
TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS E OBRIGATÓRIAS: NOVOS CAMINHOS PARA A GESTÃO PÚBLICA ESTADUAL NO ÂMBITO DA SEGURANÇA PÚBLICA

*MANDATORY AND VOLUNTARY TRANSFERS: NEW PATHS
FOR MANAGING STATE PUBLIC UNDER THE PUBLIC SAFETY*

Jader Dawydy Mendes Costa

*Tenente do Corpo de Bombeiro Militar do Maranhão (BM-MA), Bacharel em
Segurança Pública e do trabalho – 2009 (UEMA)*

SUMÁRIO: Introdução; 1 Convênios e Contratos de Repasse; 2 Programa de Aceleração do Crescimento (PAC); 3 Programas Governamentais e Sções Orçamentárias na Área de Segurança Pública; 4 Atuação dos Órgãos de Controle na Execução de Instrumentos de Transferências Voluntárias e Obrigatórias; 5 Considerações finais; Referências.

RESUMO: As transferências voluntárias e obrigatórias, entre as quais se destacam os convênios, contratos de repasse e os repasses do programa de aceleração do crescimento (PAC), têm-se mostrado primordial para a União em parceria com os estados e municípios, na implementação de políticas públicas e demais ações governamentais. Apesar de, o assunto abranger tanto estados e municípios, dar-se-á ênfase aos estados, visto que no âmbito da segurança pública os corpos de bombeiros e as polícias civis e militares são regidos pelos estados e Distrito Federal, onde a carência de recursos é evidente e a descentralização de recursos da União para alguns estados virou uma realidade. Nesse contexto abordar-se-á a primeira legislação efetiva no que tange a transferências voluntárias, que foi a Instrução Normativa nº 01/97 da Secretaria do Tesouro Nacional (IN/STN nº 01/97), a Portaria Interministerial MP/MF/MCT nº 127, a Lei 101/2000, que trata de algumas disposições acerca de transferências voluntárias, o Decreto no 6.170/2007, que dispõe sobre as normas relativas às transferências de recursos da União mediante convênios e contratos de repasse, Lei nº 10.201/2001 que dispõe sobre a criação do Fundo nacional de segurança pública, Lei nº 11.530/2007, que dispõe sobre a criação do Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania, Lei nº 11.578/2007 que instituiu o PAC, outras leis e acórdãos do Tribunal de Contas da União (TCU), assim como alguns conflitos e críticas atinentes às transferências.

PALAVRAS-CHAVE: Transferências Voluntárias e Obrigatórias. União. Estados. Segurança Pública.

ABSTRACT: Voluntary and compulsory transfers, among which stand out the covenants, contracts of onlendings and onlendings of the growth acceleration programme (PAC), have been very relevant to the Union, in partnership with other bodies in the implementation of public policies. Although it cover both States and municipalities, emphasis will be given to Member States, because in the context of public security, fire departments and the military and civilian police are governed by States and the Federal District, where the lack of resources is evident. In this context will address the first effective legislation with regard to voluntary transfers, which was Normative Instruction No. 01/97 of the National Treasury Secretariat (IN/STN no 01/97), the Interministerial MP/MF/MCT nº 127, law 101/2000, which deals with the provisions regarding voluntary transfers, the Decree No. 2007/6,170, which adopts provisions concerning the rules governing transfers of Union resources, Law No. 10,201/2001 adopts provisions concerning the creation of the

national public security Fund, law No. 11,530/2007, which States on the creation of the national programme for public security with citizenship, law No. 11,578/2007 establishing the (PAC), and the judgments of the Court of audit (TCU), as well as some conflicts and criticisms relating to shipments.

KEYWORDS: Voluntary Transfers Compulsory and. Union. Member States. Public Security.

INTRODUÇÃO

Tomando por base Amorim, Orzil e Simões¹, verificou-se que o convênio passou a existir como instrumento da gestão pública em 1967, com o Decreto-Lei nº 200; no entanto, somente em 1986, após a criação da Secretaria de Tesouro Nacional, e com edição do Decreto nº 93.872/1986, observou-se uma melhor regulamentação da utilização do convênio como instrumento de descentralização, assim como maior controle financeiro, contábil e disciplinamento na execução de convênios, pois anteriormente a desorganização e o descontrole eram evidentes nas finanças públicas do país.

