

Relatório do Ministro Relator

Em exame Relatório de Auditoria de natureza Operacional realizada no Programa Sistema Único de Segurança Pública-Susp, gerenciado pela Secretaria Nacional de Segurança Pública do Ministério da Justiça, cujo Programa tem por objetivo reduzir a criminalidade e a violência mediante a implantação do Sistema Único de Segurança Pública.

2. A presente auditoria resultou de Representação formulada pelo Ministério Público/TCU, com vistas a que esta Corte de Contas determinasse a verificação do cumprimento, pelo Estado, de seu dever constitucional de defesa dos direitos humanos referentes à vida, à integridade física e à liberdade no exercício de atividades voltadas ao combate ao crime.

3. Referida Representação gerou o Acórdão 229/2004 - Plenário - TCU, por meio do qual o Tribunal determinou a realização do respectivo levantamento de auditoria.

4. As apurações pertinentes, previstas no Plano de Auditoria do Tribunal para o 2º semestre de 2004, aprovado pelo Acórdão 856/2004 - Plenário - TCU, foram conduzidas pela Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo-Seprog/TCU, cujos trabalhos contaram também com a participação de analistas de outras unidades técnicas.

5. A partir dos exames levados a efeito, foi elaborado o relatório preliminar de auditoria (f. 86/145), cujo documento foi encaminhado aos gestores do Programa para apresentação dos respectivos comentários, os quais, uma vez formulados, foram incorporados ao texto final do documento (f. 188/250).

6. Para efeito de apresentação dos achados de auditoria, bem como das demais informações resultantes dos trabalhos, permito-me reproduzir, à exceção dos capítulos 1 e 9, o minucioso relatório de auditoria, propiciando, assim, a perfeita compreensão da matéria consubstanciada nestes autos, in litteris:

“(…)

2. Visão geral

Objetivo

2.1. O objetivo do Programa é reduzir a criminalidade e a violência mediante a implantação do Sistema Único de Segurança Pública.

Responsáveis e forma de repasse de recursos

2.2. A Secretaria Nacional de Segurança Pública - Senasp do Ministério da Justiça é a unidade, no Governo Federal, responsável por:

a) implementação de programas para a área de segurança pública;

b) estímulo à modernização e ao reaparelhamento dos órgãos de segurança pública;

- c) fomento de estudos, pesquisas e ações voltados para a redução da criminalidade e da violência;
- d) estímulo à elaboração de planos e programas estaduais e municipais de segurança pública;
- e) implantação de ouvidorias e corregedorias;
- f) implementação, manutenção e modernização de sistemas de dados;
- g) promoção e coordenação das reuniões do Conselho Nacional de Segurança Pública - Conasp.

2.3. Cabe às secretarias estaduais de segurança pública a execução da política governamental para preservação da ordem pública e do patrimônio; a manutenção e a garantia dos direitos dos cidadãos; o desenvolvimento dos planos estaduais de segurança pública; o fortalecimento das instituições públicas estaduais e municipais e a qualificação dos agentes de segurança pública.

2.4. Para o recebimento dos recursos financeiros, os estados devem apresentar projetos. Após a análise, realizada por técnicos da Senasp, os projetos aprovados são implementados por meio da celebração de convênio entre a Senasp e as unidades federativas. Os recursos repassados são oriundos do Fundo Nacional de Segurança Pública.

Legislação

2.5. O artigo 144 da Constituição Federal estabelece que a segurança pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio. O mesmo artigo define que a segurança pública é exercida por meio dos seguintes órgãos: polícia federal; polícia rodoviária federal; polícia ferroviária federal; polícias civis; polícias militares e corpos de bombeiros militares.

2.6. O Decreto n.º. 4.991, de 18/2/2004, que aprovou a estrutura regimental do Ministério da Justiça, contém as atribuições da Secretaria Nacional de Segurança Pública - Senasp, responsável, no nível federal, pela coordenação das atividades referentes à segurança pública.

2.7. O Fundo Nacional de Segurança Pública - FNSP foi instituído pela Lei n.º. 10.201, de 14/2/2001, posteriormente alterada pela Lei n.º. 10.746, de 10/10/2003. O FNSP tem 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.

Beneficiários

2.8. Tendo em vista a natureza e a abrangência do Programa e de suas ações, considera-se como beneficiário a própria sociedade.

Principais produtos

2.9. Com a implementação das ações do Programa, os principais produtos obtidos serão: instituições de segurança pública modernizadas e reaparelhadas, profissionais mais valorizados e

melhor qualificados, projetos de prevenção da violência implantados, aumento do controle e da repressão à criminalidade em áreas específicas.

Relevância

2.10. A segurança pública, a saúde e a educação são áreas estratégicas e que, historicamente, recebem atenção especial dos gestores governamentais, da mídia e da sociedade em geral. A preocupação estatal reflete-se, principalmente, na elaboração de políticas e de planos de ação para esses setores. A mídia, diariamente, veicula notícias sobre atos e índices de violência e de criminalidade. A sociedade, cada vez mais, tem-se organizado em busca de soluções para os problemas cotidianos referentes à segurança dos cidadãos.

2.11. No primeiro semestre de 2004, a Secretaria de Macroavaliação Governamental do TCU - Semag realizou auditoria para avaliar a situação da segurança pública no país. O objetivo do trabalho foi coletar informações e dados para subsidiar o Relatório e Parecer Prévio das Contas do Governo de 2003.

2.12. A tabela 1 apresenta os gastos do governo federal com a função segurança pública.

Tabela 1 - Gastos totais na função segurança pública por ano

VIDE TABELA NO DOCUMENTO ORIGINAL

Fonte: Banco de Dados de Execução Orçamentário da Câmara dos Deputados, até 22/10/2004.

2.13. A questão dos direitos humanos vem sendo objeto de crescente interesse por parte das organizações, governamentais e não-governamentais, em todo o mundo.

2.14. Sendo assim, e considerando a atribuição constitucional do Tribunal de Contas da União de realizar auditorias de natureza operacional, evidencia-se a importância e a relevância de realizar-se trabalho que envolva a área de segurança pública com enfoque na redução das violações dos direitos humanos.

Histórico

2.15. O Programa Sistema Único de Segurança Pública surgiu no Plano Plurianual referente aos exercícios de 2004 a 2007, tendo herdado as atribuições constantes do antigo Programa Segurança do Cidadão, existente na PPA anterior, que vigorou nos exercícios de 2000 a 2003.

2.16. As ações do Programa SUSP e suas respectivas finalidades são as seguintes:

a) Modernização organizacional das instituições do Sistema de Segurança Pública (3912) - apoiar a modernização das instituições de segurança pública, nos aspectos de gestão do conhecimento, valorização e formação profissional, estruturação e modernização da perícia, prevenção, controle externo, participação social e reorganização da estrutura institucional;

b) Sistema Integrado de Formação e Valorização Profissional (2320) - planejar, implementar, coordenar e supervisionar as atividades de ensino, gerencial, técnico e operacional, dos

profissionais das agências de Segurança Pública em cooperação com estados, municípios e Distrito Federal; identificar e propor novas metodologias e técnicas de ensino voltadas ao aprimoramento das atividades de Segurança Pública, Justiça Criminal e órgãos periciais; promover formação continuada dos profissionais de Segurança Pública, Justiça Criminal e órgãos periciais;

c) Implantação e modernização de estruturas físicas de unidades funcionais de Segurança Pública (3916) - instalar unidades físicas, com infra-estrutura adequada, para o exercício das funções de segurança pública;

d) Implantação de projetos de prevenção da violência (3918) - apoiar os estados, o Distrito Federal, os municípios e as regiões metropolitanas na elaboração e implementação de projetos multissetoriais de prevenção da violência, com o objetivo de combater a criminalidade e a discriminação e disponibilizar o acesso da sociedade civil organizada à gestão da segurança pública;

e) Implantação do Sistema Nacional de Gestão do Conhecimento e de Informações Criminais (5000) - estruturar e coordenar o Sistema Nacional de Informações com vistas à integração e à melhoria na eficiência das organizações de segurança pública;

f) Reparelhamento e modernização dos órgãos de segurança (7797) - apoiar a implementação de projetos de reapearelhamento e modernização das organizações de segurança pública estaduais e municipais;

g) Intensificação da repressão qualificada (7805) - implementar e coordenar atividades integradas de Segurança Pública voltadas ao controle e repressão à criminalidade em áreas específicas;

h) Gestão e administração do programa (2272) - constituir um centro de custos administrativos dos programas, agregando as despesas que não são passíveis de apropriação em ações finalísticas do próprio programa.

2.17. Enquanto algumas ações existentes no Programa Segurança do Cidadão foram recepcionadas na íntegra pelo Programa Sistema Único de Segurança Pública, modificando-se somente seus nomes, atividades afetas a outras ações foram mescladas em novas ações ou não foram contempladas, conforme se demonstra na tabela 2, na qual as ações correlatas encontram-se separadas por linhas duplas.

Tabela 2 - Correlação entre as ações dos PPAs 2000/2003 e 2004/2007

VIDE TABELA NO DOCUMENTO ORIGINAL

Fonte: Banco de Dados de Ações Orçamentárias do Ministério do Planejamento.

2.18. Outro aspecto importante a destacar em relação às mudanças ocorridas entre os PPAs é que os recursos orçamentários alocados às ações do novo Programa Sistema Único de Segurança Pública, excetuando-se a ação 2272 - Gestão e Administração do Programa, vinculada ao Ministério da Justiça, vinculam-se ao Fundo Nacional de Segurança Pública, ao passo que a alocação de recursos de algumas ações do Programa Segurança do Cidadão distribuía-se entre outras unidades

orçamentárias. Esse foi o caso das ações 3829 - Implantação do Sistema de Integração Nacional das Informações da Justiça e Segurança Pública, 4268 - Sistema de Integração Nacional das Informações de Justiça e Segurança Pública e 5041 - Apoio ao Reparcelamento e Modernização das Instituições Policiais Brasileiras, vinculadas ao Ministério da Justiça; da ação 2226 - Gestão Social para a Prevenção Primária da Violência Urbana - Selando a Paz, vinculada ao Fundo nacional Anti-Drogas; e da ação 1317 - Capacitação de Liderança Comunitária para o Combate da Violência Urbana, vinculada ao Fundo Nacional de Assistência Social.

2.19. Para efeito desta análise, selecionaram-se as ações cujos recursos destinavam-se à área de segurança pública dos governos estaduais e, dentre estas, priorizaram-se as ações vinculadas ao Fundo Nacional de Segurança Pública, eis que a finalidade desse Fundo é apoiar projetos na área de segurança pública e de prevenção à violência. Assim, foram escolhidas, no Programa Sistema Único de Segurança Pública, todas as ações, exceto a ação que corresponde à área meio do Programa, a 2272 - Gestão e Administração do Programa. No Programa Segurança do Cidadão foram escolhidas as ações 3829 - Implantação do Sistema de Integração Nacional das Informações da Justiça e Segurança Pública, 4286 - Sistema de Integração Nacional das Informações de Justiça e Segurança Pública, 7795 - Capacitação de Policiais, Instrutores Policiais e Guardas Municipais, 7797 - Reparcelamento e Modernização dos Órgãos de Segurança e 7805 - Intensificação do Policiamento em Áreas Críticas.

2.20. O período pesquisado abrangeu os últimos quatro exercícios, incluindo-se o exercício de 2004, ou seja, a pesquisa foi realizada a partir do exercício de 2001.

Aspectos orçamentários

2.21. As informações sobre a execução financeira e orçamentária das ações selecionadas do Programa Sistema Único de Segurança Pública no exercício de 2004 encontram-se na tabela 3.

Tabela 3 - Execução orçamentária e financeira por ação, 2004.

VIDE TABELA NO DOCUMENTO ORIGINAL

Fonte: Câmara dos Deputados (Banco de Dados de Acompanhamento da Execução Orçamentária e Restos a Pagar da União) - data: 22/10/04.

(1) Não inclui R\$ 50.000,00 geridos pela Secretaria Especial de Direitos Humanos, na Gestão Fundo Nacional Anti-Drogas, cuja execução orçamentária e financeira está zerada.

2.22. As informações referentes à execução orçamentária e financeira do Programa Segurança do Cidadão, nos exercícios de 2001 a 2003, encontram-se na tabela 4.

Tabela 4 - Execução orçamentária e financeira por Ação, 2001/2003

VIDE TABELA NO DOCUMENTO ORIGINAL

Fonte: Câmara dos Deputados (Banco de Dados de Acompanhamento da Execução Orçamentária e Restos a Pagar da União) - data: 24/7/04.

(1) - Gestão Tesouro.

(2) - Gestão Fundo Nacional de Segurança Pública.

2.23. O quantitativo de recursos do Fundo Nacional de Segurança Pública alocados para cada estado nos exercícios de 2001 a 2003, segundo dados da Senasp, está discriminado na tabela 5 e na figura 1. Até o momento de elaboração da tabela 5, a Senasp ainda não dispunha das informações referentes ao exercício de 2004.

Tabela 5 - Recursos do FNSP alocados aos estados, 2001/2003

VIDE TABELA NO DOCUMENTO ORIGINAL

Fonte: Senasp - Secretaria Nacional de Segurança Pública - data: 24/7/04.

Figura 1 - Recursos do FNSP alocados aos estados, 2001/2003

VIDE GRÁFICO NO DOCUMENTO ORIGINAL

Fonte: Senasp - 24/7/04.

3. Estrutura organizacional e sistemas de informação

3.1. O parágrafo 6º do artigo 144 da Constituição Federal estabelece que as polícias civis e militares subordinam-se aos governadores dos estados, do Distrito Federal e dos territórios. O parágrafo 4º do mesmo artigo apresenta as competências da polícia civil, incumbida das funções de polícia judiciária e apuração de infrações penais, exceto as militares. O parágrafo 5º estabelece que cabem às polícias militares a polícia ostensiva e a preservação da ordem pública.

3.2. O SUSP contém as seguintes ações voltadas para estrutura física e sistemas de informação: modernização organizacional das instituições do Sistema de Segurança Pública, implantação e modernização de estruturas físicas de unidades funcionais de Segurança Pública, implantação do Sistema Nacional de Gestão do Conhecimento e de Informações Criminais, reaparelhamento e modernização dos órgãos de segurança.

3.3. Considerando que a implementação de programas de segurança pública é responsabilidade do governo federal e a execução de ações para a área cabe aos estados federativos, verificou-se neste item se os recursos materiais, orçamentários, financeiros, humanos e de informações da Secretaria Nacional de Segurança Pública e das secretarias de segurança pública dos estados são suficientes e compatíveis com os objetivos traçados pelo Sistema Único de Segurança Pública.

3.4. Com base nos dados obtidos durante os trabalhos de campo, foram identificados os achados abordados a seguir, levando à conclusão de que os recursos disponíveis são insuficientes para o alcance dos objetivos do SUSP.

