448. Sobre os recursos materiais, note-se que, além de ser ilegal, a precariedade da segurança pública do estado não permitiria que nenhuma parcela dos 1,2 bilhões abertos pela Medida Provisória 825/2018 fosse destinada para aparelhar as Forças Armadas, como para adquirir bens permanentes de longa duração de elevado valor (como sistemas para veículos aéreos não tripulados – aeronaves Hermes 900) ou reforma de instalações de uso regular das forças (como reforma de estande de tiro localizado no Estado de São Paulo).

449. Sabe-se que os investimentos nas Forças Armadas são importantes, mas não poderiam ser realizados ao custo das verbas destinadas à segurança pública do Rio de Janeiro.

450. Por meio de inspeção *in loco* realizada pela equipe de auditoria na Unidade de Polícia Pacificadora da Babilônia/Chapéu Mangueira – Rio de Janeiro, constatou-se a grande precariedade nas condições de trabalho dos profissionais de segurança. Durante essa inspeção, a equipe de auditoria encontrou apenas um policial na UPP, que tinha todos os assentos com estofados danificados, vidros das janelas quebrados, armários sem portas, fiações elétricas adaptadas e o bebedor praticamente inoperante, certamente com o filtro vencido.

451. Não é plausível esperar melhoras substanciais na segurança pública do Rio de Janeiro enquanto não forem proporcionadas condições mínimas de trabalho para os policiais e demais profissionais de segurança do estado.

452. Sobre as viaturas blindadas LINCE, constatou-se que houve uma falha de planejamento que prejudicou a segurança pública do Rio de Janeiro no período posterior à intervenção federal, já que os policiais do estado ficaram sem as viaturas blindadas necessárias à operação em áreas de difícil e perigoso acesso e que foram adquiridas com recursos financeiros destinados à segurança pública do estado.

453. Dada a falha no planejamento da aquisição das viaturas Lince K2, que prejudica a segurança pública no Estado do Rio de Janeiro, que é a destinataria final dos recursos vinculados à intervenção federal, recomenda-se a audiência do Interventor Federal para explicar porque não realizou estudos que considerassem a aquisição das viaturas blindadas, com as características de operação enumeradas nos anexos da peça 169, para utilização, e posterior doação, aos órgãos de segurança pública do Estado do Rio de Janeiro.

454. Ainda sobre as aquisições, foi verificado desvio de finalidade na utilização dos recursos da Medida Provisória 825/2018 para adquirir hardware e softwares de inteligência que permaneceram na posse e propriedade da União (Exército Brasileiro) após o fim da intervenção federal. Ocorre que o hardware e o software de inteligência adquiridos foram e são necessários para o combate ao crime no Estado do Rio de Janeiro. Mesmo após o fim da intervenção, tais equipamentos continuam sendo imprescindíveis à segurança pública do Estado, que voltou a ser exercida completamente pelas forças de segurança estaduais.

455. Portanto, para se manter a finalidade da aplicação dos recursos da intervenção federal e se usufruir dos ganhos de escala mencionados, tanto do ponto de vista operacional de combate ao crime organizado quanto da utilização dos hardwares e softwares, é necessário que os órgãos de segurança estaduais tenham a capacidade de acessar os sistemas sem o juízo de conveniência e oportunidade do Poder Executivo Federal. Do contrário, estaria a União se apropriando de recursos destinados ao Rio de Janeiro.

456. Para isso, propõe-se que o TCU determine a celebração de ajuste ou convênio entre o Exército Brasileiro e o Estado do Rio de Janeiro com o objetivo de regular o acesso estadual aos sistemas citados de modo a garantir a disponibilidade de uso aos órgãos de segurança pública do Rio de Janeiro, sem prévio juízo de mérito do Poder Executivo Federal. Caso a recomendação não seja acatada pelo gestor, estará configurada a continuidade no desvio de finalidade na aplicação do recurso.

457. Sobre os resultados finalísticos da Intervenção Federal, de acordo com a medição das metas finalísticas de segurança pública e com as previstas no Planejamento Estratégico, foi verificado se a Intervenção Federal produziu os resultados propostos; como foram realizadas as aquisições pela Intervenção Federal e quais foram as melhorias legadas ao sistema de segurança pública do Rio de Janeiro.

458. Quanto à primeira questão, constatou-se que a maior parte das metas tiveram uma implementação mais significativa no último mês do ano, em dezembro. Ou seja, no encerramento da Intervenção Federal.

459. Pela evolução dos indicadores de desempenho combinada com o resultado final das metas, concluiu-se que o objetivo estratégico 2, recuperar a capacidade operativa dos Órgãos de Segurança Pública (OSP) do Estado do Rio de Janeiro, foi o que apresentou maior grau de implementação, com um uma grande concentração de alcance das metas entre 60% e 100%.

460. Já o objetivo estratégico 3 - articular, de forma coordenada, as instituições dos entes federativos – apresentou baixo grau de implementação. Dos oito indicadores de desempenho, 4 tiveram resultado 0. Isto é, 50% dos indicadores desse objetivo estratégico mostraram que não houve implementação alguma.

461. O objetivo estratégico 4 - Fortalecer o caráter institucional da Segurança Pública e do Sistema Prisional – também apresentou um grau de alcance baixo. Dos 10 indicadores de desempenho desse objetivo, 6 tiveram valor 0.

462. O objetivo estratégico 5 – Melhorar a qualidade e a gestão do Sistema Prisional, das Secretarias de Estado e dos OSP intervencionados – obteve as piores medições. Apresentou 5 indicadores de desempenho com valor 0, dentro de um total de 7. As metas desse objetivo são, basicamente, publicação de normativos, como Regimentos Internos e Ato Regulatório.

463. Em relação ao objetivo estratégico 6 – Implantar estruturas necessárias ao planejamento, coordenação e gerenciamento das ações estratégicas da Intervenção Federal - as metas são referentes à estruturação e desmobilização da estrutura do Gabinete de Intervenção. Em regra, foram atingidas. Como não implicam em legado para o Estado do Rio de Janeiro, não há a necessidade de maiores análises.

464. Seria desejável que a entrega dos legados intangíveis, principalmente daqueles ligados aos objetivos estratégicos 3, 4 e 5, tivessem os maiores graus de implementação, pois estão intimamente ligados ao desenvolvimento institucional dos Órgãos de Segurança Pública do Estado do Rio de Janeiro.

465. Por certo que o legado tangível, como materiais e equipamentos, é importante, mas não mais do que o intangível. Conforme analisado na etapa 1 da auditoria, pelo diagnóstico da segurança pública, realizado pelo próprio gestor federal, concluiu-se que urgem melhorias estruturais, solidificadas em normas jurídicas amplamente debatidas e que tenham uma rigidez equivalente à criticidade do problema, em questões como: processos de gestão, critérios para promoção de pessoal e para nomeação para cargos de comando/gerência, medidas disciplinares, normas de gestão e de atuação da corregedoria, compartilhamento de informações com o Sistema Nacional de Informações de Segurança Pública – Sinesp, entre outros.

466. Entretanto, pelos dados acima, medidos pelos indicadores de desempenho, essas foram justamente as melhorias que tiveram os menores graus de implementação.

467. Em relação à elaboração de projeto de lei, um legado intangível normativo de alto nível hierárquico, recomendado por meio do acórdão 2358/2018-TCU-Plenário, não foi encontrado, mas apenas o Projeto de Lei Orçamentária Estadual, que não trata da modificação das estruturas do Órgãos de Segurança Pública estaduais.

468. Havia a necessidade de edição de normas de maior envergadura, de caráter mais estratégico e rígidas, voltadas para a sustentabilidade das melhorias implementadas pela intervenção, como as que visavam evitar interferências políticas indevidas na segurança pública, fator que foi apontado inclusive como ameaça no diagnóstico realizado.

469. Mas, infelizmente, não houve a elaboração do Projeto de Lei que poderia conferir maior sustentabilidade às melhorias implementadas na segurança pública do Rio de Janeiro no período da intervenção, já que o único Projeto de Lei apresentado foi o Orçamentário, que não possui essa finalidade. Apesar dos problemas relatados, pode-se afirmar, de forma geral, que os resultados da Intervenção Federal no Rio de Janeiro foram positivos. Isso pode ser concluído porque o Estado encontrava-se em uma situação de caos social, em que o poder público estadual era incapaz de garantir, minimamente, a segurança dos cariocas.

470. Nesse contexto, o interventor federal precisou atuar de forma repentina, sem aviso prévio, devido à edição do Decreto Federal 9.288/2018, de 16/02/2018, que estabeleceu a intervenção. Portanto, o interventor dispôs apenas de 9 meses para diagnosticar os problemas, elaborar planejamentos e executá-los.

471. Logo, é compreensível que as metas tenham sido superestimadas. É claro que metas audazes causam grandes expectativas, principalmente aquelas relacionadas aos legados intangíveis, como a estruturação funcional das forças de segurança e a edição de regulamentos organizacionais de maior estatura legal, a exemplo projetos de lei.

472. Então, embora o desejo da sociedade de maior alcance das metas ligadas aos legados intangíveis não tenha sido totalmente saciado, são inegáveis os avanços conquistados pela Intervenção Federal no Estado do Rio de Janeiro, que resultaram na diminuição de diversos índices de crimes.

Instrução da subunidade peça 201

(...)

1. Em 13 de dezembro de 2019, foram juntadas ao presente processo as manifestações desta secretaria (peças 188-190) em relação aos comentários apresentados pelo gestor relacionados ao relatório preliminar do acompanhamento.
2. Ato contínuo, a equipe do acompanhamento elaborou e encaminhou para o supervisor da fiscalização, na mesma data, o relatório definitivo do trabalho, o qual incorporou os apontamentos realizados pelo gestor.
3. Antes do pronunciamento do escalão dirigente da secretaria, nova manifestação foi apresentada pelo Gabinete da Intervenção Federal, em 13/3/2020 (peças 193 e 194), com esclarecimentos a respeito das análises contidas na instrução de exame dos comentários do gestor, acostada à peça 188.
4. Realizar-se-á, em seguida, análise da documentação encaminhada e a manifestação deste supervisor sobre a fiscalização.
5. Conforme consta do parágrafo introdutório do documento, o objetivo da nova manifestação apresentada é prestar esclarecimentos adicionais relativos aos quatro tópicos que constaram da peça de comentários do gestor juntada à peça 188, os quais são: a) priorização da aplicação dos recursos destinados à Intervenção Federal; b) controle dos Termos de Execução Descentralizados (TED); c) entrega dos normativos (legados intangíveis); e d) evolução dos indicadores de desempenho. Além dos citados tópicos, foram apresentadas considerações a respeito das viaturas Lince K2 e do sistema de inteligência adquiridos com recursos da Intervenção Federal.
6. Preliminarmente, é apresentado um resumo com a cronologia dos fatos e atos que se seguiram após a decretação da Intervenção Federal na área da segurança pública do Rio de Janeiro, onde são abordados a missão recebida, as providências adotadas para o seu cumprimento, a estrutura organizacional estabelecida, o diagnóstico realizado, os documentos de planejamento produzidos e os principais desafios enfrentados. Em relação a tais informações, elas já constam do relatório da equipe de fiscalização, porém de forma menos detalhada.

I. Priorização dos recursos destinados à Intervenção Federal

I.1 Contextualização

7. Considerando que o gestor se manifesta com a intenção de refutar análises contidas na instrução de exame dos comentários do gestor (peça 188), necessário preliminarmente resgatar as informações que lhe deram origem. Ou seja, contextualizar a análise realizada identificando os registros do relatório preliminar relacionados com o tópico e os comentários do gestor referentes a eles.

8. Assim, ao consultar os comentários do gestor sobre a questão em discussão (peça 158, p. 2), verifica-se que ele se manifestou da seguinte forma:

1. Em relação à priorização da aplicação dos recursos destinados à Intervenção Federal:

Resposta aos parágrafos 356 e 357 do Relatório:

356. Por meio de inspeção in loco realizada pela equipe de auditoria na Unidade de Polícia Pacificadora da Babilônia/Chapéu Mangueira – Rio de Janeiro constatou-se a grande precariedade nas condições de trabalho dos profissionais de segurança. Durante essa inspeção, a equipe de auditoria encontrou apenas um policial na UPP, que tinha todos os assentos com estofados danificados, vidros das janelas quebrados, armários sem portas, fiações elétricas adaptadas e o bebedor praticamente inoperante, certamente com o filtro vencido.

357. Não é plausível esperar melhoras substanciais na segurança pública do Rio de Janeiro enquanto não forem proporcionadas condições mínimas de trabalho para os policiais e demais profissionais de segurança do estado.

Diante da questão apresentada acima, é mister lembrar que existia uma sistemática de aquisições adotada pelo Gabinete de Intervenção Federal do Estado do Rio de Janeiro. Tal sistemática está elucidada de forma explicativa e detalhada no item “3.4 – Gestão de Licitações e Contratos” do Relatório de Gestão 2018.

As aquisições foram estritamente pautadas nas necessidades apresentadas pelas Secretarias de Estado e Órgãos de Segurança Pública (OSP) e foram atendidos de acordo com a disponibilidade de recursos descentralizados e a priorização do atingimento dos Objetivos Estratégicos (OE).

9. Considerando o comentário do último parágrafo, registrou-se na instrução à peça 188, conforme transcrição abaixo, que não poderia a equipe do gabinete da intervenção ter se limitado a acatar sem criticar os pedidos de aquisição formulados. Estando o Interventor investido do poder de direção superior da segurança pública do estado fluminense, caberia a ele a última palavra quanto às reais necessidades do estado na área intervencionada.

1. O gestor afirma que as aquisições foram estritamente pautadas nas necessidades apresentadas pelas Secretarias de Estado e Órgãos de Segurança Pública (OSP) e foram atendidas de acordo com a disponibilidade de recursos descentralizados e a priorização do atingimento dos Objetivos Estratégicos (OE).

473. Análise

2. Ao contrário da ideia posta pelo gestor, de que a responsabilidade do Gabinete de Intervenção-GIF

seria a de acatar as demandas apresentadas pelas Secretarias de Estado e Órgãos de Segurança Pública, a equipe de auditoria entendeu que o GIF/RJ deveria ter tido uma postura pró-ativa, de modo a criticar as demandas apresentadas e expor as reais necessidades da segurança pública do Rio de Janeiro.

3. Isso era esperado porque o Interventor Federal não era apenas um representante da União que teria celebrado um convênio com Estado do Rio de Janeiro, de modo a somente analisar as demandas estaduais e repassar os recursos solicitados. Ao contrário, o Governador do Estado do Rio de Janeiro foi afastado de suas funções na área de segurança pública, e em seu lugar o Interventor Federal atuou.

4. Nos termos do art. 3º do Decreto 9.288/2018, as atribuições do interventor são aquelas previstas no art. 145 da Constituição do Estado do Rio de Janeiro - CERJ necessárias às ações de segurança pública, previstas no Título V da Constituição do Estado do Rio de Janeiro. O artigo citado trata das competências privativas do governador do estado.

5. Portanto, o interventor federal, em nome da União, exerce as competências do governador de estado relacionadas à segurança pública. Entre elas, destaca-se a direção superior (inc. II, art. 145, CERJ) da segurança pública do estado do Rio de Janeiro.

6. Dessa forma, não é sustentável o argumento de que a responsabilidade da Intervenção Federal quanto à escolha das aquisições teria se esgotado ao simplesmente seguir a demanda dos Órgãos de Segurança, pois o Interventor era o chefe maior desses Órgãos. Ou seja, o Interventor, ao exercer as atribuições de Governador, é responsável pelo diagnóstico e planejamento das reais necessidades da segurança pública do estado. Esta é uma atribuição da direção superior da segurança pública própria do Governador (inc. II, art. 145, CERJ) que não pode ser delegada para os escalões a ele subordinados.

7. Além disso, é válido observar que a ênfase da atuação da União foi justamente o diagnóstico dos problemas da segurança pública estadual e o planejamento para pôr termo ao grave comprometimento da ordem pública. Deve-se recordar que o GIF/RJ elaborou missão, objetivos, indicadores, metas e produtos em seu planejamento estratégico, que inclusive foi objeto de apontamentos no relatório da primeira etapa do presente Acompanhamento.

8. Agora, frente a problemas encontrados no planejamento das aquisições, não pode o GIF/RJ se isentar da responsabilidade de ter elaborado um adequado planejamento para suas compras, e simplesmente remeter aos órgãos de segurança pública estaduais subordinados ao Interventor Federal tal responsabilidade. Caso contrário, a Intervenção Federal no Estado do Rio de Janeiro não precisaria ter sido decretada, pois uma simples celebração de convênio poderia ter descentralizado os recursos solicitados pelos OSP estaduais.

9. Assim, tem-se que a justificativa do gestor nesse quesito não deve ser acatada.

10. A sistemática de aquisições a que se referiu o gestor em seus comentários, contida no item 3.4 do relatório de gestão, está grafada nos seguintes termos:

3.4 – GESTÃO DE LICITAÇÕES E CONTRATOS

O GIFRJ, por intermédio da Secretaria de Administração, executou os Processos de Aquisição de acordo com a demanda dos OSP, conforme a **Figura 3.4.1** a seguir descrita.

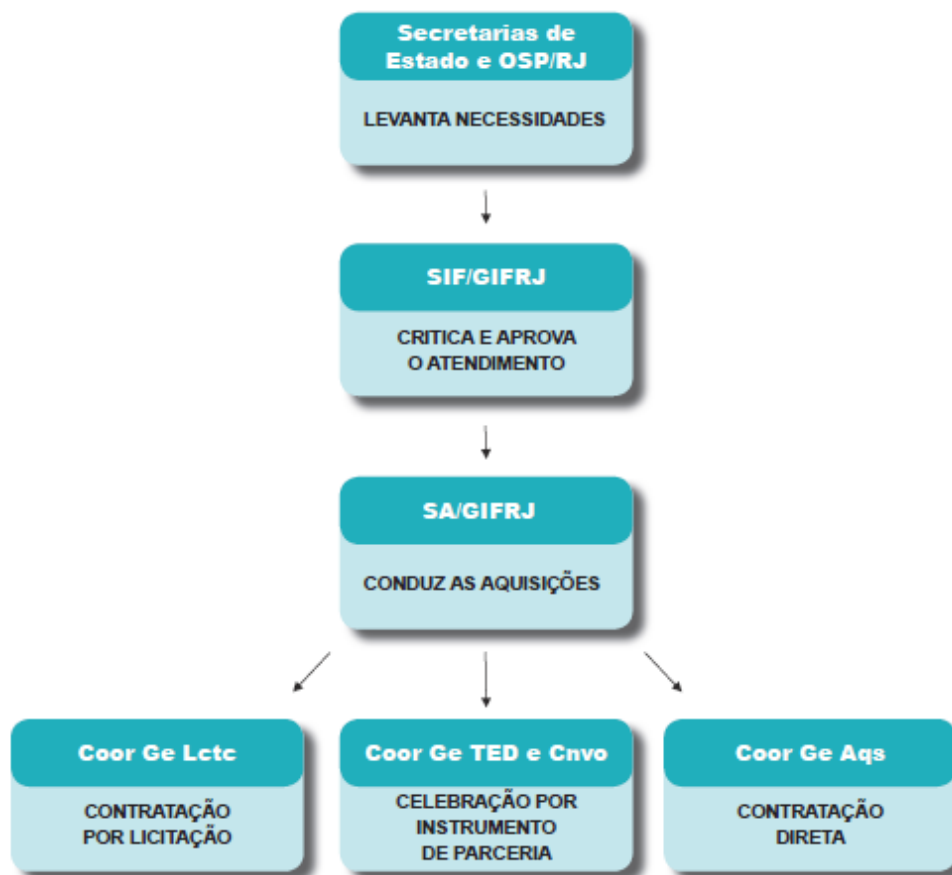


Figura 3.4.1: Fluxograma dos Processos de Aquisição de acordo com a demanda dos OSP

As aquisições e contratações são baseadas na apresentação das demandas das Secretarias de Estado e dos OSP ao GIFRJ, por intermédio da Secretaria de Intervenção Federal. O fluxo da documentação dá-se conforme descrição abaixo:

- As Secretarias de Estado e os OSP dão entrada em suas requisições, acompanhadas dos respectivos Termos de Referência ou Projetos Básicos, juntamente com pesquisas de preço, indicando qual a prioridade de aquisição, dentro das necessidades apresentadas.
- A Secretaria de Intervenção Federal, apoiada em diagnósticos e dados colhidos em visitas feitas aos OSP e, ainda, nas reais necessidades de emprego e operacionalidade dos mesmos, crítica das quantidades solicitadas, atendendo de forma total ou parcial aos pedidos, baseando-se no conjunto global de demandas e nos recursos disponíveis para as aquisições ou contratações.
- A Secretaria de Intervenção Federal remete as requisições aprovadas à Secretaria de Administração, por meio de Ofício, onde são iniciados os processos de aquisição ou contratação, com a análise dos documentos apresentados, sob os aspectos formais e legais, devendo toda a documentação estar conforme a legislação vigente.
- A Coordenação de Apoio à Fase Interna da Secretaria de Administração, criada especialmente com a finalidade de apoiar as Secretarias de Estado e os OSP intervencionados no aprimoramento de suas demandas, entra em ação para implementar correções ou melhorias na documentação da Fase Interna da Licitação. Tal Coordenação foi criada tendo em vista as deficiências observadas pelos OSP para elaboração da documentação.
- Na próxima fase o processo é encaminhado para Coordenação Geral de Gestão e Pesquisa, responsável por analisar e homologar os preços de referência apresentados pelos OSP para as contratações. Ao final, a Coordenação emite o parecer para a pesquisa de preço em questão, conforme legislação vigente.
- Na sequência, os processos seguem para a Coordenação Geral de Licitações, nos objetos a serem licitados, ou para a Coordenação Geral de Aquisições no caso de contratação direta por dispensa ou inexigibilidade de licitação ou adesão tardia a outros processos licitatórios de outros órgãos.

I.2 Argumentos

11. Na manifestação ora em análise, o gestor busca refutar os apontamentos contidos na instrução de análise dos comentários do gestor, transcritos no parágrafo 9º deste pronunciamento, destacando as atribuições e competências das unidades incumbidas das aquisições, a sistemática correlacionada e os procedimentos que as antecederam, tudo com a finalidade de demonstrar que o gabinete não atuou como mero comprador, que de fato criticou as demandas apresentadas com base em levantamentos por ele realizados em visitas aos órgãos de segurança para conhecer suas reais necessidades.

12. Alega, ao fim, que, diferentemente do que asseverou esta secretaria, “o GIFRJ atuou de forma proativa, responsável e efetiva, criticando, com critérios e procedimentos normatizados, as demandas apresentadas pelos OSP intervencionados, e realizando diagnósticos para embasar o planejamento das reais necessidades de segurança pública do Estado do Rio de Janeiro.”.

I.3 Análise

13. O primeiro aspecto a abordar é a necessidade de interpretar as análises realizadas por esta secretaria de acordo com o contexto em que elas se inserem.

14. E o contexto da análise remete à explicação dada pelo gestor a respeito das precárias condições de trabalho constatadas pela equipe de auditoria em inspeção realizada em uma unidade de polícia pacificadora (UPP).

15. De acordo com a informação prestada em sua manifestação formal nestes autos, juntada à peça 158, e transcrita no parágrafo 8º deste pronunciamento, o gestor afirmou que:

As aquisições foram estritamente pautadas nas necessidades apresentadas pelas Secretarias de Estado e Órgãos de Segurança Pública (OSP) e foram atendidas de acordo com a disponibilidade de recursos descentralizados e a priorização do atingimento dos Objetivos Estratégicos (OE). (grifei)

16. Ademais, ao se consultar a sistemática de aquisições descrita no relatório de gestão e transcrita no parágrafo 10 deste pronunciamento, constata-se, de fato, a existência de previsão de procedimentos de controle, baseados em diagnóstico próprio elaborado pela intervenção, para evitar aquisições desnecessárias.

17. No entanto, de acordo com a referida sistemática, o diagnóstico das reais necessidades serviu apenas para adequar as demandas apresentadas pelos OSP às reais necessidades. Ou seja, não consta do rito de aquisição previsão de que o diagnóstico fosse utilizado para fundamentar aquisições com base exclusivamente nas necessidades levantadas pela equipe da intervenção, independentemente de solicitação. Todas as aquisições têm como de partida uma demanda apresentada pelos órgãos intervencionados.

18. Assim, com base na justificativa dada pelo gestor para o problema apontado no relatório preliminar e nas informações contidas no relatório de gestão a respeito da sistemática das aquisições do GIF, é possível concluir que melhorias estruturais não foram implementadas na UPP inspecionada por não terem sido solicitadas pelos órgãos de segurança pública.

19. E é com base em tal constatação que se insere a análise realizada na instrução à peça 188, a qual se baseou em evidências, que são os documentos oficiais produzidos pela Intervenção Federal.

