

# AUDITORIA OPERACIONAL

**na gestão de convênios,  
contratos de repasse e  
recursos do fundo  
penitenciário estadual  
no âmbito da Secretaria  
de Estado de Segurança  
Pública de Mato Grosso**



Tribunal de Contas  
Mato Grosso



**RELATÓRIO CONCLUSIVO DE AUDITORIA OPERACIONAL NA GESTÃO DE  
CONVÊNIOS, CONTRATOS DE REPASSE E RECURSOS DO FUNDO  
PENITENCIÁRIO ESTADUAL NO ÂMBITO DA SECRETARIA DE ESTADO DE  
SEGURANÇA PÚBLICA DE MATO GROSSO**

**Membros da equipe de auditoria no relatório preliminar**

Renan Godoi Ventura Menegão (Supervisor) – Auditor Público Externo  
Bruno Alberto Zys – Auditor Público Externo

**Membros da equipe de auditoria no relatório conclusivo**

Bruno Alberto Zys (Supervisor) – Auditor Público Externo  
Marcelo Pereira da Silva – Auditor Público Externo

**Cuiabá-MT, fevereiro de 2020**



## EM RESUMO

### **Por que a auditoria foi realizada?**

A celebração de convênios por parte do Estado com o governo federal pode representar uma importante fonte de recursos para a execução de políticas públicas.

Entre 2012 e 2019, a Sesp/MT captou mais de R\$ 233 milhões mediante a celebração de convênios, contratos de repasse e por meio de transferências na modalidade fundo a fundo.

Assim, os valores recebidos do governo federal por meio de transferências de recursos aumentam a capacidade de investimentos do governo estadual.

Desse modo, a presente auditoria operacional mostra-se relevante para verificar se a gestão dos recursos recebidos do governo federal tem ocorrido de maneira eficaz e eficiente.

### **Quais as principais constatações?**

Dos recursos recebidos pelo Funpen/MT, não foram utilizados aqueles destinados à realização de obras (construção, ampliação, reformas e aprimoramentos), havendo risco de devolução dos recursos.

Quanto aos convênios e contratos de repasse, constatou-se que, dos 54 instrumentos celebrados pela Sesp/MT (incluindo a extinta Sejudh/MT), 16 foram encerrados com percentual de execução financeira abaixo de 50% do valor global do instrumento.

### **Secretaria de Controle Externo de Educação e Segurança – TCE-MT**

## **A GESTÃO DE CONVÊNIOS, CONTRATOS DE REPASSE E RECURSOS DO FUNDO PENITENCIÁRIO ESTADUAL NO ÂMBITO DA SESP/MT**

A Secretaria de Estado de Segurança Pública tem como missão, definida em seu Planejamento Estratégico, "promover a preservação da ordem pública e dos direitos fundamentais".

Para tanto, a Pasta executa programas com a finalidade de atingir seus objetivos estratégicos, tais como, "elevar a sensação de segurança da população mato-grossense", "aumentar a capacidade de proteger e de atender os cidadãos pelas instituições de segurança pública" e "aprimorar o enfrentamento à criminalidade pelas instituições de segurança pública".

A celebração de convênios com o governo federal e a gestão eficiente desses recursos maximizam a possibilidade de a Sesp/MT atingir seus objetivos estratégicos e a cumprir sua missão institucional.

De 2012 a 2019, a Sesp/MT captou mais de R\$ 233 milhões mediante a celebração de convênios, contratos de repasse e transferências fundo a fundo.

Para gerir os recursos obtidos, a Sesp/MT conta com uma Coordenadoria de Convênios subordinada à Superintendência de Orçamento, Convênios e Finanças que, por sua vez, está ligada à Secretaria Adjunta de Administração Sistêmica.

Ainda, a captação e execução dos convênios e dos recursos do Funpen/MT envolve outros setores, como o Escritório Diretivo de Projetos Especiais, a Superintendência de Aquisições e Contratos e a Coordenadoria de Obras e Manutenção.

### **O que o TCE encontrou?**

No decorrer dos trabalhos, foi observado que não foram utilizados cerca de R\$ 37 milhões recebidos pelo Fundo Penitenciário Estadual oriundos das transferências obrigatórias modalidade fundo a fundo e destinados à execução de obras (construção, ampliação, reformas e aprimoramentos), existindo risco de devolução desses recursos ao Fundo Penitenciário Nacional.

Também foi constatado que 16 dos 54 convênios/contratos de repasse celebrados pela Sesp/MT (incluindo a extinta Sejudh/MT), que totalizam montante superior a R\$ 56 milhões, tiveram percentual de execução financeira abaixo de 50% do valor global do convênio/contrato de repasse.

Tais achados têm como causas a dificuldade de elaboração de projetos de engenharia por falta de pessoal com perfis profissionais necessários e softwares adequados, a falta de capacitação para elaboração de projetos de engenharia e para licitação de obras, a falta de definição de prioridades para a execução de obras e vistorias e a lentidão no trâmite processual dos convênios e contratos de repasse.

### **Quais os benefícios esperados?**

Espera-se a resolução de questões que dificultam ou inviabilizam a captação, execução ou prestação de contas referentes a recursos recebidos por meio de transferências voluntárias, sejam por meio de convênios, contratos de repasse ou transferências fundo a fundo, ampliando, dessa forma, a capacidade do governo estadual receber recursos do governo federal e, consequentemente, a capacidade de investimento em políticas públicas.



## Sumário

<b>1 INTRODUÇÃO .....</b>	<b>7</b>
1.1 Deliberação que originou o trabalho .....	7
1.2 Visão geral do objeto .....	7
<b>1.2.1 Relevância .....</b>	<b>7</b>
<b>1.2.2 Materialidade .....</b>	<b>8</b>
<b>1.2.3 Risco .....</b>	<b>8</b>
<b>1.2.4 Estrutura organizacional .....</b>	<b>8</b>
<b>1.2.5 Legislação aplicável .....</b>	<b>9</b>
1.3 Objetivo e escopo de auditoria .....	10
1.4 Metodologia utilizada .....	11
1.5 Limitações de auditoria .....	13
1.6 Volume de recursos fiscalizados .....	13
1.7 Benefícios estimados da fiscalização .....	13
<b>2 GESTÃO DE RECURSOS DO FUNDO PENITENCIÁRIO ESTADUAL .....</b>	<b>14</b>
2.1 Utilização dos recursos do Fundo Penitenciário Estadual .....	19
<b>3 GESTÃO DE RECURSOS DE CONVÊNIOS E CONTRATOS DE REPASSE .....</b>	<b>23</b>
3.1 Convênios e Contratos de Repasse celebrados pela Sesp/MT .....	24
<b>4 COMENTÁRIO DO GESTOR E SUA ANÁLISE .....</b>	<b>31</b>
<b>4.1 Governador do Estado de Mato Grosso (Sr. Mauro Mendes Ferreira) .....</b>	<b>31</b>
<b>4.2 Análise do comentário do Governador do Estado de Mato Grosso .....</b>	<b>33</b>
<b>4.3 Secretário de Estado de Segurança Pública (Sr. Alexandre Bustamante dos Santos) .....</b>	<b>34</b>
<b>4.4 Análise do comentário do Secretário de Estado de Segurança Pública .....</b>	<b>39</b>
<b>5 CONCLUSÃO .....</b>	<b>42</b>
<b>6 PROPOSTAS DE ENCAMINHAMENTO .....</b>	<b>44</b>
<b>6 APÊNDICES .....</b>	<b>46</b>