Acerca do instrumento convênio, houve um avanço relevante após o Decreto nº 93.872/1986, mas a edição da IN/STN nº 01/97 contribuiu para a consolidação da doutrina de descentralização de recursos da União para outros entes, visto que essa norma abrangeu o instrumento convênio de forma completa, em todas as suas fases, e ainda definiu e conceituou convênios e outros personagens e termos atinentes à matéria.

Observou-se que apesar dos esforços do Governo Federal, através da Secretaria de Tesouro Nacional, ficaram algumas lacunas na IN/STN nº 01/97, que foram refletidas na execução e prestação de contas dos convênios. Durante a vigência da IN/STN nº 01/97 (janeiro de 1997 à maio de 2008) houve um grande número de convênios celebrados, e para se ter idéia, foram descentralizados somente para os estados, cerca de R\$ 33.005.829.000,00 (trinta e três bilhões, cinco milhões e oitocentos e vinte e nove mil reais), dado evidenciado na tabela 3.

Diante desse quadro de convênios celebrados, somados aos que foram celebrados posteriormente (já norteados pela Portaria 127/2008), foi feito um levantamento em 2009, onde de acordo com dados do SIAFI, havia aproximadamente 60 mil processos de prestações de conta por analisar ou que não foram apresentadas pelos convenientes.

1 AMORIM, Almério Cançado de; ORZIL, Alexandre; SIMÕES, Gláucia Maria. *Convênios públicos: a nova legislação*. 1. ed. Brasília, DF: Orzil, 2010. p. 13

Apesar da consolidação das transferências voluntárias da União para os estados e municípios terem ocorrido na década de 90, somente nos anos 2000, a segurança pública passou compartilhar dessa prática, de forma mais efetiva, principalmente após acontecimentos desastrosos envolvendo as polícias, entre os quais se destaca o incidente da morte da professora no Rio de Janeiro (ônibus 175), onde a evidenciação pela mídia da ineficiência, obsolescência dos materiais e equipamentos, questionamentos no campo da capacitação e formação dos profissionais de segurança pública e, consolidação desses questionamentos através de análises e estudos desenvolvidos por especialistas em segurança pública e sociólogos. O governo federal, diante desse quadro, começou a intervir de forma incisiva, desenvolvendo políticas públicas, e efetivando-as primeiramente através da criação do fundo nacional de segurança pública, depois do Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania – PRONASCI.

No contexto das transferências obrigatórias tem-se o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), o qual foi instituído em 2007, através da Lei nº 11.578/2007, com a finalidade de estimular o investimento privado, ampliação dos investimentos públicos nas mais diversas áreas e também tendo como foco a melhoria da qualidade do gasto público.

De acordo com a Constituição Federal a segurança pública é dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, através dos seguintes órgãos: polícia federal, polícia rodoviária federal, polícia ferroviária federal, polícias civis, polícias militares e corpos de bombeiros militares. Para fins desse estudo abordaremos a segurança pública no âmbito estadual que engloba as polícias civis, polícias militares e corpos de bombeiros militares, assim como as dificuldades de aparelhamento, padronização de procedimentos e qualificação desses profissionais de segurança pública.

1 CONVÊNIOS E CONTRATOS DE REPASSE

Os acordos (instrumentos), pelos quais a União pode descentralizar a execução de ações, e conseqüentemente, transferir voluntariamente recursos para os estados da federação, são os convênios e os contratos de repasse. Os demais instrumentos são: os termos de parcerias que são celebrados entre a União e as entidades privadas sem fins lucrativos; e o termo de cooperação que são celebrados entre órgãos públicos federais.

A Portaria 127/2008, em seus incisos V e VI §1º art. 1º, conceitua contatos de repasse e convênio, respectivamente, como:

IV – contrato de repasse - instrumento administrativo por meio do qual a transferência dos recursos financeiros se processa por intermédio de instituição ou agente financeiro público federal, atuando como mandatário da União.

V - [...]

VI – convênio - acordo ou ajuste que discipline a transferência de recursos financeiros de dotações consignadas nos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União e tenha como partícipe, de um lado, órgão ou entidade da administração pública federal, direta ou indireta, e, de outro lado, órgão ou entidade da administração pública estadual, distrital ou municipal, direta ou indireta, ou ainda, entidades privadas sem fins lucrativos, visando à execução de programa de governo, envolvendo a realização de projeto, atividade, serviço, aquisição de bens ou evento de interesse recíproco, em regime de mútua cooperação.