20. Em consequência, conclui-se que a manifestação do gestor ora em análise não contém elementos aptos a desconstituir a análise realizada à peça 188, pois a sistemática de aquisição por ele descrita é a mesma da contida no relatório de gestão. Toda aquisição inicia-se com um pedido de um órgão estadual. Não foram apresentados elementos que evidenciem a existência de previsão normativa para que aquisições fossem disparadas independentemente de demanda dos órgãos intervencionados.

II. Controle dos Termos de Execução Descentralizados (TED)

II.1 Contextualização

21. Nos comentários do gestor relativos ao presente tópico (peça 188), foi asseverado que em relação aos TED 15 e 16 não teria havido a indefinição do objeto apontada no relatório preliminar do acompanhamento, pois ambos trataram da hipótese legalmente prevista no Decreto 6.170/2007 (art. 12-A, IV) de ressarcimento de despesas. Além disso, arguiu-se também que parte dos valores de desvios de finalidade constatados poderia ser justificada levando-se em conta os destinatários dos bens adquiridos com os TEDs.

22. No que se refere aos TED 15 e 16, os argumentos apresentados foram considerados procedentes, com a indicação na instrução de que seriam realizados os ajustes necessários na versão final do relatório do acompanhamento, o que de fato ocorreu.

23. Contudo, no que se refere à pretensão de se abater dos desvios de finalidade constatados valores relativos a bens que teriam como destinatários os órgãos de segurança pública do estado, os argumentos não foram acatados pelo fato de não ter havido pactuação de TED entre o GIF e aqueles órgãos, apenas com unidades das Forças Armadas.

24. Em sua nova manifestação, ora em análise, o gestor aponta a existência de documentos nos processos administrativos dos TED que seriam suficientes para refutar as conclusões contidas na instrução à peça 188, que fundamentam proposta de audiência do Interventor Federal em face da indeterminação dos objetos dos TED 4, 8, 9, 10, 11, 12, 13 e 14, ocasionando diversos desvios de finalidade na aplicação dos recursos destinados à Intervenção Federal.

II.2 Argumento

25. O gestor alega que, embora a discriminação do objeto tenha sido imprecisa no título específico em que inserido nos instrumentos dos TED, a compreensão plena de sua abrangência e definição encontra-se em diversos documentos acostados aos autos dos processos administrativos que lhes dão suporte.

26. O detalhamento inicial do objeto de todos os TED consta da Proposta de Emprego de Recursos do Comando Conjunto, endereçada ao Gabinete da Intervenção federal por meio do Ofício nº 32-D10-CCj, de 12 de julho de 2018, e juntada como peça introdutória em todos os processos administrativos dos TED.

27. A leitura do documento permite verificar que as necessidades financeiras foram divididas em cinco categorias de gastos: a) estudo de modularidade (custo por pelotão em operações); b) logística complementar (suprimento e reabastecimento); c) projetos de infraestrutura (melhorias de instalações orgânicas e aperfeiçoamento de capacidades); d) horas de voo; e e) investimentos. E cada categoria tem o seu valor detalhado por meio da decomposição de seus custos unitários.

28. Continuando, registra que tal proposta foi elaborada com base em solicitações advindas dos representantes das Forças Armadas no Comando Conjunto, as quais foram criticadas de forma a promover as adequações necessárias em face dos recursos disponíveis e das estimativas de emprego das tropas.

29. Após o ajuste nas demandas promovido pelo Comando Conjunto, a proposta de emprego dos recursos foi elaborada e submetida à apreciação do gabinete da intervenção. Em reunião presidida pelo Interventor Federal e com a participação de representantes do Comando Conjunto, do Gabinete da Intervenção e dos Comandos Militares, a proposta foi discutida e aprovada.

30. Diversos documentos contidos nos autos dos processos administrativos demonstram que a proposta de emprego foi alterada e aperfeiçoada continuamente em face da evolução dos acontecimentos, que são bastante dinâmicos e difíceis de prever em um contexto de atuação desprovido de referência pelo seu ineditismo.

31. Adicionalmente, a existência dos pareceres técnico e jurídico, a publicação do extrato dos TED no Diário Oficial da União, entre outras providências, evidenciam a plena observância da legislação de regência da matéria.

32. Aduz também que as orientações contidas no Despacho do Ministro Weder de Oliveira, encaminhadas ao Interventor por meio do Ofício 999/2019-TCU/SecexDefesa, de 19 de outubro de 2018, não foram ignoradas. Sua implementação plena teria restado prejudicada em razão da data em que emanada, pois todos os TED já haviam sido celebrados quando do recebimento do citado expediente.

33. Complementando, registra que no corpo dos TED, no item III “Justificativa”, parágrafo final, consta a informação de que os créditos orçamentários descentralizados basearam-se nos ofícios do Comando Conjunto que detalham a proposta de emprego dos recursos.

34. Quanto à prestação de contas dos recursos repassados, alega que a responsabilidade da unidade descentralizadora é de avaliar a “consecução dos objetivos pretendidos com a descentralização”, enquanto a da unidade descentralizada é de avaliar “a execução dos recursos repassados” por meio do relatório de gestão.

35. No que se refere ao possível desvio de finalidade detectado em razão da disponibilização de recursos da Intervenção Federal para uso em ações de garantia da lei e da ordem no estado Rio de Janeiro, que contavam com ação orçamentária própria (218X), o gestor alega que o crédito disponibilizado não foi suficiente para suportar todas as ações de GLO realizadas Brasil afora, a exemplo da Operação São Cristóvão (greve dos caminhoneiros) e Operação Tucuxi (Roraima). Em consequência, foi necessário utilizar recursos da intervenção nas operações de GLO em apoio à Intervenção Federal.

36. E, por fim, quanto à aquisição das viaturas Lince para o Exército Brasileiro, em prejuízo da aquisição de viaturas similares para os órgãos de segurança pública, o gestor informa que os órgãos intervencionados já possuíam viaturas de proteção blindada, as quais foram mantidas com recursos da Intervenção Federal, no montante de R\$ 2.038.400,81 (dois milhões trinta e oito mil e quatrocentos reais e oitenta e um centavos), com a assinatura do TED 12.

II.3 Análise

37. De fato, constam de todos os TED firmados um documento do Comando Conjunto em que são detalhadas, em nível de bens e serviços, as necessidades dos órgãos destinatários dos TED para o apoio à Intervenção Federal. Às peças 195 a 198 foram juntados na íntegra os processos administrativos dos TED 8, 9, 11 e 14, no âmbito dos quais foram identificados diversos desvios de finalidade.

38. Nada obstante, conforme informação contida na alínea “b” do citado Ofício nº 32-D10-CCj, de 12 de julho de 2018, expediente esse contido em todos os TED firmados, a proposta de emprego dos recursos possui natureza de “estimativa”. Em consequência, não foi possível discriminar de forma precisa nos TED celebrados o seu objeto.

b) Os custos das futuras operações foram levantados conforme histórico de ações passadas e o previsto no Plano Estratégico da Intervenção Federal, ou seja, trata-se de estimativa.

39. E tal condição é plenamente justificável, pelas razões que se seguem.

40. Preliminarmente, é necessário destacar que os TED foram celebrados para possibilitar a disponibilização dos recursos financeiros necessários para que as tropas adjudicadas ao Comando Conjunto e unidades das Forças Armadas prestassem de forma adequada o auxílio que lhes foi solicitado pelo Gabinete da Intervenção Federal. Ou seja, o objeto do pacto firmado foi o custeio do emprego de tropa federal em benefício das ações interventivas de segurança pública.

41. Assim, sendo o objeto dos TED relacionado com ações de segurança pública, não é possível antever com exatidão todas as atividades que serão realizadas e, por decorrência lógica, os custos correlacionados, pois a imprevisibilidade é inerente à política de segurança pública.

42. Há diversos fatores imprevisíveis que influenciam a forma de organização e execução das operações preventivas e repressivas de segurança pública, como a frequência dos ilícitos,

localização, abrangência, data e hora de ocorrência, duração, complexidade, magnitude, entre outros.

43. Portanto, não sendo possível prever tais fatores, resta prejudicada a delimitação precisa dos bens e serviços necessários para as operações de enfrentamento à criminalidade, os quais variarão conforme as circunstâncias postas.

44. Dessa forma, entende-se que os objetos dos TED firmados com unidades das Forças Armadas não foram indeterminados. Como visto, sendo o objetivo dos TED o custeio de atividades de segurança, não é possível discriminar de forma expressa os bens e serviços que seriam necessários para suportá-las.

45. Mesmo assim, diante da inviabilidade de se precisar os recursos necessários para a cooperação requisitada, adotou o gabinete da Intervenção Federal medidas de salvaguarda para evitar desvios de objeto e de finalidade, elencando os bens e serviços que seriam passíveis de serem contratados, com base em histórico de emprego das Forças Armadas em operações de GLO.

46. Além do mais, constou de forma clara nos instrumentos dos TED, na coluna “atividades” do cronograma físico (peça 195, p. 194-195), observação de que os recursos deveriam ser empregados de forma a prestar o apoio necessário às ações da Intervenção Federal delineadas em seu planejamento estratégico e com base no levantamento realizado e concretizado por meio dos ofícios do Comando Conjunto que indicaram a proposta de emprego dos recursos.

47. Quanto à orientação contida no Despacho do Ministro Weder de Oliveira, de melhor detalhar o objeto dos TED, verifica-se que o Gestor adotou medidas visando cumpri-la, apesar de ela ter sido intempestiva.

48. Em 31/10/2018, posteriormente à ciência do citado despacho, consta do processo administrativo referente ao TED 8, firmado com o Colog, documento encaminhado pelo ordenador de despesas da intervenção ao órgão destinatário do TED (peça 195, p. 249) reforçando que todos os materiais e serviços adquiridos com os recursos dos TED 8 e 14 deveriam ser empregados e gerar resultados na Intervenção Federal. Orientação no mesmo sentido consta do TED 11 (peça 197, p. 223).

3. Aproveito a oportunidade para reforçar que todos os materiais e serviços adquiridos com recursos dos TED supracitados deverão ser empregados e gerar resultados na Intervenção Federal. (grifei)

49. Em relação ao TED 9, consta documento expedido pelo Secretário de Administração da Intervenção Federal em resposta a pergunta formulada pelo Ministério da Defesa (peça 196, p. 194-195), em que ele se pronuncia, alegando descumprimento dos termos do citado instrumento, de forma contrária à possibilidade aventada de se utilizar os recursos descentralizados para fins de ressarcimento de despesas.

50. Eventual cogitação quanto à possibilidade de o Interventor ter adotado medidas mais interventivas diante das hipóteses potenciais de desvio de finalidade exploradas por esta secretaria e detalhadas no Ofício 999-TCU/SecexDefesa deve ser ponderada com o contexto da época, caracterizado pela emergencialidade, pela elevada quantidade de contratações realizadas, dispersas em diversas unidades gestoras executoras (UGE), e pela necessidade de respostas efetivas em curto prazo.

51. A solicitação de dados das contratações previstas e realizadas para fins de avaliação de eventual desvio de objeto e de finalidade não seria, muito provavelmente, uma medida de controle eficaz.

52. Isto por que tal providência foi adotada por esta secretaria e demonstrou-se excessivamente morosa. Solicitados inicialmente em 19/10/2018, por meio do ofício 999-TCU/SecexDefesa (peça 61 do TC 011.305/2018-5), os dados somente foram integralmente entregues na forma solicitada em 27/6/2019 (peça 108 do presente processo), após diversas reiterações de diligência por respostas incompletas e de múltiplos pedidos de prorrogação de prazo originados dos órgãos beneficiários dos TED.

53. De todo o exposto, entendo que os desvios de finalidade constatados no âmbito do presente trabalho decorreram, de fato, de inobservância de legislação e das condições de aplicação dos recursos repassados previstas nos Termos de Execução Descentralizados e exploradas nos parágrafos anteriores.

54. E tais irregularidades poderiam ter sido evitadas diante de um adequado acompanhamento e controle na aplicação dos recursos descentralizados, de forma a garantir a fiel observância dos termos pactuados, atribuição que competia ao gestor signatário do pacto formalizado, que também é o dirigente máximo da unidade descentralizada.

55. Conforme previsão contida no art. 70, parágrafo único, da Constituição Federal, ao celebrar instrumentos que viabilizem a descentralização de créditos orçamentários, assume o signatário da avença a responsabilidade de prestação de contas dos recursos recebidos, sendo a ele atribuídas, consequentemente, eventuais irregularidades verificadas.

56. Na condição de principais responsáveis pela governança e gestão estratégica das unidades que lideram, bem como pelos resultados alcançados, cabe aos dirigentes máximos o papel de constante supervisão hierárquica e de aperfeiçoamento contínuo das estruturas de governança, principalmente em procedimentos sujeitos a maior vulnerabilidade, como contratações envolvendo quantias vultosas, agindo tempestivamente para a correção de rumos e estabelecendo controles adequados e suficientes para evitar desvios e assegurar que os recursos recebidos sejam aplicados de acordo com as normas em vigor e nos termos avençados.

57. Este é o entendimento deste Tribunal extraído do enunciado do Acórdão 583/2019-Plenário, da relatoria do Ministro Vital do Rego, grafado nos seguintes termos:

O dirigente máximo de órgão ou entidade da Administração Pública pode ser responsabilizado quando ficar evidenciada falha grave no dever de supervisão dos subordinados, especialmente na condução de procedimentos sujeitos a maior vulnerabilidade, como contratações envolvendo quantias vultosas.

58. Ainda que os atos ocasionadores dos desvios de finalidade constatados não tenham sido praticados pelos signatários dos TED/dirigentes máximos, e sim por outros servidores ou por órgãos subordinados, sua responsabilidade ainda remanesce com base na culpa *in eligendo* e culpa *in vigilando*. Esse é o entendimento deste Tribunal extraído dos enunciados dos acórdãos abaixo transcritos.

Ao administrador público é imposto o poder-dever de fiscalizar e de revisar os atos de seus subordinados, sob pena de responder por culpa *in vigilando* e culpa *in eligendo* perante o TCU. Acórdão 7694/2010-Primeira Câmara | Relator: MARCOS BEMQUERER

(a) O fato de a irregularidade, comissiva ou omissiva, não ter sido praticada diretamente pelo gestor principal, e sim por outros servidores ou por órgão subordinado ao seu, não o exime de responder pela irregularidade, com base na culpa *in eligendo* ou na culpa *in vigilando*.

Acórdão 1001/2018-Primeira Câmara | Relator: BRUNO DANTAS

59. Assim, diante da orientação de dirigentes da Intervenção aos órgãos destinatários dos TED 8, 9, 11 e 14, transcritas nos parágrafos 48 e 49 deste pronunciamento, causa espécie que ainda assim tenha ocorrido a inscrição em restos a pagar não processados no valor de R\$ 114.935.440,97, que representa 51,16% de todos os recursos descentralizados. Os objetos de tais despesas, por não terem sido entregues em 2018, indubitavelmente não foram empregados e não geraram resultados no período interventivo.

60. Da mesma forma, apenas para citar mais um exemplo, chama atenção a utilização de recursos da intervenção para a aquisição de alimentos de luxo, para a realização de obras e reformas em instalações de unidades das Forças Armadas e para a aquisição de bens e serviços cuja necessidade independia da intervenção.

61. E tais contratações foram irregulares não somente pela falta de correlação dos objetos dos gastos com os objetivos estratégicos da Intervenção Federal, mas também em razão da restrição da aplicação de recursos provenientes de crédito extraordinário, previsto constitucionalmente (art.

167, § 3º) para suportar exclusivamente despesas imprevisíveis e urgentes. Assim, parece-me incontroverso que não preenchem o requisito da urgência contratações com previsão de entrega do objeto em data posterior ao término da medida interventiva.

62. Para evitá-las, bastaria uma comunicação dos signatários dos TED aos órgãos executores dos recursos descentralizados proibindo a inscrição de despesas em restos a pagar não processados, o que seria uma medida simples e eficaz, considerando a rigidez dos princípios da hierarquia e disciplina militares.

63. As falhas de supervisão, fiscalização e controle sobre a execução dos TED ocasionaram as seguintes irregularidades:

a) inexistência de lei autorizadora para a aplicação dos recursos fora das ações decorrentes da intervenção federal, o que implica em inconstitucionalidade por desobediência à vedação disposta no inciso VI do art. 167 da CF/88;

b) as execuções orçamentárias indevidas dos referidos TEDs implicaram em descumprimento das condições para a aplicação dos recursos contidas na Medida Provisória 825/218, que abriu o crédito extraordinário para a Intervenção Federal - Ação orçamentária 00QS;

c) os desvios de finalidade verificados também contrariaram dispositivos contidos nos Decretos 6.170/2017 e 825/93, por consistirem em despesas que não eram ações de interesse da unidade orçamentária descentralizadora e que não contribuíram para a consecução do objeto previsto no programa de trabalho dos TED (inc. III, §1º, art. 1º, Decreto 6.170/2007 e Art. 12-B, Decreto 6.170/2017 c/c Art. 3, Decreto 825/93); e

d) os desvios de finalidade verificados não atenderam aos critérios de urgência e imprevisibilidade estabelecidos no art. 167, § 3º, da Constituição Federal, como condição para aplicação de recursos orçamentários provenientes de crédito extraordinário.

64. Com as considerações postas, propor-se-á a realização de audiência dos gestores das unidades descentralizadas signatários dos TED 8, 9, 11 e 14, para que apresentem razões de justificativa em razão das falhas de supervisão, fiscalização e controle dos termos pactuados, as quais redundaram em desvios de finalidade na aplicação dos recursos descentralizados.

65. No que se refere aos argumentos apresentados em relação à sobreposição de recursos das ações orçamentárias 218x e 00QS aos órgãos destinatários dos TED, os argumentos apresentados não são suficientes para refutar a irregularidade identificada.

66. Ao final de agosto de 2018, com o TED 9 assinado em 15/8/2018 e faltando sete dias para assinatura do TED 8 (6/9/2018), ainda havia disponível para empenhar, conforme dados extraídos do Siafi Gerencial, a quantia de R\$ 69.761.738,54. E em 30/9/2018, após a assinatura dos TED 11 (24/9/2018) e 14 (28/9/2018), restava o montante de R\$ 57.721.774,99.

Ano Lançamento: 2018, Mês Base Consulta Construída (intervenção)
Lançamento: AGOSTO, Métrica: 2018 set)->Localizador Gasto
Saldo - R\$ (Item Informação)

Localizador Gasto	Item Informação	9	13	23	25
		DOTACAO INICIAL	DOTACAO ATUALIZADA	DESPESAS EMPENHADAS	DESPESAS LIQUIDADAS
218X0001	OPERACOES DE GARANTIA DA LEI E DA ORD - NACIONAL	133.180.718,00	133.180.718,00	64.845.970,25	25.163.998,87
218X6500	OPERACOES DE GARANTIA DA LEI E DA ORD - NACIONAL (CREDITO EX	0,00	80.000.000,00	78.573.009,21	11.816.237,58

Ano Lançamento: 2018, Mês Base Consulta Construída (intervenção)
Lançamento: SETEMBRO, Métrica: 2018 set)->Localizador Gasto
Saldo - R\$ (Item Informação)

Localizador Gasto	Item Informação	9	13	23	25
		DOTACAO INICIAL	DOTACAO ATUALIZADA	DESPESAS EMPENHADAS	DESPESAS LIQUIDADAS
218X0001	OPERACOES DE GARANTIA DA LEI E DA ORD - NACIONAL	133.180.718,00	133.180.718,00	75.282.079,67	32.607.999,76
218X6500	OPERACOES DE GARANTIA DA LEI E DA ORD - NACIONAL (CREDITO EX	0,00	80.000.000,00	80.176.863,34	30.804.083,31

67. Outro aspecto a se considerar é que neste período estava vigendo apenas mais uma ação de GLO além da do Rio de Janeiro, já que a decretada para enfrentar a greve dos caminhoneiros teve sua vigência restrita ao período compreendido entre 25/5 e 4/6/2018 (Decreto 9.382/2018). A verificação de todas as operações de GLO executadas é possível por meio de consulta ao portal de legislação da Presidência da República, pois sua realização depende de prévia autorização presidencial mediante decreto.

68. Em levantamento iniciado pela equipe de fiscalização para conhecer a destinação dos recursos da ação orçamentária 218x, com vistas a identificar possíveis desvios de finalidade na aplicação de seus recursos, foi possível constatar que vultosa quantia dessa ação orçamentária continuou a ser utilizada sob o fundamento da operação de GLO relacionada com a greve dos caminhoneiros para suportar contratações realizadas em período posterior ao seu término de vigência.

69. À peça 89 do TC 011.305/2018-5, encontra-se uma tabela com a discriminação dos objetos contratados com recursos da referida ação, seus valores, data de aquisição e operação GLO apoiada, relativos à Aeronáutica e à Marinha. Quanto ao Exército, a resposta foi incompleta, pois não indicou a que operações de GLO se referem os gastos discriminados na tabela à peça 90.

70. Se somarmos os valores da planilha referentes à Operação São Cristóvão (greve caminhoneiros), com gastos posteriores à data de seu término (4/6/2018), chega-se à quantia de R\$ 19.455.603,08 (peça 199). E tal montante, como registrado no parágrafo precedente, não considera os valores utilizados pelo Exército, vez que não foram informados.

71. Pelas razões postas, há indícios de desvio de finalidade na aplicação de R\$ 19.455.603,08 da ação orçamentária 218x, os quais não puderam ser esclarecidos por conta do cronograma da fiscalização e da dificuldade em obter em tempo hábil os dados necessários junto aos órgãos diligenciados.

72. Em consequência não é possível acatar as alegações apresentadas pelo gestor para afastar a irregularidade apontada.

73. Por fim, quanto aos argumentos apresentados para justificar a contratação das viaturas Linces, não prosperam, pois, diferentemente do que alega o gestor, os “caveirões” da polícia militar do Rio de Janeiro são viaturas de médio/grande porte, enquanto as viaturas Linces são de pequeno porte. Aquelas transportam até 13 pessoas e essas apenas cinco. Os dados foram colhidos nos seguintes sítios da internet: <https://pt.wikipedia.org/wiki/Caveir%C3%A3o> e <https://extra.globo.com/casos-de-policia/veiculo-blindado-de-fabricacao-italiana-novidade-nas-acoes-das-forcas-de-seguranca-23297093.html> (acesso em 02/4/2020).

74. Todavia, caso os caveirões apresentassem as mesmas características de emprego das viaturas Linces, não seria necessário que as Forças Armadas as adquirissem com recursos destinados aos órgãos de segurança pública do Rio de Janeiro. Bastaria utilizar os caveirões, vez que as tropas federais em operações de GLO, conforme explorado no pronunciamento à peça 148, atuam como forças policiais e não de defesa nacional.

III. Entrega dos normativos (legados intangíveis)

75. No presente tópico, o gestor reitera informações já contidas no relatório definitivo da fiscalização e apresenta outras em acréscimo às prestadas em resposta a solicitação efetuada pela equipe de fiscalização sobre o tema, juntadas às peças 71 a 73. Por terem sido encaminhadas posteriormente aos comentários do gestor sobre o relatório preliminar, não constam do relatório definitivo da fiscalização.

76. Em linhas gerais, o gestor aborda todas as ações realizadas relacionadas com a gestão do conhecimento e a com a gestão do legado, destacando todas as normas e planos elaborados, bem como os instrumentos criados com vistas à preservação da memória institucional, como repositórios virtuais de conhecimento, livros, normas infralegais, decretos e projetos de lei. Tais informações constam do relatório definitivo e as evidências que lhe embasam estão juntadas às peças 71 a 73 do processo.

77. No entanto, há informações novas que afastam apontamentos realizados pela equipe no relatório definitivo. Trata-se dos registros relacionados com a elaboração de projetos de lei estruturantes, recomendados por este Tribunal por meio do Acórdão 2358/2018-TCU-Plenário, e com a elaboração do Livro Acadêmico sobre a Intervenção Federal.

78. Em relação aos projetos de lei estruturantes, consta do relatório da equipe que eles não teriam sido elaborados. Entretanto, conforme se verifica no endereço eletrônico <https://gestaodoconhecimento-gifrrj.eb.mil.br/>, foram elaborados três projetos de lei, com os seguintes objetos: a) criação de três colégios militares; b) planos de carreira dos órgãos de segurança pública; e c) reenquadramento do quadro de pessoal da Secretaria de Administração Penitenciária.

79. Portanto, evidenciado está que a equipe da intervenção não mediu esforços para aprimorar o máximo possível a governança e a gestão da segurança pública do Rio de Janeiro, realizando feitos consideráveis, mesmo diante do cenário adverso enfrentado e em tão curto espaço de tempo.