## LISTA DE QUADROS

<b>Quadro 1 - Transferências fundo a fundo recebidas pelo Funpen/MT .....</b>	<b>14</b>
<b>Quadro 2 - Plano de Aplicação de recursos do Funpen/MT - Construção .....</b>	<b>15</b>
<b>Quadro 3 - Despesas de capital (reformas e aprimoramentos) previstos no Plano de Aplicação de recursos do Funpen - 2017 .....</b>	<b>16</b>
<b>Quadro 4 - Convênios celebrados pela Sesp/MT (incluindo a extinta Sejudh/MT) encerrados e com percentual de execução inferior a 50% .....</b>	<b>25</b>



## LISTA DE SIGLAS

**CBM** – Corpo de Bombeiros Militar

**CDP** – Centro de Detenção Provisória

**Condes** – Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social do Estado

**Cooman** – Coordenadoria de Obras e Manutenção

**Depen** – Departamento Penitenciário Nacional

**Funpen** – Fundo Penitenciário Nacional

**Funpen/MT** – Fundo Penitenciário do Estado de Mato Grosso

**IDTRV** – Índice de Desempenho da Gestão das Transferências Voluntárias da União

**PAF** – Plano Anual de Fiscalização

**PAT** – Plano Anual de Atividades

**PJC** – Polícia Judiciária Civil

**PMMT** – Polícia Militar de Mato Grosso

**Politec** – Perícia Oficial e Identificação Técnica

**Sejudh/MT** – Secretaria de Estado de Justiça e Direitos Humanos de Mato Grosso

**Sesp/MT** – Secretaria de Estado de Segurança Pública de Mato Grosso

**Siconv** – Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse

**Sispen** – Sistema Penitenciário

**TCE/MT** – Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso

**PROCESSO Nº** : 21.649-6/2019

**UNIDADE GESTORA** : Secretaria de Estado de Segurança Pública de Mato Grosso

**CNPJ** : 03.507.415/0028-64

**ASSUNTO** : Auditoria Operacional

**GESTOR** : Alexandre Bustamante dos Santos – a partir de 02.01.2019

**RELATOR** : Conselheiro Interino João Batista de Camargo Júnior

**EQUIPE TÉCNICA** : Renan Godoi V. Menegão (Supervisor) – Auditor Público Externo  
Bruno Alberto Zys – Auditor Público Externo

## **1 INTRODUÇÃO**

### **1.1 Deliberação que originou o trabalho**

1. A presente auditoria foi realizada a partir da designação da equipe de auditoria por meio da Ordem de Serviço nº 10.365/2019<sup>1</sup> e em observância ao Plano Anual de Fiscalização – PAF, do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso – TCE/MT, e ao Plano Anual de Atividades – PAT, da Secretaria de Controle Externo de Educação e Segurança Pública do TCE/MT.

### **1.2 Visão geral do objeto**

#### **1.2.1 Relevância**

2. Convênios são acordos, ajustes ou qualquer outro instrumento que discipline a transferência de recursos financeiros visando a execução de programa de governo, envolvendo a realização de projeto, atividade, serviço, aquisição de bens ou evento de interesse recíproco, em regime de mútua cooperação.

3. Assim, a celebração de convênios por parte do Estado com o governo federal pode representar uma importante fonte de recursos para a execução de políticas públicas.

4. Para o exercício 2019, o orçamento total previsto para a Sesp/MT foi de aproximadamente R\$ 2,5 bilhões, dos quais R\$ 2,3 bilhões foram destinados ao pagamento de pessoal e encargos sociais, conforme dados da Lei Orçamentária Anual.

5. Para as despesas correntes foram destinados cerca de R\$ 169 milhões e para investimentos, R\$ 14,6 milhões. Somadas, tais despesas representam 7,34% do orçamento total da Secretaria.

<sup>1</sup> Doc. Digital nº 27.215-4/2019, fl. 02.



6. Portanto, a obtenção de recursos por meio de transferências do governo federal pode representar uma oportunidade face ao restrito orçamento do governo estadual, tendo em vista que a execução de determinados programas pode ser financiada pela União, exigindo do Estado somente uma contrapartida que, muitas vezes, representa um valor ínfimo em comparação aos recursos recebidos.

### **1.2.2 Materialidade**

7. Conforme informações prestadas pela Sesp/MT, de 2006 a 2019, foram captados mais de R\$ 233 milhões mediante a celebração de convênios, contratos de repasse e transferências fundo a fundo pela Secretaria de Estado de Segurança Pública e pela extinta Secretaria de Estado de Justiça e Direitos Humanos (Sejudh/MT).

8. Ademais, conforme consta no “Painel de Indicadores +Brasil” do Governo Federal, o Índice de Desempenho da Gestão das Transferências Voluntárias da União (IDTRV) do Estado de Mato Grosso está abaixo da média nacional, com pontuação de 64,61, frente à média nacional de 69,74<sup>2</sup> (referente ao período de agosto de 2019).

### **1.2.3 Risco**

9. A Secretaria de Estado de Segurança Pública tem como missão, definida em seu Planejamento Estratégico, “promover a preservação da ordem pública e dos direitos fundamentais”.

10. Para tanto, a Pasta executa programas com a finalidade de atingir seus objetivos estratégicos, tais como, “elevar a sensação de segurança da população mato-grossense”, “aumentar a capacidade de proteger e de atender os cidadãos pelas instituições de segurança pública”, e “aprimorar o enfrentamento à criminalidade pelas instituições de segurança pública”.

11. Destarte, a possibilidade de celebração de convênios com o governo federal de modo a obter recursos que auxiliem a Sesp/MT a atingir seus objetivos estratégicos e a cumprir sua missão institucional, representa uma forma de mitigar os riscos de a secretaria não cumprir suas finalidades.

### **1.2.4 Estrutura organizacional**

12. A atual estrutura organizacional da Sesp/MT, conta com uma Coordenadoria de Convênios subordinada à Superintendência de Orçamento, Convênios e Finanças que, por sua vez, está ligada à Secretaria Adjunta de Administração Sistêmica.

13. Esta Coordenação é responsável pela gestão dos convênios celebrados pela própria Secretaria de Estado Segurança Pública e por aqueles celebrados pela extinta Sejudh/MT, naquilo

<sup>2</sup> Disponível em <http://transferenciasabertas.planejamento.gov.br/QvAJAXZfc/opendoc.htm?document=painelcidadao.qvw&lang=en-US&host=QVS%40srvbsaiasprd01&anonymous=true>, acesso em 11.09.2019.



que seja relacionado a alguma das competências atribuídas à Sesp/MT.

14. A atual estrutura organizacional foi gerada pelo Decreto nº 226/20193, sem, no entanto, ter ocorrido a publicação do novo Regimento Interno da Secretaria. Assim, permanece em vigor o Regimento Interno aprovado pelo Decreto nº 502/2011, o qual não previa a existência de um setor específico para tratar dos convênios, inexistindo, portanto, a definição formal das atribuições e competências do setor.