Os contratos de repasse são semelhantes aos convênios, no entanto, transferência dos recursos financeiros se processa por intermédio de instituição ou agente financeiro público federal, atuando como mandatário da União, que atualmente tem-se a participação da Caixa Econômica Federal e do Banco do Brasil. A atuação desses mandatários é evidenciado principalmente em contratos de repasse que têm como objetos obras públicas ou outras ações que determinado concedente não dispõe de estrutura para acompanhar a execução do programa de trabalho.

Antes da Portaria 127/2008, a IN/STN nº 01/97 disciplinava a celebração de convênios que tinham por objeto a execução de projetos ou realização de eventos; com relação aos contratos de repasse, estes eram equiparados à figura do convênio, conceituada na IN/STN nº 01/97.

Para celebração de convênios e contratos de repasse, os estados devem observar uma série de exigências e pré-requisitos, onde algumas delas estão elencadas na Lei 101/2000, Decreto no 6.170/2007 e na Portaria 127/2008, entre e são as seguintes: credenciamento no Siconv; as propostas de convênio ou contrato de repasse devem ser igual ou superior R\$ 100.000,00; existência de dotação específica; comprovação, por parte do beneficiário, de que se acha em dia quanto ao pagamento de tributos, empréstimos e financiamentos devidos ao ente transferidor (essa comprovação é observada no cadastro único de convênio - CAUC), bem como quanto à prestação de contas de recursos anteriormente dele

recebidos e previsão orçamentária de contrapartida; além de outras previstas na lei de diretrizes orçamentárias.

2 PROGRAMA DE ACELERAÇÃO DO CRESCIMENTO (PAC)

O PAC foi lançado pelo presidente Luiz Inácio Lula da Silva, e em tese, seus objetivos eram estabilizar a economia e promover o crescimento do país. E, de acordo com balanço do comitê gestor do PAC, os objetivos foram alcançados, o Brasil reuniu bons indicadores que permitiam afirmar tal situação. O país também passou a gozar de boa reputação perante os países desenvolvidos, e consequentemente, atraíam-se investidores.

O PAC tem como focos a infraestrutura (transporte, habitação e saneamento), melhor regulação na área ambiental, desoneração tributária, medidas fiscais em longo prazo, estímulo financiamentos e créditos. O capital utilizado no PAC é originário das seguintes fontes principais: recursos da União (orçamento do governo federal), capitais de investimentos de empresas estatais (exemplo: Petrobrás) e investimentos privados com estímulos de investimentos públicos e parcerias.

O PAC teve sua primeira etapa desenvolvida entre os anos de 2007 a 2010, e segundo dados do IBGE, explanados na tabela 4, houve crescimento de 4,6 % ao ano, e apesar do previsto ter sido 4,9% ao ano, foi bem maior que o período de 2003 a 2006 (3,55 ao ano) e muito superior ao período de 1999 a 2002. A segunda etapa compreende o período de 2011 a 2014, e a segurança pública ganhou posição de destaque nas ações do referido programa, com previsão inicial de 1,6 bilhões de reais, no entanto, existe a grande probabilidade desse número ser alterado, principalmente por questões políticas, que já eram previstas por Bugarin e Ferreira², os quais já afirmavam que a presença das influências político-partidárias era significativa nas transferências intergovernamentais; cabe ressaltar que as ações do PAC em segurança pública ainda não foram efetivadas.

É salutar afirmar que, depois de vários governos, o país tinha um planejamento de ações consistentes que estavam em processo de implementação, onde se resgatou o planejamento em infraestrutura, retomada de investimentos em setores estruturantes, crescimento do emprego e renda, incentivos ao investimento público e privado e, principalmente, construção de uma infraestrutura necessária para sustentar o crescimento do Brasil. Vale frisar que o referido programa só terá êxito, por completo, se houve forte articulação no Governo Federal

2 BUGARIN, Mauricio S; FERREIRA Ivan F. S. *Transferências Voluntárias e Ciclo Político-Orçamentário no Federalismo Fiscal Brasileiro*. Rio de Janeiro, RJ: RBE, 2010. p. 271

e se for executado em parceria com estados, municípios e com a iniciativa privada.

Os problemas da segurança pública caminham paralelamente ao crescimento das cidades, e as ações do Estado devem propiciar à sociedade plena harmonia dessas variáveis. E Gomes³ coloca que,

O tema – espaço urbano e criminalidade – é multi e interdisciplinar, caracterizado pela realidade e não pela abstração, classificando-se como um problema de ação para o qual recolhemos informações e as organizamos a favor da solução.