80. No que se refere à elaboração do livro acadêmico, esclareceu o gestor que ele não foi contratado de fato, embora tivesse tal previsão no Plano de Gestão do Conhecimento. E o motivo para tal foi a voluntariedade externada por outros órgãos de elaborá-lo gratuitamente. No caso o Observatório Militar da Praia Vermelha/Escola de Comando e Estado-Maior do Exército (OMPV/ECEME) e a Fundação Getúlio Vargas (FGV).

81. Continuando, esclarece o gestor que o livro não será um retrato fiel das ações desenvolvidas durante o período interventivo, pois consistirá de um compêndio de artigos elaborados com base em visões pessoais de formadores de opiniões e estudiosos da Intervenção Federal, como juristas e acadêmicos convidados, docentes, discentes e pesquisadores de diversas áreas do OMPV/ECEME e da FGV. Por essa razão, o livro não pode ser considerado uma memória institucional da Intervenção Federal.

82. Nada obstante, informa-se que o GIFRJ continuará monitorando a concretização da obra, embora não seja responsável por sua autoria e não tenha contratado qualquer serviço para sua confecção. Quando pronto, uma versão será encaminhada ao TCU.

IV. Evolução dos indicadores de desempenho

83. Em relação a este tópico, não se refutam as informações que constam do relatório da equipe de fiscalização, até por que elas foram lastreadas em dados fornecidos formalmente pela Intervenção Federal e coletados no sítio eletrônico da Autarquia Instituto de Segurança Pública (ISP), vinculada à Secretaria de Estado de Segurança Pública do Rio de Janeiro (SESEG).

84. A pretensão do gestor ao discorrer novamente sobre o assunto é fornecer mais detalhes sobre as providências adotadas visando assegurar a continuidade de ações iniciadas durante a intervenção para possibilitar melhorias efetivas na redução dos índices de criminalidade, pois muitas das metas do planejamento estratégico a ela correlacionadas requerem prazo de execução que extrapola o período interventivo.

85. Quanto aos índices alcançados pelos indicadores de desempenho, o gestor apresenta percentuais para cada objetivo estratégico, explicando que a metodologia de apuração consistiu na média aritmética simples dos índices de cada uma das metas que compõem cada objetivo estratégico, ou seja, sem qualquer ponderação da importância de cada meta para o alcance do objetivo estratégico.

86. Quanto a tal apuração, ela não substitui nem modifica os índices apontados no relatório da fiscalização, os quais discriminam o percentual alcançado por cada uma das metas de cada um dos objetivos estratégicos.

V. Viaturas Lince K2 e Sistema de Inteligência

87. No que se refere às viaturas blindadas Lince, a análise dos argumentos apresentados relacionados com a falha de planejamento na decisão por sua aquisição já foi realizada nos parágrafos 73 e 74 deste pronunciamento. A respeito dos argumentos apresentados contrários à

transferência das viaturas ao Estado do Rio de Janeiro, que a propósito são repetição de argumentos apresentados pelo Comando Logístico do Exército (Colog), desnecessária análise adicional à contida no relatório do acompanhamento.

88. Quanto ao sistema de inteligência, repetem-se informações prestadas pelo Comando Logístico do Exército, as quais já foram consideradas no relatório de acompanhamento.

89. No entanto, entendo desnecessário que este Tribunal determine ao Comando do Exército a adoção de medidas visando a celebração de convênio com o Estado do Rio de Janeiro, como forma de assegurar a utilização dos dados produzidos pelo sistema de inteligência adquirido com recursos da Intervenção Federal.

90. Isto por que o gestor informa a existência de um Sistema Brasileiro de Inteligência, em que informações de inteligência, provenientes de diversas fontes de todo o Brasil, são produzidas e compartilhadas de forma ininterrupta com todos os órgãos e agentes que integram o sistema, nele incluídas unidades de inteligência situadas no Rio de Janeiro, que de forma contínua e regular já disponibilizam aos órgãos de segurança pública do estado fluminense informações que sejam de seu interesse.

VI. Considerações finais

91. Convém ressaltar que o despacho preferido pelo Ministro Weder de Oliveira alertando sobre as falhas que poderiam redundar em desvio de finalidade na aplicação dos recursos da intervenção decorreu de atuação desta unidade técnica, que, agindo preventivamente, como esperado de um trabalho do tipo “acompanhamento”, detectou o problema assim que teve acesso ao Plano de Aquisições da Intervenção Federal, endereçando medida proativa para solucioná-lo (peças 56 a 58 do TC 011.305/2018-5).

92. Por fim, declaro que a instrução do presente processo observou as disposições contidas na Resolução TCU 315/2020.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

93. De todo o exposto, submeto os autos à consideração superior, propondo, em substituição ao encaminhamento anterior:

a) realizar audiência, com fundamento no art. 250, inc. IV, do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União, no anexo I a este pronunciamento (matriz de responsabilidade) e no anexo III do relatório de acompanhamento à peça anterior, dos senhores Carlos Alberto Neiva Barcelos (CPF 469.713.197-53), Adriano Portella de Amorim (CPF 012.201.397-26) e Raul Botelho (CPF 869.460.808-15), para que, no prazo de quinze dias, apresentem:

a.1) razões de justificativa por falhas na supervisão, fiscalização e controle dos Termos de Execução Descentralizada listados na matriz de responsabilidade (anexo I), as quais causaram desvios de finalidade na aplicação dos recursos destinados à Intervenção Federal no Estado do Rio de Janeiro de, no mínimo, R\$ 93.626.550,13, o que representou 82,23% da amostra das despesas vinculadas aos Termos.

b) encaminhar cópia da deliberação que vier a ser proferida aos seguintes órgãos, esclarecendo-lhes que o inteiro teor do acórdão, incluindo o relatório e voto, pode ser consultado no endereço **www.tcu.gov.br/acordaos**:

b.1) Casa Civil da Presidência da República;

b.2) Comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado da Câmara dos Deputados;

b.3) Comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado do Senado Federal;

b.4) Comissão Externa de Fiscalização da Intervenção Federal no Rio de Janeiro do Senado Federal;

b.5) Comissão Externa da Intervenção na Segurança Pública do Rio de Janeiro da Câmara dos Deputados;

b.6) Intervenção Federal no Estado do Rio de Janeiro;

- b.7) Governo do Estado do Rio de Janeiro;
- b.8) Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro.
- b.9) Controladoria-Geral da União.
- b.10) Secretaria de Controle Interno da Presidência da República.

3. Por meio do despacho de peça 246, ao acompanhar o posicionamento do diretor e do titular da unidade técnica no sentido de afastar a audiência do então Interventor, o General de Exército Walter Souza Braga Netto, determinei o retorno dos autos à unidade técnica para que analisasse nova documentação juntada pelo Comando Logístico do Exército (peças 204 a 245).

4. Após nova análise promovida pela unidade técnica nas instruções de peças 262 e 263, por meio do despacho de peça 264, com vistas a oportunizar o contraditório e a ampla defesa aos responsáveis chamados em audiência, acolhi as propostas de audiência formuladas pela unidade técnica na instrução de peça 262 e determinei o retorno dos autos à então Secex-Defesa para a realização de tais audiências.

5. A Secex-Defesa, após levar a efeito as audiências autorizadas e analisar as razões de justificativas, encaminhou a instrução de peça 342. Após pedido do Subprocurador-Geral, Dr. Paulo Soares Bugarin para atuar no feito (peça 345), determinei a remessa dos autos ao MPTCU (peça 346).

6. Considerando que foi juntada aos autos, extensa documentação (peças 348-370), o membro do MPTCU sugeriu a devolução dos autos à unidade técnica para que examinasse os novos elementos apresentados e seu reflexo sobre as irregularidades apontadas na instrução técnica.

7. Após analisar a nova documentação mencionada pelo *Parquet* de Contas, a unidade técnica emitiu a instrução de peça 392, na qual propõe:

(...)

a) acatar as razões de justificativa apresentadas pelo Sr. Renato Berna Salgueirinho (CPF 905.676.507-82);

b) rejeitar parcialmente as razões de justificativa apresentadas pelos Srs. Adriano Portella de Amorim (CPF 012.201.397-26) e Carlos Alberto Neiva Barcellos (CPF 469.713.197-53);

c) rejeitar as razões de justificativa apresentadas pelo Sr. Raul Botelho (CPF 869.460.808-15);

d) aplicar aos Srs. Carlos Alberto Neiva Barcellos, CPF 469.713.197-53, signatário dos TED 8 e 14, Adriano Portella de Amorim, CPF 012.201.397-26, signatário do TED 9, e Raul Botelho, CPF 869.460.808-15, signatário do TED 11, individualmente, a multa prevista no art. 58, II, da Lei 8.443/1992, fixando-lhes o prazo de 15 (quinze) dias, a contar das notificações, para que comprovem, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea “a”, do Regimento Interno/TCU), o recolhimento das dívidas ao Tesouro Nacional, atualizadas monetariamente desde a data do acórdão que vier a ser proferido até a data dos efetivos recolhimentos, se forem pagas após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

e) autorizar o desconto das dívidas na remuneração dos agentes públicos;

f) autorizar, desde logo, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei 8.443/1992, a cobrança judicial das dívidas caso não atendidas as notificações e não seja possível o desconto determinado;

g) informar do acórdão que vier a ser proferido aos seguintes órgãos, esclarecendo-lhes que o inteiro teor do acórdão, incluindo o relatório e voto, pode ser consultado no endereço www.tcu.gov.br/acordaos e que, caso tenham interesse, o Tribunal pode encaminhar-lhes cópia desses documentos sem quaisquer custos:

g.1) Casa Civil da Presidência da República;

g.2) Comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado da Câmara dos Deputados;

g.3) Comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado do Senado Federal;

- g.4) Governo do Estado do Rio de Janeiro; e
- g.5) Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro.

8. Por fim, ao discordar dos encaminhamentos propostos pela unidade técnica, o Subprocurador-Geral, Dr. Paulo soares Bugarin emitiu o parecer de peça 395, a seguir transcrito:

Trata-se da segunda etapa do Acompanhamento determinado por meio de Comunicação da Presidência do TCU de 21/2/2018, realizado pelas então SecexDefesa e Secex-RJ, tendo por objetivo acompanhar e avaliar a gestão do Gabinete de Intervenção Federal na Segurança Pública do Estado do Rio de Janeiro (GIF-RJ), com enfoque nas despesas da União e nos atos administrativos praticados.

2. Examinam-se, nesta fase processual, os esclarecimentos apresentados pelos signatários dos Termos de Execução Descentralizada (TED) 8, 9, 10, 11 e 14, ouvidos em audiência pelas falhas na supervisão, fiscalização e controle que teriam causado desvios de finalidade na aplicação dos recursos orçamentários repassados ao Ministério da Defesa e aos Comandos da Marinha, do Exército e da Aeronáutica.

3. A então SecexDefesa observou que, não obstante haver previsão legal de que os recursos orçamentários abertos por meio de crédito extraordinário deveriam ser utilizados para melhorar a segurança pública do Rio de Janeiro, parte deles foi aplicado em benefício exclusivo de organizações militares (OM), em bens e serviços que constituem sua demanda ordinária, habitual, cuja necessidade não dependia da medida interventiva, sem qualquer correlação, portanto, com os objetivos estabelecidos no planejamento estratégico elaborado.

4. Além disso, foram identificadas inscrições de despesas em restos a pagar não processados, indicando que os correspondentes bens e serviços só foram entregues ou prestados após o período da intervenção.

II

5. Razões de justificativa de Sergio Renato Berna Salgueirinho, signatário do TED 10.

6. O responsável afirmou que, ao assinar o TED 10, acionou, de imediato, a estrutura de controle interno já existente em sua OM, estabelecendo procedimentos de controle detectivos e corretivos, suficientes para tratar os riscos de desvio de finalidade na execução das despesas vinculadas à avença.

7. Ademais, informou que, com vistas a assegurar a aplicação dos bens e serviços dentro do período de vigência e em proveito direto da intervenção, fez recomendações às unidades executoras acerca da finalidade dos gastos (restrito ao atingimento dos objetivos estratégicos da intervenção); do prazo para o empenho das aquisições e contratações (31/10/2018); e do prazo para a liquidação das notas de empenho (30/11/2018).

8. No tocante à aquisição de munições com data de entrega próxima ao fim da medida interventiva, alegou que o estoque de munição próprio da Marinha (MB), em 2018, não contemplava o adequado esforço de preparação e emprego da tropa em operações da magnitude da intervenção.

9. Assim sendo, explicou que as ações de preparo e emprego desses grupamentos se iniciaram em fevereiro daquele ano, momento a partir do qual a MB utilizou seu próprio estoque de munição para apoiar tais operações, até que pudesse repor, com recursos da intervenção, o material gasto.

10. Quanto à aquisição de tratores, retroescavadeiras e carregadeira compacta, apresentou planilha com os subitens correspondentes às notas de empenho dos veículos de engenharia adquiridos pela MB para apoio às ações executadas durante o período da intervenção.

11. Sobre o assunto, esclareceu que os referidos itens possibilitaram que os meios já existentes no inventário da MB continuassem a ser empregados nos adestramentos de rotina e em missões programadas, algumas fora do Rio de Janeiro, que ocorriam concomitantemente às operações desencadeadas no âmbito da intervenção.

12. Neste ponto, ressaltou que havia previsão, no TED 10, para que os bens adquiridos ficassem no patrimônio da MB.

13. Também alegou que, devido ao elevado lapso temporal entre o início das ações (fevereiro de 2018) e a disponibilização dos recursos (setembro de 2018), exigiu-se da MB que suportasse as demandas de material e de contratação de serviços unicamente com os recursos já existentes.
14. Assim, no final de agosto de 2018, período em que o TED 10 foi assinado, já havia demanda reprimida por materiais e serviços empregados com recursos do orçamento ordinário da MB desde 20/2/2018.
15. No tocante à inscrição de valores em restos a pagar não processados, afirmou que esse procedimento não foi feito em relação ao TED 10, conforme consta nos relatórios finais de avaliação de resultados.
16. A unidade técnica acolheu as razões de justificativa do responsável.
17. De início, esclareceu que a audiência foi motivada por informação que apontava elevado quantitativo de valores inscritos em restos a pagar não processados, sem que fosse possível determinar se essas inscrições se referiam ao TED 9 ou ao TED 10, sendo que os elementos apresentados comprovaram que correspondiam ao TED 9.
18. Em relação às municações, considerou que há razoabilidade no memorial de cálculo apresentado pelo responsável, bem como na sua alegação de que os artefatos se destinaram a repor o estoque próprio da MB utilizado para o preparo/treinamento da tropa iniciado em fevereiro de 2018.
19. A propósito, registrou que a possibilidade de ressarcimento de despesas é prevista normativamente, consoante o art. 12-A, inciso IV, do Decreto 6.170/2007, com redação dada pelo Decreto 8.180/2013. Contudo, salientou que ela não foi prevista no TED 10.
20. Não obstante, em homenagem ao princípio da verdade real ou material, a unidade técnica acolheu os argumentos apresentados.
21. No tocante aos equipamentos de engenharia, ela considerou que os elementos de defesa apresentados foram suficientes para elidir as dúvidas suscitadas.
22. Por fim, ressaltou que o responsável foi o único entre os signatários dos TED avaliados que adotou a boa prática de definir um prazo para a liquidação da despesa, no caso 30/11/2018, o que evitou a inscrição em restos a pagar não processados e assegurou o uso dos bens e serviços adquiridos ainda no período interventivo.
23. Registro, desde logo, que acompanho a análise da unidade técnica quanto às razões de justificativa de Sergio Renato Berna Salgueirinho, que se encontram em condições de serem acolhidas por esta Corte.

III

24. Razões de justificativa de Raul Botelho, signatário do TED 11.

25. Sobre a inscrição de valores em restos a pagar, o responsável afirmou que a descentralização de recursos ocorreu apenas em 28/9/2018, muito depois do início da intervenção, em fevereiro de 2018.
26. Alegou que durante todo esse período as ações foram suportadas por dispêndios das Forças envolvidas, tendo ocorrido o ressarcimento de forma paulatina até o ano seguinte.
27. Este foi, segundo ele, um dos principais motivos pelo qual ocorreu a ampliação do prazo de comprovação de recebimento e quitação dos materiais e serviços necessários à reposição do que havia sido gasto, conforme Decreto 10.547, de 20 de novembro de 2020, que alterou o Decreto 9.870, de 27 de junho de 2019, prorrogando para 1º de dezembro de 2021 o encerramento das atividades do GIF-RJ.
28. Desse modo, concluiu que a Administração não poderia simplesmente cancelar os empenhos ao final do exercício de 2018, a fim de devolver os recursos ao GIF-RJ, pois estava submetida à relação de natureza contratual com os fornecedores.
29. Com relação à compra de 137 câmeras de filmagem modelo Go Pro, cujas entregas ocorreram em 21/12/2018, bem como à inscrição dos respectivos valores em restos a pagar, afirmou que decorreram da liberação tardia dos recursos por parte do GIF-RJ, o que suscitou a atuação por parte da Força Aérea às suas próprias expensas por determinado período, pelo que se fez necessária a reposição de itens desgastados e a recomposição de seus estoques.
30. Já no que concerne às despesas que beneficiaram OM localizadas em outras unidades da federação (UF), alegou que a operação realizada necessitou contar com um contingente muito acima das reais disponibilidades da FAB, em particular no Rio de Janeiro, sendo necessário o

preparo e o emprego de tropas de todo o país, em forma de rodízio.

31. Segundo ele, unidades executoras utilizaram-se de licitações em vigor, para viabilizar tais adequações no menor prazo possível. Contudo, no planejamento orgânico destas unidades, esses serviços não seriam executados caso não houvesse a necessidade de se aquartelar uma grande quantidade de militares para treinamento.

32. A unidade técnica não acolheu os esclarecimentos apresentados pelo responsável, por considerar que não foram capazes de justificar os motivos para aquisição de peças de aeronave com recebimento previsto para julho de 2019, bem como de 137 câmeras de filmagem modelo Go Pro, cujas entregas ocorreram em 21/12/2018, impossibilitando, assim, o uso de tais equipamentos durante o período da intervenção.

33. Em relação à aquisição de câmeras Go Pro, não acatou o argumento de reposição de estoques, por não haver previsão de ressarcimento de despesas no TED 11, além de não ter sido demonstrado que as câmeras utilizadas, provenientes de unidades fora do Rio de Janeiro, restaram inservíveis após seu uso na intervenção.

34. Quanto à execução de despesas que beneficiaram OM situadas em outros estados, como SP e PA, concluiu que não foi comprovada qualquer correlação dessas despesas com as medidas interventivas que foram realizadas pela Aeronáutica no Estado do Rio de Janeiro.

35. Adicionalmente, ressaltou a necessidade de observância do limite temporal da intervenção, que foi destacada no âmbito do Parecer 01138/2018/CJU-RJ/CGU/AGU.

36. De início, cabe lembrar, como visto acima, que a unidade técnica **acolheu os esclarecimentos prestados pelo signatário do TED 10 acerca da aquisição de munições com data de entrega próxima ao fim da medida interventiva, destinada a repor, com recursos recebidos da intervenção, o estoque próprio da MB utilizado para o preparo/treinamento da tropa, iniciado em fevereiro de 2018, mesmo não havendo previsão no referido TED da possibilidade de ressarcimento de despesas**, tendo em vista sua razoabilidade e em homenagem ao princípio da verdade real ou material.

37. Note-se, primeiramente, que **não se considerou irregular**, na instrução, **a utilização de recursos da intervenção para recomposição de estoques, ainda que isso não estivesse previsto no TED 10**.

38. Além disso, observa-se claramente que, se os bens foram adquiridos para ressarcimento de despesas e se foram entregues ao final da medida interventiva, **as novas munições não foram utilizadas durante o período da intervenção, o que também não foi considerado irregular**.

39. Assim sendo, com base no princípio da isonomia, entendo que essas mesmas ocorrências (utilização dos recursos da intervenção para recomposição de estoques e a não utilização dos bens adquiridos no período da intervenção) não podem ser consideradas irregulares para os demais signatários dos TED analisados.

40. Sobre o assunto, cumpre salientar que **o mencionado Parecer 01138/2018/CJU-RJ/CGU/AGU, que destacou a necessidade de observância do limite temporal da intervenção, é de 4/5/2018** (peça 197, p. 186), **muito antes, portanto, da liberação dos recursos em 28/9/2018**.

41. Embora a unidade técnica tenha usado o TED 10 como paradigma, por não ter tido inscrições em restos a pagar, não se pode garantir, em termos práticos, que nos outros casos houvesse condições operacionais para liquidação das despesas até o final do exercício de 2018, tendo em vista a especificidade de cada um deles.

42. Na verdade, o TED 10 pode ser considerado exceção num contexto de crise, em que foi necessário dar início às operações muito antes da liberação dos recursos.

43. Note-se que, em muitos casos, a opção para não se inscrever despesas em restos a pagar seria não utilizar os recursos dos TED, o que não parece ser a medida mais razoável, diante do impacto negativo que traria para a própria intervenção.

44. Nesta hipótese, por exemplo, haveria a possibilidade de que as unidades que utilizaram seus recursos próprios desde o início da intervenção não pudessem ser ressarcidas em face de atrasos provocados por terceiros, ou, mais provavelmente, decorrentes do tempo exíguo para realizar as aquisições de bens ou serviços.

45. Ressalte-se, ainda, que a unidade técnica não acatou o argumento de reposição de estoques, por não haver previsão de ressarcimento de despesas no TED 11, não obstante tenha considerado

justificada a aquisição de munições com essa finalidade, mesmo não havendo previsão no TED 10. 46. Por conseguinte, nos termos da análise acima, entendo que podem ser acolhidas as explicações da defesa para a aquisição de câmeras Go Pro, entregues em 21/12/2018, que se destinaram, segundo informado, à reposição das que já pertenciam às OM e foram danificadas durante o período da intervenção.

47. Ademais, diante da urgência de providências por parte das Forças Armadas (FFAA), que ensejou a utilização de bens e recursos próprios das OM, entendo que há verossimilhança na alegação do responsável de que parte das câmeras utilizadas, provenientes, inclusive, de outras UF, restaram inservíveis após seu uso na intervenção.

48. Com relação à compra de peças de aeronave com recebimento previsto para julho de 2019, por se tratar de reposição de estoque em decorrência do uso de aviões das OM, inclusive de outras UF, em proveito da intervenção, também entendo que se enquadra na análise acima, podendo-se acolher os argumentos de defesa apresentados.

49. Por fim, é importante ressaltar que, embora a intervenção tenha ocorrido na área de segurança pública do Estado do Rio de Janeiro, é fácil compreender que as FFAA contaram com o apoio não só das OM ali localizadas, mas também das de outras UF, que participaram com o envio de tropas e de diversos tipos de equipamentos.

50. Desse modo, aceitando-se a possibilidade de ressarcimento de despesas incorridas em face da intervenção, mesmo que não previstas no respectivo TED, como ocorreu no caso do TED 10, no que diz respeito às munições, deve-se também admitir que as OM de outros estados também tivessem o direito de recompor os seus custos e a parte do seu patrimônio que, de alguma forma, foi reduzido ou deteriorado em decorrência de sua participação nas operações.

51. Por todo o exposto, proponho o acolhimento das razões de justificativa apresentadas por Raul Botelho.

IV

52. Razões de justificativa de Adriano Portella de Amorim, signatário do TED 9.

53. A unidade técnica concluiu que não seria cabível responsabilizar o então Diretor do Departamento de Administração Interna (Deadi) do Ministério da Defesa por desvio de finalidade antes do término da medida interventiva, uma vez que foi o Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas o órgão que apresentou o plano de trabalho com a lista dos bens a serem adquiridos com recursos da intervenção e que ficou com o encargo de supervisionar e acompanhar a execução do TED 9.

54. Por outro lado, foi mantida a sua responsabilidade pelos desvios decorrentes dos valores inscritos em restos a pagar não processados.

55. Quanto a esse aspecto, registro o requerimento do responsável pelo reconhecimento de circunstâncias fáticas atinentes ao ineditismo da intervenção, no sentido de flexibilizar a aplicação de regras gerais e da jurisprudência deste Tribunal.

56. Embora a unidade técnica não tenha acolhido tal argumento, por considerar que se exigia dos responsáveis meramente adotar as medidas de gestão e controle atribuídas aos signatários dos TED, creio, como dito anteriormente, de fundamental importância para o exame da questão considerar as condições especiais que envolveram a liberação e a execução das despesas para que as FFAA pudessem dar cumprimento à missão que lhes foi atribuída.

57. Com efeito, não há como se abstrair da realidade e não considerar o exíguo tempo para se proceder a todas as fases da despesa até o final do exercício de 2018, quando a intervenção teve início em fevereiro e os recursos somente foram liberados no final de agosto e, em outros casos, no final de setembro do mesmo ano.