Recursos orçamentários e financeiros

3.5. A área de Segurança Pública não se excetua do generalizado quadro de carência de recursos existente no âmbito da administração pública. Apesar da dificuldade, pela complexidade de tal avaliação, de se realizar estimativa empírica sobre o montante ideal de recursos necessários, as informações coletadas e pesquisadas pela equipe de auditoria apontam a insuficiência de recursos

orçamentários e financeiros destinados à área de Segurança Pública. Esse problema pôde ser constatado nas várias esferas e entidades envolvidas no sistema de Segurança, tanto nos recursos próprios alocados pelos estados quanto na esfera federal, incluindo os recursos destinados ao repasse e os destinados ao funcionamento da Secretaria Nacional de Segurança Pública - Senasp.

3.6. Pronunciando-se a respeito do tema, o gestor federal classificou como insuficiente o quantitativo de recursos destinados ao Programa, e informou que, em razão das diversas demandas apresentadas pelos estados e municípios, bem como para emprego de recursos em repressão qualificada e estruturação da Força Nacional de Segurança Pública que está sendo criada, a Secretaria apresentou uma proposta orçamentária de alocação de R\$ 1,2 bilhão de reais para o Programa em 2005. Essa proposta representa um aumento de 235 % em relação aos recursos destinados ao Programa em 2004.

3.7. O gestor federal destacou ainda, no questionário encaminhado ao TCU, que “a carência de investimentos em segurança pública pelos entes federados já há alguns anos conduziu as instituições responsáveis pela manutenção da ordem pública a um verdadeiro dismantelamento, permitindo, inclusive, a cooptação de muitos agentes públicos ao crime organizado, em suas mais diversas modalidades, tais como prostituição infantil, tráfico de mulheres e crianças, tráfico de drogas e armas, corrupção, contrabando/descaminho, roubo e receptação de cargas, lavagem de dinheiro, pirataria etc”.

3.8. A complementação de recursos oriunda do Fundo Nacional de Segurança Pública - FNSP é saudada pelos gestores estaduais, que a qualificam como necessária e importante, apesar de insuficiente.

3.9. Restou ainda evidenciado, pelo depoimento dos gestores estaduais, que a insuficiência de recursos destinados pelo Programa às unidades da federação é oriunda não somente do baixo quantitativo de recursos do orçamento da União alocados ao FNSP, mas também da ineficácia dos critérios utilizados para a alocação das verbas federais, que, entre outros aspectos, não consideram devidamente elementos de ordem qualitativa nas políticas públicas estaduais.

3.10. O formato original do Programa previa a alocação dos recursos a partir de iniciativas de apresentação de projetos dos estados ou eventualmente dos municípios, visando a investimentos em suas guardas municipais. Na análise dos projetos, a Secretaria examina a capacidade de execução do estado, a contrapartida e a viabilidade do projeto.

3.11. Com o desenvolvimento do Programa, a Senasp promoveu a inclusão de indicadores, de modo a tornar mais equitativa a distribuição de recursos. Os primeiros indicadores utilizados para a distribuição de recursos foram a população, o efetivo policial e o índice de homicídios dolosos. Posteriormente foram também adotados como critério os indicadores de crimes violentos letais (além do homicídio), delitos de trânsito, área do estado, Índice de Desenvolvimento Humano - IDH estadual, concentração populacional dos grandes centros e outros crimes violentos.

3.12. No novo plano plurianual, vigente a partir de 2004, a Senasp adotou, como unidade de medida de alcance das metas planejadas, o Índice Sintético de Desempenho - ISD. Esse índice é composto por seis indicadores (I1 a I6), compreendendo as seguintes áreas: valorização e formação profissional; gestão do conhecimento; reorganização institucional; estruturação e modernização da polícia; prevenção; controle externo e participação social. O Índice contempla ainda um fator de correção, que é o resultado da razão entre o quantitativo de recursos financeiros efetivamente disponibilizados à Senasp e o quantitativo de recursos planejado. Assim, chega-se à fórmula para cálculo do ISD:

VIDE TABELA NO DOCUMENTO ORIGINAL

3.13. O primeiro indicador, referente à valorização e formação profissional, corresponde ao percentual de unidades da federação que adotaram a matriz curricular nacional proposta pela Senasp em suas academias de polícia e centros de formação. O segundo, referente à gestão do conhecimento, corresponde ao percentual de unidades da federação que alimentam o Sistema Nacional de Estatísticas de Segurança Pública e Justiça Criminal. O terceiro, referente à reorganização institucional, compreende a multiplicação de dois percentuais, o percentual de unidades da federação onde o processo de formação de policiais civis e militares ocorre de maneira integrada e o percentual de unidades da federação onde o planejamento tático e estratégico das organizações policiais civis e militares ocorre de maneira integrada. O quarto, referente à estrutura e modernização da perícia, mede o percentual de unidades da federação que alimentam o Sistema Automatizado de Identificação por Impressões Digitais - AFIS. O quinto, referente à prevenção, mede o percentual de unidades da federação que implantaram consórcios metropolitanos de prevenção da criminalidade. O último, referente ao controle externo e participação social, mede o percentual de unidades da federação que possuem ouvidoria de polícia implantada.

3.14. Além da utilização do ISD para medir a implementação das metas programadas, a Senasp pretende utilizar os critérios do Índice para a alocação de recursos aos estados.

3.15. Do exposto, pode-se concluir que a Senasp tem evoluído na adoção de critérios para promover uma distribuição de recursos mais racional e equitativa. Nenhum indicador, considerado isoladamente, fornece uma idéia precisa da situação da segurança pública ou da necessidade de recursos dos estados. Portanto, a construção de uma cesta otimizada de indicadores deve ser considerada como um trabalho em constante aperfeiçoamento, sujeito a avaliações e correções periódicas, que não prescinde da participação ativa dos entes federados beneficiários dos recursos do SUSP.

3.16. As pesquisas realizadas no âmbito deste trabalho apontam para algumas possíveis melhorias na utilização de indicadores como critérios para distribuição de recursos. Foi constatado, em auditoria da Secretaria Federal de Controle Interno - SFCI, que alguns estados encontram dificuldades

em executar a totalidade dos recursos repassados, em razão de deficiências em suas estruturas administrativas. Foi também aventado, nas entrevistas realizadas com gestores estaduais, que alguns estados, já prevendo que irão contar com recursos federais, têm intencionalmente diminuído a destinação de verbas próprias para investimento em segurança pública.

3.17. Sugere-se então dirigir à Senasp recomendação para que mantenha procedimentos de revisão periódica dos critérios adotados para alocação dos recursos do FNSP, em conjunto com as entidades federativas beneficiárias, produzindo e divulgando, em consequência de cada revisão, documento onde tais critérios deverão estar pormenorizadamente detalhados.

3.18. Como benefícios advindos dessa recomendação, espera-se que ocorra distribuição mais equilibrada dos recursos do FNSP, o que facilita o estabelecimento de padrão mínimo na qualidade dos serviços de segurança prestados à comunidade pelos estados.

Recursos materiais

3.19. Por meio das entrevistas e das visitas realizadas, constatou-se que os recursos materiais disponíveis para a Senasp e para as secretarias estaduais de segurança pública são insuficientes para a execução das ações do Sistema Único de Segurança Pública.

3.20. A análise das respostas aos questionários aplicados aos secretários estaduais de segurança pública indicou que a quantidade disponível de computadores, viaturas, equipamentos de proteção, armamentos e munição é menor que a quantidade ideal. Proporcionalmente, a maior queixa de falta de recursos materiais é com relação à munição disponível. A figura 2 mostra colete de proteção danificado e ainda em uso.

Figura 2 - Colete de proteção sem condições de uso

VIDE GRÁFICO NO DOCUMENTO ORIGINAL

Fonte: Equipe de auditoria

3.21. Durante a execução dos trabalhos, foram visitados batalhões da polícia militar e delegacias da polícia civil. Em todas as cidades visitadas (Belém/PA, Belo Horizonte/MG, Porto Alegre/RS, Recife/PE e Rio de Janeiro/RJ) havia instalações funcionando em prédios antigos que precisavam de manutenção, com mobiliário inadequado e em más condições de uso. A figura 3 ilustra a situação encontrada. Nas delegacias de Porto Alegre/RS e Belo Horizonte/MG e nas delegacias tradicionais do Rio de Janeiro/RJ não há quantidade suficiente de equipamentos de informática. Diversos servidores precisam levar computadores e impressoras particulares, além de material de expediente, para os locais de trabalho. Além disso, são utilizadas máquinas de escrever para atendimento ao público em algumas delegacias.

Figura 3 - Mobiliário inadequado para computadores

VIDE GRÁFICO NO DOCUMENTO ORIGINAL

Fonte: Equipe de Auditoria

3.22. A situação encontrada deve-se, principalmente, à insuficiência de recursos orçamentários e financeiros para a área de segurança pública. Os investimentos são feitos, basicamente, com recursos federais, oriundos do SUSP. E mesmo para custeio, as secretarias estaduais não dispõem de recursos suficientes.

3.23. A insuficiência e inadequação de equipamentos de informática acarreta morosidade no atendimento ao público que, por isso, muitas vezes, desiste de procurar as delegacias e de registrar queixas. Além disso, há subnotificação de ocorrências policiais, que pode gerar índices de criminalidade que não representam a realidade nacional. Outro efeito dessa insuficiência de recursos materiais é a insatisfação dos servidores da área com as condições de trabalho. Tudo isso leva à baixa qualidade do serviço prestado e ao descontentamento dos cidadãos com os serviços de segurança pública.

3.24. Diante das dificuldades enfrentadas pelo poder público, a sociedade, muitas vezes, contribui para minorar as deficiências de materiais e equipamentos da polícia. É comum que associações, comerciantes, profissionais liberais, isolada ou conjuntamente, façam doações de computadores, viaturas, móveis e materiais de escritório. Essa iniciativa, se por um lado contribui para melhorar as condições de trabalho na área de segurança pública, por outro lado, deve ser vista com cautela. É necessário cuidar para que a dependência de recursos provenientes da comunidade não resulte em comprometimento da atividade policial.

3.25. Apesar das dificuldades com relação a recursos materiais, foram identificadas boas práticas no que se refere a instalações e uso de material em delegacias. Em Belém/PA, tem havido reaproveitamento de munição em atividades de treinamento, conforme ilustra a figura 4.

Figura 4 - Munição reaproveitada

VIDE GRÁFICO NO DOCUMENTO ORIGINAL

Fonte: Equipe de auditoria

3.26. No Rio de Janeiro/RJ as delegacias tradicionais estão sendo substituídas por delegacias legais (figura 5). Este é um programa do governo estadual que tem por objetivo “aumentar a produtividade e a qualidade dos serviços prestados pelo policial, através do uso de tecnologia, da capacitação permanente dos recursos humanos e da reestruturação dos métodos e processo de trabalho, para proporcionar um atendimento adequado e eficiente para a população.” Atualmente, metade das delegacias do estado são delegacias legais.

Figura 5 - Delegacia Legal/Rio de Janeiro

VIDE GRÁFICO NO DOCUMENTO ORIGINAL

Fonte: Equipe de Auditoria

3.27. Outra iniciativa que melhora o atendimento à população é a criação e instalação de delegacias especializadas. Pode-se citar a delegacia de atendimento à criança e ao adolescente e a

delegacia de atendimento à mulher, já presentes em diversos estados. Durante a execução dos trabalhos de auditoria, foram visitadas a delegacia de atendimento ao idoso, em Porto Alegre/RS e a delegacia do meio ambiente, em Belém/PA.

3.28. Diante da insuficiência de recursos materiais existente nos estados, considera-se pertinente recomendar à Senasp que defina, em conjunto com os estados, requisitos mínimos e ideais para o funcionamento de unidades policiais. Além disso, propõe-se recomendar, também, que a Senasp firme convênios com outros órgãos (como a Receita Federal, por exemplo) para o recebimento de doações de materiais e equipamentos, que seriam destinados às secretarias estaduais de segurança pública. Espera-se que a adoção dessas medidas resulte em maior efetividade das ações de segurança pública e que haja disponibilidade de recursos materiais conforme as reais necessidades.

3.29. Deve-se ressaltar que investimentos em recursos materiais são necessários, mas não são suficientes para combater o crime. Estudos baseados em dados estatísticos mostram que a criminalidade se mantém elevada em estados que direcionaram suas estratégias apenas para aquisição de equipamentos e políticas de caráter repressivo. É fundamental investir em formação e prevenção.

Recursos humanos

3.30. Assim como os recursos financeiros, orçamentários e materiais, os recursos humanos disponíveis para a Senasp e para as secretarias estaduais de segurança pública também são insuficientes para a consecução dos objetivos do Sistema Único de Segurança Pública.

3.31. Segundo os entrevistados durante a execução da auditoria, o efetivo policial não tem aumentado na mesma proporção da população. Em alguns estados, o efetivo é o mesmo desde a década de 70. A título de exemplo, a polícia civil do Rio Grande do Sul conta com 6 mil policiais. Segundo o chefe, a necessidade é de 10 mil. A corregedoria da Brigada Militar do Rio Grande do Sul conta com 47 funcionários, quando o ideal seriam 97.

3.32. Essa deficiência de recursos humanos pode sobrecarregar os profissionais da área, causando insatisfação com as condições de trabalho, além de comprometer a qualidade do serviço prestado à sociedade.

3.33. No nível federal, a situação não é diferente. Conforme informações obtidas junto aos gestores federais, a Senasp conta com 104 servidores e precisaria, de, no mínimo, mais vinte, para implementar as políticas públicas vinculadas ao Sistema Único de Segurança Pública e realizar fiscalizações. Com isso, há sobrecarga de trabalho e deficiências na fiscalização da execução de convênios, programas sociais de prevenção à criminalidade e projetos especiais. A situação agrava-se pelo fato de que não há quadro de carreira próprio para a Secretaria. Assim como as deficiências encontradas em outras áreas, a principal causa da insuficiência de recursos humanos é a falta de recursos financeiros

3.34. Alguns entrevistados, principalmente do Ministério Público, disseram que haveria possibilidade de aperfeiçoar a alocação dos recursos humanos disponíveis nos estados, diminuindo a quantidade de policiais em plantões e realocando funcionários de atividades administrativas para atividades finalísticas.

3.35. A atuação integrada entre as polícias civil e militar é outra iniciativa importante para contornar a falta de recursos humanos. Exemplos dessa atuação ocorrem nos seguintes órgãos: Centro Integrado de Operações - CIOP/PA, Centro Estratégico Integrado - CEI/PA, Centro Integrado de Operações de Defesa Social - CIODS/PE, Centro Integrado de Operações de Segurança Pública - CIOSP/RS e Áreas Integradas de Segurança Pública - AISP/MG e AISP/RJ.

3.36. Também ajuda no melhor aproveitamento de recursos humanos a implantação e operação de delegacias virtuais. Por meio delas, é possível registrar extravio, furto e roubo de documentos e celulares pela Internet, além de obter informações sobre boletins de ocorrência. Dos estados visitados, Pará, Pernambuco, Rio de Janeiro e Rio Grande do Sul dispõem dessa modalidade de atendimento.

3.37. Visando contribuir para a redução da deficiência de recursos humanos na área de segurança pública e conseqüente melhoria da qualidade dos serviços prestados à comunidade, considera-se pertinente recomendar à Senasp que:

a) solicite aos estados que otimizem a distribuição de recursos humanos na área de segurança pública para aumentar a quantidade de policiais atuando em atividades finalísticas;

b) avalie a possibilidade de manter em atividade policiais que sofreram acidentes de trabalho, aproveitando-os em funções compatíveis com suas limitações.