15. Assim, os setores administrativos da Sesp/MT seguem as orientações contidas em normas estaduais esparsas, tal qual o Decreto nº 840/2017, que regulamenta as modalidades licitatórias vigentes às aquisições de bens e contratações de serviços; o Decreto nº 1.736/2018, que dispõe sobre o Sistema de Gestão de Convênios e Instrumentos Congêneres e aprova diretrizes e procedimentos no âmbito do Estado e a Instrução Normativa nº 05/2019/Sesp, que regulamenta o processo de Gestão de Projetos no âmbito da Sesp/MT.

### **1.2.5 Legislação aplicável**

16. O Decreto-Lei nº 200/1967<sup>4</sup> dispõe que a execução das atividades da Administração Federal deverá ser amplamente descentralizada, podendo ocorrer desta para as unidades federadas, quando estejam devidamente aparelhadas e mediante convênio (art. 10, § 1º, "b").

17. Já a Lei Complementar nº 101/2000<sup>5</sup> (Lei de Responsabilidade Fiscal) afirma que se entende por transferência voluntária a entrega de recursos correntes ou de capital a outro ente da Federação, a título de cooperação, auxílio ou assistência financeira, que não decorra de determinação constitucional, legal ou os destinados ao Sistema Único de Saúde (art. 25).

18. Ademais, o § 2º do mesmo artigo veda a utilização de recursos transferidos em finalidade diversa da pactuada.

19. A Lei nº 8.666/93<sup>6</sup> (Lei de Licitações e Contratos) assevera que suas normas são aplicáveis, no que couber, aos convênios, acordos, ajustes e outros instrumentos congêneres celebrados por órgãos e entidades da Administração (art. 116).

20. O § 1º do artigo 116 desta Lei dispõe que a celebração de convênio, acordo ou ajuste depende de prévia aprovação de competente plano de trabalho, elencando as informações mínimas que deverão constar deste documento.

21. Em nível infralegal e regulamentando as normas citadas, o Decreto Federal nº 6.170/2007<sup>7</sup> dispõe sobre as normas relativas às transferências da União mediante convênios e

<sup>3</sup> Publicado no DOE nº 24573, de 22.08.2019, e republicado no DOU nº 27588, de 12.09.2019.

<sup>4</sup> Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Decreto-Lei/Del0200.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/Del0200.htm)>.

<sup>5</sup> Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp101.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm)>.

<sup>6</sup> Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8666cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm)>.

<sup>7</sup> Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6170.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6170.htm)>.



contratos de repasse.

22. A Portaria Interministerial nº 424/2016<sup>8</sup> estabelece normas para a execução do estabelecido no Decreto nº 6.170/2007. Esta Portaria estabelece de maneira detalhada as competências e responsabilidades do convenente, bem como dos procedimentos para a celebração, execução, acompanhamento e prestação de contas dos convênios.

23. Outra importante fonte de recursos para as políticas públicas conduzidas pela Sesp/MT é o Fundo Penitenciário Nacional – Funpen, criado pela Lei Complementar nº 79/1994<sup>9</sup>.

24. Em âmbito estadual, a Lei Complementar nº 498/2013<sup>10</sup> criou o Fundo Penitenciário do Estado de Mato Grosso – Funpen/MT, sendo regulamentada pelo Decreto nº 2.418/2014<sup>11</sup>.

### 1.3 Objetivo e escopo de auditoria

25. A presente auditoria operacional tem como objetivo avaliar a gestão de convênios, contratos de repasse e transferências de recursos fundo a fundo no âmbito da Sesp/MT, abrangendo as etapas de celebração, execução, acompanhamento e prestação de contas, possibilitando concluir, ao final, se a Secretaria tem aproveitado as oportunidades de captação de recursos federais por meio da celebração de convênios e contratos de repasse com o governo federal para a execução de programas.

26. Para tanto, ao final do trabalho, deverá ser possível responder às seguintes questões de auditoria, elaboradas considerando diferenças conceituais e práticas existentes entre convênios (incluídos contratos de repasse) e transferências fundo a fundo (realizadas pelo Fundo Penitenciário Nacional):

- a. **Questão 1:** A Sesp/MT (antiga Sejudh/MT) utilizou os recursos disponibilizados pelo Fundo Penitenciário, de 2016 a 2019, de forma a atingir os objetivos estabelecidos?
  - i. **Subquestão 1:** Os recursos do Fundo Penitenciário para aquisições de bens, serviços e materiais de consumo foram executados com eficácia?
  - ii. **Subquestão 2:** Os recursos do Fundo Penitenciário para realização de obras foram executados com eficácia?
- b. **Questão 2:** Os convênios e contratos de repasse celebrados pela Sesp/MT (e antiga Sejudh) para captação de recursos federais, entre 2012 e 2019, foram executados de forma a atingir os objetivos estabelecidos?
  - i. **Subquestão 1:** Os convênios e contratos de repasse celebrados pela

<sup>8</sup> Disponível em: <<http://plataformamaisbrasil.gov.br/legislacao/portarias/portaria-interministerial-n-424-de-30-de-dezembro-de-2016>>.

<sup>9</sup> Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp79.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp79.htm)>.

<sup>10</sup> Disponível em: <[https://www.iomat.mt.gov.br/legislacao/diario\\_oficial#954-2013-false-1](https://www.iomat.mt.gov.br/legislacao/diario_oficial#954-2013-false-1)>.

<sup>11</sup> Disponível em: <[https://www.iomat.mt.gov.br/legislacao/diario\\_oficial#956-2014-7-1](https://www.iomat.mt.gov.br/legislacao/diario_oficial#956-2014-7-1)>.



Sesp/MT (e antiga Sejudh/MT) para aquisições de bens, serviços e materiais de consumo foram executados com eficácia?

ii. **Subquestão 2:** Os convênios e contratos de repasse celebrados pela Sesp/MT (e antiga Sejudh/MT) para realização de obras foram executados com eficácia?

c. **Questão 3:** A Sesp/MT possui uma gestão de convênios capaz de captar, executar e prestar contas de convênios, contratos de repasse ou transferências fundo a fundo?

i. **Subquestão 1:** A Sesp/MT possui recursos (humanos, materiais, etc.) suficientes para captar recursos por meio de transferências voluntárias da União?

ii. **Subquestão 2:** A Sesp/MT possui recursos (humanos, materiais, etc.) suficientes para executar os recursos captados por meio de transferências voluntárias da União?

iii. **Subquestão 3:** A Sesp/MT possui recursos (humanos, materiais, etc.) suficientes para prestar contas dos recursos captados por meio de transferências voluntárias da União?

27. As subquestões apresentadas foram elaboradas considerando os tópicos abordados no trabalho, de acordo com os riscos identificados durante a fase de planejamento.

#### 1.4 Metodologia utilizada

28. A metodologia utilizada no trabalho consistiu no uso dos procedimentos previstos no Manual de Auditoria Operacional do TCE/MT.

29. Na fase de planejamento, foi realizado estudo da legislação pertinente, da estrutura da Sesp/MT voltada para a gestão de convênios; verificados quais os grupos de interesse para o objeto da auditoria; e verificado o mapa de processos para a gestão de convênios.