O PAC concorreu para o aumento do produto interno bruto (PIB) do país, aumento da infraestrutura, e a inclusão da segurança pública nesse contexto foi salutar, ou seja, tal programa governamental é justamente a ação proposta por Gomes, a fim de organizar uma solução, que tem como fim o direito fundamental do cidadão e dever inalienável do Estado. Baseado em Carvalho⁴, pode-se afirmar que quando a segurança pública não é tratada com seriedade e como política de Estado, os custos com vítimas, criminosos e demandas processuais aumentarão, e serão arcados pelo próprio Estado, assim como pela sociedade civil.

3 PROGRAMAS GOVERNAMENTAIS E AÇÕES ORÇAMENTÁRIAS NA ÁREA DE SEGURANÇA PÚBLICA

Após alguns acontecimentos e ações desastrosas das polícias dos estados, o governo federal interveio de forma mais incisiva, por meio da descentralização de recursos da União para os estados da federação, onde o grande marco foi a criação do Fundo Nacional de Segurança Pública (FNSP), através da lei nº 10.201/2001, a qual já frisava que recursos do FNSP poderão ser aplicados diretamente pela União ou repassados a outros entes mediante convênios, ou demais acordos previstos em lei, como por exemplo, os contratos de repasse; e posteriormente, mais precisamente em 2007, o governo federal lançou o Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania, através da lei nº 11.530.

O FNSP tinha como objetivo inicial apoiar projetos de responsabilidade dos governos dos estados e do Distrito Federal, na área de segurança pública; abrangendo também projetos sociais de prevenção à violência, desde que enquadrados no Plano Nacional de Segurança

3 GOMES, Carlos Alberto da Costa. *Espaço urbano e criminalidade: uma breve visão do problema*. Salvador, BA. 2004. p.5

4 CARVALHO, Alexandre Y.X., et al. *Análise dos custos e consequências da violência no Brasil*. 2007. p. 4.

Pública; mas a lei nº 10.201/2001 sofreu algumas mudanças na sua redação original, e coloca como objetivo do FNSP o seguinte:

Art. 1º Fica instituído, no âmbito do Ministério da Justiça, o Fundo Nacional de Segurança Pública – FNSP, com o objetivo de apoiar projetos na área de segurança pública e de prevenção à violência, enquadrados nas diretrizes do plano de segurança pública do Governo Federal.

Tomando como norte a legislação que criou o FNSP, e já especificando a sua abrangência citam-se o(a): reequipamento, treinamento e qualificação das polícias civis e militares, corpos de bombeiros militares, sistemas de informações, de inteligência e investigação, bem como de estatísticas policiais, estruturação e modernização da polícia técnica e científica, programas de polícia comunitária e programas de prevenção ao delito e à violência.

A Lei 10.201/2001 coloca ainda que o estado da federação somente poderá celebrar convênios ou contratos de repasse se, ainda na fase de projeto, comprometer-se na realização de diagnóstico dos problemas de segurança pública e apresentação das respectivas soluções, desenvolvimento de ações integradas dos diversos órgãos de segurança pública, qualificação das polícias civis e militares, corpos de bombeiros militares, redução da corrupção e violência policiais, redução da criminalidade e insegurança pública e repressão ao crime organizado.

O Programa Sistema Único de Segurança Pública (SUSP) foi incluído no Plano Plurianual da União do período de 2004 a 2007, sendo que este deu continuidade Programa Segurança do Cidadão, existente no PPA anterior. O objetivo do SUSP, o qual é gerenciado pela Secretaria Nacional de Segurança Pública, é ampliar a eficiência, eficácia e a efetividade do Sistema de Segurança Pública e Defesa Civil mediante a reestruturação, integração e modernização de suas organizações em todo o território nacional para a prevenção e o controle da criminalidade; e a principal fonte de recursos para execução das ações orçamentárias desse programa é o FNSP, onde os estados da federação são os principais parceiros nessa descentralização de recursos, a serem aplicados nas Polícias e Corpos de Bombeiros.

As ações orçamentárias do SUSP são mais voltadas para o profissional de segurança, para as instituições e prevenção da violência, entre as quais se citam: integração do sistema de educação e valorização dos profissionais, estruturação da Força Nacional de Segurança Pública, integração de informações de segurança pública, implementação

de operações policiais qualificadas, modernização das instituições (aparelhamento e estruturas físicas).