58. Desse modo, e nos termos da análise acima, relativa ao TED 11, proponho o acolhimento das razões de justificativa de Adriano Portella de Amorim.

V

59. Razões de justificativa de Carlos Alberto Neiva Barcellos, signatário dos TED 8 e 14.

V.1

60. Ao examinar a resposta de Carlos Alberto Neiva Barcellos, signatário dos TED 8 e 14, a unidade técnica ressaltou que já havia sido afastada a ocorrência de desvio de finalidade em relação

às aquisições de **viaturas de combate Lince K2** e de **equipamentos e licenças de softwares para atividades de inteligência**.

V.2

61. Registre-se que foram acolhidas as razões de justificativa em relação à **reestruturação e readequação da rede interna e sistema de vigilância eletrônica (CFTv) do Centro de Inteligência do Comando Militar do Leste (CML)**, na medida em que ela objetivou permitir a integração e a interoperacionalidade com as demais agências governamentais de inteligência e com Sistemas de Comando e Controle do Exército, do Comando Conjunto e do Centro Integrado de Comando e Controle Estadual.

62. A unidade técnica considerou elidida a questão em face de ter havido o acatamento dos demais argumentos da defesa em relação aos desvios de finalidade identificados no âmbito do TED 8, bem como por haver razoabilidade nas alegações apresentadas pelo responsável em relação ao tema.

63. Neste caso, acompanho a proposta da instrução.

V.3

64. Sobre as **aquisições de munição, vestuário, equipamento e fuzil**, o responsável explicou que tiveram por finalidade repor estoques preexistentes daqueles materiais cedidos ao GIF-RJ, que foram utilizados em apoio às atividades da intervenção.

65. Desse modo, afirmou que as inscrições em restos a pagar não processados ocorreram por se tratar da contratação de grandes quantitativos, envolvendo prazos de entrega muito longos.

66. A unidade técnica concluiu pelo acatamento dos esclarecimentos apresentados, em razão de sua razoabilidade e em homenagem ao princípio da verdade material.

67. Verifica-se que o argumento da defesa é idêntico ao que foi apresentado pelo signatário do TED 10, que foi aceito pela unidade técnica, cabendo ressaltar que a diferença existente entre eles é que neste caso houve inscrição em restos a pagar, que não ocorreu no caso do TED 10. Não obstante, também este aspecto foi considerado elidido na instrução.

68. Desse modo, e nos termos da análise acima, relativa ao TED 11, proponho o acolhimento das razões de justificativa do responsável.

V.4

69. No que tange à **aquisição de retroescavadeiras**, o responsável informou que estariam disponíveis para uso em 4/12/2018 e que se destinou à substituição dos equipamentos deteriorados após seu emprego constante em missões para desbloqueio de vias fechadas pelo crime organizado, no período da intervenção.

70. A unidade técnica entendeu que, além de não demonstrar que o equipamento foi utilizado na intervenção, os elementos apresentados pelo responsável não foram suficientes para justificar a compra das retroescavadeiras, havendo prova na documentação por ele encaminhada de que a causa da necessidade de reposição não foi a depreciação acelerada em razão do uso intensivo na intervenção, e sim o fim de sua vida útil após 25 anos de uso.

71. Sobre o assunto, considero que, diante das necessidades impostas pela medida interventiva, nada impedia que se utilizassem, com a urgência que o caso requeria, os equipamentos que estivessem em funcionamento disponíveis no momento, mesmo que em outras UF, sejam novos ou com muitos anos de uso.

72. Da mesma forma, independente do estado em que se encontravam originalmente os equipamentos, uma vez inutilizados após seu uso nas missões para as quais foram destinados no âmbito da intervenção federal, entendo que teriam que ser repostos com os recursos destinados a essa finalidade.

73. Ademais, não tendo sido indicado nos autos qualquer indício de má-fé na aquisição das retroescavadeiras, considero que há verossimilhança na informação do responsável, sendo bastante razoável considerar a utilidade desses equipamentos em proveito da intervenção.

74. Não há dúvida de que houve falhas no procedimento adotado, como, por exemplo, não ter sido providenciada a prévia celebração de TED específico para possibilitar a realização de despesas a título de ressarcimento com recursos provenientes dos TED 8 e 14, como anotado pela unidade técnica, porém, esse mesmo problema foi identificado no TED 10 e não foi considerado irregular.

75. Assim sendo, entendo que o mesmo encaminhamento proposto para o TED 10 deve ser adotado no caso em tela, pois ambos tratam da reposição de equipamentos já existentes nas OM, que

tiveram que ser utilizados antes mesmo da liberação dos recursos, e que foram danificados durante as respectivas missões.

76. Desse modo, e nos termos da análise acima, relativa ao TED 11, proponho o acolhimento das razões de justificativa do responsável.

V.5

77. No que tange aos **serviços de engenharia e/ou aquisições de materiais de construção**, esclareceu o responsável que, em decorrência da intervenção, algumas OM passaram a receber uma quantidade excessiva de viaturas pesadas e de tropas vindas de outros estados que deveriam ser nelas alojadas, dando ensejo à necessidade de promover a reforma das áreas danificadas durante a intervenção.

78. Alegou que, em face dessa circunstância, não seria razoável exigir que a Força Terrestre arcasse com o ônus da operação por ela viabilizada, suportando com seus próprios recursos os prejuízos advindos de sua atuação em caráter extraordinário.

79. Além disso, afirmou que a despesa foi previamente estimada e constou como autorizada nos documentos que fundamentam o TED 14.

80. A unidade técnica não acolheu esses esclarecimentos, tendo em vista não ter sido acostada aos autos qualquer evidência que reforce a explicação de que houve desgaste extraordinário nas instalações da OM em virtude da intervenção.

81. Também aqui, levando em consideração todos os aspectos que envolveram as operações militares em tão curto espaço de tempo, considero que há verossimilhança nos argumentos apresentados, na medida em que, por ser óbvio, muitas OM passaram a ter uma movimentação de equipamentos e pessoal bastante superior aos períodos de normalidade, que podem ter provocado avarias nas respectivas instalações.

82. A propósito, não tendo sido indicado nos autos qualquer indício de má-fé na aquisição das retroescavadeiras, também considero que se pode considerar verdadeiras as explicações do responsável, sendo bastante razoável considerar a utilidade desses equipamentos em proveito da intervenção.

83. Desse modo, e nos termos da análise acima, relativa ao TED 11, proponho o acolhimento das razões de justificativa do responsável.

V.6

84. A respeito dos questionamentos pelas **inscrições de despesas em restos a pagar**, foi informado, nas razões de justificativa, que houve orientação tempestivamente prestada pelo responsável para se evitar a inscrição de recursos dos TED 8 e 14 em restos a pagar não processados.

85. Não obstante, na prática, verificou-se que o prazo para aplicação dos recursos oriundos dos TED 8 e 14 foi exíguo, na medida em que os recursos orçamentários foram descentralizados apenas em 11/9 e 1º/10/2018, respectivamente.

86. O responsável alegou, quanto à reforma de instalações prediais danificadas, que o prazo estimado para conclusão dos serviços ultrapassou 31/12/2018, em razão dos imprevistos que surgiram no decorrer dos trabalhos.

87. Com relação à recuperação dos alojamentos, esclareceu que somente recebeu os recursos no mês de outubro, não obstante a OM tenha começado a alojar tropas vindas de outro estado no mês de junho, de modo que não foi possível executar a obra com a tropa ainda alojada, impedindo a liquidação dos recursos no ano de 2018.

88. Por fim, registrou que não havia qualquer restrição no sentido de que os recursos da intervenção deveriam ser empregados apenas no Estado do Rio de Janeiro.

89. A unidade técnica não acolheu as explicações apresentadas, ressaltando a orientação encaminhada pelo GIF-RJ de que todos os materiais e serviços adquiridos com os recursos dos TED 8 e 14 deveriam ser empregados e gerar resultados na intervenção, não prevendo a utilização de recursos a título de ressarcimento de despesas.

90. Também não foi aceita a alegação do responsável de que promoveu orientação para não serem inscritos em restos a pagar os recursos dos TED 8 e 14, por considerar que ele apenas solicitou que se verificasse a possibilidade de adoção de providências para evitar aquela inscrição, quando deveria ter notificado os gestores do caráter proibitivo da medida.

91. Sobre as despesas realizadas em estados distintos do Rio de Janeiro, embora concorde que não havia restrição nesse sentido, a unidade técnica observou que elas somente seriam justificáveis caso tivessem correlação com alguns dos objetivos estabelecidos no planejamento estratégico da intervenção e estivessem previstas nos TED.

92. Nota-se que todas as questões aqui suscitadas pela unidade técnica já foram confrontadas no exame do TED 11, não havendo razão para que sejam repetidos aqueles mesmos argumentos nesta ocasião.

93. Desse modo, e nos termos da análise acima, relativa ao TED 11, proponho o acolhimento das razões de justificativa do responsável.

VI

94. Ante todo o exposto, este representante do Ministério Público de Contas, com as devidas vênias por divergir da proposta formulada pela então SecexDefesa nas instruções de peças 342 e 392, manifesta-se no sentido de que sejam acolhidas as razões de justificativa dos responsáveis Sergio Renato Berna Salgueirinho, Raul Botelho, Adriano Portella de Amorim e Carlos Alberto Neiva Barcellos, promovendo-se, após a adoção das providências de praxe, o arquivamento destes autos.

Eis o Relatório.

VOTO

Tratam os autos de acompanhamento determinado por meio de Comunicação da Presidência do TCU de 21/2/2018, realizado pelas então SecexDefesa e Secex-RJ, tendo por objetivo avaliar a gestão do Gabinete de Intervenção Federal na Segurança Pública do Estado do Rio de Janeiro (GIFRJ), com enfoque nas despesas da União e nos atos administrativos praticados. Para viabilizar a Intervenção Federal no Estado do Rio de Janeiro, a União destinou, por meio da Medida Provisória 825/2018 (convertida na Lei 13.700 de 2/8/2018), a quantia de R\$ 1,2 bilhão.

2. Preliminarmente, rememoro que o GIFRJ, sob a direção do General de Exército Walter Souza Braga Netto, foi incumbido de tarefa inédita criada pela decretação de uma intervenção que limitou seu escopo a apenas uma das áreas da atuação estatal (segurança pública), fato que dificultou sobremaneira a condução dos trabalhos, sobretudo em razão das sobreposições de competências verificadas. Além dessa característica *sui generis*, restaram evidentes as limitadas condições operacionais em que se encontravam os órgãos de segurança pública do Estado do Rio de Janeiro, com equipamentos indisponíveis ou sucateados e sem suprimentos, como munições e coletes balísticos, por exemplo, insuficientes para desempenhar suas atividades de forma regular e, assim, atingirem seus respectivos objetivos.

3. Após o término dos trabalhos de acompanhamento, a equipe de auditoria constituída no âmbito da então Secex-Defesa elaborou o relatório de peça 200, contendo as conclusões acerca da Intervenção Federal levada a efeito na área de Segurança Pública no Estado do Rio de Janeiro.

4. Por meio do despacho de peça 246, ao acompanhar o posicionamento do diretor e do titular da unidade técnica no sentido de afastar a audiência do então Interventor, o General de Exército Walter Souza Braga Netto, determinei o retorno dos autos à unidade técnica para que analisasse nova documentação juntada pelo Comando Logístico do Exército (peças 204 a 245).

5. Ato contínuo, por meio do despacho de peça 264, com vistas a oportunizar o contraditório e a ampla defesa aos responsáveis chamados em audiência, acolhi as propostas formuladas pela unidade técnica na instrução de peça 262 e determinei o retorno dos autos à unidade instrutiva para a realização das audiências sugeridas.

6. A Secex-Defesa, após levar a efeito as audiências autorizadas e analisar as razões de justificativas, encaminhou a instrução de peça 342. Após pedido do Subprocurador-Geral, Dr. Paulo Soares Bugarin para atuar no feito (peça 345), determinei a remessa dos autos ao MPCTU (peça 346).

7. Considerando que posteriormente ao envio para análise do *Parquet* foi juntada aos autos extensa documentação (peças 348-370), o membro do MPCTU sugeriu a devolução dos autos à unidade técnica para que examinasse os novos elementos apresentados e seus eventuais reflexos sobre as irregularidades apontadas na instrução formulada anteriormente.

8. Após analisar a nova documentação mencionada pelo *Parquet* de Contas, a unidade técnica emitiu a instrução de peça 392. Em seguida, o MPCTU apresentou seu parecer, que foi juntado na peça 395.

9. Considerando que os presentes autos têm por objetivo apresentar os resultados advindos da mencionada intervenção, bem como analisar as razões de justificativa apresentadas por responsáveis ouvidos em audiência, em razão de indícios de irregularidades apontados pela unidade técnica, este voto será desdobrado em duas partes principais. A primeira parte buscará apresentar, de forma geral, os principais resultados alcançados pela intervenção, bem como as dificuldades encontradas para levar a efeito a gestão da segurança pública no período da intervenção. A segunda parte, ao discutir a execução orçamentária levada a efeito pelo GIFRJ, apresentará os indícios de irregularidades

levantados pela unidade técnica e atribuídos a cada responsável, bem como as razões de justificativa apresentadas por tais responsáveis e as respectivas conclusões da unidade e do MPTCU.

II

Intervenção Federal na Segurança Pública do Estado do Rio de Janeiro: Balanço Geral

10. A Intervenção Federal na Segurança Pública do Estado do Rio de Janeiro foi decretada pelo então Excelentíssimo Senhor Presidente da República Michel Temer, por meio do Decreto 9.288/2018, e ficou vigente por cerca de 10 meses, no período compreendido entre 16/2/2018 e 31/12/2018.

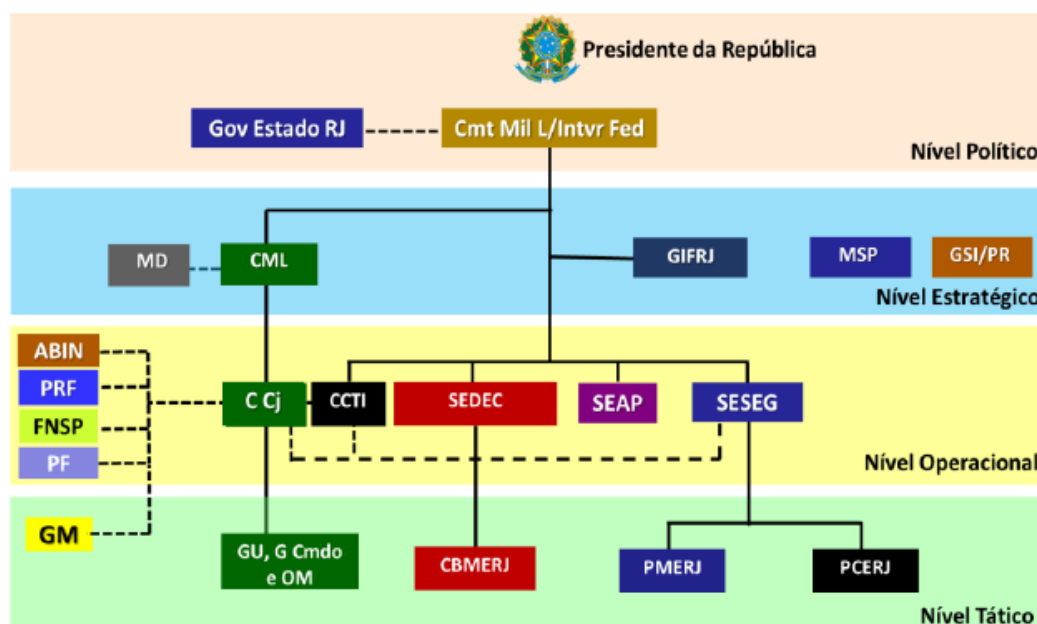
11. Referido decreto limitou a intervenção à área de segurança pública do Rio de Janeiro, consoante especificou o art. 1º, § 1º:

Art. 1º Fica decretada intervenção federal no Estado do Rio de Janeiro até 31 de dezembro de 2018.
§ 1º A intervenção de que trata o *caput* se limita à área de segurança pública, conforme o disposto no Capítulo III do Título V da Constituição e no Título V da Constituição do Estado do Rio de Janeiro.

12. Para viabilizar financeiramente e medida interventiva, o Governo Federal, por meio da Medida Provisória 825, de 27 de março de 2018 (posteriormente convertida na Lei 13.700, de 3/8/2018), abriu crédito extraordinário em favor da Presidência da República, no valor de R\$ 1.200.000.000,00 (um bilhão e duzentos milhões de reais).

13. Por meio do Decreto 9.410, de 13 de junho de 2018, foi criado o Gabinete de Intervenção Federal no Estado do Rio de Janeiro (GIFRJ), que integrou a estrutura da Casa Civil da Presidência da República. A figura a seguir explica a arquitetura de comando e controle e as relações institucionais do GIFRJ:

Figura 1 – Arquitetura de Comando e Controle e Relações Institucionais



Fonte: Planejamento Estratégico do GIF/RJ.

14. O GIFRJ foi organizado em duas secretarias: a Secretaria de Intervenção Federal (SIF) e a Secretaria de Administração (SA). A primeira ficou encarregada de realizar os planejamentos e as coordenações das ações específicas atinentes à Intervenção Federal, escopo do Planejamento Estratégico. A segunda ficou com a responsabilidade de atuação específica na gestão orçamentária e financeira, bem como da gestão do pessoal do gabinete e do controle patrimonial, que engloba a gestão do Legado e a desmobilização, dispondo, para isso, de uma Unidade Gestora (UG) da Administração

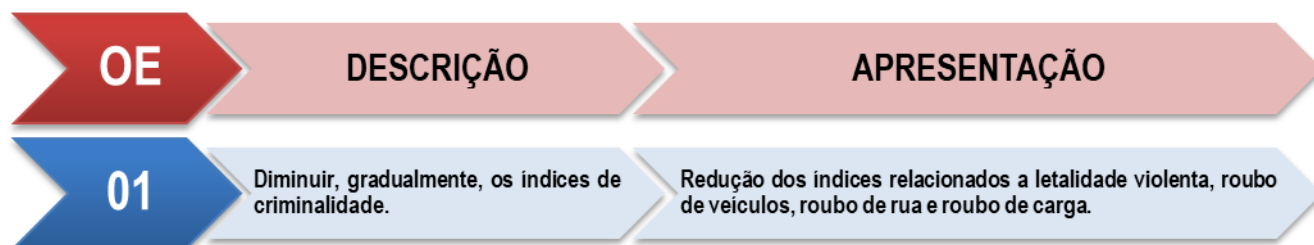
Federal, que, seguindo o Planejamento Estratégico da Intervenção Federal, executou ações que contribuíram para a consecução do objetivo estabelecido no Decreto 9.288/2018.

15. Portanto, a efetiva aplicação de volumosos recursos orçamentários disponibilizados ao GIFRJ, no montante de R\$ 1,2 bilhão, no curto espaço de tempo de duração da Intervenção, de cerca de 10 (dez) meses, representou o principal desafio daquele gabinete, uma vez que a Administração Pública possui ritos legais e processuais para as contratações públicas que devem ser seguidos obrigatoriamente, fator este decisivo para a execução orçamentária.

16. Considerando as peculiaridades, desafios e limitações impostas ao GIFRJ, a seguir apresentam-se os resultados obtidos por intermédio da Intervenção Federal na Segurança Pública do Rio de Janeiro.

II.1. Avaliação do alcance das metas finalísticas por meio de indicadores de criminalidade

17. As metas da Intervenção Federal relacionadas à atividade finalística de segurança pública estão previstas no **objetivo estratégico 1**, do Planejamento Estratégico, a saber:



18. Dentro do referido objetivo, buscou-se a redução dos índices relacionados às modalidades criminosas de letalidade violenta (homicídio doloso, latrocínio, morte decorrente de intervenção policial e lesão corporal seguida de morte), roubo de veículo, roubo de rua e roubo de carga. Para tanto, a estratégia, metas e indicadores de desempenho foram os delineados a seguir:

Tabela 1: Estratégia, Metas e Indicadores de desempenho do Objetivo Estratégico 1

OE/01 – Diminuir, gradualmente, os índices de criminalidade		
Estratégia	Metas	Indicadores de Desempenho
1.1 - Empregar com efetividade (eficiência e eficácia) as Forças de Segurança (OSP) no cumprimento de suas missões constitucionais.	1.1.1 – Adicionalmente às metas estipuladas para o ERJ estabelecidas pelo Sistema Integrado de Metas (SIM), que inclui as modalidades criminosas de Letalidade Violenta (Homicídio Doloso, Latrocínio, Morte Decorrente de Intervenção Policial e Lesão Corporal Seguida de Morte), Roubo de Veículo e Roubo de Rua as quais possuem um gradiente de redução previsto para o ano de 2018 em relação ao mesmo período do ano anterior, na ordem de - 5%, - 8% e - 9% respectivamente, reduzir, durante o período de Intervenção Federal, desconsiderando a segunda quinzena de fevereiro, o Roubo de Cargas em - 10% e, especificamente o Latrocínio, em - 5% e -10%, respectivamente.	- Índices de redução de Roubo de Rua, Roubo de Veículos e Letalidade Violenta (conforme o SIM); e - Índices de redução de Roubo de Cargas e Latrocínio (percentagem de redução em relação ao mesmo período do ano anterior).

Fonte: Plano Estratégico revisado – versão 2 (peça 122, p. 29).

19. Com o objetivo de não apenas avaliar a evolução dos indicadores, mas fomentar sua utilização como ferramenta de gestão, a então Secex-Defesa emitiu o ofício de requisição 05 (peça 123) com o pedido da mensuração dos indicadores mensal, a partir de outubro. Assim, os indicadores foram medidos em 16/10/2018, 16/11/2018, 14/12/2018 e 31/12/2018. A medição desta última data foi importante para a avaliação do final da intervenção, e foi solicitada pelo

ofício 278/2019-TCU/SecexDefesa (peça 52). Ao final, o resultado da avaliação dos indicadores relacionados às atividades finalísticas está apresentado na tabela a seguir:

Tabela 2: Mensuração dos Indicadores de desempenho do Objetivo Estratégico 1

Indicadores de desempenho	Mensuração/Data de apuração		
	16/10/2018	16/11/2018	14/12/2018
- Letalidade Violenta:	+ 5,41%	+ 2,58%;	+ 0,64%
- Roubo de Veículo:	- 9,20%	- 8,20%	- 7,67%
- Roubo de Rua:	-8,46%	- 7,07%	- 5,79%
- Roubo de Cargas:	- 18,03%	- 19,22%	- 19,60%
- Latrocínio	-	- 35,26%	-

Fonte: Secex-Defesa

20. Para tornar mais completas as informações sobre a evolução dos índices de criminalidade, foi realizada extração dos dados no site <http://www.ispdados.rj.gov.br/estatistica.html>, o que possibilitou a elaboração das seguintes tabelas:

Tabela 3: Comparativo entre os índices de crime em 2017 e 2018.

	Ano de 2017	Ano de 2018	Diferença bruta	Diferença relativa
Latrocínio	237	174	- 63	- 27%
Roubo de carga	10599	9182	- 1417	- 13%
Roubo de veículo	54366	52097	- 2269	- 4%
Roubo de rua	125646	130620	4974	4%
Letalidade Violenta	6749	6714	- 35	- 1%

Obs: Devem ser considerados os efeitos da paralisação dos policiais civis no 1º trimestre de 2017, fato que resultou em subnotificações de alguns delitos. Isto é, o resultado positivo da redução dos crimes poderia ser maior se não houvesse esse efeito.

21. Observa-se que houve uma redução consistente ao longo de 2018 nos crimes de latrocínio, o que resultou em uma redução total de 27% ao longo do ano.

22. Também se verifica que resultados similares foram observados nas reduções dos crimes de roubo de carga e de veículo, para os quais se encontrou uma redução de 13% e 4%, respectivamente.

23. Para o crime de roubo de rua, destaca-se que, provavelmente, houve impacto das subnotificações causadas pela paralisação da polícia civil no 1º trimestre de 2017, fator que, se isolado, poderia resultar em uma redução no referido tipo de delito no ano seguinte, em invés do aumento de 4% registrado ao longo do ano de 2018.

24. Em relação à letalidade violenta, a redução mais expressiva foi verificada somente ao final do ano, a partir de setembro, de modo que o resultado consolidado foi uma redução de 1%.

25. Então, de maneira geral, pode-se afirmar que a Intervenção Federal no Rio de Janeiro apresentou bons resultados, com redução em todos os tipos de crimes selecionados como meta (se desconsiderado o efeito claramente anormal na subnotificação de crimes de roubo de rua em 2017, conforme já mencionado). Segundo a unidade técnica, essa afirmação pode ser feita porque a curva dos crimes de roubo de rua de 2018 é praticamente linear, mas a de 2017 apresenta uma forte irregularidade nos 3 primeiros meses, que indica o efeito atípico das subnotificações.