3.38. Visando reduzir a insuficiência de recursos humanos no nível federal, considera-se pertinente propor à Secretaria Executiva do Ministério da Justiça que dote a Secretaria Nacional de Segurança Pública - Senasp de recursos humanos e materiais suficientes para a realização de suas atribuições.

Uso dos sistemas de informação federais

3.39. Foi constatado que a implantação e a utilização dos sistemas de informação federais da área de Segurança Pública ainda encontram obstáculos nos estados. Cabe acrescentar que, no que diz respeito à utilização de sistemas informatizados, a situação é bastante variada nas diferentes unidades da federação. Alguns estados, como é o caso do Rio Grande do Sul e de São Paulo, já possuem uma base consolidada de sistemas próprios, enquanto outros ainda estão em fase inicial de implantação de sistemas.

3.40. O Governo Federal é gestor de três sistemas informatizados de interesse para a área de segurança: o Sistema Nacional de Integração de Informações em Justiça e Segurança Pública - Infoseg e o Sistema de Avaliação e Controle da Criminalidade em Ambiente Urbano - Terracrime,

cujas gestões estão sob a responsabilidade da Senasp, e o Sistema Automatizado de Identificação por Impressões Digitais - AFIS, de responsabilidade da Polícia Federal.

3.41. O Infoseg congrega, em três subsistemas próprios de âmbito nacional, diversas informações de interesse das polícias: os sistemas Renavam, que é o Registro Nacional de Veículos Automotores; o Sinarm, Sistema Nacional de Armas, que contém informações a respeito de armas registradas, e o Sigma, Sistema de Gerenciamento Militar de Armas, que contém informações a respeito de armas de uso exclusivo das Forças Armadas. Além dos sistemas citados, integram o Infoseg informações oriundas de sistemas informatizados estaduais a respeito de mandados de prisão, inquéritos policiais, processos judiciais e cadastros criminais.

3.42. O Infoseg não pode tecnicamente ser considerado um banco de dados, pois ele integra e concentra informações oriundas de outros sistemas já existentes, provendo um front-end, ou seja, um modo de acesso comum para esses sistemas. Por exemplo, quando se consultam informações detalhadas sobre um veículo, o Infoseg repassa essa consulta para o Renavam. O Renavam responde com dados de seu cadastro à consulta, e em seguida o Infoseg apresenta de modo formatado esses dados. O mesmo processo ocorre para as demais bases de dados nacionais e estaduais integrantes do Infoseg. Algumas bases de dados estaduais ainda não permitem a consulta on-line. Nesse caso a resposta é remetida posteriormente ao usuário em seu endereço de correio eletrônico.

3.43. O Infoseg é atualmente o sistema mais disseminado. Por intermédio de convênios celebrados com a Senasp, todos os estados se comprometeram a adotar e manter o sistema, sob pena de não mais receber recursos do SUSP. Também utilizam o sistema a Polícia Federal, a Polícia Rodoviária Federal e o Ministério da Defesa.

3.44. Estima-se que a boa disseminação do sistema ocorreu porque, além da obrigatoriedade contratual de sua adoção pelos estados, ele é um sistema de implantação relativamente barata e de acesso simples, podendo ser utilizado pela Web, sem requerer a instalação de programas no computador do usuário, e que não obriga os estados a abrir mão dos sistemas informatizados que já possuem.

3.45. É oportuno acrescentar que, na fase de planejamento deste trabalho foram solicitadas senhas de acesso para que os integrantes da equipe de auditoria pudessem realizar avaliação mais aprofundada do Infoseg. Apesar de, à época da solicitação, a Senasp não apresentar objeções a esse acesso, as senhas não foram concedidas, ocorrência que pode ser classificada como limitação aos trabalhos de auditoria.

3.46. Também compõe o Infoseg o Sistema Nacional de Estatísticas de Segurança Pública e Justiça Criminal, criado para coletar informações referentes às atividades desenvolvidas nas áreas de segurança pública e justiça criminal e os recursos disponíveis para a realização destas atividades. O Sistema é formado por seis módulos: Ocorrências Criminais e Atividades Policiais, Cadastro Nacional

de Mortes Violentas, Controle da Ação Policial, Fluxo do Sistema de Justiça Criminal, Pesquisa Nacional de Vitimização e Perfil das Organizações Policiais.

3.47. Conforme o Relatório de Atividades da Coordenação Geral de Pesquisa da Senasp de 2003/2004, o trabalho de implantação do Sistema Nacional de Estatísticas de Segurança Pública e Justiça Criminal iniciou em março de 2003. Em dezembro foi feito o lançamento do primeiro módulo do Sistema - Ocorrências Criminais e Atividades de Polícia (Polícia Civil), cuja implantação foi concluída em março de 2004, com a distribuição do material de implantação para todas as polícias civis.

3.48. O Afis é um sistema para identificação e cadastro dactiloscópicos. Atualmente é utilizado pela Polícia Federal na identificação de pessoas com antecedentes criminais e de estrangeiros residentes no país.

3.49. No início do ano de 2004 a Senasp apresentou aos estados, em parceria com a Polícia Federal, a possibilidade da integração dos sistemas de informação criminal e do sistema de identificação criminal por impressões digitais. A idéia foi bem aceita pelos estados, consubstanciando-se em documento, por meio do qual os responsáveis pelos institutos de identificação estaduais apresentaram proposta de assinatura de convênios entre a Senasp, a Polícia Federal e suas respectivas entidades federativas.

3.50. No momento, a Senasp está finalizando as adequações jurídicas para a aquisição dos bens e serviços para a implantação do Afis. Alguns estados já se adiantaram e estão em fase de aquisição ou já adquiriram o mesmo produto para aumento da capacidade de integração entre o sítio central de processamento e os locais de utilização, mediante a obtenção de estações de consulta adicionais àquelas a serem disponibilizadas pela Senasp. A Secretaria espera que até meados de 2005 todos os estados já estejam integrados. Encontram-se em fase de preparação para digitalização em massa os acervos criminais dos estados do Rio Grande do Sul, São Paulo e Tocantins. Até novembro de 2004, foram inseridas no sistema central aproximadamente um milhão e setecentas mil fichas de criminosos.

3.51. A Senasp pretende futuramente utilizar o Afis para a montagem de um cadastro eletrônico de registro civil, nacionalmente unificado, denominado Sistema de Registro Civil Único - RIC. Para tanto, planeja encaminhar até o final do ano, ao Ministro da Justiça, o projeto básico dessa integração entre todos os registros civis do País. No entendimento dos técnicos da Secretaria, esse novo sistema evitará o cometimento de uma série de fraudes atualmente perpetradas contra o sistema bancário, a previdência social e a área da saúde.

3.52. Ao contrário do Infoseg, o Afis necessita para sua implantação de expressivo aporte de recursos, a ser destinado à compra do software, de equipamentos de identificação e de informática. Por esse motivo, estima-se que os estados terão maior dificuldade em sua implantação, necessitando,

na maioria dos casos, de intensivo apoio técnico da Senasp e da Polícia Federal, bem como de aportes de recursos do Fundo Nacional de Segurança Pública - FNSP.

3.53. O Terracrime é um sistema de georrefenciamento, que objetiva prover aos gestores da área de segurança pública informações estatísticas sobre a distribuição de ocorrências criminais nos logradouros de áreas urbanas. Assim, as polícias poderiam contar com valiosas informações para o planejamento do policiamento preventivo e repressivo, racionalizando a alocação de recursos.

3.54. O Terracrime foi originalmente desenvolvido, em plataforma de software livre, pelo Laboratório de Estatística Espacial da Universidade Federal de Minas Gerais. Embora a Senasp contasse com um planejamento para a implantação nacional do sistema até o fim do primeiro semestre de 2004, o Terracrime está em utilização experimental apenas na cidade de Porto Alegre/RS.

3.55. O sistema tem encontrado resistência a sua implantação em vários estados, que nele apontam deficiências de caráter técnico. Ressalte-se que alguns estados, como é o caso do Pará e do Rio de Janeiro, utilizam sistemas próprios de georreferenciamento, que consideram tecnologicamente mais avançados que o Terracrime.

3.56. Do exposto, exsurge a necessidade de maior aprofundamento na análise das características e deficiências técnicas dos sistemas informatizados, que foge ao escopo deste trabalho, para que seja possível avaliar com mais precisão as dificuldades de implantação enfrentadas pela Senasp e pelos estados. Nesse sentido, entende-se pertinente determinar à Secretaria Adjunta de Fiscalização do TCU que verifique a conveniência de incluir, nos próximos planos de fiscalização, auditorias a serem realizadas pela Diretoria Técnica de Auditoria de Tecnologia da Informação nos sistemas informatizados Infoseg, Afis e Terracrime.

3.57. Paralelamente, como recomendação à Senasp, propõe-se que essa Secretaria realize estudo para verificar as dificuldades enfrentadas pelos estados na implantação e utilização dos sistemas informatizados federais da área de segurança pública.

3.58. Finalmente, não se pode olvidar que a implantação de sistemas, notadamente aqueles que demandam maior estrutura de informática, pode ser realizada com menor custo utilizando-se, sempre que possível, a estrutura de tecnologia de informação já disponível em outros órgãos da administração pública. As secretarias estaduais responsáveis pela segurança pública poderiam, por exemplo, utilizar a estrutura de rede de outras secretarias ou de entidades públicas de outras esferas. Tomando-se o devido cuidado com as informações sigilosas que trafegariam na rede, isto é, implantando-se um esquema de Virtual Private Network com criptografia de informações, seria possível a utilização compartilhada dessa estrutura de rede.

3.59. Outros exemplos de possível compartilhamento são a integração de redes, informações e sistemas entre as polícias civil e militar dos estados e a utilização pelas polícias de bases de dados cartográficas já existentes em outras instituições, para sistemas georreferenciados.

3.60. Assim, propõe-se à Senasp verificar as possibilidades de utilização da infra-estrutura de informática já existente nos estados para a implantação dos sistemas informatizados de segurança pública de âmbito nacional, com vistas a assinatura de convênios entre a Senasp, os estados e outras entidades da administração pública para a utilização dessa infra-estrutura.

3.61. Como benefícios diretos da adoção das recomendações propostas espera-se melhor aproveitamento dos recursos destinados à implantação e operação dos sistemas federais e maior integração operacional entre o Governo Federal e os estados, com melhor gerenciamento das informações afetas a cada esfera governamental. Indiretamente, espera-se maior celeridade nas tarefas de planejamento e investigação policiais, o que resulta em melhor qualidade dos serviços de segurança pública.

Condições de trabalho

3.62. As pesquisas feitas por meio de questionários indicaram que a grande maioria dos policiais não está satisfeita com as condições de trabalho que executam.

3.63. Durante a auditoria, foram analisados 195 questionários aplicados a policiais. Declararam-se insatisfeitos com suas condições de trabalho 70,9% deles. A mesma pergunta foi feita a delegados e policiais militares graduados e, como resposta, obteve-se que 56% deles estão insatisfeitos com suas condições de trabalho. As melhorias de condição de trabalho mais solicitadas foram com relação a salários, apoio psicológico e armamentos em maior quantidade ou mais modernos. Dos policiais entrevistados, 68,3% não se sentem valorizados como profissionais. Há muitas reclamações com relação à falta de reconhecimento por parte dos superiores hierárquicos.

3.64. Os salários e planos de carreira dos policiais civis e militares variam bastante de um estado para outro. Não foi possível realizar comparação entre todos os estados, devido à baixa taxa de retorno dos questionários enviados. Entretanto, a análise dos dados recebidos permitiu identificar diferenças de até 107% no salário de policiais com o mesmo cargo ou patente, em diferentes estados brasileiros.

3.65. Perguntou-se aos policiais, delegados e comandantes de batalhão quais as principais vantagens de ser policial. A tabela 6 apresenta as respostas mais frequentes. O total não corresponde à quantidade de questionários aplicados porque alguns não responderam à pergunta e outros deram várias respostas.

Tabela 6 - Principais vantagens de ser policial

Vantagem de ser policial Quantidade

Poder servir ao próximo, aos menos favorecidos e à sociedade em geral 55

Nenhuma 47

Estabilidade no emprego e plano de saúde 40

Ser representante da lei 28

Vocação e gosto pela profissão 23

Fonte: Questionários aplicados pela equipe de auditoria

3.66. Percebe-se que a quantidade de policiais que não vêem vantagens na profissão, ou que se interessam apenas pela estabilidade do emprego é maior que o número de entrevistados que tem vocação ou que trabalha para servir à sociedade. Os efeitos dessa insatisfação são a baixa auto-estima dos policiais, resultando em baixa qualidade do serviço prestado, e a insatisfação da sociedade com os serviços de segurança pública.

3.67. Foram identificadas boas práticas que visam melhorar as condições de trabalho dos policiais: Departamento de recursos humanos com área de apoio psicossocial em Minas Gerais, Serviço de atendimento psicológico na Academia de polícia civil no Rio Grande do Sul, Centro de valorização do servidor no Pará, Associação dos Policiais Militares Deficientes em São Paulo, encontros comunitários no Pará, Rio de Janeiro e Rio Grande do Sul.

3.68. Esses encontros comunitários reúnem representantes da polícia e da sociedade e têm por objetivo atender às solicitações da população ou encaminhar seu pedidos às entidades competentes. É comum reclamações que não são da alçada da polícia, como, por exemplo, falta de iluminação ou de pavimentação de ruas. Em alguns estados, os participantes do encontro acompanham os policiais em suas atividades, para conhecer de perto a realidade do trabalho e para, de acordo com sua atuação profissional, colaborar, quando necessário.

3.69. Entende-se pertinente recomendar à Senasp que desenvolva, em conjunto com os estados, programas que propiciem aumento da auto-estima dos policiais e incremente ações que aproximem a polícia da comunidade.

3.70. Com a adoção dessas medidas, espera-se melhoria da satisfação dos policiais com as condições de trabalho, melhor qualidade dos serviços de segurança pública prestados à comunidade e maior efetividade das ações de segurança pública.

Depósito e cadastro de objetos apreendidos

3.71. Representantes do Ministério Público do Rio Grande do Sul relataram a inexistência de depósitos próprios e de cadastro para objetos apreendidos pelas polícias. Essa informação foi confirmada nas visitas realizadas nos estados, nas quais foi observado que os materiais apreendidos em ações policiais ficam armazenados de modo precário, geralmente nas próprias delegacias. Dessa inexistência resulta grande dificuldade da população em localizar e recuperar objetos roubados e abre possibilidade para o extravio desses objetos.

3.72. Outro problema relacionado aos objetos apreendidos é a inexistência de procedimento padronizado para a polícia desembaraçar-se desses bens, caso o dono não seja encontrado. Poderiam ser regulamentados leilões desses objetos, a exemplo dos leilões de bens apreendidos realizados pela Receita Federal, cuja receita poderia reverter em benefício das polícias. A

incorporação ao patrimônio ou doação a outras entidades públicas ou assistenciais seria outra possível solução para o problema.