O PRONASCI foi instituído em 2007 pela lei 11.530/2007, a qual já enfatiza em seu artigo 1º que o referido programa deve:

Ser executado pela União, por meio da articulação dos órgãos federais, em regime de cooperação com Estados, Distrito Federal e Municípios e com a participação das famílias e da comunidade, mediante programas, projetos e ações de assistência técnica e financeira e mobilização social, visando à melhoria da segurança pública.

De acordo com a legislação em referência (após algumas alterações) e também tomando por base o Guia de Orientações 2010 PRONASCI no sistema de gestão de convênios (SICONV), elaborado pelo Ministério da Justiça, o PRONASCI destina-se a articular ações de segurança pública no campo da prevenção, controle e repressão da criminalidade, atuando em suas raízes socioculturais, sendo que essas ações devem ser executadas em parcerias com as políticas sociais, assim como através da integração da União com os demais entes.

As diretrizes do PRONASCI (que são bem mais abrangentes que a do SUSP, pelo menos no contexto social) estão constantes na lei de criação do referido programa; algumas delas merecem certo destaque, como: a promoção dos direitos humanos, intensificação da cultura da paz, combate a qualquer forma de preconceito, ampliação de medidas e combate ao crime organizado e à corrupção policial, desarmamento, criação e fortalecimento de redes sociais comunitárias, conselhos tutelares, valorização dos profissionais de segurança pública, modernização das instituições de segurança pública, participação efetiva da sociedade civil, promoção de estudos, pesquisa e indicadores sobre a violência, entre outros.

O foco etário do PRONASCI são os jovens de 15 a 24 anos; o foco social é a juventude e adolescentes egressos do sistema prisional, ou em situações de vulnerabilidade social; o foco territorial são os logradouros com altos índices de homicídios e crimes violentos; e o foco repressivo é o combate ao crime organizado.

A lei de criação do PRONASCI enfatiza que o referido programa deverá ser executado de forma integrada pelos órgãos federais envolvidos e os entes que se vincularem voluntariamente, mediante instrumentos previstos na legislação; no entanto os potenciais parceiros na execução do PRONASCI deverão aceitar algumas condições previstas na própria lei de criação do PRONASCI.

4 ATUAÇÃO DOS ÓRGÃOS DE CONTROLE NA EXECUÇÃO DE INSTRUMENTOS DE TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS E OBRIGATÓRIAS

A fiscalização dos recursos da União, entre os quais elencamos as transferências voluntárias e obrigatórias será exercida pelo Congresso Nacional com o auxílio do Tribunal de Contas da União e também pelos Sistemas de Controle Interno. A atuação dos órgãos de controle, onde se destaca o Tribunal de Contas da União (TCU) e Controladoria Geral da União (CGU), no que tange à transferência de recursos federais aos Estados da federação, é fundamental, e podem ser deflagradas por solicitação do Congresso Nacional, denúncias, representações, imprensa, e por iniciativa dos órgãos de controle, conforme preconiza a legislação que rege os referidos órgãos. E como já foi explanado neste trabalho, e tomando por base, Amorim, Orzil e Simões⁵, havia aproximadamente 60 mil processos de prestação de contas de convênios não analisados ou não apresentados pelos convenientes, apesar de expirado os prazos de entrega. Fernandes⁶ ainda destaca a imprescritibilidade de ações de ressarcimento de dívidas com a administração pública motivadas por danos causados ao erário.

Ainda em Amorim, Orzil e Simões⁷, constatou-se que o valor associado às prestações de contas pendentes e citadas no parágrafo anterior perfazia um valor de R\$ 24, 1 bilhões, e ainda existiam convênios das décadas de 70 e 80 que não tiveram a prestação de contas aprovadas. Diante dessa alarmante situação o TCU, a CGU e os Ministérios da Fazenda e do Planejamento, Orçamento e Gestão somaram esforços para reverter esse quadro, onde o resultado das discussões foi a implantação do SICONV.

O SICONV é o sistema informatizado do Governo Federal, o qual partir de 1º de setembro de 2008, teve início a obrigatoriedade sua utilização para proposição, celebração, liberação de recursos, acompanhamento da execução dos acordos e a prestação de contas dos recursos repassados voluntariamente pela União, através de convênios, contratos de repasse, e outros acordos. Tal plataforma foi advento dos acórdãos do TCU nº 788/2006 e 2066/2006, os quais tinham como assunto, a determinação ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão para que apresentasse

5 AMORIM, Almério Cançado de; ORZIL, Alexandre; SIMÕES, Gláucia Maria. *Convênios públicos: a nova legislação*. 1 ed. Brasília, DF: Orzil, 2010. p. 14.