30. Com a finalidade de identificar a atual situação da gestão de convênios no âmbito da Secretaria de Estado de Segurança Pública, foram realizadas as seguintes atividades:

- i. Levantamento da legislação pertinente ao assunto;
- ii. Levantamento de informações na internet acerca de convênios celebrados pelo governo federal;
- iii. Reunião com a Gerência de Convênios da Sesp/MT, sob a gestão do Sr. Carlúcio e Silva Mendonça e com o Escritório de Projetos, sob a gestão da Sra. Fabiana de Mello Vidotto;



- iv. Solicitação, por ofício, dos convênios celebrados pela Sesp/MT e pela extinta Sejudh/MT com o governo federal;
- v. Reunião com a Coordenadoria de Obras e Manutenção, sob a gestão do Sr. Airton de Lacerda Nascimento;
- vi. Reunião com a Assessora Especial da Sesp/MT, Sra. Maria José Garcia Joaquim;
- vii. Solicitação, por ofício, de documentos e informações acerca de convênios, contratos de repasse e despesas realizadas com recursos do Funpen/MT.

31. Após, foi produzida uma análise dos *stakeholders*, identificando os principais atores envolvidos, seus interesses na auditoria e como esses interesses podem afetar o risco, a viabilidade e o desempenho do objeto da auditoria.

32. Na sequência, foi realizada a análise SWOT (Forças, Fraquezas, Oportunidades e Ameaças), a qual consiste em um instrumento que facilita o diagnóstico da instituição avaliada, auxiliando a análise sobre o ambiente no qual opera o objeto da auditoria.

33. Por último, foi elaborado o diagrama de verificação de risco, técnica que visa gerenciar efeitos adversos que possam comprometer o processo de gestão ou o alcance dos riscos.

34. Na fase de execução da auditoria, os procedimentos aplicados foram a visita exploratória e a requisição documental:

- i. Solicitação, por ofício, de documentos e informações acerca de convênios, contratos de repasse e despesas realizadas com recursos do Funpen/MT;
- ii. Realização de reunião com servidores da Gerência de Convênios;
- iii. Realização de reunião com servidores da Superintendência de Aquisições e Contratos;
- iv. Realização de reunião com servidores do Escritório Diretivo de Projetos Especiais;
- v. Realização de reunião com servidores da Coordenação de Obras e Manutenção;
- vi. Solicitação, via e-mail, de documentos e informações acerca de convênios, contratos de repasse e despesas realizadas com recursos do Funpen/MT.

35. A visita exploratória foi utilizada para obtenção de informações mais detalhadas acerca do objeto da auditoria, já com as questões de auditoria elaboradas.

36. Já a requisição documental foi utilizada para evidenciar as informações coletadas por



meio da visita exploratória.

### **1.5 Limitações de auditoria**

37. Não foram constatadas limitações na presente auditoria.

### **1.6 Volume de recursos fiscalizados**

38. As questões de auditoria abordadas neste relatório abarcaram a análise dos repasses realizados pelo Fundo Penitenciário Nacional na modalidade fundo a fundo e os convênios e contratos de repasse celebrados pela Sesp/MT e extinta Sejudh/MT, no período de 2012 a 2019.

39. Tais instrumentos de transferência de recursos perfazem o total de R\$ 233.208.384,71, sendo este, portanto, o volume total de recursos fiscalizados.

### **1.7 Benefícios estimados da fiscalização**

40. A partir da presente auditoria, espera-se a resolução de questões que dificultem ou inviabilizem a captação, execução ou prestação de contas referentes a recursos recebidos por meio de transferências voluntárias, sejam por meio de convênios, contratos de repasse ou transferências fundo a fundo, ampliando, dessa forma, a capacidade de o governo estadual receber recursos do governo federal e, consequentemente, a capacidade de investimento em políticas públicas.



## 2 GESTÃO DE RECURSOS DO FUNDO PENITENCIÁRIO ESTADUAL

41. O Fundo Penitenciário Estadual (Funpen/MT) foi instituído no Estado de Mato Grosso por meio da Lei Complementar Estadual nº 498/2013<sup>12</sup>, tendo por objetivo “proporcionar recursos, meios e condições para financiar e apoiar as atividades, projetos e programas que visem à modernização, humanização e aprimoramento do Sistema Penitenciário do Estado de Mato Grosso”.

42. Dentre as fontes de recursos do Funpen/MT, está o Fundo Penitenciário Nacional (Funpen), instituído, por sua vez, pela Lei Complementar nº 79/1994<sup>13</sup>. Esta Lei, em seu artigo 3º-A determina o repasse aos fundos dos Estados, Distrito Federal e Municípios, a título de transferência obrigatória e independentemente de convênio ou instrumento congênere, de um percentual da dotação orçamentária do Funpen, variável a cada ano.

43. Essas transferências que independem de convênio ou outro instrumento são denominadas de transferências fundo a fundo. Assim, os recursos provenientes do Funpen Nacional ingressam diretamente em contas do Funpen/MT.

44. Ainda segundo a LC nº 79/1994, a não utilização dos recursos transferidos, nos prazos definidos em ato do Ministro de Estado de Justiça e Segurança Pública, obrigará o ente federativo à devolução do saldo remanescente devidamente atualizado.

45. Já a aplicação dos recursos deve estar prevista no Plano de Aplicação, documento formal enviado ao Departamento Penitenciário Nacional (Depen) com o planejamento da aplicação dos recursos recebidos por meio de transferências fundo a fundo provenientes do Funpen.

46. O Plano de Aplicação é elaborado após avaliação, pelo Conselho Diretor do Funpen/MT, das prioridades apresentadas pela Secretaria de Estado de Segurança Pública, e encaminhado para aprovação do Depen.

47. Nos anos de 2016 a 2018 os repasses fundo a fundo para o Funpen/MT foram realizados nos seguintes valores<sup>14</sup>:

**Quadro 1 - Transferências fundo a fundo recebidas pelo Funpen/MT**

	2016	2017	2018
<b>Construção</b>	R\$ 31.944.444,44	-	-
<b>Despesas de capital</b>	-	R\$ 9.234.712,55	R\$ 1.566.801,44
<b>Despesas de custeio</b>	R\$ 12.840.000,00	R\$ 5.333.377,92	-
<b>TOTAL</b>	<b>R\$ 44.784.444,44</b>	<b>R\$ 14.568.090,47</b>	<b>R\$ 1.566.801,44</b>

Fonte: Departamento Penitenciário Nacional

48. Quanto aos recursos recebidos em 2016, o Plano de Aplicação<sup>15</sup> respectivo previa a

<sup>12</sup> Disponível em: <[https://www.iomat.mt.gov.br/legislacao/diario\\_oficial#954-2013-false-1](https://www.iomat.mt.gov.br/legislacao/diario_oficial#954-2013-false-1)>.

<sup>13</sup> Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp79.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp79.htm)>.

<sup>14</sup> Disponível em: <<http://depen.gov.br/DEPEN/dirpp/instrumentos-de-repassagem-1>>. Acesso em: 21 out. 2019.

<sup>15</sup> Doc. Digital nº 27.215-4/2019, fls.3 a 8.

execução de três obras, sendo a construção de duas unidades prisionais (em Alta Floresta e em Sapezal) e a ampliação de uma unidade prisional (em Sinop/MT), bem como a aquisição de diversos materiais, equipamentos e veículos.