II.2. Avaliação do alcance das metas do Planejamento Estratégico do Legado ao Estado do Rio de Janeiro

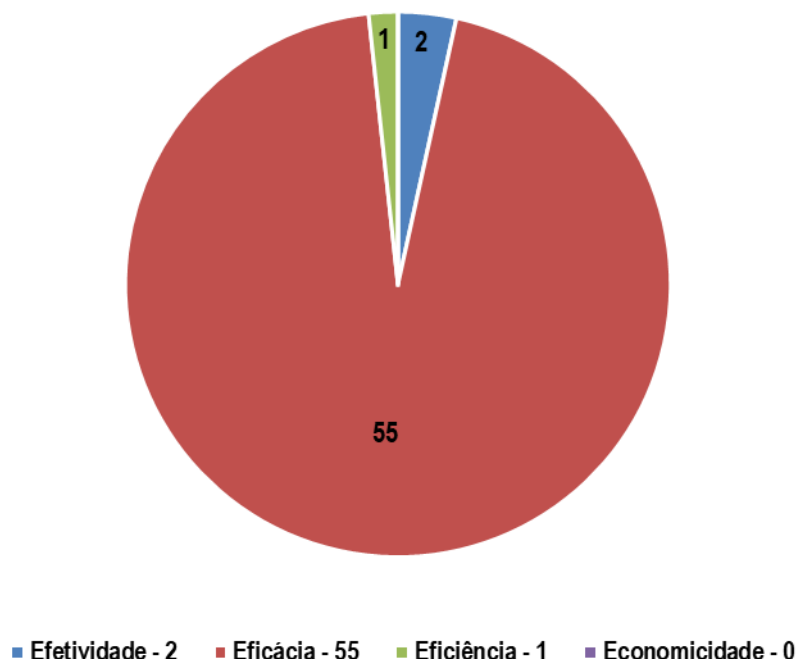
26. Consoante se vislumbrou na sessão anterior, considerando o curto período de atuação, do ponto de vista dos indicadores de segurança pública, a Intervenção Federal no Estado do Rio de Janeiro entregou o que era esperado na redução dos crimes. A questão subsequente é como dar continuidade às melhoras nos indicadores pela gestão estadual nos anos que se seguirem. Para responder a esse questionamento, tornou-se evidente a importância do legado a ser deixado pela Intervenção.

27. Dentro desse contexto, o cumprimento das metas previstas no Planejamento Estratégico está relacionado diretamente ao legado ao Estado do Rio de Janeiro, pois se constitui em entrega de materiais e elaboração de normativos, isto é, legados tangíveis e intangíveis. Por isso a avaliação do legado deve ser realizada conjuntamente com a análise do alcance de tais metas, que foram distribuídas nos 5 (cinco) objetivos estratégicos avaliados como legado, quais sejam:

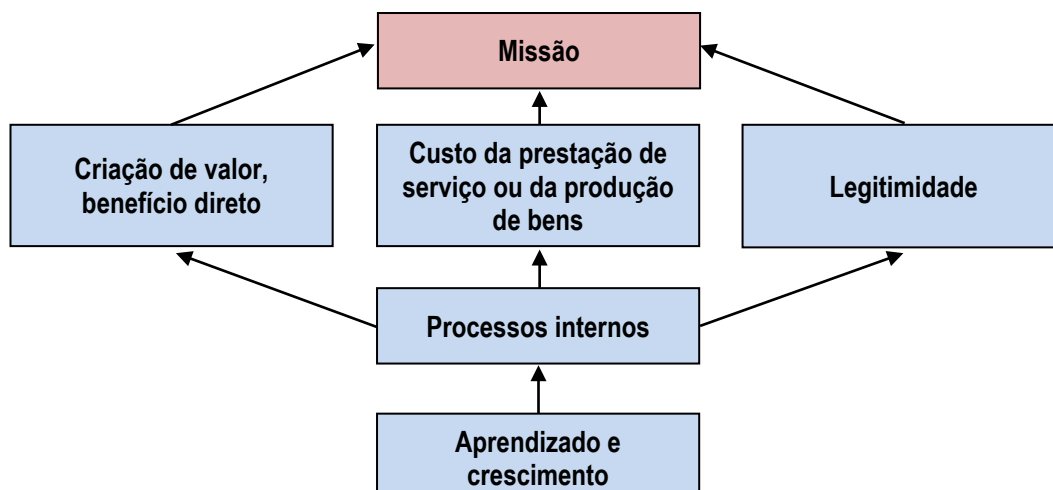
OE	DESCRIÇÃO	APRESENTAÇÃO
02	Recuperar, incrementalmente, a capacidade operativa das Secretarias de Estado e OSP intervencionados do Estado do Rio de Janeiro.	Aperfeiçoamento da doutrina, organização, adestramento, material, educação, pessoal e infraestrutura.
03	Articular, de forma coordenada, as instituições dos entes federativos.	Fomento do compartilhamento de responsabilidades na Segurança Pública, por meio do estabelecimento de protocolos.
04	Fortalecer o caráter institucional da Segurança Pública e do Sistema Prisional.	Fortalecimento do caráter institucional da Segurança Pública como atividade técnico-operacional minimizando fatores políticos.
05	Melhorar a qualidade e a gestão do Sistema Prisional, das Secretarias de Estado e dos OSP intervencionados.	Modernização do sistema prisional por meio de tecnologias, reestruturação organizacional e infraestrutura.
06	Implantar estruturas necessárias ao planejamento, coordenação e gerenciamento das ações estratégicas da Intervenção Federal	Condução do planejamento e gerenciamento das ações estratégicas da Intervenção Federal, por meio da ativação de estruturas organizacionais.

28. Vale destacar que, dos 58 indicadores estabelecidos como referência para o período da Intervenção, 55 tratavam da eficácia, 2 de efetividade e 1 de eficiência, demonstrando que as metas constantes no planejamento da intervenção foram voltadas prioritariamente para a entrega de bens e produtos, constituindo legado tangível.

Distribuição dos indicadores de desempenho adotados na intervenção Federal na Segurança Público no Estado do Rio de Janeiro



29. Ademais, por meio do *Balanced Scorecard*, os 58 indicadores de desempenho foram classificados da seguinte forma: 29 indicadores voltados ao aprendizado e cultura, 25 aos processos internos, 2 à criação de valor, 1 à legitimidade e 1 à missão. Vale dizer que, segundo os critérios do *Balanced Scorecard*, os seguintes aspectos devem ser analisados:

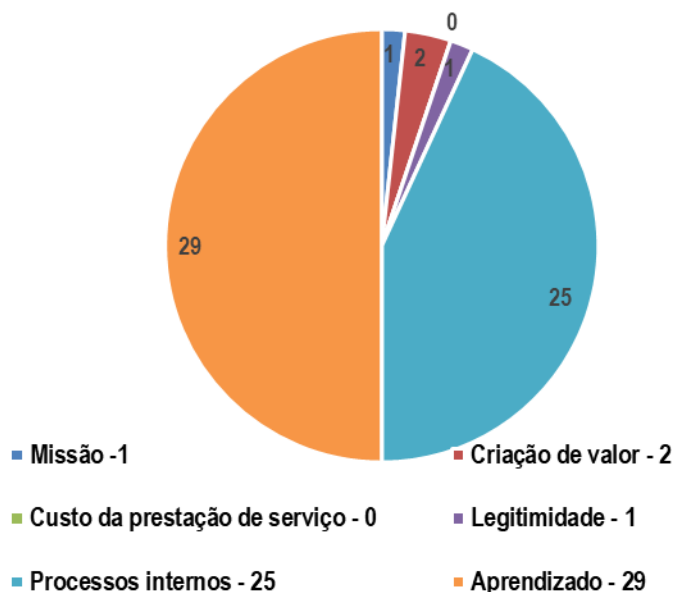


Fonte: Técnica de indicadores de desempenho para auditorias – Portaria-Segecex 33/2010 (Adaptado).

30. Tendo como referência os critérios oferecidos pelo *Balanced Scorecard*, os 58 indicadores escolhidos pela equipe de intervenção foram classificados da seguinte maneira: (i) 29 voltados ao aprendizado e cultura; (ii) 25 enfocam processos internos; (iii) 2 se referem à criação de valor; (iv) 1 volta-se para à legitimidade; e (v) 1 refere-se à missão. A referida distribuição evidencia que as metas constantes no planejamento da intervenção foram voltadas para atividades internas dos órgãos de segurança pública. Pela análise dos indicadores e metas que balizaram os trabalhos do GIFRJ,

verifica-se que as atividades compreenderam, basicamente, melhorias de processos logísticos e mudanças estruturais da gestão.

Proporção entre os indicadores de desempenho segundo o *Balanced Scorecard*



31. Observo que o enfoque da intervenção federal foi alinhado com o diagnóstico feito pela equipe de intervenção, organizado em matriz *SWOT*, principalmente em relação às fraquezas e ameaças (peça 19, p. 21-23). Nessa análise, tem-se que as questões estruturais e gerenciais das forças de segurança figuraram entre os principais problemas, daí o reflexo nas metas e indicadores de desempenho.

32. Após processar as informações referentes aos indicadores medidos, a unidade técnica sintetizou os resultados na tabela a seguir, que apresenta, entre outros, o legado tangível e intangível da Intervenção Federal para o Estado do Rio de Janeiro:

Tabela 4: Valor final das metas medidas pelos indicadores de desempenho.

Item	Descrição	Quantidade
2.1.1.1	Número de capacitados em tropas especializadas dos OSP e da SEAP	755
2.1.1.2	Número de policiais militares capacitados para o policiamento ostensivo	2.782
2.1.2	Aprovação dos Planos de Formação, Aperfeiçoamento e Especialização Profissional nos Estabelecimentos de Ensino dos OSP e da SEAP	0
2.2.1	Quantidade de concursados aprovados empossados.	788
2.2.2	Número de profissionais de segurança reintegrados	491
2.2.3	Publicação do pagamento do Regime Adicional de Serviço (RAS)	1
2.2.4	Número de inspeções de saúde nos policiais militares afastados do serviço por motivo de saúde	2.274
2.2.5	Número de transferência de efetivo das UPP planejadas para serem rearticuladas para o policiamento ostensivo	3.300
2.2.6	Publicação do quadro de prestador de tarefa por tempo certo (PTTC) nos OSP (PMERJ e CBMERJ).	1
2.2.7	Publicação de instrumentos normativos (Projetos de Lei e Decretos) relacionados aos Planos de Carreira dos OSP (PMERJ, PCERJ e CBMERJ) e SEAP.	0
2.3.1	Número de viaturas distribuídas à PMERJ	265
2.3.2	Número de viaturas adquiridas	43.387
2.3.3.1	Número de viaturas blindadas recuperadas/emprestadas/manutenidas	3
2.3.3.2	Número de viaturas recuperadas/emprestadas/manutenidas	38

Item	Descrição	Quantidade
2.3.3.3	Número de viaturas blindadas recuperadas	3
2.3.3.4	Número de viaturas não blindadas mantidas	38
2.3.4.1	Número de viaturas especiais adquiridas	177
2.3.4.2	Número de helicópteros adquiridos	3
2.3.5.1	Número de armamento inservível ou obsoleto, que foram recolhidos ou substituídos	5.886
2.3.5.2	Número de quartilheiros qualificados	37
2.3.6.1	Número de fuzis IMBEL mantidos	588
2.3.6.2	Número de armamentos adquiridos	29.326
2.3.6.3	Número de munições letais adquiridas	1.101.300
2.3.6.4	Número de munições menos letais adquiridas	92.610
2.3.7	Número de equipamentos de Proteção Individual (EPI) adquiridos	29.539
2.3.8	Número de itens adquiridos	29.641
2.4.1	Publicação dos Planos Elaborados	12
2.5.1	Publicação dos Planos Diretores de Obras e Serviços (PDOS)	0
2.6.1	Número de materiais adquiridos	484.338
3.1.1	Publicação da Diretriz de Planejamento para as Operações das Forças de Segurança.	1
3.1.2	Publicação dos protocolos de Inteligência	2
3.1.3	Número de Prefeituras da Região Metropolitana do RJ com as quais foram estabelecidos protocolos de cooperação	20
3.1.4	Publicação dos protocolos de cooperação estabelecidos com as Polícias Federal (PF) e a Polícia Rodoviária Federal (PRF)	0
3.1.5	Publicação da reedição do Decreto que regula a fiscalização de "ferros velhos" no Estado do Rio de Janeiro	0
3.2.1	Publicação do ato que consolida a cooperação técnica para migração do Portal da Segurança para o CICC	0
3.2.2	Apresentação do Projeto de Renovação da Infraestrutura de TIC do CICC; - Apresentação do Projeto de Renovação da Infraestrutura de TIC das Secretarias de Estado e dos OSP intervencionados do Rio de Janeiro; e - Apresentação dos Projetos para o aprimoramento das ações de Comando e Controle desenvolvidas pelo CICC.	0
3.2.3	Aplicação do sistema aperfeiçoado	1
4.1.1	Publicação dos atos de substituição e reforço de pessoal das Corregedorias	0
4.1.2	Quantidade de profissionais responsáveis pelo Controle Interno da gestão orçamentária e financeira das Secretarias de Estado e OSP capacitados	39
4.1.3	Publicação de instrumentos normativos (Decreto, Instrução Normativa, Portaria e outros) relacionados à reorganização logística dos OSP (PMERJ, PCERJ e CBMERJ) e da SEAP.	0
4.1.4	Publicação de instrumentos normativos (Decreto, Instrução Normativa, Portaria e outros) relacionados à articulação das agências/órgãos de Inteligência das Secretarias de Estado (SESEG, SEDEC e SEAP) e OSP (PMERJ, PCERJ e CBMERJ) intervencionados.	0
4.1.5	Publicação do Ato regulatório	1
4.1.6.1	Publicação do ato normativo da reorganização administrativo-financeira das Secretarias de Estado e OSP intervencionados	0
4.1.6.2	Número de servidores capacitados na área administrativo-financeira das Secretarias de Estado e OSP intervencionados	147
4.1.7	Publicação do ato de inserção das Secretarias de Estado, OSP e agências usuários do CICC na sistemática de pagamento de despesas de custeio	0
4.1.8	Publicação de instrumentos normativos (Decreto, Instrução Normativa, Portaria e outros) relacionados à sistemática de compartilhamento de informações/conhecimentos das Secretarias de Estado (SESEG, SEDEC e SEAP) e OSP (PMERJ, PCERJ e CBMERJ) intervencionados	0
4.2.1	Número de visitas e inspeções realizadas em OPM e Estabelecimento de Ensino da PMERJ, DP/CORE/ACADEPOL da PCERJ e unidades do Sistema Prisional do RJ	12
4.2.2	Quantidade de viagens de instrução realizadas	2
4.3.1	Número de calendários de eventos e formaturas realizados nas datas cívicas e comemorativas nacionais, estaduais e das instituições por parte das Secretarias de Estado (SESEG, SEDEC/CBMERJ e SEAP) e OSP (PMERJ e PCERJ)	3
4.3.2	Número de participantes dos OSP e da SEAP no Curso de Liderança, a ser realizado na ECEME	30

Item	Descrição	Quantidade
4.4.1	Realização dos pagamentos de pessoal	1
4.5.1	Pesquisa realizada junto à população nas áreas onde foram desencadeadas as Ações de Segurança Comunitária e na Região Metropolitana do RJ	1
5.1.1	Publicação de instrumentos normativos (Projetos de Lei, Decretos, Instruções Normativas, Portarias, etc) de novas estruturas organizacionais e regimentos internos (por demanda) das Secretarias de Estado e dos OSP intervencionados	4
5.1.2	Publicação de instrumentos normativos (Projetos de Lei, Decretos, Instruções Normativas, Portarias, etc) com os Regimentos Internos (por demanda) das Secretarias de Estado e dos OSP intervencionados	0
5.1.3	Número de contratos de serviços essenciais celebrados com empresa(s) que atenda(m) às necessidades das Secretarias de Estado e OSP intervencionados	0
5.2.1	Publicação do Plano Diretor de Obras e Serviços	0
5.2.2.1	Publicação de ato regulatório do Comando e Controle no SEAP	0
5.2.2.2	Quantidade de equipamentos eletrônicos adquiridos para o Comando e Controle no SEAP	97
5.3.1	Quantidade de materiais (permanentes e/ou de consumo) adquiridos para o Sistema Prisional do Estado do Rio de Janeiro	311.174
6.1.1.1	Aprovação da estrutura regimental e do quadro demonstrativo de cargos	1
6.1.1.2	Publicação da Estrutura Organizacional e do Regimento Interno do GIFRJ	1
6.1.1.3	Quantidade de meios (pessoal e material) disponibilizado/quantidade de meios (pessoal e material) necessários para a estruturação do GIFRJ	0
6.1.1.4	Grau de alocação de recursos orçamentários federais (volume de recursos orçamentários empenhados na UG GIFRJ)/Total de recursos orçamentários destinados à Intervenção Federal	0
6.1.1.5	Desmobilização dos meios (pessoal e material) do GIFRJ	0
6.1.2.1	Ativação da estrutura do CCTI/OpEsp	1
6.1.2.2	Desmobilização dos meios (pessoal e material) do CCTI/OpEsp	1
6.1.3.1	Criação da Unidade Gestora (UG) da Intervenção Federal	1
6.1.3.2	Criação da Ação Orçamentária da Intervenção Federal	1
6.1.3.3	Elaboração e execução do Plano Orçamentário	1
6.1.3.4	Elaboração e execução do Plano de Aquisições	1
6.1.3.5	Volume de recursos orçamentários empenhados na UG: GIFRJ	981.965.745
6.1.4.1	Organização de toda a documentação relativa à Intervenção Federal que servirá de base para posteriores consultas	0
6.1.4.2	Confecção e publicação do Plano de Gestão do Conhecimento	1
6.1.4.3	Confecção e publicação do Plano de Legado	1

Fonte: Anexo I (peça 200, p. 89-104)

33. Consoante narra a unidade técnica, verifica-se que a maior parte das metas tiveram uma implementação mais significativa no último mês do ano, em dezembro. As figuras a seguir sintetizam, em números, as aquisições realizadas pelo GIFRJ.

Figura 2.1 – Equipamentos, materiais e serviços entregues pelo GIFRJ em números

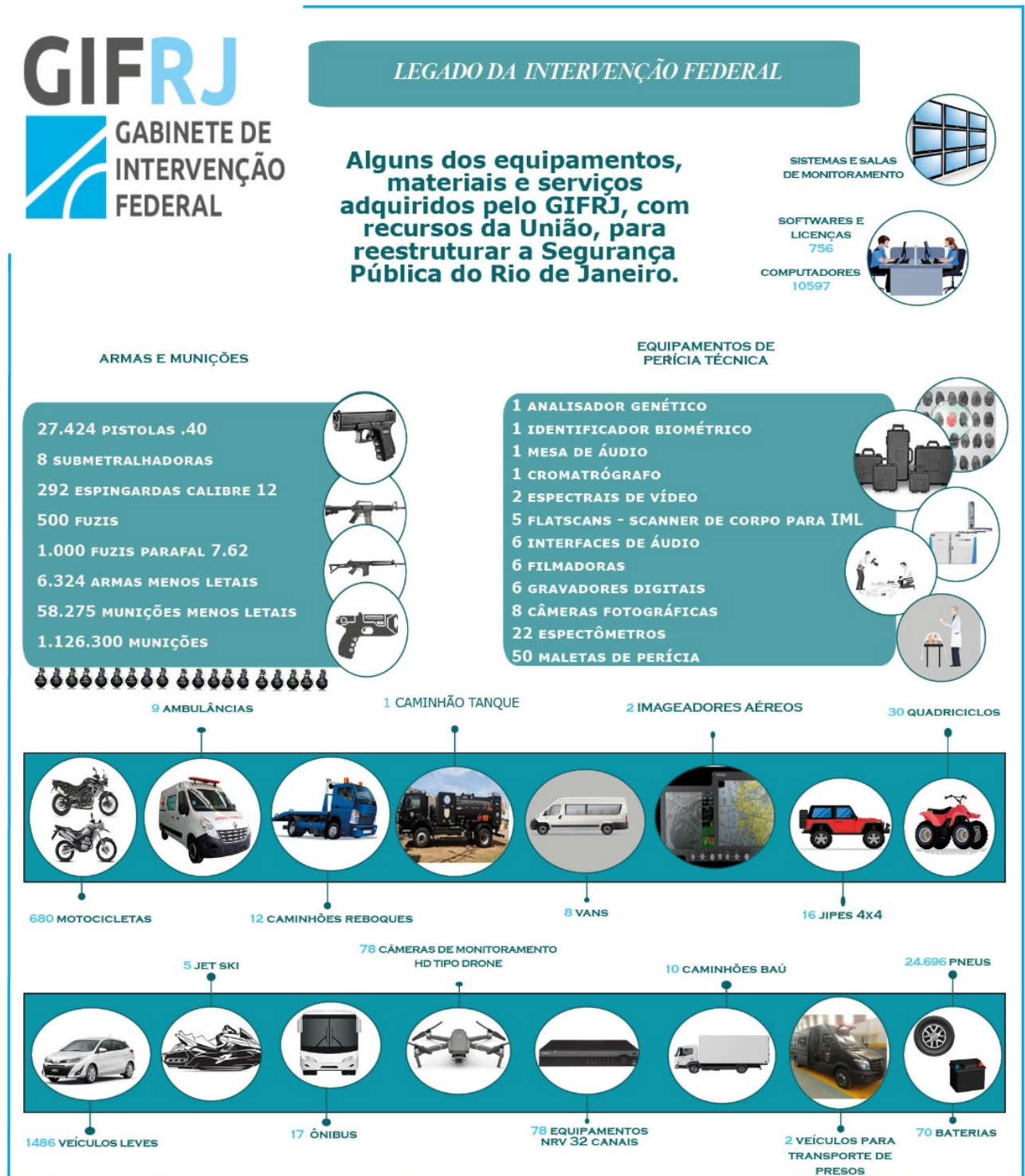
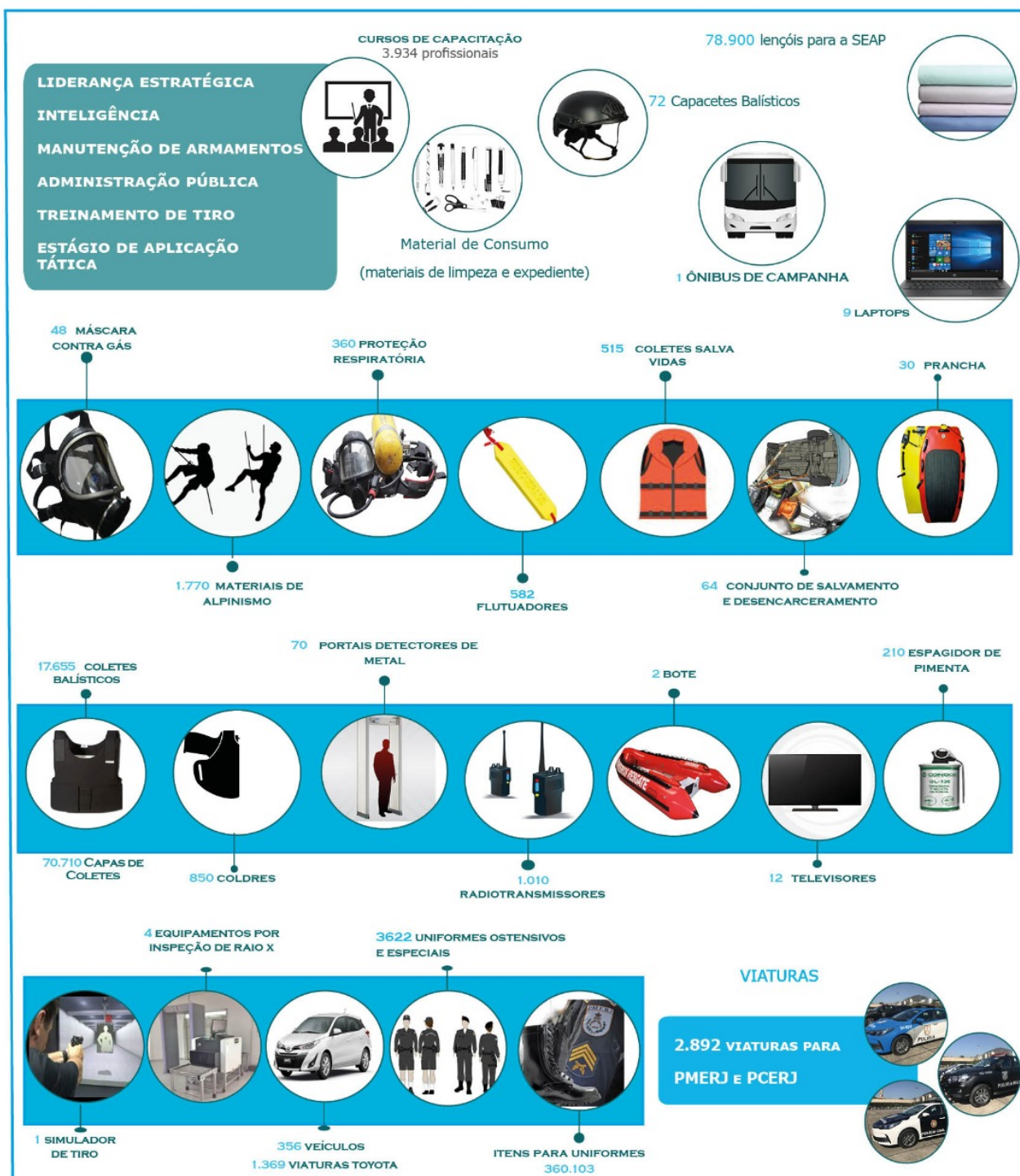


Figura 2.2 – Equipamentos, materiais e serviços entregues pelo GIFRJ em números



34. Ao se combinarem a evolução dos indicadores com o resultado das metas, exposto na tabela 4 e no Anexo I, conclui-se que o **objetivo estratégico 2**, recuperar a capacidade operativa dos Órgãos de Segurança Pública (OSP) do Estado do Rio de Janeiro, foi o que apresentou maior grau de implementação, com uma grande concentração de alcance das metas entre 60% e 100%. Vale dizer que a maior parte das metas do **objetivo estratégico 2** consistiu em aquisições de materiais e em edições de normativos operacionais.