6 FERNANDES, J. U. Jacoby. *Tomada de contas especial: processo e procedimento na administração pública e nos tribunais de contas*. Belo Horizonte, MG: Fórum, 2009. p.539

7 AMORIM; ORZIL; SIMÕES, op. cit., p. 14.

ao TCU, estudo técnico para implementação de sistema de informática em plataforma web que permitisse o acompanhamento on-line de todos os convênios e outros jurídicos utilizados para transferir recursos federais a outros órgãos / entidades, entes federados e entidades do setor privado, que possa ser acessado por qualquer cidadão via rede mundial de computadores, contendo informações relativas aos acordos celebrados.

O SICONV, apesar de estar passando por constantes aperfeiçoamentos desde que foi criado, já trouxe benefícios de extrema relevância na gestão de acordos entre a União e outros entes, por exemplo: transparência, reduziu o custo operacional, automatizou o ciclo de vida dos acordos, viabilizou a integração com demais sistemas e bancos, e principalmente, facilitou a fiscalização e o controle por parte dos órgãos responsáveis por tal missão, e também por parte da sociedade civil, visto que também através do Siconv, é permitido fazer denúncias de potenciais irregularidades na aplicação de recursos públicos.

De acordo com o artigo 1º da Lei 8443/1992, e no que cabe aos instrumentos de transferências voluntárias e obrigatórias, cabe ao TCU,

I - julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos das unidades dos poderes da União e das entidades da administração indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo poder público federal, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte dano ao Erário;

II - proceder, por iniciativa própria ou por solicitação do Congresso Nacional, de suas Casas ou das respectivas comissões, à fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial das unidades dos poderes da União e das demais entidades referidas no inciso anterior.

Com relação à aplicação de recursos federais, cabe também ao TCU aplicar sanções aos agentes que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte dano ao erário, entre essas sanções, destaca-se a multa de até cem por cento do valor atualizado do dano causado ao erário, arresto dos bens dos responsáveis julgados em débito (por intermédio do Ministério Público), inabilitação ao infrator por um período que variará de cinco a oito anos, para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública. Outra sanção bastante rigorosa aplicada pelo TCU, constante em Fernandes⁸ é o desconto em folha,

8 FERNANDES, J. U. Jacoby. *Tomada de contas especial: processo e procedimento na administração pública e nos tribunais de contas*. Belo Horizonte, MG: Fórum, 2009. p. 538

onde o TCU ordena o desconto em folha de pagamento sem autorização do servidor para pagamento de dívidas decorrentes de contas julgadas irregulares, ou seja, o desconto da dívida é feita diretamente na remuneração do responsável, sendo dispensável a sua manifestação de vontade.

O TCU é responsável pelo controle externo, e à CGU o interno; de acordo com a Lei nº 10.683/2003, cabe à CGU dar o devido andamento às representações ou quaisquer denúncias fundamentadas que receber, relativas à lesão ou ameaça de lesão ao patrimônio público; sendo que a CGU encaminhará à Advocacia Geral da União os casos que configurem improbidade administrativa e todos quantos recomendem a indisponibilidade de bens, o ressarcimento ao erário e outras providências a cargo daquele órgão, bem como provocará, sempre que necessária, a atuação do TCU, para assim resguardar a fiel aplicação dos recursos públicos ao fim que fora proposto.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Brasil é um país continental, e a criação do FNSP - SUSP e PRONASCI foram intervenções da União, através do Ministério da Justiça, nas Secretarias de Segurança, mais especificamente nas Polícias e nos Corpos de Bombeiros, os quais estavam defasados tanto na questão educacional, aparelhamento e procedimentos operacionais da atividade fim de cada órgão, além de valorização profissional quase inexistente; e diante dessa situação a sociedade sofria as consequências da situação caótica que se encontrava a segurança pública.

Após a implementação desses programas nos anos 2000, e consequentemente injeção de recursos federais nos Estados, houve uma melhora significativa nas variáveis: aparelhamento, prevenção da violência, promoção da paz, qualificação e valorização profissional dos profissionais de segurança pública; no entanto os esforços devem ser incessantes, assim como o aperfeiçoamento desses mecanismos, visto que Durkheim apud Gomes⁹ coloca a criminalidade como fenômeno social, e fato próprio da existência humana, portanto fato social, e, por conseguinte é dinâmico em sua essência.