3.73. Assim, propõem-se as seguintes recomendações à Senasp, para que oriente as secretarias estaduais responsáveis pela área da segurança pública a adotar as seguintes providências:

- a) criar depósito próprio e cadastro de objetos apreendidos em ações policiais;
- b) criar procedimento para o desfazimento ou a incorporação de objetos apreendidos em ações policiais, que não tenham sido reclamados e cujo dono não puder ser identificado, apontando como sugestão a realização de leilão ou a doação para outras entidades públicas ou assistenciais.

3.74. Como benefícios advindos dessas recomendações espera-se que haja maior controle dos objetos apreendidos pelas polícias, resultando em melhoria dos serviços de segurança pública prestados à sociedade.

4. Ações de formação de policiais promotores de direitos humanos

4.1. Neste capítulo, pretendeu-se verificar se as ações de capacitação no âmbito do Sistema Único de Segurança Pública podem contribuir efetivamente para a formação de policiais promotores de direitos humanos.

4.2. Na persecução de seus objetivos, o SUSP possui ações que objetivam formação e capacitação de policiais, assim estabelecidas no Orçamento 2004 da União: Sistema Integrado de Formação e Valorização do Profissional e Modernização Organizacional das Instituições do Sistema de Segurança Pública. Sendo assim, a Senasp pode atuar como órgão indutor de ações de capacitação a serem realizadas por meio de convênios e também como órgão normatizador de parâmetros nacionais.

4.3. No que diz respeito à questão da formação de policiais promotores de direitos humanos, os achados de auditoria permitem afirmar que os estados oferecem poucas ações de capacitação e alguns ainda carecem de planos para tais ações. Isso demonstra a falta de priorização para a questão por parte dos estados. Também foi constatada a pouca efetividade dessas capacitações e ausência de avaliação sistemática de seu impacto. Os estados ressaltaram a importância da atuação da Senasp na área de formação e capacitação. Isso evidencia a necessidade de que o governo federal continue concentrando esforços nessas ações.

4.4. O relatório da relatora especial das Nações Unidas sobre Execuções Sumárias, Arbitrárias e Extrajudiciais, Asma Jahangir, divulgado em fevereiro de 2004, sobre sua missão no Brasil, feita no período de 16/09 a 08/10/2003, propõe, dentre outras recomendações, que a qualidade das ações de capacitação policial seja regularmente incrementada e inclua componente de direitos humanos, além de conscientização de que o uso da força letal deve ser o último recurso utilizado para a proteção da vida.

Quantidade de ações de capacitação

4.5. As ações de capacitação, no âmbito do Sistema Único de Segurança Pública, tanto as promovidas pela Senasp quanto as oferecidos pelos estados, interferem na formação dos policiais como agentes promotores de direitos humanos. Dos policiais entrevistados, 86,9% afirmaram que os cursos são importantes para a sua formação.

4.6. Entretanto, a análise dos questionários aplicados demonstra que há poucas ações de capacitação oferecidas aos policiais pelos estados. A tabela 7 indica o percentual de entrevistados que não recebeu capacitação, nas áreas especificadas, entre 2001 e 2004. Houve relatos de que alguns policiais fazem o curso de formação e só retornam à academia após 15 ou 20 anos de serviço. Deste modo, acaba sendo fortalecida no policial a visão prática, “da rua”.

Tabela 7 - Capacitações entre 2001 e 2004

Ação de capacitação Percentual de entrevistados que não recebeu capacitação entre 2001 e 2004

Direitos Humanos 47,2

Tiro 50,3

Uso de armamento não letal 81,9

Uso de armamento letal 73,9

Informática 68,8

Noções de direito 67,8

Investigação policial 73,9

Técnicas de abordagem 62,3

Conduta em situações de risco 74,4

Mediação e administração de conflitos 82,9

Ações de polícia preventiva 74,9

Noções de perícia policial 81,9

Fonte: Questionários aplicados pela equipe de auditoria

4.7. Percebeu-se, em alguns casos, carência de planejamento das atividades de capacitação na polícia civil. Segundo 61,5% dos delegados e 60% dos chefes de polícia, as ações de capacitação são oferecidas eventualmente. Na polícia militar, a informação é diferente: 100% dos comandantes gerais e 75% dos comandantes de batalhão entrevistados disseram que há plano de reciclagem periódica para seus policiais.

4.8. Um dos fatores apontados para a atual insuficiência de ações de capacitação foi a visão ainda recente das polícias no que diz respeito à importância da continuidade e do caráter permanentes dessas ações. Persiste, para algumas pessoas, a idéia de que o conteúdo do curso de formação não é importante, e sim o que se aprende na prática.

4.9. A insuficiência de ações de capacitação prejudica a adequada atuação dos policiais nas questões de segurança pública, principalmente em situações de risco, o que pode comprometer o atendimento à sociedade.

4.10. Outra consequência da insuficiência de ações de capacitação para os profissionais de segurança pública é a possibilidade de uso indevido da força por parte dos policiais e possíveis violações de direitos humanos daqueles que sofrem ação policial.

4.11. Como boas práticas quanto à capacitação de policiais, pode-se citar o Instituto de Estudos de Segurança Pública - IESP/PA, módulo integrado para a polícia militar, polícia civil e corpo de bombeiros. Tem capacidade para atender 1.250 alunos simultaneamente. Essas três forças policiais revezam-se bianualmente na administração do Instituto. Ainda nesse sentido, pode-se citar o Programa Integrado de Educação Policial à Distância - PIEPAD, desenvolvido pelo IESP e que atualmente está inserido no projeto de cooperação com a Senasp. Outra boa prática encontrada foi a experiência do Rio de Janeiro na realização de convênios com a Cruz Vermelha para o treinamento com armamento não letal.

4.12. No nível federal, cabe destacar que a Senasp vem promovendo programas para formação de lideranças policiais nas áreas de direitos humanos, cidadania e gestão.

4.13. Desse modo, sugere-se recomendar à Senasp que:

a) desenvolva, em conjunto com os estados, planos anuais de capacitação de policiais e cursos e seminários voltados à área de Direitos Humanos;

b) realize estudo, em conjunto com as secretarias estaduais de segurança pública, para identificar as necessidades de capacitação dos policiais, contemplando-as no plano de capacitação a ser desenvolvido;

c) busque priorizar, nas ações de capacitação, os policiais que atuam diretamente em contato com a comunidade e aqueles com liderança direta sobre estes policiais;

d) amplie, de maneira sistêmica, a oferta de formação em direitos humanos para os policiais.

4.14. Com a implementação das recomendações propostas nas áreas de formação e capacitação espera-se maior estímulo aos policiais quanto à profissão e conseqüente ganho de estima. Outro benefício esperado é a melhoria na qualidade do ambiente de atendimento por parte dos policiais, além da otimização de recursos e maior conhecimento das realidades entre as polícias, o que pode favorecer o processo de aperfeiçoamento das forças policiais. Espera-se também que sejam oferecidas ações de capacitação para as forças policiais no Brasil de acordo com as demandas necessárias.

Efetividade das ações de capacitação

4.15. Constatou-se a pouca efetividade das ações de capacitação atualmente oferecidas pelos estados. Nas entrevistas e nos questionários aplicados pela equipe, 50,3% dos policiais civis e militares afirmaram que os cursos recebidos não foram suficientes para melhoria do seu desempenho no trabalho e 17,1% não responderam à questão.

4.16. Com relação à área de Direitos Humanos, a situação é diferente. Para 95% dos policiais entrevistados, os cursos recebidos sobre Direitos Humanos foram ótimos ou bons. Entretanto, ainda é necessário ampliar a oferta de cursos sobre o tema. Apenas metade dos entrevistados recebeu capacitação nessa área.

4.17. Como boa prática deve-se registrar o início da Jornada Nacional de Direitos Humanos em Segurança Pública, oferecida pela Senasp para os policiais estaduais. Os primeiros seminários integrados aconteceram no Recife, em novembro/2004.

4.18. Assim, sugere-se recomendar à Senasp que promova levantamento junto às secretarias estaduais de segurança pública acerca dos cursos atualmente oferecidos e das reais necessidades de capacitação dos policiais.

4.19. Sugere-se, ainda, recomendação no sentido de que a Senasp busque promover parcerias com entidades nacionais e internacionais que atuem em formação e capacitação na área de direitos humanos, a exemplo da Cruz Vermelha, Anistia Internacional, União Européia e Centro de Assessoramento a Programas de Educação para a Cidadania - CAPEC, a fim de que tais experiências possam ser usadas na formação das polícias brasileiras.

4.20. Com a implantação dessas recomendações espera-se o oferecimento de cursos de capacitação mais voltados às reais necessidades dos policiais, o que contribuirá para a maior efetividade desses cursos, em benefício da sociedade.

Avaliações de impacto das ações de capacitação

4.21. Foi constatado que os estados têm dificuldade em realizar avaliação sistemática de impacto das ações de capacitação oferecidas. Nos questionários aplicados, 67% dos entrevistados (chefes da polícia civil e comandantes da polícia militar) apontaram a inexistência de avaliações de impacto em relação às ações de capacitação oferecidas. Isso decorre, em parte, da dificuldade no desenvolvimento de instrumentos adequados de avaliação.

4.22. Como efeito dessa ausência de avaliações, tem-se o desconhecimento acerca do alcance dos objetivos das ações de capacitação e da melhoria do desempenho dos profissionais de segurança pública.

4.23. Visando avaliar adequadamente as ações de capacitação oferecidas e corrigir eventuais falhas, propõe-se recomendar à Senasp que considere como critério para a aprovação de projetos financiados pelo Fundo Nacional de Segurança Pública a realização de avaliações de impacto

das ações de capacitação realizadas, estabelecendo, em conjunto com os estados, o modelo de avaliação a ser adotado.

5. Mecanismos de controle social

5.1. O fortalecimento dos mecanismos de controle dos estados sobre a ação policial é uma das áreas prioritárias de atuação do SUSP. Nesse cenário surgem as ouvidorias e corregedorias. As ouvidorias são instituídas pelos estados para receber reclamações da população e identificar abusos. As corregedorias têm por função a fiscalização dos atos dos policiais civis e militares. Além disso, a Constituição Federal estabelece, em seu art. 129, inciso VII, que é função institucional do Ministério Público exercer o controle externo da atividade policial, na forma da lei complementar.

5.2. Considerando que tais mecanismos constituem-se em instrumentos relevantes no controle da violência policial, verificou-se em que medida eles contribuem para a redução das violações de direitos humanos nas atividades de combate ao crime.

5.3. As informações obtidas durante a execução dos trabalhos demonstraram que as condições de trabalho de ouvidorias e corregedorias são deficientes. Essas instituições carecem de autonomia, regulamentação adequada, quadro próprio de funcionários e recursos materiais. Por isso, sua contribuição efetiva para a redução das violações de direitos humanos nas atividades de combate ao crime poderia ser maior.

Condições de trabalho das ouvidorias e corregedorias

5.4. As corregedorias e ouvidorias são consideradas os principais mecanismos visando reduzir a violência cometida por policiais. Entretanto, verificou-se nas entrevistas, visitas e respostas dos questionários que estas instituições funcionam em condições de trabalho deficientes.

5.5. Os recursos humanos não são suficientes para o desempenho de suas funções e os funcionários existentes, em geral, não participam de programas de capacitação específicos para a área. Constatou-se, ainda, que a legislação disciplinadora do funcionamento destas instituições não dispõe sobre quadro próprio de funcionários.

5.6. Em relação às corregedorias, foram abordadas a falta de interesse e de incentivo funcional para o desempenho das atividades de correição, que não são bem vistas pelos policiais.

5.7. Os recursos materiais e a localização também dificultam o funcionamento das ouvidorias e corregedorias. Faltam computadores, redes, material de investigação, carros, salas para ouvir os depoimentos, salas de reconhecimento, máquinas copiadoras, aparelhos de ar condicionado. Nas corregedorias, alguns servidores precisam levar equipamentos de informática particulares para os locais de trabalho.

5.8. Apesar de a maioria das ouvidorias e corregedorias não estar localizada no mesmo espaço físico em que funcionam as respectivas secretarias de segurança pública ou delegacias, observou-se, nos trabalhos de campo, que as instalações são inadequadas e precárias.

5.9. A ausência de sistemas informatizados de registro de dados também evidencia a fragilidade do funcionamento das ouvidorias e corregedorias, pois dificulta o armazenamento de dados, elaboração de estatísticas e acompanhamento das denúncias. As corregedorias da Polícia Militar do Acre, Minas Gerais, Pará e Rio Grande do Sul, a Corregedoria da Polícia Civil de Minas Gerais, a Corregedoria Geral de

Pernambuco e as ouvidorias de Minas Gerais, Pará, Pernambuco e São Paulo possuem sistema informatizado.

5.10. O já citado relatório da relatora especial das Nações Unidas sobre Execuções Sumárias, Arbitrárias e Extrajudiciais sugere, dentre outras recomendações, que as ouvidorias sejam reforçadas, o mandato do ouvidor seja aumentado e seus relatórios anuais sejam apresentados aos correspondentes poderes legislativos para discussão.

5.11. Recomenda, também, que o Governo Brasileiro mantenha base de dados compreensível sobre violações de direitos humanos atribuídas a membros das forças da lei. Esta recomendação comprova a necessidade de dotar as ouvidorias e corregedorias de equipamentos de informática e sistemas que consolidem dados estatísticos, a fim de nortear as políticas de segurança a serem traçadas pelos estados e pelo Governo Federal.

5.12. O principal fator para as condições deficientes de trabalho é a falta de autonomia orçamentária, financeira e funcional. As ouvidorias e corregedorias ficam condicionadas ao repasse de recursos das secretarias estaduais de segurança pública, que priorizam o aparelhamento da polícia. A autonomia e independência das ouvidorias e corregedorias representam o exercício de suas funções sem as pressões corporativistas ou hierárquicas.

5.13. Verificou-se nas entrevistas e nas respostas dos questionários que 44% dos secretários estaduais de segurança pública consideram que os recursos financeiros disponibilizados para as ouvidorias não são suficientes para o adequado desenvolvimento dos seus trabalhos.

5.14. As condições deficientes das ouvidorias comprometem os trabalhos realizados, ocasionando deficiência nas operações de triagem e no encaminhamento das denúncias. No caso das corregedorias, as condições de trabalho acarretam acúmulo de processos e morosidade na apuração das denúncias.

5.15. Destaca-se que, por meio do Decreto Presidencial, de 01/06/1999, foi criado o Fórum Nacional de Ouvidores de Polícia, no âmbito da Secretaria de Estado dos Direitos Humanos, atual Secretaria Especial dos Direitos Humanos. A finalidade deste Fórum, que têm, no mínimo, duas reuniões anuais, é oferecer sugestões voltadas para o aperfeiçoamento institucional dos órgãos policiais, no que diz respeito à promoção e à proteção dos direitos humanos, e estimular a criação de novas ouvidorias de polícia.

5.16. Nos encontros do Fórum Nacional estão sendo discutidas e recomendadas ações para melhor estruturar as ouvidorias, entretanto, verifica-se que o estabelecimento destas instituições de controle é um processo que ainda não foi concluído.