35. Já o **objetivo estratégico 3** – articular, de forma coordenada, as instituições dos entes federativos – apresentou baixo grau de implementação. Dos oito indicadores de desempenho que mensuraram esse objetivo, 4 tiveram resultado 0. Isto é, 50% dos indicadores desse objetivo estratégico mostraram que não houve implementação alguma. Importa mencionar que esse objetivo é composto de metas que tratam de legados intangíveis, como protocolos e cooperações técnicas. Não obstante o baixo grau de implementação geral, deve-se observar algumas metas importantes que atingiram 100% de implementação, como a publicação da Diretriz de Planejamento para as Operações das Forças de Segurança e os protocolos de cooperação celebrados com Prefeituras da Região Metropolitana do RJ.

36. O **objetivo estratégico 4** – fortalecer o caráter institucional da Segurança Pública e do Sistema Prisional – também apresentou um grau de alcance baixo. Dos 10 indicadores de desempenho desse objetivo, 6 tiveram valor 0. As capacitações de pessoal previstas neste objetivo foram bem implementadas, com o alcance de 97,5% nos dois casos propostos.

37. Já os instrumentos normativos propostos nesse objetivo, como reorganização logística dos OSP, atos de reforço do pessoal das Corregedorias, protocolos interagências e normativo de reorganização administrativo-financeiro, tiveram o indicador 0. O valor 0 indica que o indicador “publicação” de determinado normativo não ocorreu nas datas medidas.

38. Como a medição por meio de indicadores é objetiva e deve mensurar exatamente o que se propôs, sobe pena de ser distorcida, comentários do gestor que trazem medidas que não compõem a fórmula dos indicadores não devem ser considerados na medição. Essa observação ganha relevância quando as considerações são como “normativo em elaboração”. Isso porque “em elaboração” pode significar apenas um rascunho ou a finalização da versão final do normativo ainda não publicado, isto é, não se presta a medir a evolução de um indicador de desempenho.

39. O **objetivo estratégico 5** – melhorar a qualidade e a gestão do Sistema Prisional das Secretarias de Estado e dos OSP intervencionados – teve a pior performance. Apresentou 5 indicadores de desempenho com valor 0, dentro de um total de 7. As metas desse objetivo foram, basicamente, publicação de normativos, como Regimentos Internos e Ato Regulatório.

40. Por fim, em relação ao **objetivo estratégico 6** – implantar estruturas necessárias ao planejamento, coordenação e gerenciamento das ações estratégicas da Intervenção Federal –, as metas são referentes à estruturação e desmobilização da estrutura do Gabinete de Intervenção. Em regra, foram atingidas. Como não implicam legado para o Estado do Rio de Janeiro, não há a necessidade de maiores análises.

41. Seria desejável que a entrega dos legados intangíveis, principalmente daqueles ligados aos objetivos estratégicos 3, 4 e 5, tivessem os maiores graus de implementação, pois estão intimamente ligados ao desenvolvimento institucional dos Órgãos de Segurança Pública do Estado do Rio de Janeiro.

42. É certo que o legado tangível, materiais e equipamentos, é importante, no entanto, ainda assim não se iguala à importância do legado intangível. Consoante o diagnóstico inicial da segurança pública, realizado pelo próprio interventor federal, concluiu-se serem urgentes melhorias estruturais, solidificadas em normas jurídicas amplamente debatidas e que tenham uma rigidez equivalente à criticidade do problema, em questões como: processos de gestão; critérios para promoção de pessoal e para nomeação para cargos de comando/gerência; medidas disciplinares; normas de gestão e de atuação da corregedoria; compartilhamento de informações com o Sistema Nacional de Informações de Segurança Pública – Sinesp, entre outros. Entretanto, considerando as informações obtidas na fiscalização, medidas pelos indicadores de desempenho, essas foram justamente as melhorias que tiveram os menores graus de implementação.

43. Em complemento aos legados expostos na tabela 4, foram verificadas as entregas dos legados previstos no Plano de Legado (peça 49) e no Plano de Preparação da Transição (peça 125). Para tanto, na peça 72, páginas 3 a 61, estão listados e separados de acordo com órgãos de segurança pública beneficiados, vários armamentos, munições, materiais de expediente, veículos, equipamentos adquiridos pelo GIFRJ que foram destinados aos órgãos de segurança do estado do Rio de Janeiro. Da página 61 à 78, constam os equipamentos e serviços destinados às forças de segurança estaduais que foram contratados por meio de descentralização orçamentária (TED), também categorizados segundo órgão beneficiado. Todos esses bens compõem o acervo do legado tangível.

44. Nas páginas 84 a 103 da peça 72, constam 159 atos normativos que compõem o acervo do legado intangível, conforme previsto no objetivo 2.2 “a” do Plano de Legado. Foram listadas normas de controle, procedimentos operacionais, criação e extinção de unidades, alteração de estrutura organizacional, entre outros. Os órgãos destinatários dessas normas foram o CBMERJ, PCERJ, PMERJ, SESEG, SEAP, SEDEC, GIFRJ, TRERJ, MPERJ e outros participantes de convênio com o Estado do Rio de Janeiro.

45. Sobre os instrumentos que buscam a garantia da continuidade do legado da Intervenção Federal no sistema de segurança do Estado do Rio de Janeiro, conforme objetivo específico do Plano de Legado, item 2.2 “b”, não foram constatados documentos diferentes daqueles já mencionados. Como citado pelo GIF (peça 72, p. 112), o Projeto de Lei Orçamentária teve como foco assegurar recursos orçamentários para manutenção do legado da Intervenção Federal.

46. Para instrumentalizar a transferência da Gestão do Legado, conforme objetivo específico do Plano de Legado, item 2.2 “c”, foi celebrado um convênio com a União e o Estado do Rio de Janeiro, em 31/1/2019, com vigência até 30/6/2019, que teve como objeto empregar esforços mútuos para realizar a efetiva entrega e a execução dos contratos celebrados pela União em razão da Intervenção Federal instalada na área da segurança pública do Rio de Janeiro. O extrato do referido convênio consta na página 2 da peça 73.

47. Quanto aos resultados das ações emergenciais e estruturantes, que agregaram valor à área de segurança pública do Estado do Rio de Janeiro, conforme previsão de catalogação constante no objetivo específico do Plano de Legado, item 2.2 “d”, foram listados os indicadores constantes na tabela anterior, conforme consta nas páginas 73 a 77 da peça 73.

48. Em relação à elaboração de projetos de lei, um legado intangível normativo de alto nível hierárquico, rememoro que esta Corte recomendou ao Gabinete de Intervenção Federal/RJ, por meio do Acórdão 2.358/2018-TCU-Plenário, de minha relatoria, o seguinte:

9.1.1. de acordo com critérios de oportunidade e conveniência, frente à complexidade que as falhas estruturais dos órgãos de segurança pública do estado do Rio de Janeiro apresentam e à criticidade e excepcionalidade da situação da segurança pública que ensejou a decretação da Intervenção Federal, apresente projetos de lei sobre segurança pública à Assembleia Legislativa do Rio de Janeiro, publique decretos, portarias, instruções normativas e outras normas com vistas a contribuir com a finalidade da Intervenção Federal de pôr termo ao grave comprometimento da ordem pública no Estado do Rio de Janeiro, de forma sustentável e perene; (grifo nosso)

49. Ao receber as competências do governador do estado do RJ na área de segurança pública, o interventor federal passou a dispor de prerrogativas para iniciar o processo legislativo de elaboração de leis e para edição de decretos, razão pela qual uma das medidas que poderia adotar, enquanto investido naquela função, era a proposição de projetos de lei na área. Entretanto, em função do exíguo tempo de duração da medida interventiva, da dificuldade para elaborar e enviar, para análise do Legislativo Estadual, projeto de norma tão complexa e tendo em vista as demais atribuições endereçadas ao GIFRJ, não foi possível propor projeto de lei que tratasse da estrutura de segurança pública, mas apenas o Projeto de Lei Orçamentária Estadual (peça 72, p.114).

50. Vale dizer que, consoante restou explicitado no relatório da 1ª etapa da auditoria, havia a necessidade de edição de normas de maior envergadura, de caráter mais estratégico e rígidas, voltadas para a sustentabilidade das melhorias implementadas pela intervenção, como as que visavam evitar interferências políticas indevidas na segurança pública, fator que foi apontado inclusive como ameaça no diagnóstico realizado. Por tal razão, a edição de normas mais rígidas e transparentes, como são as leis e decretos, poderiam conferir maior perenidade às mudanças.

51. Por derradeiro, acolho em parte a sugestão formulada pela unidade técnica, entendendo ser pertinente recomendar ao Comando do Exército que celebre ajuste, convênio, acordo ou outro instrumento congênere com o Governo do Rio de Janeiro, caso seja do interesse deste, que regule o acesso aos sistemas de inteligência adquiridos por meio do Contrato 1074/2018 da CEBW. Isso porque a aquisição de melhorias para o referido sistema de inteligência se deu com recursos da intervenção federal e consistiu em upgrade de sistema já existente no Exército Brasileiro, e por ele operado. Com isso, de forma a se manter a finalidade da aplicação do recurso na segurança pública do Rio de Janeiro, entendo razoável que o Estado do Rio de Janeiro não pode depender dos critérios de oportunidade e conveniência do Poder Executivo Federal para acessar informações, de seu interesse, geradas pelo referido sistema.

III

Análise da execução das despesas realizadas pelo Gabinete de Intervenção Federal

52. Um dos principais objetivos da Intervenção Federal foi recuperar a capacidade operativa dos órgãos de Segurança Pública. Nesse sentido, a Intervenção Federal manteve estreito contato com as áreas vinculadas à Secretaria de Segurança Pública do Rio de Janeiro, para alinhamento das estratégias de fortalecimento de cada área. Uma série de visitas e inspeções foram realizadas visando, em um primeiro momento, à coleta de dados para uma análise mais detalhada e elaboração de diagnóstico. Dentro desse contexto, equipes do Gabinete de Intervenção Federal estiveram em instalações das diversas áreas da Secretaria de Segurança Pública do Estado do Rio de Janeiro, conhecendo *in loco* as atividades administrativas, operacionais e de inteligência desenvolvidas, para definição das potencialidades e necessidades de cada Força. A partir desse diagnóstico, medidas estruturantes foram estabelecidas, como o retorno de agentes cedidos, o remanejamento de efetivos e investimentos em logística, aquisição de equipamentos, tecnologia e serviços.

53. Considerando as necessidades diagnosticadas pela equipe do GIFRJ, foi elaborado um Plano de Aquisições, com a finalidade de estabelecer a programação das compras utilizando os recursos federais disponibilizados para a Intervenção Federal na Segurança Pública do Estado do Rio de Janeiro. Para essa questão, é preciso ter em mente os seguintes marcos temporais, para bem compreender como se deu o tempo de atuação do GIFRJ:

- **16/2/2018:** a Intervenção Federal no Estado do Rio de Janeiro foi decretada por meio do Decreto Nº 9.288;
- **22/3/2018:** criação da Unidade Gestora 110746 – IFERJ;
- **23/4/2018:** descentralização da Nota de Crédito no valor de R\$ 1.200.000.000,00 (um bilhão e duzentos milhões de reais), com transferência de crédito para atender as despesas da MP Nº 825;
- **9/5/2018:** nomeação do Ordenador de Despesas.
- **29/5/2018:** publicação do Plano Estratégico da Intervenção Federal no Estado do Rio de Janeiro (1ª versão);
- **13/6/2018:** edição do Decreto Nº 9.410, que aprovou a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos e Funções de Confiança do GIFRJ, contemplando a criação de

67 (sessenta e sete) cargos de confiança, contendo duas secretarias: Secretaria de Intervenção Federal (SIF) e Secretaria de Administração (SA);

- **2/8/2018:** entrada em vigor da Lei 13.700, norma que ratificou a abertura do crédito extraordinário e autorizou alterações na estrutura de grupos de natureza de despesas (GND) da ação orçamentária;

- **22/8/2018:** edição do Decreto 9.477, por meio do qual foi estabelecida a seguinte distribuição por GND:

R\$ 200.000.000,00 (duzentos milhões de reais) para investimento, na fonte 0100000000;

R\$ 400.000.000,00 (quatrocentos milhões de reais) para custeio, na fonte 0300000000; e

R\$ 600.000.000,00 (seiscentos milhões de reais) para investimento, na fonte 0300000000.

- **11/10/2018:** publicação do Plano Estratégico da Intervenção Federal no Estado do Rio de Janeiro (2ª versão), tendo em vista atender orientações do TCU.

54. O Plano de Aquisições contemplou as requisições feitas pelos Órgãos de Segurança Pública (OSP) e validadas preliminarmente pela Secretaria de Intervenção Federal, referentes às aquisições de bens permanentes e de consumo, tais como equipamentos individuais, munições, coletes balísticos, armamentos de tipos variados, viaturas de patrulhamento, viaturas de transporte de tropa, viaturas de transporte de presos, equipamentos de investigação para a polícia técnica, e de serviços não continuados, tais como manutenção de viaturas, reparações e adequações de instalações, entre outros. Para demonstrar o tamanho do desafio e da complexidade enfrentados, vale mencionar que, ao longo do período em que a Intervenção ficou vigente, foram realizados mais de 300 processos licitatórios.

55. Observa-se, portanto, que em um período muito curto, em que o recurso financeiro foi disponibilizado somente em agosto de 2018, muitos processos de aquisições públicas precisaram ser realizados em tempo extremamente exíguo. Além disso, entre a decretação da intervenção e a efetiva liberação dos recursos financeiros, as Forças Armadas tiveram que utilizar de recursos próprios para poder levar a efeito a Intervenção Federal decretada.

56. Feita essa breve introdução sobre a cronologia da intervenção, vale historiar, em seguida, a análise feita pela unidade técnica acerca da execução orçamentária e financeira realizada pelo GIFRJ. Nesse contexto, inicialmente, a então Secex-Defesa constatou que os objetos dos Termos de Execução Descentralizadas (TEDs) 4, 8, 9, 10, 11, 12, 13 e 14 eram indeterminados, pois havia muitas atividades que poderiam ser classificadas como “apoio na implementação dos objetivos estratégicos traçados pelo GIFRJ”. Isto é, a descrição do objeto não permitiria a caracterização precisa da ação que seria executada pela unidade descentralizada, como, por exemplo:

Objeto do TED 11: prover apoio orçamentário destinado ao emprego da Força Aérea Brasileira por meio de atividades operacionais, bem como de apoio na implementação dos objetivos estratégicos traçados pelo GIFRJ, permitindo o emprego de seus meios, em face do grave comprometimento da ordem pública no Estado do Rio de Janeiro, no escopo do Decreto nº 9.288, de 16 de fevereiro de 2018. (p.27 a 32, peça 13) (destaque acrescido).

57. Segundo a unidade técnica, ao contrário do observado, era esperado que os objetos dos TEDs mencionados trouxessem, de forma determinada, específica e precisa a descrição das atividades a serem desenvolvidas e dos bens a serem adquiridos, a exemplo dos TEDs 3, 15 e 16, que definiram de forma mais precisa seus objetos:

Objeto do TED 3: a aquisição de equipamentos e viaturas para uso da Segurança Pública do Estado do Rio de Janeiro, em atenção à Intervenção Federal no Rio de Janeiro, em caráter de urgência, face ao grave comprometimento da ordem pública naquela Unidade da Federação, no escopo do Decreto nº 9.288, de 16 de fevereiro de 2018. (destaque acrescido).

Objeto do TED 15: ressarcimento de despesas realizadas com o consumo de peças para manutenção de armamento leve da Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro (PMERJ) pelo Batalhão de Manutenção e Suprimento de Armamento (BMSA), em atenção à Intervenção Federal no Rio de Janeiro, em caráter de urgência, face ao grave comprometimento da ordem pública naquela Unidade da Federação, no escopo do Decreto nº 9.288, de 16 de fevereiro de 2018. (destaque acrescido).

Objeto do TED 16: ressarcimento de despesas realizadas devido ao fornecimento de armamentos ao Gabinete de Intervenção Federal do Rio de Janeiro para distribuição à Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro (PMERJ) e a Secretaria de Estado de Administração Penitenciária (SEAP) do Estado do Rio de Janeiro, em atenção à Intervenção Federal no Rio de Janeiro, em caráter de urgência, face ao grave comprometimento da ordem pública naquela Unidade da Federação, no escopo do Decreto 9.288, de 16 de fevereiro de 2018. (destaque acrescido).

58. Devido à falta de determinação dos objetos desses TEDs, a unidade técnica sustentou que tais recursos orçamentários poderiam estar sendo aplicados em desconformidade com suas destinações, o que poderia caracterizar lesão ao interesse público, expressado na finalidade da aplicação do recurso orçamentário constante na Medida Provisória 825/2018.

59. Além disso, a equipe de auditoria elencou os seguintes indícios de desvios na condução da Intervenção Federal pelo GIFRJ:

- 1- serviço contratado para atender à necessidade ordinária da Força Armada, independentemente da Intervenção Federal;
- 2- atividade relacionada à GLO, que possui ação orçamentária diversa da ação da Intervenção Federal;
- 3- reforma de instalações permanentes fora da área sob Intervenção Federal, e que não se desgastam pela utilização durante poucos meses;
- 4- aquisição de bem permanente necessário à atividade regular da Força Armada, independentemente da existência da Intervenção Federal, e que não se desgasta pela utilização por poucos meses;
- 5- aquisição de bens permanentes que foram entregues para unidades militares fora da área sob Intervenção Federal e que não se desgastam pela utilização durante poucos meses;
- 6- aquisição de bem permanente para Força Armada com entrega após o final da Intervenção Federal (fase de liquidação); e
- 7- posse e a propriedade de bens permanentes necessários para o combate ao crime no Estado do Rio de Janeiro permaneceram com as Forças Armadas ao invés de terem sido transferidos para o Estado do Rio de Janeiro.

60. Consoante sustenta a unidade instrutiva, é importante observar que os indícios de desvios apontados não implicam danos ao erário propriamente ditos, pois o serviço ou bem foi adquirido para a União, em seu benefício. Contudo, essas faltas, caso não esclarecidas, poderiam configurar, em tese, ilegalidade pelo descumprimento da determinação para a aplicação dos recursos contida na Medida Provisória 825/2018, que abriu o crédito extraordinário para a intervenção federal - Ação orçamentária 00QS: Ações decorrentes da Intervenção Federal no Estado do Rio de Janeiro na Área de Segurança Pública.

61. Em 9/9/2019, o relatório preliminar da fiscalização (peça 147) foi enviado para comentários do gestor (peça 151). Entre as constatações do acompanhamento realizado, foram identificados indícios de desvios na aplicação de recursos orçamentários descentralizados ao Ministério da Defesa e aos Comandos da Marinha, do Exército e da Aeronáutica, mediante os Termos de Execução Descentralizada (TED).

62. Rememoro que na exposição de motivos da Medida Provisória 825/218, convertida na Lei 13.700/2018, e nos documentos de planejamento da Intervenção Federal, os recursos orçamentários abertos por meio de crédito extraordinário, no valor total de R\$ 1,2 bilhão, deveriam ter sido empregados em ações decorrentes da medida interventiva, com o intuito de melhorar a segurança pública do Rio de Janeiro e de gerar resultados favoráveis ao estado durante seu período de vigência.
63. Entretanto, a unidade técnica apontou que parte dos recursos descentralizados foi aplicado em benefício exclusivo de órgãos das Forças Armadas, com a aquisição de bens e serviços que constituem sua demanda ordinária e habitual, cuja necessidade independia da medida interventiva, sem qualquer correlação, portanto, com os objetivos estabelecidos no planejamento estratégico elaborado.
64. Afora as aquisições no período da intervenção sem correlação com as ações dela decorrentes, foram identificadas pela unidade técnicas inscrições de despesas em restos a pagar não processados, no valor total de R\$ 114.935.440,97, que representa 51,16% de todos os recursos descentralizados do GIFRJ por intermédios dos TEDs.
65. Regulada legalmente pelos arts. 36 e 37 da Lei 4.320/1964, a inscrição de despesas em restos a pagar não processados refere-se àquelas que não passaram pela fase de liquidação. Isto é, são despesas para as quais o objeto ou serviço adquirido não foi entregue, embora tenha sido contratado.
66. Esperava-se que todos os serviços e objetos contratados por meio de TED fossem entregues durante o período de vigência da Intervenção Federal (ano de 2018), salvo algumas exceções, como bens com entrega atrasada destinados às forças de segurança estaduais, com o objetivo de equipá-las.
67. Em consequência dos indícios de irregularidades identificadas, a equipe de fiscalização propôs a realização de audiência do Interventor Federal.
68. Entretanto, em 1º/10/2019, o chefe de gabinete do Interventor Federal encaminhou expediente com os comentários sobre o relatório preliminar, os quais objetivaram justificar a regularidade/legitimidade de alguns gastos apontados como desvios de finalidade (peça 158).
69. Em 13/12/2019, foram juntadas aos autos as manifestações da então Secex-Defesa que analisaram os comentários do gestor (peças 188-190), que lograram afastar parcialmente desvios de finalidade apontados pela equipe de fiscalização no relatório preliminar.
70. Porém, em 13/3/2020, o chefe de gabinete do Interventor Federal encaminhou documento com considerações a respeito da citada instrução que analisou os comentários do gestor (peça 193).
71. Tal documento foi analisado por meio do pronunciamento do supervisor da fiscalização (peça 201), que também se manifestou sobre as despesas com desvio de finalidade exploradas no tópico 5.2.2 e no anexo III do relatório final de fiscalização (peça 200).
72. Na análise realizada pelo supervisor, foram consideradas procedentes as alegações apresentadas para fundamentar proposta de afastamento da responsabilidade do Interventor Federal em relação aos desvios de finalidade verificados.
73. Os motivos que levaram ao direcionamento da imputação, pelos desvios verificados, aos gestores signatários dos TED fundaram-se nas competências e responsabilidades que lhes foram impostas normativamente em razão das funções desempenhadas e dos cargos exercidos, bem como nas atribuições de obrigações que constaram de cada termo celebrado.
74. Nos termos do art. 70, parágrafo único, da Constituição Federal, ao terem celebrado instrumento que viabilizou a descentralização de créditos orçamentários de programas de governo de responsabilidade de outros órgãos governamentais, assumiram os signatários das avenças o ônus de comprovar a boa e regular aplicação dos recursos repassados, sendo-lhes imputáveis eventuais irregularidades constatadas.

75. Importa registrar, ainda, que nos termos da jurisprudência deste Tribunal, os signatários dos TED, na condição de dirigentes máximos, são os principais responsáveis pela governança e gestão estratégica das unidades que lideram, bem como pelos resultados alcançados, cabendo-lhes o papel de constante supervisão hierárquica e de aperfeiçoamento contínuo das estruturas dos órgãos que representam, de modo a possibilitar a atuação tempestiva para correção de rumos e para o estabelecimento de controles adequados aos riscos com potencial de impactar o alcance dos objetivos estabelecidos.

76. Em 12/5/2020, os autos foram encaminhados ao meu gabinete com proposta para afastar a responsabilidade do Interventor Federal e chamar em audiência os gestores das Forças Armadas signatários dos TED 8, 9, 11 e 14, por falhas na supervisão, fiscalização e controle dos respectivos instrumentos.