49. As aquisições previstas de materiais, equipamentos e veículos foram realizadas integralmente, conforme informado no Relatório Anual de Gestão dos Recursos do Funpen/MT, exercício de 2016<sup>16</sup>.

50. Já as obras previstas não foram executadas conforme previsão do Plano de Aplicação uma vez que a estimativa de valores realizada *a priori* ficou muito aquém do orçamento realizado posteriormente.

51. Inicialmente, os cerca de R\$ 32 milhões destinados para construção seriam utilizados para realização de três obras. Contudo, após novo orçamento, verificou-se que somente a construção da Unidade Prisional de Alta Floresta demandaria cerca de R\$ 30 milhões, inviabilizando a execução das outras obras, conforme informações do Ofício nº 1.466/2019/SAAS-SISPEN/SESP/MT<sup>17</sup>.

**Quadro 2 - Plano de Aplicação de recursos do Funpen/MT - Construção**

	<b>Orçado inicial</b>	<b>Orçado final</b>
<b>Construção de Unidade Prisional no município de Alta Floresta</b>	R\$ 14.040.000,44	R\$ 30.000.000,00
<b>Ampliação da Unidade Prisional Masculina do município de Sinop</b>	R\$ 9.450.000,00	Sem informação
<b>Construção de Unidade Prisional no Município de Sapezal</b>	R\$ 8.454.444,00	R\$ 27.561.157,23

Fonte: Ofício nº 1.466/2019/SAAS-SISPEN/SESP/MT (Doc Digital nº 27.215-4/2019, fl. 81 a 85)

52. Dos dados acima, verifica-se que os orçamentos finais da construção das unidades prisionais em Alta Floresta e em Sapezal foram, respectivamente, 213,68% e 326,00% superiores aos orçamentos estimados quando da elaboração do Plano de Aplicação.

53. Em vista disso, foi necessário o envio de Ofício para o Depen, solicitando autorização para alterar as despesas com obras previstas no Plano de Aplicação para adequar o valor disponível aos novos orçamentos das obras.

54. Conforme informações constantes no Ofício nº 1.466/2019/SAAS-SISPEN/SESP/MT, o qual enviado somente em 09.08.2019, até a data deste Ofício a referida alteração no Plano de Aplicação ainda não havia sido analisada pelo Depen. Assim, os valores do Funpen/MT destinados

<sup>16</sup> Doc. Digital nº 27.215-4/2019, fls. 9 a 80.

<sup>17</sup> Doc. Digital nº 27.215-4/2019, fls. 81 a 85.

à realização de obras permaneciam depositados em conta bancária.

55. O Plano de Aplicação referente aos recursos recebidos do Funpen no exercício de 2017, previa a destinação, quanto às despesas de capital, de R\$ 5 milhões para a execução de reformas/aprimoramentos e R\$ 4,234 milhões para a aquisição de veículos e equipamentos. Quanto às despesas correntes (custeio), os R\$ 5,333 milhões foram destinados para aquisição de materiais como coletes balísticos, munições, uniformes e à locação de dois *scanners* corporais pelo período de doze meses.

56. Das despesas de custeio, apenas a aquisição de uniformes não foi finalizada, constando a informação no Plano de Aplicação 2017<sup>18</sup> de que o processo de aquisição se encontra na Gerência de Aquisições e Contratos.

57. Da previsão de despesas de capital, as aquisições de veículos e equipamentos foram concluídas, sendo que os itens foram entregues, conforme consta no Relatório Anual de Gestão dos Recursos do Funpen/MT, exercício 2017<sup>19</sup>.

58. Contudo, quanto às reformas e aprimoramentos previstos, nenhuma das dez ações previstas foi realizada.

**Quadro 3 - Despesas de capital (reformas e aprimoramentos) previstos no Plano de Aplicação de recursos do Funpen - 2017**

Item	Ação	Valor	Status
01	Construção da Estação de Tratamento de Efluentes (esgoto) na Penitenciária Central do Estado (PCE), no município de Cuiabá/MT	R\$ 2.000.000,00	Elaboração de planilha para contratação de empresa especializada para elaboração de projeto elétrico, hidráulico, etc. para construção de Estação de Tratamento de Esgoto do tipo compacta
02	Construção de Câmaras de Desinfecção e de Valas de Infiltração no Centro de Detenção Provisória (CDP) masculino no Município de Juína/MT	R\$ 250.000,00	Elaboração de planilha para contratação de empresa especializada para elaboração de projeto elétrico, hidráulico, etc. para construção de Estação de Tratamento de Esgoto do tipo compacta
03	Construção da Estação de Tratamento de Efluentes (esgoto) no Centro de Detenção Provisória (CDP) município de Tangará da Serra/MT	R\$ 1.500.000,00	Elaboração de planilha para contratação de empresa especializada para elaboração de projeto elétrico, hidráulico, etc. para construção de Estação de Tratamento de Esgoto do tipo compacta

<sup>18</sup> Doc. Digital nº 27.215-4/2019, fls. 86 a 89.

<sup>19</sup> Doc. Digital nº 27.215-4/2019, fls. 90 a 121.



Item	Ação	Valor	Status
04	Construção de Emissário de Efluentes (esgoto) Tratado com Câmara de Desinfecção no Centro de Detenção Provisória no município de Porto Alegre do Norte/MT	R\$ 350.000,00	Elaboração de planilha para contratação de empresa especializada para elaboração de projeto elétrico, hidráulico, etc. para construção de Estação de Tratamento de Esgoto do tipo compacta
05	Construção de Filtro, Câmara de Contato com Desinfecção e Emissário de Efluentes (esgoto) tratado no Centro de Detenção Provisória masculino no município de Rio Branco/MT	R\$ 120.000,00	Elaboração de planilha para contratação de empresa especializada para elaboração de projeto elétrico, hidráulico, etc. para construção de Estação de Tratamento de Esgoto do tipo compacta
06	Construção de Filtro, Câmara de Contato com Desinfecção e Emissário de Efluentes (esgoto) tratado no Centro de Detenção Provisória masculino no município de Colniza/MT	R\$ 250.000,00	Elaboração de planilha para contratação de empresa especializada para elaboração de projeto elétrico, hidráulico, etc. para construção de Estação de Tratamento de Esgoto do tipo compacta
07	Construção de Filtro, Câmara de Contato com Desinfecção e Emissário de Efluentes (esgoto) tratado no Centro de Detenção Provisória masculino no município de Diamantino/MT	R\$ 130.000,00	Elaboração de planilha para contratação de empresa especializada para elaboração de projeto elétrico, hidráulico, etc. para construção de Estação de Tratamento de Esgoto do tipo compacta
08	Construção de 300 metros aproximado de Emissário de Efluentes (esgoto) tratado, na Penitenciária Major PM Zuzi Alves da Silva, no município de Água Boa/MT	R\$ 75.000,00	Elaboração de planilha para contratação de empresa especializada para elaboração de projeto elétrico, hidráulico, etc. para construção de Estação de Tratamento de Esgoto do tipo compacta
09	Construção de Filtro, Câmara de Contato com Desinfecção e Emissário de Efluentes (esgoto) tratado no Centro de Detenção Provisória masculino no município de Itiquira/MT	R\$ 175.000,00	Elaboração de planilha para contratação de empresa especializada para elaboração de projeto elétrico, hidráulico, etc. para construção de Estação de Tratamento de Esgoto do tipo compacta
10	Equipação de poço artesiano tubular profundo na Penitenciária Major PM Zuzi Alves da Silva, no município de Água Boa/MT	R\$ 150.000,00	Elaboração de planilha para contratação de empresa especializada para elaboração de projeto elétrico, hidráulico, etc. para construção de Estação de Tratamento de Esgoto do tipo compacta

Fonte: Plano de Aplicação de recursos recebidos do Funpen/MT – 2017 (Doc. Digital nº 27.215-4/2019, fls. 86 a 89)

59. Assim, dos cerca de R\$ 14,5 milhões recebidos pelo Funpen/MT por meio de transferências obrigatórias no ano de 2017, R\$ 5 milhões destinados para reformas e aprimoramentos ainda não foram utilizados.