5.17. Quanto às corregedorias, a divulgação insuficiente dos seus trabalhos, a falta de incentivos funcionais e a falta de conscientização dos policiais com relação à importância dos órgãos de correição tem provocado o desestímulo para trabalhar no setor, dificuldade de compor equipes de trabalho e discriminação dos funcionários por parte dos colegas. Verificou-se que, em Minas Gerais, o investigador do processo é identificado apenas por número, a fim de evitar que o policial que está sendo investigado tome conhecimento de quem o está investigando.

5.18. Sugere-se recomendar que a Senasp:

a) elabore e proponha, em conjunto com os estados, mecanismos de aperfeiçoamento da atuação das ouvidorias e corregedorias das polícias estaduais, relativos a estrutura organizacional, recursos humanos e financeiros e padrões de funcionamento;

b) pontue positivamente, quando dos critérios para distribuição dos recursos do Fundo Nacional de Segurança Pública, os estados que apóiam as estruturas de suas ouvidorias e corregedorias de Polícia;

c) em articulação com os estados, defina formas de divulgação das ações das corregedorias, de modo a esclarecer aos policiais o trabalho e a importância destas instituições, com o objetivo de reduzir desconfiâncias e resistências.

5.19. Essas iniciativas poderão contribuir para maior autonomia das ouvidorias e corregedorias, com a conseqüente melhoria das condições de trabalho, o aumento da credibilidade e o fortalecimento da imagem destas organizações junto à sociedade. Além disso, propiciarão maior controle das atividades policiais.

Conhecimento das ações das ouvidorias e corregedorias

5.20. Das entrevistas, visitas e respostas dos questionários verificou-se que 40,2% dos policiais entrevistados disseram não conhecer a atuação das ouvidorias. Além disso, os ouvidores e corregedores entrevistados admitem que a sociedade conhece pouco os seus trabalhos.

5.21. O desconhecimento deve-se à divulgação insuficiente das ações das ouvidorias e corregedorias e à resistência ao papel das ouvidorias por parte dos policiais. Existe uma percepção de que a ouvidoria é contra a polícia e quer denegrir a imagem do policial.

5.22. Por conta destes fatores, os policiais não consideram importante o trabalho das ouvidorias e a sociedade, por sua vez, não denuncia por desconhecer os mecanismos de controle das atividades policiais.

5.23. Alguns estados desenvolveram boas práticas para a divulgação das ouvidorias. No Rio de Janeiro são divulgados nos contracheques dos servidores do estado os números de telefone da

ouvidoria. Durante conflitos entre facções criminosas, em abril de 2004, a ouvidoria deslocou-se para a favela da Rocinha e lá permaneceu por mais de um mês. Em Minas Gerais, a ouvidoria desenvolve trabalho preventivo e educativo junto aos policiais. Ainda em Minas, estão sendo implantados, com recursos do SUSP, núcleos de ouvidoria no interior do estado.

5.24. Para que a sociedade, incluindo os policiais, tenha conhecimento das ações, finalidade e importância das ouvidorias e das corregedorias, propõe-se recomendar à Senasp que defina formas de divulgação do papel e das ações destas instituições.

5.25. Espera-se que a implementação dessa recomendação proporcione aumento da credibilidade e o fortalecimento da imagem destas organizações junto à sociedade. Uma divulgação eficiente e eficaz estimulará a sociedade a denunciar, permitindo o maior conhecimento por parte das ouvidorias e corregedorias das violações ocorridas. Pode ocasionar, também, uma maior atuação no controle das atividades policiais e inibir o cometimento de infrações.

Registro de informações sobre inquéritos contra policiais

5.26. A literatura pesquisada e as entrevistas realizadas durante o planejamento deste trabalho indicaram que poucos inquéritos instaurados contra policiais resultam em sanções. A morosidade das investigações e a identificação inadequada do delito seriam motivo de grande quantidade de arquivamento de processos. Os inquéritos policiais sobre tortura, por exemplo, são normalmente caracterizados como casos de lesão corporal ou arquivados por falta de provas.

5.27. Essa situação, além da impunidade, provoca na sociedade o descrédito com relação ao trabalho da polícia. Integrantes do Ministério Público informaram que poucos processos chegam ao Judiciário, pois em função da morosidade na apuração, alguns crimes prescrevem antes de chegar ao promotor público.

5.28. Nesse sentido, foi solicitado às secretarias estaduais de segurança pública o percentual de inquéritos instaurados contra policiais que resultaram em sanções. Algumas secretarias encaminharam respostas incompletas, outras informaram que não dispunham dos dados e outras não apresentaram quaisquer respostas ou esclarecimentos. Este fato sinaliza a ausência ou insuficiência de dados estatísticos acerca do controle das atividades policiais.

5.29. Considerando a dificuldade em obter as informações solicitadas, sugere-se recomendar à Senasp que verifique as unidades que não possuem dados estatísticos a fim de estimular a criação de banco de dados; promova levantamento sobre a atuação e os dados estatísticos das corregedorias de polícia para identificar boas práticas e disseminá-las nacionalmente.

5.30. Espera-se que a implementação dessas recomendações contribua para a obtenção e a consolidação de dados estatísticos e para maior controle das atividades policiais.

6. Outros achados de auditoria

6.1. Outros fatos relevantes não previstos na fase de planejamento foram verificados durante a execução dos trabalhos. Nesse sentido, serão tratadas neste capítulo questões referentes a integração entre as polícias, ações visando combater a violência contra policiais e conhecimento das ações do SUSP.

Integração entre as polícias

6.2. Verificou-se que as ações de integração atualmente existentes entre as polícias vêm avançando e estão sendo bem aceitas pelos gestores estaduais. Porém, no início da implementação dessa medida por parte da Senasp, os estados entenderam equivocadamente essa pretensão como tentativa de unificação das polícias.

6.3. O conceito de unificação presume a existência de polícia única, que atualmente não encontra guarida em nosso aparato constitucional, que no artigo 144, §6º estabelece a existência, dentre outras, das polícias militar e civil, cada uma com atribuições específicas e bem definidas. As ações de integração consistem na utilização conjunta, pelas forças policiais, de meios, instrumentos e instalações, tais como: operações policiais, ações de capacitação, cursos de formação, espaços físicos, dentre outras.

6.4. Essa mudança conceitual de assunção da integração entre as polícias decorre do entendimento, por parte dos policiais, da nova visão de segurança pública, mais efetiva e voltada para o atendimento da comunidade. Outra causa para tal aceitação é a visão dos gestores acerca dos benefícios advindos dos projetos de integração. Ressalte-se também o papel que vem tendo a Senasp em estabelecer a integração como critério para realização de convênios com os estados.

6.5. As políticas de integração entre as polícias têm como efeito maior racionalização e economicidade dos recursos aplicados, além de maior aproximação entre as forças policiais, facilitando o convívio e o respeito às diferenças constitucionais. Outro aspecto decorrente de atividades integradas diz respeito à maior efetividade e agilidade das ações policiais.

6.6. Durante as visitas na fase de execução da auditoria, foram identificadas diversas boas práticas de integração entre as polícias. Com relação a ações conjuntas das polícias, pode-se citar: Áreas Integradas de Segurança Pública - AISP, no Rio de Janeiro e em Minas Gerais; Instituto de Estudos de Segurança Pública - IESP, Centro Integrado de Operações - CIOP e Seccionais de polícia, no Pará; Centro Integrado de Operações de Segurança Pública - CIOSP e Comitê Interinstitucional do Sistema de Registro Único, no Rio Grande do Sul.

6.7. Observou-se, ainda, integração de ações de capacitação nos estados de Minas Gerais, Pernambuco, Rio de Janeiro e Rio Grande do Sul, tanto em cursos de formação quanto em cursos posteriores. O Rio Grande do Sul instituiu o Conselho de Gestão Integrada de Ensino da Segurança Pública - CGIESP, para tratar de assuntos relacionados a ensino e treinamento integrado dos agentes de segurança pública.

6.8. No âmbito federal, está sendo implantada a Matriz Curricular Nacional, que consiste em referencial nacional para a formação em segurança pública. O objetivo é fomentar a reflexão sobre os currículos estaduais e municipais voltados ao setor. A Matriz pauta-se no princípio da integração.

6.9. Com o intuito de obter maior racionalização e economicidade dos recursos aplicados e maior aproximação entre as forças policiais, sugere-se recomendações à Senasp para que:

a) realize campanhas visando esclarecer às polícias a intenção de integração das polícias civis e militares;

b) continue incentivando a realização de treinamentos integrados entre as polícias civil e militar;

c) continue estimulando o surgimento de academias integradas, em relação aos conteúdos comuns a todos os policiais.

Ações visando combater a violência contra policiais

6.10. Verificou-se, nos estados visitados, que há poucas ações visando reduzir a violência contra policiais. As ações de capacitação promovidas pelos estados priorizam áreas técnicas e operacionais. Há insuficiência de iniciativas voltadas para direitos humanos dos policiais, o que os levam a não se perceberem como sujeitos desses direitos.

6.11. No que diz respeito ao aparelhamento material, é inegável sua importância na segurança dos policiais. Entretanto, há que se ressaltar que, apesar da sua necessidade, ele é insuficiente para a formação do policial como promotor dos direitos humanos. É necessário realizar ações de formação e conscientização para que o Programa atinja seus objetivos.

6.12. As respostas às entrevistas e questionários indicaram que há poucas ações sistemáticas visando reduzir a violência contra policiais civis e militares. Em Sergipe, foi informado que essas ações se dão por meio de implantação de policiamento comunitário e campanhas educativas e preventivas. Em Minas Gerais, o entrevistado informou que há grupo de proteção a policiais e autoridades ameaçadas, além de grupos especializados de investigação.

6.13. Também deve-se considerar a situação dos policiais que sofrem acidentes de trabalho e são forçados a ir para a inatividade. Esses servidores poderiam ser mantidos na força policial, atuando em atividades administrativas compatíveis com suas limitações. A readaptação ao tipo de trabalho realizado está prevista na Lei federal n.º 8.112/90, artigo 8º, inciso V, que também foi adotada pelos estados para servidores estatutários. Houve relatos, também, de policiais que fazem denúncia contra superior hierárquico e são transferidos do local de trabalho, o que se configura em punição velada.

6.14. Perguntou-se aos entrevistados qual o conceito de direitos humanos e se esse conceito aplicava-se igualmente a todos os indivíduos. 63,3% dos policiais, 46,2% dos delegados e

41,7% dos comandantes de batalhões consideram que o conceito de direitos humanos não se aplica igualmente a todos os indivíduos.

6.15. A principal justificativa dada pelos policiais para essa negativa é que a sociedade e as autoridades não tratam todos da mesma forma, não são todos iguais perante a lei. Há muita discriminação, principalmente em virtude da classe econômica das pessoas. Outro aspecto que ficou patente é que os policiais não se sentem sujeitos de direitos humanos. A visão deles é que “direitos humanos está vinculado a direitos dos delinquentes”; “os profissionais de segurança pública são, de certa forma, discriminados pelas equipes que aplicam os direitos humanos”; “nunca tive conhecimento de algum membro de qualquer comissão de direitos humanos procurar a família de algum policial morto ou ferido em combate”; “os direitos humanos aplicam-se a criminosos que foram maltratados, mas ninguém lembra o que aconteceu com a família que ficou desamparada e destruída por causa desse criminoso”.

6.16. A carência de ações visando combater violências contra policiais decorre da falta de recursos orçamentários e financeiros por parte dos estados e da falta de compreensão, por parte das organizações policiais e da própria sociedade, do policial como sujeito de direitos humanos. Dessa carência decorrem a insatisfação com as condições de trabalho, desestímulo à profissão e vulnerabilização dos policiais.

6.17. Sendo assim, sugere-se recomendar à Senasp que:

- a) estimule a adoção, pelos estados, de ações visando reduzir a violência contra policiais que abarquem, além do aparelhamento material, formação em direitos humanos;
- b) busque estimular o investimento em equipamentos de segurança para policiais;
- c) realize, em conjunto com estados e associações de policiais, levantamento sobre profissionais de segurança pública que estejam em situações de inatividade, buscando o aproveitamento desses policiais em funções que estejam de acordo com as novas possibilidades físicas.

6.18. Com a implementação dessas recomendações espera-se que sejam desenvolvidas ações efetivas para redução de violência cometida contra policiais. Outro benefício esperado é que, com investimentos em equipamentos de segurança para policiais, estes sejam dotados de melhores condições de trabalho, o que pode levar à diminuição da mortalidade de policiais em serviço e, por conseguinte, reduzir os danos da violência sofrida.

Conhecimento das ações do SUSP

6.19. As ações que vêm sendo desenvolvidas pela Senasp, no âmbito do SUSP, são pouco conhecidas por parte por policiais que não pertencem aos quadros hierárquicos superiores nos estados. Dos questionários e entrevistas obteve-se que 53,8% dos delegados e 25% dos comandantes de batalhão desconheciam as ações do SUSP. Tal fato decorre da pouca divulgação do Programa.

6.20. Os secretários estaduais de segurança pública elogiaram a concepção do SUSP e as iniciativas do governo federal para integrar os diversos envolvidos na área de segurança pública. Entretanto, alguns secretários consideram que as ações do SUSP ainda não foram efetivamente implementadas. Outra informação obtida foi a de que integrantes do Ministério Público encontram dificuldades em participar de discussões sobre o Sistema.

6.21. Assim, o desconhecimento dos policiais sobre o Programa gera visão limitada sobre as ações realizadas para a melhoria da segurança pública e enfraquecimento das discussões sobre o assunto, o que pode prejudicar a efetiva implantação do SUSP.

6.22. Como boa prática quanto à divulgação do SUSP podem-se citar os trabalhos que vêm sendo desenvolvidos pelo IESP/PA acerca da atuação da Senasp aos policiais participantes de cursos promovidos pelo Instituto.

6.23. No sentido de divulgar o SUSP, uma das ações que vêm sendo desenvolvidas pela Senasp são os chamados Gabinetes de Gestão Integrada - GGI, que têm por missão integrar as policiais federais e estaduais em ações de investigação e combate ao crime organizado, reunindo Secretarias da Segurança Pública, Poder Judiciário, Ministério Público, e as polícias Federal, Civil, Militar e Guardas Municipais.

6.24. Os gestores do Sistema Único de Segurança Pública entendem que deve haver ações participativas em todo o país, cabendo aos GGIs o papel de discussão preventiva sobre o crime, permitindo planejamento de estratégias mais eficazes de segurança pública.

6.25. Sobre o assunto, sugere-se recomendar à Senasp que:

a) busque promover, em conjunto com as secretarias estaduais de segurança pública, divulgação do Plano Nacional de Segurança Pública - PNSP e a implantação dos Gabinetes de Gestão Integrada - GGI;

b) busque envolver o Ministério Público nas discussões sobre segurança pública.

6.26. Com a implementação das recomendações propostas espera-se maior conhecimento por parte dos responsáveis pela segurança pública do País da existência de plano nacional de segurança pública e democratização do foro das discussões sobre segurança pública.

7. Monitoramento e indicadores de desempenho

7.1. O indicador de desempenho do Programa Sistema Único de Segurança Pública registrado no PPA 2004/2007 é o Índice Sintético de Desempenho - ISD.