77. Entretanto, em 17/9/2020, o Comando Logístico do Exército (Colog) encaminhou memorial, que foi juntado aos autos (peças 204-245). Em suma, pretendeu-se desconstituir os desvios de finalidade imputados ao signatário dos TED 8 e 14, firmados entre o Interventor Federal e o titular do órgão à época de sua celebração.

78. Por meio do despacho de peça 246, acolhi a análise realizada pela unidade técnica para afastar a responsabilidade do Interventor Federal. Contudo, considerando farta documentação acostada aos autos, e considerando o impacto que tais elementos poderiam ter nas propostas de audiência formuladas no âmbito da unidade técnica, determinei o retorno dos autos à unidade técnica para análise do memorial apresentado pelo Colog, para que a unidade instrutiva se posicionasse conclusivamente sobre a necessidade ou não de se manterem as audiências propostas no pronunciamento do supervisor da fiscalização (peça 201).

79. Ao analisar a matéria (peças 262-263), então Secex-Defesa manifestou-se por manter as imputações dirigidas aos agentes que firmaram os supracitados TED 8, 9, 11 e 14, e por chamar em audiência, adicionalmente, o signatário do TED 10, também em função de desvios de finalidade na aplicação dos recursos descentralizados.

80. Ao analisar a instrução da unidade técnica, acolhi as propostas de audiência, consoante despacho à peça 264.

81. Após realizadas as audiências, os argumentos apresentados pelos responsáveis foram analisados por meio da instrução à peça 342, que contou com a anuência dos dirigentes desta unidade técnica (peças 343-344). Na referida análise, a unidade técnica propôs o acolhimento das razões de justificativa apresentadas pelo Sr. Sérgio Renato Berna Salgueirinho (Signatário do TED 10), bem como a rejeição das razões de justificativa apresentadas pelos demais responsáveis, Sr. Adriano Portella de Amorim (Signatário do TED 9); Sr. Carlos Alberto Neiva Barcellos (Signatário dos TEDs 8 e 14) e Sr. Raul Botelho (Signatário do TED 11), com a aplicação de multa.

82. Entretanto, novos elementos, a título de memoriais, foram apresentados aos autos pelas Consultorias Jurídicas Adjuntas do Comando do Exército e do Comando da Aeronáutica, em nome dos responsáveis Sr. Carlos Alberto Neiva Barcellos e Sr. Raul Botelho. Em razão desses novos argumentos, e tendo em vista a sugestão do Ministério Público junto ao TCU no parecer de peça 371, determinei o retorno dos autos para a unidade técnica para nova análise (peça 391) que, uma vez concluída, retornou a esse relator, via Ministério Público.

III.1

Indícios de irregularidade apontados pela equipe de auditoria

83. Para facilitar análise dos indícios de irregularidade para os quais os responsáveis foram chamados em audiência, convém apresentá-los de forma detalhada:

Responsável	Indício de irregularidade	Critério
Carlos Alberto Neiva Barcelos (CPF 469.713.197-53), na condição de signatário dos TED 8 e 14, celebrados entre o Comando Logístico do Exército e a Intervenção Federal, e de dirigente máximo do Colog	Falhas na supervisão, fiscalização e controle dos TED 8 e 14, as quais causaram os desvios de finalidade na aplicação dos recursos destinados à Intervenção Federal no Estado do Rio de Janeiro explorados no tópico 5.2.2 e nos itens 1, e 20.9 a 20.12 do anexo III do relatório da fiscalização (peça 200) e nos tópicos II.I e II.II da instrução de peça 262.	TED 8 e 14 (obrigações da unidade descentralizada), art. 70, parágrafo único, da Constituição Federal, IN Conjunta CGU/MPOG nº 1/2016, art. 27, inciso I, do Regulamento de Administração do Exército (Decreto 98.820/1990), Mensagem do ordenador de despesas da Intervenção Federal 2018/1376774, de 8/11/2018 (peça 195, p. 250), Acórdão 583/2019-Plenário e Acórdãos 7694/2010 e 1001/2018, ambos da Primeira Câmara.
Adriano Portella de Amorim (CPF 012.201.397-26), na condição de signatário do TED 9, celebrado entre o Departamento de Administração Interna do Ministério da Defesa e a Intervenção Federal, e de dirigente máximo do departamento.	Falhas na supervisão, fiscalização e controle do TED 9, as quais causaram os desvios de finalidade na aplicação dos recursos destinados à Intervenção Federal no Estado do Rio de Janeiro explorados no tópico 5.2.2 e nos itens 3, 4.1, 4.2, 5.1, 5.2, 5.3, 6 a 8, 9.1 a 9.8, 10.1 a 10.17, 11.1, 11.2, 15.2, 16, 17.1 a 17.10, 18.1, 18.2, 19.9 a 19.11 e 22.1 a 22.4 do anexo III do relatório da fiscalização (peça 200) e nos tópicos II.I e II.II da instrução de peça 262.	TED 9 (obrigações da unidade descentralizada), art. 70, parágrafo único, da Constituição Federal, IN Conjunta CGU/MPOG nº 1/2016, Ofício nº 1862 – CG TED Cnv/Dir Plj O F C/Secr Adm, de 17/10/2018, (peça 196, p. 194-195), Acórdão 583/2019-Plenário e Acórdãos 7694/2010 e 1001/2018, ambos da Primeira Câmara.
Raul Botelho (CPF 869.460.808-15), na condição de signatário do TED 11, celebrado entre o Estado-Maior da Aeronáutica e a Intervenção Federal, e de dirigente máximo do EMAER.	Falhas na supervisão, fiscalização e controle do TED 11, as quais causaram os desvios de finalidade na aplicação dos recursos destinados à Intervenção Federal no Estado do Rio de Janeiro explorados no tópico 5.2.2 e nos itens 15.1, 19.1 a 19.7 do anexo III do relatório da fiscalização (peça 200) e nos tópicos II.I e II.II da instrução de peça 262.	TED 11 (obrigações da unidade descentralizada), art. 70, parágrafo único, da Constituição Federal, IN Conjunta CGU/MPOG nº 1/2016, Mensagem do ordenador de despesas da Intervenção Federal 2018/1376800, de 31/10/2018 (peça 197, p. 223), Acórdão 583/2019-Plenário e Acórdãos 7694/2010 e 1001/2018, ambos da Primeira Câmara.
Sérgio Renato Berna Salgueirinho (CPF 905.676.507-82), na condição de signatário do TED 10, celebrado entre o Comando de Operações Navais e a Intervenção Federal.	Falhas na supervisão, fiscalização e controle do TED 10, as quais causaram os desvios de finalidade na aplicação dos recursos destinados à Intervenção Federal no Estado do Rio de Janeiro explorados no tópico 5.2.2 do relatório da fiscalização (peça 200) e nos tópicos II.I e II.II da instrução de peça 262.	TED 10 (obrigações da unidade descentralizada), art. 70, parágrafo único, da Constituição Federal, IN Conjunta CGU/MPOG nº 1/2016, Mensagem do ordenador de despesas da Intervenção Federal 2018/1376792, de 05/11/2018 (peça 251, p. 230), Acórdão 583/2019-Plenário e Acórdãos 7694/2010 e 1001/2018, ambos da Primeira Câmara.

III.2

Análise das razões de justificativas apresentadas por responsáveis ouvidos em audiência

III.2.1 - Carlos Alberto Neiva Barcelos – Signatário dos TEDs 8 e 14 | (peças 340, 347/370)

84. Ao examinar a resposta de Carlos Alberto Neiva Barcellos, signatário dos TED 8 e 14, a unidade técnica ressaltou que já havia sido afastada a ocorrência de desvio de finalidade em relação às

aquisições de **viaturas de combate Lince K2** e de **equipamentos e licenças de softwares para atividades de inteligência**.

III.2.1 – (1)

85. Registro, de início, que a unidade técnica propôs acolher as razões de justificativa em relação à **reestruturação e à readequação da rede interna e sistema de vigilância eletrônica (CFTv) do Centro de Inteligência do Comando Militar do Leste (CML)**, na medida em que ela objetivou permitir a integração e a interoperacionalidade com as demais agências governamentais de inteligência e com Sistemas de Comando e Controle do Exército, do Comando Conjunto e do Centro Integrado de Comando e Controle Estadual.

86. Destaco, também, que a unidade técnica considerou elidida a questão em face de ter havido o acolhimento dos demais argumentos apresentados em relação aos indícios de desvios de finalidade identificados no âmbito do TED 8, bem como por haver razoabilidade nas alegações apresentadas pelo responsável em relação ao tema.

87. O Ministério Público junto ao TCU acompanhou a proposta formulada pela então Secex-Defesa.

88. Assim, para este indício, na linha dos pareceres precedentes, acolho as razões de justificativas apresentadas pelo Sr. Carlos Alberto Neiva Barcelos para esse ponto.

III.2.1 – (2)

89. Sobre as **aquisições de munição, vestuário, equipamento e fuzil**, o responsável explicou, em síntese, que:

(i) tiveram por finalidade repor estoques preexistentes daqueles materiais cedidos ao GIFRJ, que foram utilizados em apoio às atividades da intervenção;

(ii) as inscrições em restos a pagar não processados ocorreram por se tratar da contratação de grandes quantitativos, envolvendo prazos de entrega muito longos.

90. A unidade técnica concluiu pelo acolhimento dos esclarecimentos apresentados, em razão de sua razoabilidade e em homenagem ao princípio da verdade material.

91. Observo que o argumento apresentado pelo responsável é idêntico ao que foi apresentado pelo signatário do TED 10, que também foi acolhido pela unidade técnica, cabendo destacar que a diferença existente entre eles é que neste caso houve inscrição em restos a pagar, situação que não ocorreu no caso do TED 10. Ainda assim, também este aspecto foi considerado elidido na instrução formulada pela então Secex-Defesa. Vale mencionar que o MPTCU ratificou a análise da unidade técnica sobre o indício em questão.

92. Portanto, para esse indício, na linha dos pareceres precedentes, acolho as razões de justificativa apresentadas pelo Sr. Carlos Alberto Neiva Barcelos para esse ponto.

III.2.1 – (3)

93. No que tange à **aquisição de retroescavadeiras**, o responsável informou que: (i) estariam disponíveis para uso em 4/12/2018 e que (ii) foram destinadas à substituição dos equipamentos deteriorados após seu emprego constante em missões para desbloqueio de vias fechadas pelo crime organizado, no período da intervenção.

94. A então Secex-Defesa entendeu que, além de não demonstrar que o equipamento foi utilizado na intervenção, os elementos apresentados pelo responsável não foram suficientes para justificar a compra das retroescavadeiras, havendo prova na documentação por ele encaminhada de que a causa da necessidade de reposição não foi a depreciação acelerada em razão do uso intensivo na intervenção, e sim o fim de sua vida útil após 25 anos de uso.

95. O Ministério Público discordou das conclusões da unidade técnica para essa questão, propondo acolher as razões apresentadas pelo responsável.

96. Sobre tal ponto, na linha do que sustentou o MPTCU, entendo que diante das necessidades impostas pela medida interventiva, nada impedia que se utilizassem, com a urgência que o caso requeria, os equipamentos que estivessem em funcionamento disponíveis no momento, mesmo que em outras UF, sejam novos ou com muitos anos de uso.

97. Da mesma forma, independente do estado em que se encontravam originalmente os equipamentos, uma vez inutilizados após seu uso nas missões para as quais foram destinados no âmbito da intervenção federal, entendo que teriam que ser repostos com os recursos destinados a essa finalidade.

98. Ademais, uma vez que não foram apontados nos autos qualquer indício de má-fé na aquisição das retroescavadeiras, entendo haver verossimilhança na informação apresentada pelo responsável, sendo bastante razoável considerar a utilidade desses equipamentos em proveito da intervenção.

99. Não desconheço que ocorreram falhas no procedimento adotado, como, por exemplo, não ter sido providenciada a prévia celebração de TED específico para possibilitar a realização de despesas a título de ressarcimento com recursos provenientes dos TEDs 8 e 14, consoante apontou a unidade técnica. Contudo, problema semelhante foi identificado no TED 10, sendo que tal problema não foi considerado irregular naquele caso. Além disso, a complexidade administrativa imposta ao GIFRJ somada ao fato de se exigir respostas rápidas para a resolução de questões emergenciais contribuíram para as falhas apontadas.

100. Dessa forma, entendo que o mesmo encaminhamento proposto para o TED 10 deve ser adotado no caso em tela, pois ambos tratam da reposição de equipamentos já existentes nas Organizações Militares (OM's), que tiveram que ser utilizados antes mesmo da liberação dos recursos, e que foram danificados durante as respectivas missões.

101. Desse modo, em linha com as análises realizadas pelo MPTCU, acolho as razões de justificativa apresentadas pelo Sr. Carlos Alberto Neiva Barcelos para esse ponto.

III.2.1 – (4)

102. No que tange aos **serviços de engenharia e/ou aquisições de materiais de construção**, o responsável esclareceu que:

(i) em decorrência da intervenção, algumas OM passaram a receber uma quantidade excessiva de viaturas pesadas e de tropas vindas de outros estados que deveriam ser nelas alojadas, dando ensejo à necessidade de promover a reforma das áreas danificadas durante a intervenção;

(ii) em face dessa circunstância, não seria razoável exigir que a Força Terrestre arcasse com o ônus da operação por ela viabilizada, suportando com seus próprios recursos os prejuízos advindos de sua atuação em caráter extraordinário;

(iii) afirmou que a despesa foi previamente estimada e constou como autorizada nos documentos que fundamentam o TED 14.

103. A unidade técnica, ao analisar as razões apresentadas, não as acolheu, tendo em vista não ter sido trazida aos autos qualquer evidência que reforçasse a explicação de que houve desgaste extraordinário nas instalações da OM em virtude da intervenção.

104. O Ministério Público junto ao TCU discordou da Unidade Técnica nesse ponto, propondo o acolhimento das razões apresentadas pelo responsável.

105. Para o indício em questão, considerando todos os aspectos que envolveram as operações militares em tão curto espaço de tempo, entendo que há verossimilhança nos argumentos apresentados,

na medida em que, por ser óbvio, muitas OM's passaram a ter uma movimentação de equipamentos e pessoal bastante superior aos períodos de normalidade, que certamente provocaram desgastes nas respectivas instalações.

106. Ademais, na linha do que apontou o MPTCU, não vislumbrei, nos autos, a indicação de qualquer indício de má-fé nas aquisições analisadas no presente tópico. Com isso, considero suficientes as explicações do responsável, sendo razoável considerar a utilidade desses equipamentos em proveito da intervenção.

107. Com isso, em consonância com o MPTCU, acolho as razões de justificativa apresentadas pelo Sr. Carlos Alberto Neiva Barcelos para esse ponto.

III.2.1 – (5)

108. A respeito dos questionamentos pelas **inscrições de despesas em restos a pagar**, o responsável alegou em síntese que:

(i) houve orientação tempestivamente prestada pelo responsável para se evitar a inscrição de recursos dos TED 8 e 14 em restos a pagar não processados;

(ii) não obstante isso, na prática, verificou-se que o prazo para aplicação dos recursos oriundos dos TED 8 e 14 foi muito exíguo, na medida em que os recursos orçamentários foram descentralizados apenas em 11/9 e 1º/10/2018, respectivamente;

(iii) quanto à reforma de instalações prediais danificadas, que o prazo estimado para conclusão dos serviços ultrapassou 31/12/2018, em razão dos imprevistos que surgiram no decorrer dos trabalhos;

(iv) com relação à recuperação dos alojamentos, esclareceu que somente recebeu os recursos no mês de outubro, não obstante a OM tenha começado a alojar tropas vindas de outro estado no mês de junho, de modo que não foi possível executar a obra com a tropa ainda alojada, impedindo a liquidação dos recursos no ano de 2018;

(v) não havia qualquer restrição no sentido de que os recursos da intervenção deveriam ser empregados apenas no Estado do Rio de Janeiro.

109. A unidade técnica não acolheu as explicações apresentadas, ressaltando a orientação encaminhada pelo GIFRJ de que todos os materiais e serviços adquiridos com os recursos dos TED 8 e 14 deveriam ser empregados e gerar resultados na intervenção, não prevendo a utilização de recursos a título de ressarcimento de despesas.

110. Também não foi acolhida, pela então Secex-Defesa, a alegação do responsável de que promoveu orientação para não serem inscritos em restos a pagar os recursos dos TED 8 e 14, por considerar que ele apenas solicitou que se verificasse a possibilidade de adoção de providências para evitar aquela inscrição, quando deveria ter notificado os gestores do caráter proibitivo da medida.

111. Sobre as despesas realizadas em estados distintos do Rio de Janeiro, embora concorde que não havia restrição nesse sentido, a unidade técnica observou que elas somente seriam justificáveis caso tivessem correlação com alguns dos objetivos estabelecidos no planejamento estratégico da intervenção e estivessem previstas nos TED.

112. O Ministério Público junto ao TCU discordou da Unidade Técnica nesse ponto, propondo o acolhimento das razões apresentadas pelo responsável.

113. *In casu*, não há como se abstrair da realidade e não considerar o exíguo tempo para se proceder a todas as fases da despesa até o final do exercício de 2018, quando a intervenção teve início em fevereiro e os recursos referentes aos TEDs 8 e 14 somente foram liberados, respectivamente em 11/9 e 1º/10/2018.

114. Cabe destacar que a unidade técnica acolheu os esclarecimentos prestados pelo signatário do TED 10 acerca da aquisição de munições com data de entrega próxima ao fim da medida interventiva, destinada a repor, com recursos recebidos da intervenção, o estoque próprio da Marinha do Brasil utilizado para o preparo/treinamento da tropa, iniciado em fevereiro de 2018, mesmo não havendo previsão no referido TED da possibilidade de ressarcimento de despesas, tendo em vista sua razoabilidade e em homenagem ao princípio da verdade real ou material, análise que entendo adequada ao caso.

115. Portanto, observo que a unidade técnica, acertadamente, não considerou irregular a utilização de recursos da intervenção para recomposição de estoques, ainda que isso não estivesse previsto no TED 10. Ademais, convém observar que se os bens foram adquiridos para ressarcimento de despesas e se foram entregues ao final da medida interventiva, as novas munições não foram utilizadas durante o período da intervenção, fato que também não foi considerado irregular, acertadamente, pela então Secex-Defesa.

116. Dito isso, com base no princípio da isonomia, entendo que essas mesmas ocorrências (utilização dos recursos da intervenção para recomposição de estoques e a não utilização dos bens adquiridos no período da intervenção) não podem ser consideradas irregulares para os demais signatários dos TED analisados.

117. Consoante bem ponderou o Ministério Público de Contas no parecer de peça 395, “embora a unidade técnica tenha usado o TED 10 como paradigma, por não ter tido inscrições em restos a pagar, não se pode garantir, em termos práticos, que nos outros casos houvesse condições operacionais para liquidação das despesas até o final do exercício de 2018, tendo em vista a especificidade de cada um deles”.

118. Isso porque o TED 10 pode ser considerado exceção num contexto de crise, em que foi necessário dar início às operações muito antes da liberação dos recursos. É que, em muitos casos, a opção para não se inscrever despesas em restos a pagar seria não utilizar os recursos dos TED, o que não seria adequado, diante do impacto negativo que traria para a própria intervenção.

119. Observo que, nessa situação, haveria a possibilidade de que as unidades que utilizaram seus recursos próprios desde o início da intervenção pudessem não ser ressarcidas em face de atrasos provocados por terceiros, ou, mais provavelmente, decorrentes do tempo exíguo para realizar as aquisições de bens ou serviços.

120. Assim, entendo razoável aceitar a possibilidade de ressarcimento de despesas incorridas em face da intervenção, mesmo que não previstas de forma expressa nos TEDs 8 e 14, como ocorreu no caso do TED 10.

121. Considerando o exposto, em linha com o encaminhamento proposto pelo MPTCU, acolho as razões de justificativa apresentadas pelo Sr. Carlos Alberto Neiva Barcelos para esse ponto.

III.2.2 - Adriano Portella de Amorim – Signatário do TED 9 | (peças 287/296)

122. A então Secex-Defesa concluiu que não seria cabível responsabilizar o Sr. Adriano Portella de Amorim, então Diretor do Departamento de Administração Interna (Deadi) do Ministério da Defesa por desvio de finalidade antes do término da medida interventiva, uma vez que foi o Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas o órgão que apresentou o plano de trabalho com a lista dos bens a serem adquiridos com recursos da intervenção e que ficou com o encargo de supervisionar e acompanhar a execução do TED 9.

123. Por outro lado, foi mantida a sua responsabilidade pelos desvios decorrentes dos valores inscritos em restos a pagar não processados.

124. Quanto a esse aspecto, registro o requerimento do responsável pelo reconhecimento de circunstâncias fáticas atinentes ao ineditismo da intervenção, no sentido de flexibilizar a aplicação de regras gerais e da jurisprudência deste Tribunal.

125. Embora a unidade técnica não tenha acolhido tal argumento, por considerar que se exigia dos responsáveis meramente adotar as medidas de gestão e controle atribuídas aos signatários dos TED, é de fundamental importância para o exame da questão considerar as condições especiais que envolveram a liberação e a execução das despesas para que as Forças Armadas (FFAA) pudessem dar cumprimento à missão que lhes foi atribuída.

126. Com isso, não há como se abstrair da realidade e não considerar o exíguo tempo para se proceder a todas as fases da despesa até o final do exercício de 2018, quando a intervenção teve início em fevereiro e os recursos somente foram liberados no final de agosto e, em outros casos, no final de setembro do mesmo ano.

127. Consoante destacou o Ministério Público junto ao TCU, cabe lembrar que a unidade técnica acolheu os esclarecimentos prestados pelo signatário do TED 10 acerca da aquisição de munições com data de entrega próxima ao fim da medida interventiva, destinada a repor, com recursos recebidos da intervenção, o estoque próprio da Marinha do Brasil utilizado para o preparo/treinamento da tropa, iniciado em fevereiro de 2018, mesmo não havendo previsão no referido TED da possibilidade de ressarcimento de despesas, tendo em vista sua razoabilidade e em homenagem ao princípio da verdade real ou material, análise que entendo adequada ao caso.

128. Portanto, observo que a unidade técnica, acertadamente, não considerou irregular a utilização de recursos da intervenção para recomposição de estoques, ainda que isso não estivesse previsto no TED 10. Ademais, convém observar que se os bens foram adquiridos para ressarcimento de despesas e se foram entregues ao final da medida interventiva, as novas munições não foram utilizadas durante o período da intervenção, fato que também não foi considerado irregular, acertadamente, pela então Secex-Defesa.

129. Dito isso, com base no princípio da isonomia, entendo que essas mesmas ocorrências (utilização dos recursos da intervenção para recomposição de estoques e a não utilização dos bens adquiridos no período da intervenção) não podem ser consideradas irregulares para os demais signatários dos TED analisados.

130. Consoante bem ponderou o Ministério Público de Contas no parecer de peça 395, “embora a unidade técnica tenha usado o TED 10 como paradigma, por não ter tido inscrições em restos a pagar, não se pode garantir, em termos práticos, que nos outros casos houvesse condições operacionais para liquidação das despesas até o final do exercício de 2018, tendo em vista a especificidade de cada um deles”.

131. Isso porque, o TED 10 pode ser considerado exceção num contexto de crise, em que foi necessário dar início às operações muito antes da liberação dos recursos. É que, em muitos casos, a opção para não se inscrever despesas em restos a pagar seria não utilizar os recursos dos TED, o que não seria adequado, diante do impacto negativo que traria para a própria intervenção.

132. Observo que, nessa situação, haveria a possibilidade de que as unidades que utilizaram seus recursos próprios desde o início da intervenção pudessem não ser ressarcidas em face de atrasos provocados por terceiros, ou, mais provavelmente, decorrentes do tempo exíguo para realizar as aquisições de bens ou serviços.

133. Assim, entendo razoável aceitar a possibilidade de ressarcimento de despesas incorridas em face da intervenção, mesmo que não previstas de forma expressa no TED 9, como ocorreu no caso do TED 10.

134. Desse modo, e em consonância com as conclusões do MPTCU, acolho as razões de justificativa apresentadas pelo Sr. Adriano Portella de Amorim.