60. Ressalte-se que está vigente a Portaria nº 222/2018, do Ministério da Segurança Pública<sup>20</sup>, que prorroga até 31.12.2019 o prazo para utilização dos recursos transferidos de forma obrigatória do Funpen para os fundos dos Estados, Distrito Federal e Municípios, referentes aos exercícios 2016 e 2017.

61. **Considerando que ainda não foram utilizados os recursos recebidos pelo Funpen/MT nos exercícios 2016 e 2017 destinados à realização de obras, reformas e aprimoramentos, verifica-se que há o risco de o Estado ter que devolver quase R\$ 37 milhões, sem considerar os rendimentos, caso não ocorra nova prorrogação do prazo de utilização desses recursos.**

62. Já o Plano de Aplicação dos recursos recebidos pelo Funpen/MT em 2018<sup>21</sup> prevê a construção de uma Estação de Tratamento de Esgoto tipo UASB no Centro de Detenção Provisória no município de Pontes e Lacerda/MT e a aquisição de armamentos e equipamentos para modernização e aparelhamento dos estabelecimentos penais.

63. Segundo consta no Relatório Anual de Gestão dos Recursos do Funpen/MT, exercício 2018<sup>22</sup>, ainda não houve utilização dos recursos transferidos fundo a fundo para o Funpen/MT em 2018. Porém a Sesp/MT informou, por meio da CI nº 121/2019<sup>23</sup>, que os processos de aquisição com os recursos do ano 2018 estão em trâmite, em diferentes fases, a depender do processo.

64. Em relação ao exercício de 2019, o Depen encaminhou o Ofício nº 1.765/2019/DIRPP/DEPEN/MJ<sup>24</sup> informando acerca dos possíveis cenários para o repasse da transferência obrigatória. O primeiro cenário estima o repasse de aproximadamente R\$ 729 mil que deverão ser aplicados somente para custeio.

65. O segundo cenário estima a transferência de R\$ 2.049.654,04, a depender da abertura de superávit financeiro em favor do Fundo Penitenciário Nacional. Neste caso, os recursos deverão ser aplicados para investimento, com prioridade para a modernização, aprimoramento e aparelhamento das unidades prisionais.

66. Sendo assim, a Secretaria de Segurança Pública encaminhou os Ofícios nº 2.363/2019/GECPS-SAAP/SESP/MT<sup>25</sup> e 2.551/2019/GECPS-SAAP/SESP/MT<sup>26</sup>, que apresentam os Planos de Aplicação referentes ao Cenário 01 e Cenário 02, respectivamente.

<sup>20</sup> Doc. Digital nº 27.215-4/2019, fl. 122.

<sup>21</sup> Doc. Digital nº 27.215-4/2019, fl. 123.

<sup>22</sup> Doc. Digital nº 27.215-4/2019, fls. 124 a 177.

<sup>23</sup> Doc. Digital nº 27.215-4/2019, fls. 178 a 181.

<sup>24</sup> Doc. Digital nº 27.215-4/2019, fls. 182 a 185.

<sup>25</sup> Doc. Digital nº 27.215-4/2019, fls. 186 a 189.

<sup>26</sup> Doc. Digital nº 27.215-4/2019, fls. 190 a 193.



## 2.1 Utilização dos recursos do Fundo Penitenciário Estadual

**Achado 01: Não utilização dos recursos do Fundo Penitenciário Estadual (Funpen/MT) oriundos das transferências obrigatórias na modalidade fundo a fundo com despesas de obras (construção, ampliação, reformas e aprimoramentos).**

67. Conforme abordado, a Secretaria de Estado de Segurança Pública não utilizou os recursos recebidos das transferências obrigatórias fundo a fundo dos exercícios 2016, 2017 e 2018 destinados à realização de obras (construção, ampliação, reformas e aprimoramentos).

68. Isto se deve às diversas dificuldades enfrentadas pela Secretaria, tais como: dificuldade de elaboração de projetos de engenharia por falta de pessoal com perfis profissionais necessários e de softwares adequados, a falta de capacitação para elaboração de projetos de engenharia e para licitação de obras e falta de definição de prioridades para a execução de obras e vistorias por parte da Coordenadoria de Obras e Manutenção (Cooman) da Sesp/MT.

69. Quanto à falta de pessoal com perfis profissionais necessários, foi informado que a Coordenadoria de Obras e Manutenção possui em seu quadro de pessoal 3 engenheiros civis, 6 engenheiros eletricistas, 5 engenheiros sanitários e 13 arquitetos<sup>27</sup>. Porém, para atender a demanda de elaboração de projetos de engenharia, bem como a fiscalização das obras, é necessário aumentar o efetivo, sobretudo, de engenheiros civis.

70. A título de exemplo, na elaboração do projeto básico é necessária a realização do estudo do espaço da obra. Nesta fase são verificados aspectos do solo, necessidade de drenagem, de terraplanagem e sujeição a intempéries. Para estas tarefas, muitas vezes é necessário o uso de equipamentos de precisão e profissionais para o seu manuseio.

71. Atualmente, a Sesp/MT apenas elabora os anteprojetos, os quais servem como documento base para a realização de licitação visando a contratação de empresa que deverá elaborar o projeto de engenharia.

72. Dessa forma, as atividades de planejamento restam prejudicadas, bem como a elaboração de estimativas por ocasião da elaboração do Plano de Aplicação de recursos do Funpen/MT, conforme descrito anteriormente.

73. Outra dificuldade apontada foi a falta de softwares específicos para elaboração de projetos de engenharia. Segundo informado, a Sesp/MT, (incluindo a extinta Sejudh/MT) não possui programas de computador atualizados para elaboração de projetos de engenharia.

<sup>27</sup> Doc. Digital nº 27.215-4/2019, fl. 194.



74. Ademais, como o governo federal adota a plataforma “BIM” (em português, Modelagem da Informação da Construção) para projetos de engenharia, existe a necessidade de se utilizar softwares compatíveis com esta plataforma para elaboração de projetos.

75. A alternativa para a falta de pessoal e de recursos para a elaboração de projetos de engenharia é a contratação de empresa para realização desta atividade. A Nota Técnica nº 01/2017/DIRPP/DEPEN<sup>28</sup> autoriza a utilização de até 5% (cinco por cento) dos recursos recebidos por meio de transferências fundo a fundo para este tipo de contratação.