A descentralização de recursos aos estados movimentou mais de 47 bilhões de reais, conforme tabela 1 e tabela 3; atualmente, os gestores não podem se furtar dessa prática na condução das suas ações e decisões, visto que a União, através de acordos (convênios e contratos de repasse), almeja por em prática seus programas governamentais em parceria com

9 GOMES, Carlos Alberto da Costa. *Espaço urbano e criminalidade: uma breve visão do problema*. Salvador, BA. 2004. p. 3.

outros entes. Vale frisar que a descentralização de recursos federais para os estados gera a obrigação de prestar contas, além de executar fielmente o objeto do acordo, sob pena de glosa do repasse federal. Além disso, segundo Bugarin e Ferreira¹⁰ destaca que as transferências intergovernamentais no Brasil são significativamente influenciadas por motivações político-partidárias, o que compromete seriamente a correta aplicação dos recursos públicos na execução de ações governamentais.

A atuação dos órgãos de controle, nas ações de descentralização de recursos da União, deve salvaguardar a probidade administrativa na aplicação e gestão desses recursos e, principalmente, o alcance do objeto para o qual se destinou o recurso federal. Atualmente, o TCU está mais flexível na apuração de certas situações que envolvem recursos federais, não aplicando somente a 'lei seca' (sem contextualização), ou seja, essa corte passou também a dar maior peso à avaliação dos resultados, relegando a segundo plano, algumas pequenas falhas na execução dos acordos. Já existiram até situações em que muito embora os recursos não terem sido aplicados diretamente no objeto do convênio, mas foram na mesma área, com benefício à comunidade situações essas evidenciadas nos Acórdãos 416/2005 – TCU – 2ª Câmara e 7836/2010 – TCU – 1ª Câmara.

Fatos descritos no parágrafo anterior são louváveis, no entanto, não são regras, mas sim exceções aplicadas ao fato concreto; verifica-se também a correta aplicação da ciência do direito, visto que o direito é dinâmico, e por vezes tais decisões dessa nobre corte evitam determinações aos convenientes no sentido de recolherem valores astronômicos à União, e esses recolhimentos quase sempre comprometem seriamente as finanças de determinado ente; e o convênio que antes fora um bom caminho na sua gestão, transformou-se num verdadeiro problema.

Nesse contexto de execução de acordos, o mais interessante seria os concedentes ou contratantes cumprirem o disposto no artigo 52 da Portaria 127/2008, o qual prevê:

Art. 52. O concedente ou contratante deverá prover as condições necessárias à realização das atividades de acompanhamento do objeto pactuado, conforme o Plano de Trabalho e a metodologia estabelecida no instrumento, programando visitas ao local da execução com tal finalidade que, caso não ocorram, deverão ser devidamente justificadas.

10 BUGARIN, Mauricio S; FERREIRA Ivan F. S. *Transferências Voluntárias e Ciclo Político-Orçamentário no Federalismo Fiscal Brasileiro*. Rio de Janeiro, RJ: RBE, 2010. p. 294.

A orientação ao ente conveniente tem como finalidade assegurar a correta aplicação dos recursos e evitar potenciais falhas na execução do acordo, para que não ocorra glosa de recursos, pois não é interessante para o órgão repassador dos recursos a glosa, mas sim o alcance do objeto, que é de interesse de ambas as partes. Em alguns estados, as verbas destinadas à segurança pública são escassas e, grande parte das ações dos estados na área de segurança pública dependem unicamente dos programas governamentais da União, diante de tal situação é desastrosa para qualquer gestão uma glosa integral de recursos, pois estes são corrigidos monetariamente.

O TCU também já se manifestou no sentido de que, os convenientes devem se preparar para celebrar instrumentos de descentralização de recursos da união, desde a elaboração de projetos até a prestação de contas comprovando alcance dos objetivos, pois uma estrutura incipiente para executar convênios ou contratos de repasse não são justificativas perante a corte de TCU diante de uma tomada de contas especial.

Mesmo diante desses novos caminhos (descentralização de recursos federais aos estados), percebe-se a predominância do caráter sempre reacional das ações do Estado (seja União ou Estados da Federação). Desenvolvem ações de crescimento, desenvolvimento, infraestrutura, mas dificilmente, observam-se ações proativas no campo da segurança pública; visto que, somente se observa ações efetivas quando se está ultrapassando o limite do tolerável.