7.2. Conforme já mencionado nos itens 3.12 e 3.13, o índice é composto por seis indicadores construídos a partir de linhas estratégicas estabelecidas pelo Plano Nacional de Segurança Pública - PNSP, relacionadas à reforma das instituições de Segurança Pública.

7.3. A meta estabelecida para os indicadores que compõem o ISD é atingir 25% de cumprimento a cada ano, a partir de 2004, alcançando 100% de implantação das ações propostas até o final de 2007.

7.4. Visando subsidiar e auxiliar o gerenciamento do SUSP, nos níveis federal e estadual, propõe-se que, além do ISD, sejam adotados e acompanhados outros indicadores de desempenho, a exemplo dos apresentados na tabela 8.

VIDE TABELA NO DOCUMENTO ORIGINAL

Tabela 8 - Indicadores de desempenho propostos

VIDE TABELA NO DOCUMENTO ORIGINAL

7.5. Considerando que as medidas sugeridas nesta auditoria podem demandar implementação progressiva, é oportuno determinar à Secretaria Nacional de Segurança Pública/MJ que remeta ao Tribunal, no prazo de 60 dias, plano de ação contendo o conjunto de metas correspondentes aos indicadores de desempenho recomendados nas alíneas “a” a “p” do subitem 7.4, contemplando prazo para o alcance dessas metas, e o cronograma de adoção das medidas necessárias à implementação das recomendações prolatadas pelo Tribunal, com indicação dos responsáveis pela implementação dessas medidas (precedentes: Acórdão 391/2004 - Plenário, Ata 11/2004; Acórdão 304/2004 - Plenário, Ata 09/2004; Acórdão 259/2004 - Plenário, Ata 8/2004; Acórdão 1496/2004 - Plenário, Ata 36/2004).

7.6. Sugere-se recomendar, ainda, que a Secretaria Nacional de Segurança Pública/MJ estabeleça grupo de contato de auditoria, com a participação de representante daquela Secretaria, bem como da Secretaria Federal de Controle Interno, para atuar como canal de comunicação com este Tribunal e para acompanhar a implementação das recomendações desta Corte de Contas, a evolução dos indicadores de desempenho e o alcance das respectivas metas.

8. Análise dos comentários dos gestores

8.1. A versão preliminar do Relatório de Auditoria foi remetida ao Secretário Nacional de Segurança Pública, com a finalidade de obter os comentários pertinentes sobre as questões analisadas.

8.2. Os comentários do gestor foram encaminhados ao TCU pelo Sr. Luiz Fernando Corrêa, Secretário Nacional de Segurança Pública, por meio do Ofício n°. 645/2005-SENASP/MJ, de 21/3/05, acompanhado das informações do Diretor do Departamento de Pesquisa, Análise da Informação e Desenvolvimento de Pessoal em Segurança Pública, Sr. Ricardo Brisolla Balestreri e do memorando n° 620/2005/SENASP-MJ, do Diretor do Departamento de Políticas, Programas e Projetos, Sr. Robson Robin da Silva.

8.3. Os comentários tratam dos itens 3.17, 3.51 a 3.59, 4.13, 4.19, 4.23, 5.11, 5.18, 5.29, 6.25, 6.9, 7.4, 10.II.1, 10.II.9, 10.II.18 a 10.II.21 e 10.II.26 do relatório preliminar de auditoria. A maior parte das informações apresentadas refere-se a ações que a Senasp já vem desenvolvendo para

atender às recomendações propostas pelo TCU. As sugestões apresentadas pelo gestor e acatadas pela equipe de auditoria já foram incorporadas ao texto deste relatório.

8.4. Os itens 3.17 e 10.II.1 propõem a manutenção de procedimentos de revisão periódica dos critérios adotados para alocação dos recursos do FNSP.

8.5. O gestor afirma que os critérios foram modernizados, “incluindo evolução dos recursos investidos pelas Unidades da Federação e capacidade de execução, e enviados para todos os secretários estaduais de segurança pública por meio de ofício”.

8.6. A seguir, descreve os critérios utilizados para a distribuição de recursos em 2004 e 2005, para estados e municípios. Explica que em 2005 o índice de distribuição de recursos do Fundo Nacional de Segurança Pública deverá conter “informações de caráter mais qualitativo referentes às ações na área de segurança pública ocorridas em cada Unidade da Federação especificamente”. Para tanto, foi sugerida a inclusão no índice de 26 questões que tratam de gestão do conhecimento, reorganização institucional, formação e valorização profissional, prevenção, estruturação da perícia, controle externo e participação social.

8.7. Os itens 3.51 a 3.59 referem-se ao sistema de georreferenciamento Terracrime, que tem por objetivo prover aos gestores da área de segurança pública informações estatísticas sobre a distribuição de ocorrências criminosas nos logradouros de áreas urbanas.

8.8. O gestor esclarece que o principal sistema na área de gestão do conhecimento é o Sistema Nacional de Estatísticas de Segurança Pública e Justiça Criminal. “É o sistema que alimentará os diagnósticos de planejamento e monitoramento das políticas pública de segurança no Brasil, inclusive com informações sobre o quadro tecnológico disponível nas organizações estaduais de segurança pública”.

8.9. O item 4.13 refere-se a capacitação de policiais. Os gestores informaram que foi criado, em fevereiro de 2005, grupo de trabalho com a participação de policiais de distintas unidades da federação. O objetivo do grupo é desenvolver estudo acerca da grade curricular adotada pelas Academias de Polícia e Centros de Formação.

8.10. Outra atividade em desenvolvimento é a jornada dos Direitos Humanos, que visa a “colaborar para a construção de uma nova polícia consciente de seu papel de promotora de direitos humanos e paz”. A pretensão é que até o final de 2005 a jornada percorra todos os estados da federação.

8.11. Segundo o gestor, nos eventos de capacitação a Senasp vem “adotando critérios de seleção para garantir a participação do profissional de segurança pública que seja envolvido na promoção de programas que envolvam a comunidade”.

8.12. Outra atividade relatada pelo gestor é a solicitação aos estados de material de direitos humanos para disponibilizá-los pelo Canal de Segurança Pública, a ser inaugurado no primeiro semestre de 2005.

8.13. O item 4.19 propõe recomendação para que a Senasp busque promover parcerias com entidades nacionais e internacionais que atuem em formação e capacitação na área de direitos humanos. Foi informado que a Senasp vem construindo diversas parcerias com vistas à formação de policiais com ênfase na temática de direitos humanos.

8.14. O item 4.23 contém proposta de recomendação para que a Senasp considere como critério para a aprovação de projetos financiados pelo Fundo Nacional de Segurança Pública a realização de avaliações de impacto das ações de capacitação realizadas, estabelecendo, em conjunto com os estados, o modelo de avaliação a ser adotado. O gestor informou que a recomendação está sendo atendida por meio de monitoramento e avaliação das ações de formação presentes nos projetos apresentados pelos estados.

8.15. Os itens 5.11, 5.18 e 10.II.18 a 21 tratam do aperfeiçoamento da ação de ouvidorias e corregedorias de polícia.

8.16. O gestor esclarece que um dos módulos do Sistema Nacional de Estatísticas de Segurança Pública e Justiça Criminal “busca avaliar a situação de funcionamento e resultados alcançados pelas Ouvidorias e Corregedorias do todo o país.” Destaca, ainda, que “um dos critérios qualitativos para distribuição dos recursos do fundo constitui justamente o apoio às ouvidorias e corregedorias”. Informa que tem promovido reuniões do Fórum dos Ouvidores de Polícia e criou um “kit ouvidoria”, com o intuito de estimular padrões e reforçar a importância da ação juntos aos estados.

8.17. Quanto às corregedorias, o gestor diz que tem estimulado a implantação de corregedorias integradas e tem mantido contato “permanente e constante” com as corregedorias estaduais por meio de troca de informações e recebimento de denúncias de violações de direitos no exercício das funções policiais.

8.18. O item 5.29 sugere recomendar à Senasp que “verifique as unidades que não possuem dados estatísticos a fim de estimular a criação de banco de dados; promova levantamento sobre a atuação e os dados estatísticos das corregedorias de polícia para identificar boas práticas e disseminá-las nacionalmente”. O gestor afirma que a recomendação vem sendo atendida no Sistema Nacional de Estatísticas de Segurança Pública e Justiça Criminal.

8.19. O tema tratado no item 6.9 é a integração entre as polícias civis e militares. O gestor informou que “continua incentivando a integração da formação dos profissionais em segurança pública respeitando as especificidades de cada instituição” e que aproveita as oportunidades de encontros com os representantes dos estados para sensibilizá-los quanto à integração.

8.20. Os itens 6.25 e 10.II.26 do relatório preliminar tratam de recomendação à Senasp para que busque promover, em conjunto com as secretarias estaduais de segurança pública, divulgação do Plano Nacional de Segurança Pública - PNSP e implantar os Gabinetes de Gestão Integrada - GGI. Propõe, ainda, envolver o Ministério Público nas discussões sobre segurança pública.

8.21. O gestor informou que a Senasp criou e implantou em 2004 o Portal de Segurança Humana, instrumento de difusão de conhecimento entre os órgãos de segurança pública no Brasil. Ressaltou que em todos os eventos de que a Senasp participa, divulga e difunde o Plano.

8.22. Segundo informações do gestor, os Gabinetes de Gestão Integrada estão funcionando ativamente em vinte estados, parcialmente em quatro estados (CE, MA, MG e PI) e inativos em três (SC, SP e PA).

8.23. O item 7.4 apresenta proposta de indicadores de desempenho a ser adotados e acompanhados no gerenciamento do SUSP. De acordo com o gestor, esses indicadores “serão avaliados e se julgados pertinentes inseridos” no Sistema Nacional de Estatísticas de Segurança Pública e Justiça Criminal.

8.24. No item 10.II.9 recomenda-se à Senasp que desenvolva, em conjunto com os estados, programas que propiciem aumento da auto-estima dos policiais e ações que aproximem a polícia da comunidade. O gestor informa ações desenvolvidas no sentido de aproximar a polícia da comunidade: realização de encontro nacional, em 2004; levantamento das atividades de polícia comunitária; Congresso Latino Americano de Segurança Cidadã, realizado em março de 2005.”

7. Em termos conclusivos, o grupo auditor propõe uma série de medidas (f. 243/8), as quais, conforme assinalado, irão contribuir para a melhoria das atividades do Programa Sistema Único de Segurança Pública, providências essas no sentido de, verbis:

I) recomendar à Secretaria Executiva do Ministério da Justiça que dote a Secretaria Nacional de Segurança Pública - Senasp de recursos humanos e materiais suficientes para a realização de suas atribuições;

II) recomendar à Secretaria Nacional de Segurança Pública - Senasp/MJ que:

1) mantenha procedimentos de revisão periódica dos critérios adotados para alocação dos recursos do FNSP, em conjunto com as entidades federativas beneficiárias, produzindo e divulgando, em consequência de cada revisão, documento onde tais critérios deverão estar pormenorizadamente detalhados;

2) defina, em conjunto com os estados, requisitos mínimos e ideais para o funcionamento de unidades policiais;

3) firme convênios com outros órgãos (como a Receita Federal, por exemplo) para o recebimento de doações de materiais e equipamentos, que seriam destinados às secretarias estaduais de segurança pública;

4) solicite aos estados que otimizem a distribuição de recursos humanos na área de segurança pública para aumentar a quantidade de policiais atuando em atividades finalísticas;

5) avalie a possibilidade de manter em atividade policiais que sofreram acidentes de trabalho, aproveitando-os em funções compatíveis com suas limitações;

6) realize estudo para verificar as dificuldades enfrentadas pelos estados na implantação e utilização dos sistemas informatizados federais da área de segurança pública;

7) estude as possibilidades de utilização da infra-estrutura de informática já existente nos estados para a implantação dos sistemas informatizados de segurança pública de âmbito nacional, com vistas a assinatura de convênios entre a Senasp, os estados e outras entidades da administração pública para a utilização dessa infra-estrutura;

8) desenvolva, em conjunto com os estados, programas que propiciem aumento da auto-estima dos policiais e ações que aproximem a polícia da comunidade;

9) proponha aos estados a criação de depósito próprio e cadastro de objetos apreendidos em ações policiais;

10) proponha aos estados a criação de procedimento para o desfazimento ou a incorporação de objetos apreendidos em ações policiais, que não tenham sido reclamados e cujo dono não puder ser identificado, apontando como sugestão a realização de leilão ou a doação para outras entidades públicas ou assistenciais;

11) desenvolva, em conjunto com os estados, planos anuais de capacitação de policiais e cursos e seminários voltados à área de Direitos Humanos;

12) realize estudo, em conjunto com as secretarias estaduais de segurança pública, para identificar as necessidades de capacitação dos policiais, contemplando-as no plano de capacitação a ser desenvolvido;

13) busque priorizar, nas ações de capacitação, os policiais que atuam diretamente em contato com a comunidade e aqueles com liderança direta sobre estes policiais;

14) amplie, de maneira sistêmica, a oferta de formação em direitos humanos para os policiais;

15) busque promover parcerias com entidades nacionais e internacionais que atuem em formação e capacitação na área de direitos humanos, a exemplo da Cruz Vermelha, Anistia Internacional, União Européia e Centro de Assessoramento a Programas de Educação para a Cidadania - CAPEC, a fim de que tais experiências possam ser usadas na formação das polícias brasileiras;

16) considere como critério para a aprovação de projetos financiados pelo Fundo Nacional de Segurança Pública a realização de avaliações de impacto das ações de capacitação realizadas, estabelecendo, em conjunto com os estados, o modelo de avaliação a ser adotado;

17) elabore e proponha, em conjunto com os estados, mecanismos de aperfeiçoamento da atuação das ouvidorias e corregedorias das polícias estaduais, relativos a estrutura organizacional, recursos humanos e financeiros e padrões de funcionamento;

18) pontue positivamente, quando dos critérios para distribuição dos recursos do Fundo Nacional de Segurança Pública, os estados que apóiam as estruturas de suas ouvidorias e corregedorias de Polícia;

19) em articulação com os estados, defina formas de divulgação do papel e das ações das ouvidorias e corregedorias;

20) promova levantamento sobre a atuação e os dados estatísticos das ouvidorias e corregedorias de polícia para identificar boas práticas e disseminá-las nacionalmente, estimulando a criação de banco de dados acerca do controle das atividades policiais;

21) realize campanhas visando esclarecer às polícias a intenção de integração das polícias civis e militares;

22) continue incentivando a realização de treinamentos integrados entre as polícias civil e militar e estimulando o surgimento de academias integradas, em relação aos conteúdos comuns a todos os policiais;

23) estimule a adoção, pelos estados, de ações visando reduzir a violência contra policiais que abarquem o investimento em equipamentos de segurança e a formação em direitos humanos;

24) realize, em conjunto com estados e associações de policiais, levantamento sobre profissionais de segurança pública que estejam em situações de inatividade, buscando o aproveitamento desses policiais em funções que estejam de acordo com as novas possibilidades físicas;

25) busque promover, em conjunto com as secretarias estaduais de segurança pública, divulgação do Plano Nacional de Segurança Pública - PNSP e a implantação dos Gabinetes de Gestão Integrada - GGI;