76. Ademais, a falta de capacitação também foi apontada como fator relevante para demora na utilização dos recursos do Funpen/MT. Segundo informado, os servidores da Coordenação de Obras não tiveram capacitação, seja na elaboração de projetos de engenharia, seja na fiscalização de obras.

77. Situação semelhante é vivenciada pelos servidores da Superintendência de Aquisições e Contratos. Conforme relatado, os servidores deste setor também não tiveram capacitação em licitação de obras e serviços de engenharia.

78. Não obstante a Coordenadoria de Contratos da Sesp/MT ter feito solicitação de capacitação para 04 (quatro) servidores, conforme CI nº 71/2018/COAC/SUADM/SAAS/SESP<sup>29</sup>, a qual instrui o processo nº 603188/2018, bem como a contratação ter sido autorizada e publicada no Diário Oficial do Estado<sup>30</sup>, o Secretário Executivo de Segurança Pública determinou a extinção do processo, com o respectivo cancelamento das passagens aéreas e pagamento das diárias correspondentes, com fundamento no Decreto 08/2019, art. 7º, VIII<sup>31</sup>.

79. A realização de capacitações em elaboração de projetos e em licitação de obras e serviços de engenharia é relevante tendo em vista as especificidades do objeto a ser contratado e dos valores vultuosos envolvidos, que atrai número considerável de interessados em contratar tais serviços.

80. Assim, um projeto de engenharia ou um edital de licitação elaborados com incorreções e/ou deficiências ocasionarão numerosos recursos por parte dos licitantes, atrasando ainda mais a utilização dos recursos e, eventualmente, sendo necessário anular todo o processo e recomeçá-lo com as devidas correções.

81. Quanto à falta de definição de prioridades para a execução de obras e vistorias no âmbito da Sesp/MT, foi relatado que a Coordenadoria de Obras e Manutenção da Sesp/MT (Cooman) recebe os pedidos de vistoria diretamente das unidades desconcentradas, buscando

<sup>28</sup> Doc. Digital nº 27.215-4/2019, fls. 195 a 199.

<sup>29</sup> Doc. Digital nº 27.215-4/2019, fl. 200.

<sup>30</sup> Doc. Digital nº 27.215-4/2019, fl. 201.

<sup>31</sup> Disponível em: <[https://www.iomat.mt.gov.br/legislacao/diario\\_oficial#956-2019-false-1](https://www.iomat.mt.gov.br/legislacao/diario_oficial#956-2019-false-1)>.



atender todos os pedidos.

82. Tais vistorias objetivam fornecer informações técnicas às unidades desconcentradas para que estas possam elaborar seu Plano de Trabalho Anual do exercício subsequente. Contudo, para atender todos os pedidos de vistoria, a Cooman necessita designar um servidor (engenheiro ou arquiteto) para se deslocar até o local da vistoria. Toda a execução deste trabalho, incluindo tempo de deslocamento, leva alguns dias, tendo em vista que grande parte do trabalho é realizado no interior do Estado.

83. Ocorre que, grande parte das vezes, a vistoria é executada mesmo sem que a unidade demandante conte com orçamento para a execução da obra. Assim, o tempo dispendido para execução de diversas vistorias poderia ser utilizado para o planejamento e elaboração de anteprojetos e/ou projetos de obras que efetivamente serão executadas.

84. Desse modo, estabelecimento de prioridades, inicialmente no âmbito das unidades desconcentradas (Sispes, PMMT, PJC, CBM e Politec), e, após, no âmbito da Secretaria de Estado de Segurança Pública, é medida que pode representar economia de tempo e maior eficiência na alocação e recursos humanos, financeiros e materiais nas atividades exercidas pela Coordenação de Obras e Manutenção.

85. Acerca da não utilização dos recursos no prazo estipulado pelo Ministério da Justiça e Segurança Pública, tal qual exposto anteriormente, há a obrigação de o Estado devolver os recursos, incluindo seus rendimentos, conforme determina a LC nº 79/1994, art. 3º-A, § 4º<sup>32</sup>.

86. Dessa forma, a capacidade de investimentos no sistema prisional do Estado restaria prejudicada, tendo em vista que as despesas deste grupo (investimentos) são realizadas majoritariamente com recursos transferidos fundo a fundo.

87. Os orçamentos para os exercícios 2018<sup>33</sup> e 2019<sup>34</sup>, por exemplo, previram pouco mais de R\$ 1.583.350,00 e R\$ 1.211.037,00, respectivamente, para o grupo de despesa investimentos, conquanto os recursos não utilizados do fundo a fundo ultrapassaram os R\$ 37 milhões.

88. Ademais, conforme apontado no Relatório de Levantamento sobre o Sistema Penitenciário e Socioeducativo de Mato Grosso<sup>35</sup> o número de vagas ofertadas em todo Sistema Prisional mato-grossense é de 6.341 vagas. No entanto, existiam 12.207 presos, ou seja, número 92,50% superior ao de vagas existentes.

89. Tal fato demonstra a elevada importância da utilização dos recursos na realização de

<sup>32</sup> Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp79.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp79.htm)>.

<sup>33</sup> Doc. Digital nº 27.215-4/2019, fls. 202 a 224.

<sup>34</sup> Doc. Digital nº 27.215-4/2019, fls. 225 a 240.

<sup>35</sup> Processo Control-P nº 1.154-1/2019



obras de construção, ampliação, reformas e aprimoramentos do sistema prisional, com a finalidade de diminuição do déficit de vagas existente e, consequentemente, a diminuição do risco de rebeliões, motins e fugas, assim como uma maior possibilidade de ressocialização.

90. Pode-se apontar, ainda, como efeitos positivos da utilização eficaz e tempestiva dos recursos do Funpen/MT, conforme destacado nos Relatórios Anuais de Gestão dos recursos recebidos fundo a fundo, a renovação da frota de viaturas, a aquisição de armamentos e coletes balísticos, de munições letais e não letais, bem como a locação dos scanners corporais para a Penitenciária Central do Estado, em Cuiabá/MT, e para a Penitenciária Major Eldo de Sá Correa, em Rondonópolis/MT, o que contribui para o aumento da segurança nestes estabelecimentos penais.

91. Diante de todo o exposto, pode-se apresentar as seguintes recomendações, a fim de buscar a efetiva utilização dos recursos provenientes de transferências fundo a fundo do Fundo Penitenciário Nacional:

a. À Secretaria de Estado de Segurança Pública:

- i. Realize o dimensionamento da força de trabalho na Coordenadoria de Obras e Manutenção com a finalidade de verificar o efetivo de servidores e respectivos perfis profissionais necessários para o atendimento da demanda de projetos de engenharia e fiscalização de obras;
- ii. Verifique a viabilidade de aquisição de softwares especializados para elaboração de projetos de engenharia;
- iii. Verifique a viabilidade e a necessidade de definição formal de prioridades, no âmbito da Sesp/MT e suas unidades desconcentradas para a realização de vistorias e obras a serem executas e/ou fiscalizadas pela Coordenadoria de Obras e Manutenção da Sesp/MT;
- iv. Disponibilize capacitação relacionada à elaboração de projetos de engenharia para os servidores da Coordenação de Obras e Manutenção;
- v. Disponibilize capacitação relacionada à licitação de obras e serviços de engenharia aos servidores da Superintendência de Aquisições e Contratos.