III.2.3 - Raul Botelho – Signatário do TED 11 | (peças 311, 312 e 372/390)

135. Em síntese, o responsável alegou em suas razões de justificativas que:

(i) sobre a inscrição de valores em restos a pagar, a descentralização de recursos referente ao TED 11 ocorreu apenas em 28/9/2018, muito depois do início da intervenção, em fevereiro de 2018;

(ii) durante todo esse período as ações foram suportadas por dispêndios das Forças envolvidas, tendo ocorrido o ressarcimento de forma paulatina até o ano seguinte;

(iii) este foi, segundo ele, um dos principais motivos pelo qual ocorreu a ampliação do prazo de comprovação de recebimento e quitação dos materiais e serviços necessários à reposição do que havia sido gasto, conforme Decreto 10.547, de 20 de novembro de 2020, que alterou o Decreto 9.870, de 27 de junho de 2019, prorrogando para 1º de dezembro de 2021 o encerramento das atividades do GIFRJ;

(iv) a Administração não poderia simplesmente cancelar os empenhos ao final do exercício de 2018, a fim de devolver os recursos ao GIFRJ, pois estava submetida à relação de natureza contratual com os fornecedores;

(v) com relação à compra de 137 câmeras de filmagem modelo GoPro, cujas entregas ocorreram em 21/12/2018, bem como à inscrição dos respectivos valores em restos a pagar, decorreram da liberação tardia dos recursos por parte do GIFRJ, o que suscitou a atuação por parte da Força Aérea às suas próprias expensas por determinado período, pelo que se fez necessária a reposição de itens desgastados e a recomposição de seus estoques;

(vi) sobre as despesas que beneficiaram OM localizadas em outras unidades da federação (UF), a operação realizada necessitou contar com um contingente muito acima das reais disponibilidades da FAB, em particular no Rio de Janeiro, sendo necessários o preparo e o emprego de tropas de todo o país, em forma de rodízio;

(vii) as unidades executoras utilizaram-se de licitações em vigor, para viabilizar tais adequações no menor prazo possível; contudo, no planejamento orgânico destas unidades, esses serviços não seriam executados caso não houvesse a necessidade de se aquartelar uma grande quantidade de militares para treinamento.

136. A unidade técnica não acolheu os esclarecimentos apresentados pelo responsável, por considerar que não foram capazes de justificar os motivos para aquisição de peças de aeronave com recebimento previsto para julho de 2019, bem como de 137 câmeras de filmagem modelo GoPro, cujas entregas ocorreram em 21/12/2018, impossibilitando, assim, o uso de tais equipamentos durante o período da intervenção.

137. Em relação à aquisição de câmeras GoPro, não acatou o argumento de reposição de estoques, por não haver previsão de ressarcimento de despesas no TED 11, além de não ter sido demonstrado que as câmeras utilizadas, provenientes de unidades fora do Rio de Janeiro, restaram inservíveis após seu uso na intervenção.

138. Quanto à execução de despesas que beneficiaram OM situadas em outros estados, como SP e PA, concluiu que não foi comprovada qualquer correlação dessas despesas com as medidas interventivas que foram realizadas pela Aeronáutica no Estado do Rio de Janeiro.

139. Adicionalmente, ressaltou a necessidade de observância do limite temporal da intervenção, que foi destacada no âmbito do Parecer 01138/2018/CJU-RJ/CGU/AGU.

140. De início, consoante destacou o Ministério Público junto ao TCU, cabe lembrar que a unidade técnica acolheu os esclarecimentos prestados pelo signatário do TED 10 acerca da aquisição de munições com data de entrega próxima ao fim da medida interventiva, destinada a repor, com recursos recebidos da intervenção, o estoque próprio da MB utilizado para o preparo/treinamento da tropa, iniciado em fevereiro de 2018, mesmo não havendo previsão no referido TED da possibilidade de ressarcimento de despesas, tendo em vista sua razoabilidade e em homenagem ao princípio da verdade real ou material, análise que entendo adequada ao caso.

141. Observo que a unidade técnica, acertadamente, não considerou irregular a utilização de recursos da intervenção para recomposição de estoques, ainda que isso não estivesse previsto no TED 10. Ademais, convém observar que se os bens foram adquiridos para ressarcimento de despesas e se foram entregues ao final da medida interventiva, as novas munições não foram utilizadas durante o período da intervenção, fato que também não foi considerado irregular, acertadamente, pela então Secex-Defesa.

142. Dito isso, com base no princípio da isonomia, entendo que essas mesmas ocorrências (utilização dos recursos da intervenção para recomposição de estoques e a não utilização dos bens adquiridos no período da intervenção) não podem ser consideradas irregulares para os demais signatários dos TED analisados.

143. Ainda sobre o assunto, observo que o sobredito Parecer 01138/2018/CJU-RJ/CGU/AGU, que destacou a necessidade de observância do limite temporal da intervenção, é de 4/5/2018 (peça 197, p. 186), muito antes, portanto, da liberação dos recursos financeiros, em 28/9/2018.

144. Consoante bem ponderou o Ministério Público de Contas no parecer de peça 395, “embora a unidade técnica tenha usado o TED 10 como paradigma, por não ter tido inscrições em restos a pagar, não se pode garantir, em termos práticos, que nos outros casos houvesse condições operacionais para liquidação das despesas até o final do exercício de 2018, tendo em vista a especificidade de cada um deles”.

145. Isso porque o TED 10 pode ser considerado exceção num contexto de crise, em que foi necessário dar início às operações muito antes da liberação dos recursos. É que, em muitos casos, a opção para não se inscrever despesas em restos a pagar seria não utilizar os recursos dos TED, o que não seria adequado, diante do impacto negativo que traria para a própria intervenção.

146. Observo que, nessa situação, haveria a possibilidade de que as unidades que utilizaram seus recursos próprios desde o início da intervenção pudessem não ser ressarcidas em face de atrasos provocados por terceiros, ou, mais provavelmente, decorrentes do tempo exíguo para realizar as aquisições de bens ou serviços.

147. Verifico, ainda, que a unidade técnica não acolheu o argumento de reposição de estoques, por não haver previsão de ressarcimento de despesas no TED 11, a despeito de ter considerado justificada a aquisição de munições com essa finalidade, mesmo não havendo previsão no TED 10.

148. Por conseguinte, entendo que as justificativas apresentadas pelo responsável para a aquisição de câmeras GoPro, entregues em 21/12/2018, podem ser acolhidas, uma vez que tais equipamentos se destinaram à reposição das que já pertenciam às OM e foram danificadas durante o período da intervenção.

149. Ademais, acolho as razões aduzidas pelo Ministério Público e Contas no sentido de que “diante da urgência de providências por parte das FFAA, que ensejou a utilização de bens e recursos próprios das OM, entendo que há verossimilhança na alegação do responsável de que parte das câmeras utilizadas, provenientes, inclusive, de outras UF, restaram inservíveis após seu uso na intervenção”.

150. No que diz respeito à compra de peças de aeronave com recebimento previsto para julho de 2019, por se tratar de reposição de estoque em decorrência do uso de aviões das OM, inclusive de outras UF, em proveito da intervenção, também entendo justificada a referida aquisição, razão pela qual os argumentos formulados pelo responsável para essa questão devem ser acolhidos.

151. Ressalto por oportuno que, embora a intervenção tenha ocorrido na área de segurança pública do Estado do Rio de Janeiro, é fácil compreender que as FFAA contaram com o apoio não só das OM localizadas no referido estado, mas também das de outras UF, que participaram com o envio de tropas e de diversos tipos de equipamentos.

152. Assim, entendo razoável aceitar a possibilidade de ressarcimento de despesas incorridas em face da intervenção, mesmo que não previstas de forma expressa no TED 11, como ocorreu no caso do TED 10, no que diz respeito às munições. Com isso, é razoável também admitir que as OM de outros estados também tivessem o direito de recompor os seus custos e a parte do seu patrimônio que, de alguma forma, foi reduzido ou deteriorado em decorrência de sua participação nas operações.

153. Por todo o exposto e em consonância com o MPTCU, acolho as razões de justificativa apresentadas pelo Sr. Raul Botelho.

III.2.4 - Sérgio Renato Berna Salgueirinho – Signatário do TED 10 | (peça 399)

154. Em suas razões, o responsável sustentou que:

(i) ao assinar o TED 10, acionou, de imediato, a estrutura de controle interno já existente em sua OM, estabelecendo procedimentos de controle detectivos e corretivos, suficientes para tratar os riscos de desvio de finalidade na execução das despesas vinculadas à avença;

(ii) com vistas a assegurar a aplicação dos bens e serviços dentro do período de vigência e em proveito direto da intervenção, fez recomendações às unidades executoras acerca da finalidade dos gastos (restrito ao atingimento dos objetivos estratégicos da intervenção); do prazo para o empenho das aquisições e contratações (31/10/2018); e do prazo para a liquidação das notas de empenho (30/11/2018);

(iii) no tocante à aquisição de munições com data de entrega próxima ao fim da medida interventiva, o estoque de munição próprio da Marinha (MB), em 2018, não contemplava o adequado esforço de preparação e emprego da tropa em operações da magnitude da intervenção;

(iv) as ações de preparo e emprego desses grupamentos se iniciaram em fevereiro daquele ano, momento a partir do qual a MB utilizou seu próprio estoque de munição para apoiar tais operações, até que pudesse repor, com recursos da intervenção, o material gasto;

(v) quanto à aquisição de tratores, retroescavadeiras e carregadeira compacta, apresentou planilha com os subitens correspondentes às notas de empenho dos veículos de engenharia adquiridos pela MB para apoio às ações executadas durante o período da intervenção; sobre o assunto, esclareceu que os referidos itens possibilitaram que os meios já existentes no inventário da MB continuassem a ser empregados nos adestramentos de rotina e em missões programadas, algumas fora do Rio de Janeiro, que ocorriam concomitantemente às operações desencadeadas no âmbito da intervenção;

(vi) neste ponto, havia previsão, no TED 10, para que os bens adquiridos ficassem no patrimônio da MB;

(vii) devido ao elevado lapso temporal entre o início das ações (fevereiro de 2018) e a disponibilização dos recursos (setembro de 2018), exigiu-se da MB que suportasse as demandas de material e de contratação de serviços unicamente com os recursos já existentes;

(viii) no final de agosto de 2018, período em que o TED 10 foi assinado, já havia demanda reprimida por materiais e serviços empregados com recursos do orçamento ordinário da MB desde 20/2/2018;

(ix) em relação à inscrição de valores em restos a pagar não processados, esse procedimento não foi feito em relação ao TED 10, conforme consta nos relatórios finais de avaliação de resultados.

155. A unidade técnica propõe acolher as razões de justificativa apresentadas pelo responsável. Nesse caminho, a então Secex-Defesa esclareceu que a audiência foi motivada por informação que apontava elevado quantitativo de valores inscritos em restos a pagar não processados, sem que fosse possível determinar se essas inscrições se referiam ao TED 9 ou ao TED 10, sendo que os elementos apresentados comprovaram que correspondiam ao TED 9.

156. Em relação às munições, considerou que há razoabilidade no memorial de cálculo apresentado pelo responsável, bem como na sua alegação de que os artefatos se destinaram a repor o estoque próprio da MB utilizado para o preparo/treinamento da tropa iniciado em fevereiro de 2018.

157. A então Secex-Defesa registrou, ainda, que a possibilidade de ressarcimento de despesas é prevista normativamente, consoante o art. 12-A, inciso IV, do Decreto 6.170/2007, com redação dada pelo Decreto 8.180/2013. Contudo, salientou que ela não foi prevista no TED 10.

158. Com isso, em homenagem ao princípio da verdade real ou material, a unidade técnica acolheu os argumentos apresentados.

159. No tocante aos equipamentos de engenharia, ela considerou que os elementos de defesa apresentados foram suficientes para elidir as dúvidas suscitadas.

160. Por fim, ressaltou que o responsável foi o único entre os signatários dos TED avaliados que adotou a boa prática de definir um prazo para a liquidação da despesa, no caso 30/11/2018, o que evitou a inscrição em restos a pagar não processados e assegurou o uso dos bens e serviços adquiridos ainda no período interventivo.

161. Considerando as razões apresentadas pelo responsável bem como as conclusões precedentes formuladas pela unidade técnica e ratificadas pelo MPTCU, acolho as razões de justificativas apresentadas pelo Sr. Sérgio Renato Berna Salgueirinho.

IV

Considerações finais: Consequências da adoção de medida interventiva em áreas específicas dos Estados

162. Após discorrer sobre as principais dificuldades enfrentadas e sobre os resultados apresentados pela Intervenção Federal na área de Segurança Pública no Estado do Rio de Janeiro, finalizo a análise dos presentes autos trazendo breves reflexões sobre a medida interventiva adotada pelo governo federal em 2018, bem como sobre o modelo de intervenção inaugurado naquela ocasião.

163. Para tanto, rememoro que a Intervenção Federal da União nos entes federados é medida excepcionalíssima prevista no art. 34 da Constituição Federal, servindo de fundamento à Intervenção na Segurança Pública no Rio de Janeiro o disposto no inciso III:

Art. 34. A União não intervirá nos Estados nem no Distrito Federal, **exceto** para:

(...)

III - pôr termo a grave comprometimento da ordem pública;

164. Vale destacar que a adoção da medida interventiva decorreu da grave crise econômica sofrida pelo Estado do Rio de Janeiro que prejudicou a operacionalização das Polícias Civil e Militar e levou ao aumento exponencial da criminalidade. Tal fato levou o governo estadual, em um primeiro

momento, a solicitar o emprego das Forças Armadas em prol da segurança pública da sociedade fluminense. E a União atendeu o pedido do estado decretando uma operação de Garantia da Lei e da Ordem (GLO), denominada Operação Rio.

165. Em 2016, a crise econômica enfrentada pelo RJ ocasionou até mesmo a falta de verbas para o pagamento de salários dos servidores públicos. Essa carência de recursos também afetou os investimentos em segurança pública, obrigando o governo estadual a declarar estado de calamidade pública. A despeito de tal medida, a condição do Rio de Janeiro continuou piorando, em especial na área da Segurança Pública, na qual houve um aumento significativo do número de assassinatos e de outros crimes. Em 2017, o problema se agravou, em uma escalada que aparentava continuar em 2018, mesmo com uma operação de Garantia de Lei e da Ordem em pleno vigor.

166. Dentro de todo esse contexto de situação emergencial, sob a ótica do que preleciona o texto constitucional para fins de utilização da intervenção, com o desiderato de fazer frente a grave comprometimento da ordem pública, foi possível avaliar que, a despeito das falhas apontadas no presente processo, devidamente sopesadas em relação ao tamanho do desafio e à complexidade enfrentados, o objetivo foi razoavelmente cumprido.

167. Conforme demonstrado, a Intervenção Federal na área de segurança pública no Rio de Janeiro contribuiu de forma significativa para reduzir os principais índices de criminalidade do Estado no período analisado, com relação de causa e efeito satisfatoriamente verificada. Considero esta a principal conclusão da presente fiscalização.

168. Contudo, é pertinente avançar nas análises acerca do modelo de intervenção escolhido, de modo que esta Corte de Contas, para além de fiscalizar a aplicação de recursos federais levadas a cabo pelo Poder Executivo, cumpra plenamente sua missão institucional no sentido de auxiliar o Congresso Nacional, titular do Controle Externo, no sentido de supri-lo com informações técnicas que contribuam para as discussões políticas lá travadas.

169. Antes de tudo, é preciso alinhar expectativas. Pensar a Intervenção Federal como modo de contribuir, no longo prazo, para solução ou mesmo para amenização de problemas estruturais, enraizados e de longa data, que envolvem uma miríade de fatores econômicos e sociais, pode ser, de um lado, bastante promissor, mas de outro, frustrante.

170. Ainda que o diagnóstico que orientou o planejamento da intervenção tenha se proposto a abordar causas de governança estrutural, como se observa dos objetivos estratégicos delineados pelo GIFRJ, a capacidade de implementação das medidas elencadas mostrou-se limitada no sentido de se estabelecer um legado capaz de garantir a desejada diminuição gradual dos índices de criminalidade.

171. Observo que o modelo fracionado de intervenção, em apenas uma área específica, foi discutido de forma superficial no Supremo Tribunal Federal (ADI 5.915). É que a referida ação constitucional foi considerada prejudicada, em razão da superveniente perda de objeto arquivado. Embora o referido processo não tenha sido apreciado no mérito, ao menos a Procuradoria-Geral da República teceu considerações acerca do modelo de intervenção inaugurado pelo Decreto 9.288/2018.

172. Segundo a PGR, a Intervenção federal em Estado-membro é mecanismo de preservação do sistema federativo, que não visa à aplicação de pena contra o ente, mas a reparar a estrutura comprometida por situações que impliquem rompimento abrupto da estabilidade do Estado federal. Nesse sentido, a PGR sustentou que:

(...) “cabe à União, não só o direito, como o dever de assegurar a continuidade ao *vinculum federis*, removendo, com a sua direta interferência, as causas que perturbem a estabilidade federal”.⁷ No mesmo sentido, observa FRANCISCO FIORI NETO que “a unidade do pensamento político e da estrutura constitucional constituem o característico fundamental do sistema federal. A quebra desse

sistema, pelo desrespeito às bases estabelecidas, importa intervenção do poder federal, para restabelecimento da ordem constitucional, como dever impostergável de autopreservação”.

Intervenção federal, portanto, é medida de natureza excepcional, que restringe a autonomia do ente menor, para restabelecer, na maior medida possível, a solidez da união em torno do compromisso federativo.

173. Ainda na visão da PGR, “ao determinar que a intervenção ocorra apenas na área da segurança pública, o Decreto 9.288/2018 preserva a atuação dos demais Poderes e órgãos da unidade federada. Conforma-se, assim, com o princípio da proporcionalidade, uma vez que o afastamento momentâneo da autonomia estadual se restringe ao estritamente necessário para restaurar a ordem pública”.

174. No entanto, na prática, se por um lado a intervenção em uma só área vai na linha da intervenção mínima, restringindo de forma estritamente necessária a autonomia do estado na área sob intervenção, por outro, esse modelo *sui generis* dificulta o comando dos órgãos envolvidos, complica os controles e o gerenciamento dos dinheiros estaduais e federais que são empregados nas políticas públicas vinculadas à área sob intervenção, entre outros problemas cuja complexidade não pode ser ignorada.

175. Além disso, esse modelo tem potencial para incentivar os gestores máximos do poder executivo estadual a transferir problemas graves, que deveriam ser enfrentados no âmbito da própria esfera estadual, para a responsabilidade direta da União. Colocando de outra maneira, ao passar para o controle da União apenas as áreas problemáticas, muitos gestores estaduais ficariam com “o melhor de dois mundos”, administrando o que funciona bem em sua unidade federativa, e transferindo para a União o que não funciona ou que apresenta problemas muito complexos.

176. Dito isso, sem ter a pretensão de esgotar a discussão, a reflexão que deve ser feita sobre as eventuais futuras intervenções é que tais medidas, que são excepcionalíssimas, somente devem ser adotadas em situações extremamente graves, sob pena de se banalizar esse importante instrumento constitucional. Além disso, até para que se restrinja ao máximo o uso desvirtuado de tal medida, em caso de situação grave que enseje uma intervenção da União em uma Unidade Federativa, convém ponderar que tal medida, ao ser adotada, como regra, deve ser plena e integral, e não apenas nessa ou naquela área, ao menos sob o ponto de vista do Controle Externo, que, neste acompanhamento, trouxe ao conhecimento da sociedade alguns dos problemas enfrentados com o modelo de intervenção parcial.

177. De mais a mais, os objetivos da Intervenção Federal na área de Segurança no Estado do Rio de Janeiro foram centrados em corrigir falhas de gestão e deficiências de governança, em especial aquelas relacionadas com questões estruturais, como insuficiência de normas de organização e de funcionamento coordenado e integrado dos órgãos de segurança.

178. Ora, não é razoável supor que problemas graves, complexos e estruturais sejam adequada e suficientemente encaminhados em brevíssimo interregno temporal como foram os 10 meses de Intervenção Federal na área de segurança pública do Rio de Janeiro.

179. Há, portanto, consideráveis níveis de contradição, que não podem ser ignorados, em se utilizar a medida interventiva, manifestamente prevista para lidar com situações emergenciais pontuais e excepcionais, como forma de implementar política pública, em sua acepção mais abrangente, no sentido de diagnosticar e caracterizar um problema social e definir ações de Estado para combatê-lo.

180. Para a concretização desses objetivos mais amplos, seria necessário que as mudanças estruturais fossem acompanhadas do arcabouço normativo adequado à complexidade que o tema segurança pública demanda. Contudo, considerando o tempo razoável que a preparação e a posterior implementação de medidas estruturantes (exemplo: projetos de leis que, posteriormente se tornam leis após aprovação do poder legislativo) levaria para ser concretizada, o mencionado prazo de 10 meses

não se mostrou suficiente, o que me leva a concluir que a adoção de tal instrumento tem baixa capacidade de geração de resultados de longo prazo, uma vez que o interventor, em regra, deverá ficar pelo menor período de tempo possível, até cessar a causa que levou à decretação da medida interventiva.

181. Com isso, o que se observa é que o interventor, em regra, não terá condições de exercer de forma plena, para encaminhar soluções perenes e duradouras, a posição de gestor máximo do poder executivo local, uma vez que o caráter temporário inerente à intervenção não se coaduna com as medidas estruturantes que necessitariam ser tomadas para a solução sustentável de problemas relacionados às diversas políticas públicas a cargo das Unidades Federativas.

182. Registradas essas preocupações acerca da experiência da Intervenção Federal no Rio de Janeiro na área de Segurança Pública, finalizo parabenizando a equipe da então Secex-Defesa envolvida no presente acompanhamento, pela dedicação e pela qualidade dos trabalhos desenvolvidos ao longo das atividades.

Ante o exposto, voto para que seja adotada a minuta de acórdão que ora trago ao exame deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 24 de maio de 2023.

Ministro VITAL DO RÊGO
Relator

ACÓRDÃO Nº 997/2023 – TCU – Plenário

1. Processo TC 039.911/2018-7.
- 1.1. Apensos: 008.546/2021-5; 011.305/2018-5; 006.476/2021-0
2. Grupo II – Classe de Assunto: V – Acompanhamento.
3. Interessados/Responsáveis:
 - 3.1. Interessados: Centro de Controle Interno da Aeronáutica; Centro de Controle Interno da Marinha; Centro de Controle Interno do Exército.
 - 3.2. Responsáveis: Adriano Portella de Amorim (012.201.397-26); Carlos Alberto Neiva Barcellos (469.713.197-53); Raul Botelho (869.460.808-15); Sérgio Renato Berna Salgueirinho (905.676.507-82).
4. Órgãos: Comando do Exército; Gabinete de Intervenção Federal No Estado do Rio de Janeiro; Ministério da Defesa.
5. Relator: Ministro Vital do Rêgo.
6. Representante do Ministério Público: Subprocurador-Geral Paulo Soares Bugarin.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Governança e Inovação (AudGovernanca).
8. Representação legal: Marcelo Almeida, Carlos Guilherme da Silva Junior e outros.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de acompanhamento para avaliar a gestão do Gabinete de Intervenção Federal na Segurança Pública do Estado do Rio de Janeiro (GIF-RJ), com enfoque nas despesas da União e nos atos administrativos praticados;

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão de Plenário, ante as razões expostas pelo Relator em:

9.1. acolher as razões de justificativas apresentadas pelos responsáveis Adriano Portella de Amorim, Carlos Alberto Neiva Barcellos, Raul Botelho e Sérgio Renato Berna Salgueirinho;

9.2. recomendar ao Comando do Exército que, caso seja de interesse do Governo do Estado do Rio de Janeiro, celebre ajuste, convênio, acordo ou outro instrumento congênere com aquele ente federativo que regule o acesso aos sistemas de inteligência adquiridos por meio do Contrato 1074/2018 da CEBW, de modo a garantir a disponibilidade de uso aos órgãos de segurança pública do Rio de Janeiro sem prévio juízo discricionário do Poder Executivo Federal;

9.3. encaminhar cópia desta deliberação aos seguintes órgãos:

9.3.1. Casa Civil da Presidência da República;

9.3.2. Comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado da Câmara dos Deputados;

9.3.3. Comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado do Senado Federal;

9.3.4. Comissão Externa de Fiscalização da Intervenção Federal no Rio de Janeiro do Senado Federal;

9.3.5. Comissão Externa da Intervenção na Segurança Pública do Rio de Janeiro da Câmara dos Deputados;

9.3.6. Gabinete de Intervenção Federal no Estado do Rio de Janeiro;

9.3.7. Governo do Estado do Rio de Janeiro;

9.3.8. Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro;

9.3.9. Controladoria-Geral da União;

9.3.10. Secretaria de Controle Interno da Presidência da República.

9.4. encerrar os presentes autos.

10. Ata nº 20/2023 – Plenário.
11. Data da Sessão: 24/5/2023 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0997-20/23-P.
13. Especificação do quórum:
 - 13.1. Ministros presentes: Bruno Dantas (Presidente), Aroldo Cedraz, Vital do Rêgo (Relator), Jorge Oliveira e Antonio Anastasia.
 - 13.2. Ministro-Substituto convocado: Marcos Bemquerer Costa.

(Assinado Eletronicamente)
BRUNO DANTAS
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
VITAL DO RÊGO
Relator

Fui presente:

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