26) busque envolver o Ministério Público nas discussões sobre segurança pública;

27) institua os seguintes indicadores de desempenho:

a) recursos financeiros aplicados no estado = quantitativo de recursos financeiros destinados à segurança pública no estado dividido pelo IDH estadual;

b) proporção estadual de recursos financeiros aplicados = quantitativo de recursos financeiros estaduais destinados à segurança pública no estado dividido pelo quantitativo de recursos financeiros federais destinados à segurança pública no estado;

c) recursos para equipamentos = quantitativo de recursos financeiros destinados a equipamentos no estado dividido pelo quantitativo total de recursos financeiros destinados à segurança pública no estado;

d) recursos para pessoal = quantitativo de recursos financeiros destinados a equipamentos no estado dividido pelo quantitativo total de recursos financeiros destinados à segurança pública no estado;

e) recursos para capacitação = quantitativo de recursos financeiros destinados a ações de capacitação no estado dividido pelo quantitativo total de recursos financeiros destinados à segurança pública no estado;

f) capacitação em direitos humanos = carga horária anual de matérias oferecidas com enfoque em direitos humanos dividida pelo número de policiais da corporação;

g) % de policiais em atividades administrativas = número de policiais em atividades administrativas dividido pelo número de policiais no estado, vezes 100;

h) % de delegacias informatizadas = número de delegacias informatizadas no estado dividido pelo número total de delegacias no estado, vezes 100;

i) % de batalhões informatizados = número de batalhões informatizados no estado dividido pelo número total de batalhões no estado, vezes 100;

j) % de mortos em operações policiais = número de mortos em operações policiais no estado dividido pelo número de operações policiais no estado, vezes 100;

k) % de denúncias improcedentes recebidas pela ouvidoria = quantidade de denúncias consideradas improcedentes dividida pelo número de denúncias recebidas pela ouvidoria, vezes 100;

l) % de denúncias improcedentes recebidas pela corregedoria = quantidade de denúncias consideradas improcedentes dividida pelo número de denúncias recebidas pela corregedoria, vezes 100.;

m) tempo médio de tramitação de um processo na corregedoria = tempo de tramitação de cada processo na corregedoria dividido pela quantidade total de processos tramitados na corregedoria, por semestre;

n) % de sanções aplicadas = quantidade de sanções aplicadas dividida pela quantidade de inquéritos instaurados, vezes 100;

o) % recursos financeiros para ouvidoria = quantitativo de recursos financeiros destinados à ouvidoria dividido pelo quantitativo de recursos financeiros destinados à segurança pública no estado, vezes 100;

p) % recursos financeiros para corregedoria = quantitativo de recursos financeiros destinados à corregedoria dividido pelo quantitativo de recursos financeiros destinados à segurança pública no estado, vezes 100;

III) determinar à Secretaria Nacional de Segurança Pública - Senasp/MJ que:

a) estabeleça grupo de contato de auditoria, com a participação de representante da Senasp e da Secretaria Federal de Controle Interno, para atuar como canal de comunicação com este Tribunal

e para acompanhar a implementação das recomendações desta Corte de Contas, a evolução dos indicadores de desempenho e o alcance das respectivas metas;

b) remeta ao Tribunal, no prazo de 60 dias, plano de ação, contendo o conjunto de metas correspondentes aos indicadores de desempenho recomendados na alínea 32 do subitem 10.1.II contemplando prazo para o alcance dessas metas, e o cronograma de adoção das medidas necessárias à implementação das recomendações prolatadas pelo Tribunal, com o nome dos responsáveis pela implementação dessas medidas;

IV) determinar à Secretaria Adjunta de Fiscalização do TCU que verifique a conveniência de incluir, nos próximos planos de fiscalização, auditorias a serem realizadas pela Diretoria Técnica de Auditoria de Tecnologia da Informação nos sistemas informatizados Infoseg (Sistema Nacional de Integração de Informações em Justiça e Segurança Pública), Afis (Sistema Automatizado de Identificação por Impressões Digitais) e Terracrime (Sistema de Avaliação e Controle da Criminalidade em Ambiente Urbano);

V) remeter cópia do Acórdão que vier a ser adotado nestes autos, acompanhada dos respectivos Relatório e Voto, e deste Relatório de Auditoria:

a) ao Ministro da Justiça;

b) ao Secretário Federal de Controle Interno;

c) à Secretaria de Estado de Justiça e Segurança Pública do Acre e do Amapá; à Secretaria de Estado de Defesa Social de Alagoas; à Secretaria de Segurança Pública do Amazonas, da Bahia, do Distrito Federal, do Espírito Santo, de Goiás, de Mato Grosso, da Paraíba, do Paraná, do Piauí, do Rio de Janeiro, de Sergipe e de Tocantins; à Secretaria de Segurança Pública e Defesa da Cidadania do Ceará; à Gerência de Justiça, Segurança Pública e Cidadania do Maranhão; Secretaria de Justiça e Segurança Pública de Mato Grosso do Sul; à Secretaria de Defesa Social de Minas Gerais e de Pernambuco; à Secretaria Executiva de Segurança Pública do Pará; à Secretaria de Segurança Pública e da Defesa Social do Rio Grande do Norte; à Secretaria de Estado da Justiça e Segurança do Rio Grande do Sul; à Secretaria de Segurança, Defesa e Cidadania de Rondônia; à Secretaria de Estado da Segurança Pública de Roraima e de Santa Catarina; à Secretaria de Estado dos Negócios de Segurança Pública de São Paulo;

d) aos Grupos de Controle Externo da Atividade Policial dos Ministérios Públicos Estaduais;

e) às corregedorias das polícias civis e militares dos estados e do Distrito Federal;

f) às ouvidorias de polícia dos estados e do Distrito Federal;

g) aos Presidentes da Câmara dos Deputados e do Senado Federal; às Comissões de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado da Câmara dos Deputados; de Constituição, Justiça e Cidadania do Senado Federal e de Fiscalização e Controle das respectivas Casas;

VI) determinar a realização do monitoramento da implementação do Acórdão que vier a ser prolatado nestes autos, nos termos do art. 243 do RI/TCU, combinado com o item 9.2 do Acórdão?. 778/2003 - Plenário - TCU, pela Seprog em conjunto com a 6a Secex;

VII) arquivar os presentes autos na Seprog.

De seu turno, a titular da Seprog, precedida da Diretora da 1ª Divisão Técnica daquela unidade, após consignar os comentários entendidos pertinentes, anui à proposta de encaminhamento alvitrada pelos signatários do relatório (f. 252/3).

Voto

Estou submetendo à apreciação deste Colegiado os resultados da execução da auditoria operacional realizada junto à Secretaria Nacional de Segurança Pública do Ministério da Justiça, com foco centrado no Programa Sistema Único de Segurança Pública-Susp, o qual visa promover a redução dos índices de criminalidade e de violência, por intermédio do Sistema Único de Segurança Pública.

2. Inicialmente gostaria de consignar os encômios à equipe responsável, ante a excelência do trabalho apresentado, em face da percuciência e detalhamento das informações, cuja empreitada, sob a condução da laboriosa Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governos-Seprog/TCU, exemplifica a elevada capacidade profissional do quadro técnico desta Corte de Contas.

3. Em razão de sua extensão e boa qualidade, incorporei em meu Relatório, no essencial, o trabalho produzido pela equipe responsável pela realização da auditoria operacional, uma vez ali presentes as informações que bem retratam a situação encontrada pelo grupo auditor.

4. Os trabalhos foram desenvolvidos em cumprimento ao Acórdão 856/2004 - Plenário (Plano de Auditoria), realizados de forma simultânea com duas outras auditorias, sendo a primeira no programa Assistência a Vítimas e Testemunhas Ameaçadas (apreciada por este Colegiado em Sessão de 25/05/2005, TC 011.662/2004-7) e outra nos programas Assistência Jurídica Integral e Gratuita, Prestação Jurisdicional na Justiça Federal e Reforma da Justiça Brasileira, estando este Relator apresentando, também, nesta oportunidade as conclusões da auditoria por último mencionada (TC 001.661/2004-0).

5. Conforme ressalta a equipe de auditoria, a segurança pública é primordial para o bom funcionamento das instituições e a estabilidade das relações sociais e econômicas, devido a essa importância, o setor, historicamente, recebe tratamento especial dos gestores governamentais, da mídia e da sociedade em geral.

6. A atenção ao assunto, em nível estatal, reflete-se, principalmente, na elaboração de políticas e de planos de ação, observando-se que a mídia, diariamente, veicula notícias sobre atos e índices de violência e de criminalidade. A sociedade, cada vez mais, tem-se organizado em busca de soluções para os problemas cotidianos referentes à segurança dos cidadãos.

7. O assunto relativo à segurança pública é bastante complexo porque engloba diversos setores da administração pública e privada, além de envolver mais de uma esfera governamental.

8. Verifica-se que, em termos constitucionais, cabe aos estados o exercício das atividades inerentes à polícia civil e militar, entretanto, ao governo federal também incumbe atribuições na área de segurança pública, tais como planejar e implementar programas, promover a integração de órgãos, fomentar estudos e pesquisas, etc.

9. A auditoria sob exame teve como principal objetivo verificar se os mecanismos propostos pelo Susp, no exercício das atividades de combate ao crime, contribuem para garantir o respeito aos direitos humanos referentes à vida, integridade física e liberdade.

10. O trabalho foi direcionado para a análise de três questões de auditoria, que versam sobre:

a) suficiência e compatibilidade dos recursos materiais, orçamentários, financeiros, humanos e de informações disponíveis para o alcance dos objetivos do Programa;

b) contribuição das ações de capacitação para a formação de policiais promotores de direitos humanos; e

c) contribuição dos mecanismos de controle para a redução das violações de direitos humanos nas atividades de combate ao crime.

10. Para a consecução de seus objetivos, a equipe de auditoria formulou diversas questões sobre a matéria, utilizando como estratégias metodológicas para obtenção das respostas visitas de estudo, pesquisa documental e pesquisa via web-mail, sendo essa última feita com as 27 secretarias estaduais de segurança pública, corregedorias das polícias civil e militar, ouvidorias, chefes das polícias civil e militar e procuradores do Ministério Público.

11. Os integrantes do grupo visitaram Estados de Minas Gerais, Pará, Pernambuco, Rio de Janeiro e Rio Grande do Sul, onde foram realizadas entrevistas com os destinatários dos questionários via web-mail, além de entrevistas estruturadas com delegados, comandantes de batalhões e policiais, civis e militares.

12. Verificou-se que as principais limitações à execução das atividades propostas foram a baixa taxa de retorno dos questionários, a insuficiência de dados, a falta de acesso ao Sistema Nacional de Integração de Informações em Justiça e Segurança Pública - Infoseg e a complexidade do assunto abordado.

13. Concluiu a equipe de auditoria que os recursos materiais, orçamentários, financeiros, humanos e de informações da Secretaria Nacional de Segurança Pública e das secretarias de segurança pública dos estados são insuficientes para o alcance dos objetivos traçados pelo Sistema Único de Segurança Pública.

14. A despeito da reconhecida dificuldade existente junto às diversas áreas de governo para a obtenção de recursos adicionais, os analistas formulam algumas propostas com vistas a contornar as aludidas limitações.

15. Com esse propósito, sugere-se que a Senasp revise periodicamente os critérios adotados para alocação dos recursos do Fundo Nacional de Segurança Pública, defina, em conjunto com os estados, requisitos para o funcionamento de unidades policiais e celebre convênios com outros órgãos para obtenção de materiais e equipamentos.

16. Adicionalmente, propõe-se seja verificada a viabilidade de dotar a Senasp de um quadro maior de servidores, otimizar a distribuição de recursos humanos nos estados para aumentar a quantidade de policiais atuando em atividades finalísticas e realizar estudo para verificar as dificuldades enfrentadas pelos estados na implantação e utilização dos sistemas informatizados federais da área de segurança pública.

17. Conforme observa a Seprog, o investimento em recursos materiais é necessário, mas não é suficiente, devendo ser ressaltado que estudos e pesquisas comprovam que a criminalidade mantém-se elevada em locais que priorizam estratégias repressivas sendo necessário investir, também, em prevenção e capacitação.

18. Sabe-se que uma das formas de prevenir a violência constitui no direcionamento de esforços para ações sociais e para a aproximação da polícia com a comunidade.

19. Quando da análise das ações de capacitação oferecidas pelos estados, verificou o grupo auditor que são oferecidos poucos cursos para os policiais, cujos treinamentos não têm sido suficientes para a melhoria do desempenho no trabalho, excetuando os cursos na área de direitos humanos, que foram bem avaliados pelos alunos, ficando comprovado que não tem havido, por parte da maioria dos estados, avaliação do impacto das ações de capacitação oferecidas.

20. Diante disso, a unidade técnica compreende como sendo necessária a realização de levantamento das necessidades de capacitação e incentivar a elaboração e uso de avaliações de impacto das capacitações oferecidas. Com essas providências, espera-se melhorar a efetividade dessas ações.

21. Relativamente aos mecanismos de controle dos estados sobre a ação policial, uma das áreas prioritárias de atuação do Susp, verificou-se que as condições de trabalho das ouvidorias e corregedorias são deficientes e essas instituições carecem de autonomia, regulamentação adequada, quadro próprio de funcionários e recursos materiais suficientes, o que acarreta uma contribuição menos efetiva para a redução da violação dos direitos humanos nas atividades de combate ao crime.

22. Com vistas a conferir mais efetividade a esses mecanismos de controle social, as conclusões da equipe são no sentido de que haja maior divulgação de suas atividades, a elaboração de instrumentos que permitam o aperfeiçoamento da atuação das ouvidorias e corregedorias, bem como a regulamentação de incentivos para os funcionários desses setores.

23. Consigna o Relatório de Auditoria que, além das questões inicialmente propostas, no curso dos trabalhos surgiram questões referentes à integração entre as polícias, conhecimento do Sistema Único de Segurança Pública e ações visando combater a violência contra policiais.

24. Assinalam os servidores que a integração entre as polícias está avançando e vem sendo bem assimilada pelos gestores estaduais e que as ações que vêm sendo desenvolvidas pela Secretaria de Segurança Pública/MJ são pouco conhecidas por parte por policiais que não pertencem aos quadros hierárquicos superiores nos estados, existindo, por outro lado, poucas ações visando o combate da violência cometida contra policiais.

25. Observa-se, por outro lado, que foram identificadas boas práticas que podem contribuir para aperfeiçoar as atividades do Programa, como os centros integrados de operação nos estados do Pará, Pernambuco, Minas Gerais, Rio de Janeiro e Rio Grande do Sul; a instalação de delegacias legais no Rio de Janeiro, as delegacias virtuais (PA, PE, RJ e RS), o uso de câmeras de vídeo para registrar o atendimento e o depoimento dos acusados no Pará; área de apoio psicossocial (MG e RS), centro de valorização do servidor (PA), dentre outros.