ANEXO ÚNICO

TABELA 1 – TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS DA UNIÃO AOS ESTADOS 1997 A 2011 (R\$ MIL)

AC	AL	AP	AM	BA	CE	DF	ES	GO
1.043.802	1.719.294	376.552	1.030.490	2.982.812	2.562.914	979.678	475.913	1.303.854
MA	MT	MS	MG	PA	PB	PR	PE	PI
1.428.997	1.043.998	1.054.274	4.260.902	1.608.806	1.711.811	1.808.649	3.447.047	1.816.320
RJ	RN	RS	RO	RR	SC	SP	SE	TO
2.406.939	1.587.081	1.752.106	532.151	411.341	1.471.802	5.794.567	1.053.668	1.582.462

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional / Ministério da Fazenda

TABELA 2 – TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS DA UNIÃO POR REGIÃO 1997 A 2011 (R\$ MIL)

Norte	Nordeste	Centro-Oeste	Sudeste	Sul
6.585.605	18.309.944	4.381.803	12.938.321	5.032.557

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional / Ministério da Fazenda

TABELA 3 – TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS DA UNIÃO AOS ESTADOS POR LEGISLAÇÃO VIGENTE (R\$ MIL)

VALOR R\$	TOTAL
Vigência IN nº 01/97	33.005.829
Vigência Port. 127/08	14.242.401
TOTAL	47.248.229

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional / Ministério da Fazenda

TABELA 4 –TAXA DE CRESCIMENTO MÉDIO DO PIB (EM %AA)

Período	Efetivo	Proposta do PAC 1 *
1995 – 1998	2,5	-
1999 – 2002	2,1	-
2003 – 2006	3,5	-
2007 – 2010	4,6	4,9

Fonte: IBGE (elaboração: Ministério da Fazenda/ Secretaria de Política Econômica)

* A proposta do PAC 1, apresentada em janeiro de 2007, era de crescimento do PIB de 4,5% em 2007 e 5% em 2008, 2009 e 2010.

REFERÊNCIAS

AMORIM, Almério Cançado de; ORZIL, Alexandre; SIMÕES, Gláucia Maria. *Convênios públicos: a nova legislação..* 1 ed. Brasília, DF: Orzil, 2010.

BRASIL. *Balanço 4 anos PAC programa de aceleração do crescimento.* Brasília, DF: Comitê Gestor do PAC , 2010.

BRASIL. *Constituição Federal.* Brasília, DF: Senado, 1988.

BRASIL. *Lei nº 101/2000*. Brasília, DF: Senado, 2000.

BRASIL. *Lei nº 10.201/2001*. Brasília, DF: Senado, 2001.

BRASIL. *Lei nº 11.530/2007*. Brasília, DF: Senado, 2007.

BRASIL. *Lei nº 11.578/2007*. Brasília, DF: Senado, 2007.

BRASIL. *Decreto nº 6.025/2007*. Brasília, DF: Casa Civil, 2007.

BRASIL. *Decreto nº 6.170/2007*. Brasília, DF: Casa Civil, 2007.

BRASIL. *Guia de orientação 2010: programa nacional de segurança pública com cidadania no siconv*. Brasília, DF: Ministério da Justiça, 2010.

BRASIL. *Instrução normativa nº 01/97*. Brasília, DF: Secretaria do Tesouro Nacional, 1997.

BRASIL. *Portaria interministerial nº 127/2008*. Brasília, DF: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, da Fazenda e do Controle e da Transparência, 2008.

BUGARIN, Mauricio S; FERREIRA Ivan F. S. *Transferências Voluntárias e Ciclo Político-Orçamentário no Federalismo Fiscal Brasileiro*. Rio de Janeiro, RJ: RBE, 2010.

CARVALHO, Alexandre Y.X., et al. *Análise dos custos e conseqüências da violência no Brasil*. 2007.

FERNANDES, J. U. Jacoby. *Tomada de contas especial: processo e procedimento na administração pública e nos tribunais de contas*. Belo Horizonte, MG: Fórum, 2009.

GOMES, Carlos Alberto da Costa. *Espaço urbano e criminalidade: uma breve visão do problema*. Salvador, BA. 2004.

ROCHA, Lincoln Magalhães da. *Relatório de avaliação de programa: programa sistema único de segurança pública*. Brasília, DF: Tribunal de Contas da União, 2005.