26. Adicionalmente, no rol dos aspectos positivos supramencionados, merecem citação a Associação dos Policiais Militares Deficientes (SP), encontros comunitários (PA, RS e RJ), Instituto de Estudos de Segurança Pública (PA), reaproveitamento de munição para uso em treinamento (PA), convênios com a Cruz Vermelha (RJ), início da Jornada Nacional de Direitos Humanos em Segurança Pública (Senasp), trabalho preventivo e educativo e implantação de núcleos no interior do estado (Ouvidoria/MG), divulgação da ouvidoria nos contracheques dos servidores (RJ).

27. Em consonância com o entendimento da Seprog, creio que a adoção das providências sugeridas nos autos irá contribuir para a obtenção de diversos benefícios, tais como a distribuição mais equilibrada dos recursos do Fnsf, maior racionalização e economicidade dos recursos aplicados, redução da deficiência de recursos humanos na área de segurança pública, maior integração operacional entre o Governo Federal e os estados, melhoria da satisfação dos policiais com as condições de trabalho, maior autonomia das ouvidorias e corregedorias, aumento do controle das atividades policiais, melhoria da qualidade dos serviços de segurança pública, incremento da efetividade das ações de segurança pública, etc.

28. Finalizando, ressalto que a presente auditoria foi realizada no âmbito do Projeto de Aperfeiçoamento do Controle Externo com Foco na Redução da Desigualdade Social ? Cerds, o qual visa contribuir para a melhoria do desempenho das instituições governamentais brasileiras, assim como para a melhor utilização dos recursos públicos por meio da implementação de recomendações decorrentes de auditoria de natureza operacional conduzidas pelo Tribunal de Contas da União.

29. Como é sabido, na modalidade de auditoria operacional, esta Corte de Contas exerce uma fiscalização de natureza didática, com vistas à obtenção do conhecimento particularizado do

assunto enfocado, cujo resultado assume caráter contributivo, oferecendo ao ente auditado e/ou às esferas competentes sugestões que visem ao aprimoramento da ação institucional, ou, em nível maior, que possam subsidiar a formulação de políticas públicas.

30. Nesse sentido, as disfunções identificadas, conforme descritas no Relatório, merecerão, por certo, tratamento administrativo adequado a partir da implementação do conjunto de medidas sugeridas nos autos, as quais, no entender deste Relator, estão associadas no aperfeiçoamento das atividades finalísticas do Programa Sistema Único de Segurança Pública, em consonância com os atributos de que se revestem a Auditoria de natureza Operacional.

Desse modo, acolhendo integralmente as conclusões alvitadas nos autos, voto por que o Tribunal aprove o conjunto de recomendações e determinações sugeridas, encaminhando cópia dos respectivos documentos elaborados por este Relator aos entes indicados, na forma do Acórdão que ora submeto à deliberação deste egrégio Plenário.

T.C.U., Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 08 de junho de 2005

LINCOLN MAGALHÃES DA ROCHA

Ministro-Relator

Acórdão

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Relatório de Auditoria de natureza Operacional realizada no Programa Sistema Único de Segurança Pública-Susp, gerenciado pela Secretaria Nacional de Segurança Pública do Ministério da Justiça, cujo Programa tem por objetivo reduzir a criminalidade e a violência mediante a implantação do Sistema Único de Segurança Pública.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, ao acolher as conclusões propostas pelo Relator, em:

9.1. recomendar à Secretaria Executiva do Ministério da Justiça que dote a Secretaria Nacional de Segurança Pública - Senasp/MJ de recursos humanos e materiais suficientes para a realização de suas atribuições;

9.2. recomendar à Secretaria Nacional de Segurança Pública - Senasp/MJ que:

9.2.1. mantenha procedimentos de revisão periódica dos critérios adotados para alocação dos recursos do FNSP, em conjunto com as entidades federativas beneficiárias, produzindo e divulgando, em consequência de cada revisão, documento onde tais critérios deverão estar pormenorizadamente detalhados;

9.2.2. defina, em conjunto com os estados, requisitos mínimos e ideais para o funcionamento de unidades policiais;

9.2.3. firme convênios com outros órgãos (como a Receita Federal, por exemplo) para o recebimento de doações de materiais e equipamentos, que seriam destinados às secretarias estaduais de segurança pública;

9.2.4. solicite aos estados que otimizem a distribuição de recursos humanos na área de segurança pública para aumentar a quantidade de policiais atuando em atividades finalísticas;

9.2.5. avalie a possibilidade de manter em atividade policiais que sofreram acidentes de trabalho, aproveitando-os em funções compatíveis com suas limitações;

9.2.6. realize estudo para verificar as dificuldades enfrentadas pelos estados na implantação e utilização dos sistemas informatizados federais da área de segurança pública;

9.2.7. estude as possibilidades de utilização da infra-estrutura de informática já existente nos estados para a implantação dos sistemas informatizados de segurança pública de âmbito nacional, com vistas a assinatura de convênios entre a Senasp, os estados e outras entidades da administração pública para a utilização dessa infra-estrutura;

9.2.8. desenvolva, em conjunto com os estados, programas que propiciem aumento da auto-estima dos policiais e ações que aproximem a polícia da comunidade;

9.2.9. proponha aos estados a criação de depósito próprio e cadastro de objetos apreendidos em ações policiais;

9.2.10. proponha aos estados a criação de procedimento para o desfazimento ou a incorporação de objetos apreendidos em ações policiais, que não tenham sido reclamados e cujo dono não puder ser identificado, apontando como sugestão a realização de leilão ou a doação para outras entidades públicas ou assistenciais;

9.2.11. desenvolva, em conjunto com os estados, planos anuais de capacitação de policiais e cursos e seminários voltados à área de Direitos Humanos;

9.2.12. realize estudo, em conjunto com as secretarias estaduais de segurança pública, para identificar as necessidades de capacitação dos policiais, contemplando-as no plano de capacitação a ser desenvolvido;

9.2.13. busque priorizar, nas ações de capacitação, os policiais que atuam diretamente em contato com a comunidade e aqueles com liderança direta sobre estes policiais;

9.2.14. amplie, de maneira sistêmica, a oferta de formação em direitos humanos para os policiais;

9.2.15. busque promover parcerias com entidades nacionais e internacionais que atuem em formação e capacitação na área de direitos humanos, a exemplo da Cruz Vermelha, Anistia Internacional, União Européia e Centro de Assessoramento a Programas de Educação para a Cidadania - CAPEC, a fim de que tais experiências possam ser usadas na formação das polícias brasileiras;

9.2.16. considere como critério para a aprovação de projetos financiados pelo Fundo Nacional de Segurança Pública a realização de avaliações de impacto das ações de capacitação realizadas, estabelecendo, em conjunto com os estados, o modelo de avaliação a ser adotado;

9.2.17. elabore e proponha, em conjunto com os estados, mecanismos de aperfeiçoamento da atuação das ouvidorias e corregedorias das polícias estaduais, relativos a estrutura organizacional, recursos humanos e financeiros e padrões de funcionamento;

9.2.18. pontue positivamente, quando dos critérios para distribuição dos recursos do Fundo Nacional de Segurança Pública, os estados que apóiam as estruturas de suas ouvidorias e corregedorias de Polícia;

9.2.19. em articulação com os estados, defina formas de divulgação do papel e das ações das ouvidorias e corregedorias;

9.2.20. promova levantamento sobre a atuação e os dados estatísticos das ouvidorias e corregedorias de polícia para identificar boas práticas e disseminá-las nacionalmente, estimulando a criação de banco de dados acerca do controle das atividades policiais;

9.2.21. realize campanhas visando esclarecer às polícias a intenção de integração das polícias civis e militares;

9.2.22. continue incentivando a realização de treinamentos integrados entre as polícias civil e militar e estimulando o surgimento de academias integradas, em relação aos conteúdos comuns a todos os policiais;

9.2.23. estimule a adoção, pelos estados, de ações visando reduzir a violência contra policiais que abarquem o investimento em equipamentos de segurança e a formação em direitos humanos;

9.2.24. realize, em conjunto com estados e associações de policiais, levantamento sobre profissionais de segurança pública que estejam em situações de inatividade, buscando o aproveitamento desses policiais em funções que estejam de acordo com as novas possibilidades físicas;

9.2.25. busque promover, em conjunto com as secretarias estaduais de segurança pública, divulgação do Plano Nacional de Segurança Pública - PNSP e a implantação dos Gabinetes de Gestão Integrada - GGI;

9.2.26. busque envolver o Ministério Público nas discussões sobre segurança pública;

9.2.27. institua os seguintes indicadores de desempenho:

9.2.27.1. recursos financeiros aplicados no estado = quantitativo de recursos financeiros destinados à segurança pública no estado dividido pelo IDH estadual;

9.2.27.2. proporção estadual de recursos financeiros aplicados = quantitativo de recursos financeiros estaduais destinados à segurança pública no estado dividido pelo quantitativo de recursos financeiros federais destinados à segurança pública no estado;

9.2.27.3. recursos para equipamentos = quantitativo de recursos financeiros destinados a equipamentos no estado dividido pelo quantitativo total de recursos financeiros destinados à segurança pública no estado;

9.2.27.4. recursos para pessoal = quantitativo de recursos financeiros destinados a equipamentos no estado dividido pelo quantitativo total de recursos financeiros destinados à segurança pública no estado;

9.2.27.5. recursos para capacitação = quantitativo de recursos financeiros destinados a ações de capacitação no estado dividido pelo quantitativo total de recursos financeiros destinados à segurança pública no estado;

9.2.27.6. capacitação em direitos humanos = carga horária anual de matérias oferecidas com enfoque em direitos humanos dividida pelo número de policiais da corporação;

9.2.27.7. % de policiais em atividades administrativas = número de policiais em atividades administrativas dividido pelo número de policiais no estado, vezes 100;

9.2.27.8. % de delegacias informatizadas = número de delegacias informatizadas no estado dividido pelo número total de delegacias no estado, vezes 100;

9.2.27.9. % de batalhões informatizados = número de batalhões informatizados no estado dividido pelo número total de batalhões no estado, vezes 100;

9.2.27.10. % de mortos em operações policiais = número de mortos em operações policiais no estado dividido pelo número de operações policiais no estado, vezes 100;

9.2.27.11. % de denúncias improcedentes recebidas pela ouvidoria = quantidade de denúncias consideradas improcedentes dividida pelo número de denúncias recebidas pela ouvidoria, vezes 100;

9.2.27.12. % de denúncias improcedentes recebidas pela corregedoria = quantidade de denúncias consideradas improcedentes dividida pelo número de denúncias recebidas pela corregedoria, vezes 100.;

9.2.27.13. tempo médio de tramitação de um processo na corregedoria = tempo de tramitação de cada processo na corregedoria dividido pela quantidade total de processos tramitados na corregedoria, por semestre;

9.2.27.14. % de sanções aplicadas = quantidade de sanções aplicadas dividida pela quantidade de inquéritos instaurados, vezes 100;

9.2.27.15. % recursos financeiros para ouvidoria = quantitativo de recursos financeiros destinados à ouvidoria dividido pelo quantitativo de recursos financeiros destinados à segurança pública no estado, vezes 100;

9.2.27.16. % recursos financeiros para corregedoria = quantitativo de recursos financeiros destinados à corregedoria dividido pelo quantitativo de recursos financeiros destinados à segurança pública no estado, vezes 100;

9.3. determinar à Secretaria Nacional de Segurança Pública - Senasp/MJ que:

9.3.1. estabeleça grupo de contato de auditoria, com a participação de representante da Senasp e da Secretaria Federal de Controle Interno, para atuar como canal de comunicação com este Tribunal e para acompanhar a implementação das recomendações desta Corte de Contas, a evolução dos indicadores de desempenho e o alcance das respectivas metas;

9.3.2. remeta ao Tribunal, no prazo de 60 dias, plano de ação, contendo o conjunto de metas correspondentes aos indicadores de desempenho recomendados na alínea 32 do subitem 10.1.II contemplando prazo para o alcance dessas metas, e o cronograma de adoção das medidas necessárias à implementação das recomendações prolatadas pelo Tribunal, com o nome dos responsáveis pela implementação dessas medidas;

9.4. determinar à Secretaria Adjunta de Fiscalização do TCU que verifique a conveniência de incluir, nos próximos planos de fiscalização, auditorias a serem realizadas pela Diretoria Técnica de Auditoria de Tecnologia da Informação nos sistemas informatizados Infoseg (Sistema Nacional de Integração de Informações em Justiça e Segurança Pública), Afis (Sistema Automatizado de Identificação por Impressões Digitais) e Terracrime (Sistema de Avaliação e Controle da Criminalidade em Ambiente Urbano);

9.5. remeter cópia do presente Acórdão, acompanhado do Relatório e Voto que o fundamentam, bem como do Relatório de Auditoria:

9.5.1. ao Ministro da Justiça;

9.5.2. ao Secretário Federal de Controle Interno;

9.5.3. à Secretaria de Estado de Justiça e Segurança Pública do Acre e do Amapá; à Secretaria de Estado de Defesa Social de Alagoas; à Secretaria de Segurança Pública do Amazonas, da Bahia, do Distrito Federal, do Espírito Santo, de Goiás, de Mato Grosso, da Paraíba, do Paraná, do Piauí, do Rio de Janeiro, de Sergipe e de Tocantins; à Secretaria de Segurança Pública e Defesa da Cidadania do Ceará; à Gerência de Justiça, Segurança Pública e Cidadania do Maranhão; Secretaria de Justiça e Segurança Pública de Mato Grosso do Sul; à Secretaria de Defesa Social de Minas Gerais e de Pernambuco; à Secretaria Executiva de Segurança Pública do Pará; à Secretaria de Segurança Pública e da Defesa Social do Rio Grande do Norte; à Secretaria de Estado da Justiça e Segurança do Rio Grande do Sul; à Secretaria de Segurança, Defesa e Cidadania de Rondônia; à Secretaria de Estado da Segurança Pública de Roraima e de Santa Catarina; à Secretaria de Estado dos Negócios de Segurança Pública de São Paulo;

9.5.4. aos Grupos de Controle Externo da Atividade Policial dos Ministérios Públicos Estaduais;

9.5.5. às corregedorias das polícias civis e militares dos estados e do Distrito Federal;

9.5.6. às ouvidorias de polícia dos estados e do Distrito Federal;

9.5.7. aos Presidentes da Câmara dos Deputados e do Senado Federal; às Comissões de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado da Câmara dos Deputados; de Constituição, Justiça e Cidadania do Senado Federal e de Fiscalização e Controle das respectivas Casas;

9.6. determinar a realização do monitoramento da implementação do Acórdão que vier a ser prolatado nestes autos, nos termos do art. 243 do RI/TCU, combinado com o item 9.2 do Acórdão?. 778/2003 - Plenário - TCU, pela Seprog em conjunto com a 6a Secex; e

9.7. arquivar os presentes autos na Seprog.

Quorum

12.1. Ministros presentes: Walton Alencar Rodrigues (Vice-Presidente, no exercício da Presidência), Marcos Vinícios Vilaça, Valmir Campelo, Guilherme Palmeira e Ubiratan Aguiar.

12.2. Auditores convocados: Lincoln Magalhães da Rocha (Relator) e Marcos Bemquerer Costa.

Publicação

Ata 20/2005 - Plenário

Sessão 08/06/2005

Aprovação 15/06/2005

Dou 20/06/2005 - Página 0