### **3 GESTÃO DE RECURSOS DE CONVÊNIOS E CONTRATOS DE REPASSE**

92. As transferências voluntárias da União constituem um sistema de cooperação entre os entes federados para a execução de políticas públicas financiadas com recursos do orçamento federal.

93. Segundo o Decreto-Lei nº 200/1967<sup>36</sup>, a execução das atividades da Administração Federal deverá ser amplamente descentralizada (art. 10). Para tanto, essa descentralização poderá ser praticada da Administração Federal para as unidades federadas, quando estejam devidamente aparelhadas e mediante convênio (Art. 10, § 1º. “b”).

94. O Decreto nº 6.170/2007<sup>37</sup>, regulamentando o art. 10 do DL nº 200/1967, dispõe que as transferências voluntárias de recursos da União poderão ocorrer mediante a celebração de convênios e contratos de repasse.

95. Os convênios são os instrumentos utilizados para transferência de recursos visando a execução de programa de governo, envolvendo a realização de projeto, atividade, serviço, aquisição de bens ou evento de interesse recíproco, em regime de mútua cooperação.

96. Já os contratos de repasse são os instrumentos por meio do qual a transferência de recursos financeiros se processa por intermédio de instituição ou agente financeiro público federal, que atua como mandatário da União.

97. Na prática, os convênios são celebrados quando o objeto seja a aquisição de bens e serviços. Já os contratos de repasse são celebrados quando o objeto seja a execução de obra (construção, reforma ou ampliação).

98. De forma resumida, o processo visando a celebração do convênio/contrato de repasse é iniciado com a publicação, pelo órgão concedente, da Portaria ou Edital com o chamamento público dos entes interessados (convenentes) em celebrar o instrumento de transferência de recursos.

99. Após, o ente interessado deve cadastrar sua Proposta de Trabalho para fins de análise e aprovação do concedente. Sendo aprovada a proposta, o convênio/contrato de repasse é formalizado e publicado no Diário Oficial.

100. Já na Proposta de Trabalho, o convenente deve apresentar a especificação de todos os itens e serviços a serem adquiridos com os recursos do convênio/contrato de repasse, juntamente com as pesquisas de preços de mercado, organizados em metas a serem atingidas e respectivas etapas de execução.

<sup>36</sup> Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Decreto-Lei/Del0200.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/Del0200.htm)>.

<sup>37</sup> Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6170.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6170.htm)>.

101. No âmbito da Sesp/MT, a especificação dos itens, bem como as pesquisas de preços são elaboradas pela unidade desconcentrada demandante do processo. Ou seja, caso o convênio seja para aquisição de bens/serviços para a Polícia Militar, esta unidade desconcentrada é a responsável por apresentar a especificação dos itens e/ou serviços e a respectiva pesquisa de preços, por ser esta Unidade a detentora do conhecimento técnico dos materiais a serem adquiridos.

102. Ressalte-se que a unidade demandante conta com o apoio técnico do Escritório Diretivo de Projetos Especiais da Sesp/MT, quanto aos procedimentos para a celebração do convênio/ contrato de repasse.

103. Após celebrado e publicado o convênio/ contrato de repasse, o convenente pode iniciar o processo licitatório, nos termos da Lei nº 8.666/93, com vistas à aquisição dos itens previsto na Proposta de Trabalho. Finalizada a licitação, o processo é enviado ao órgão concedente para análise e aprovação, para, então, ser enviada a primeira parcela dos recursos financeiros.

104. Para a liberação das demais parcelas, caso existam, é necessária a execução de, no mínimo, 70% (setenta por cento) das parcelas liberadas anteriormente, conforme art. 41, III, da Portaria Interministerial nº 424/2016<sup>38</sup>.

### **3.1 Convênios e Contratos de Repasse celebrados pela Sesp/MT**

105. A Secretaria de Estado de Segurança Pública, incluindo a extinta Secretaria de Justiça e Direito Humanos, celebrou, entre 2006 e 2019, 54 (cinquenta e quatro) convênios e contratos de repasse para transferências de recursos, sendo 31 (trinta e um) pela Sesp/MT e 23 (vinte e três) pela Sejudh/MT, totalizando cerca de R\$ 172.289.048,36.

106. Do valor total dos convênios celebrados, R\$ 75.200.151,28 milhões são referentes aos convênios e contratos de repasse celebrados pela Sesp/MT e R\$ 97 milhões referentes aos convênios e contratos de repasse celebrados pela Sejudh/MT, conforme informações da Superintendência de Convênios da Sesp/MT<sup>39</sup>.

107. Ainda conforme informações fornecidas pela Sesp/MT, dos 54 (cinquenta e quatro) convênios celebrados, 16 (dezesseis) foram encerrados com percentual de execução financeira abaixo de 50% (cinquenta por cento) do valor do convênio/contrato de repasse.

<sup>38</sup> Disponível em: <<http://plataformamaisbrasil.gov.br/legislacao/portarias/portaria-interministerial-n-424-de-30-de-dezembro-de-2016>>.

<sup>39</sup> Doc. Digital nº 27.215-4/2019, fls. 241 a 244.



**Quadro 4 - Convênios celebrados pela Sesp/MT (incluindo a extinta Sejudh/MT) encerrados e com percentual de execução inferior a 50%**

<b>Nr do Convênio</b>	<b>Objeto</b>	<b>Término da vigência</b>	<b>Valor global no Siconv (R\$)</b>	<b>% do valor executado</b>	<b>Valor não executado (R\$)</b>
749430/2010 Sesp/MT	Reestruturação do Centro de Ensino e Instrução de Bombeiros e Capacitação de Bombeiros Militares em Salvamento Aquático e Operações em Eventos Esportivos	27.12.2013	173.758,10	11,99%	152.924,50
752757/2010 Sesp/MT	Manter e ampliar as ações da Rede Cidadã	08.11.2016	3.090.210,00	26,89%	2.259.252,53
760480/2011 Sejudh/MT	Construção de um Núcleo de Atendimento Inicial com internação provisória em Rondonópolis	23.12.2016	6.499.452,71	0,00%	6.499.452,71
761894/2011 Sesp/MT	Estruturar nas Unidades de Ensino do Corpo de Bombeiro Militar do Estado de Mato Grosso, ambientes didáticos visando implementar ações destinadas à capacitação de profissionais de Segurança Pública para atuação na Copa do Mundo FIFA de 2014	27.12.2013	983.662,81	30,71%	681.579,96
774004/2012 Sejudh/MT	Construção da Cadeia Pública Feminina no município de Porto Alegre do Norte/MT	20.12.2016	14.227.052,50	0,00%	14.227.052,50
774005/2012 Sejudh/MT	Construção da Cadeia Pública Feminina no município de Sapezal/MT	27.12.2016	14.145.727,51	0,00%	14.145.727,51
774100/2012 Sejudh/MT	Implementação da Escola Penitenciária de Mato Grosso	20.06.2016	308.026,60	0,00%	308.026,60
775188/2012 Sejudh/MT	Formação de operadores estaduais e municipais do sistema socioeducativo em Mato Grosso	25.02.2015	323.520,97	0,00%	323.520,97
776639/2012 Sejudh/MT	Formação de Conselheiros, Lideranças e Gestores nas diretrizes, instituições e gestão da Política Nacional de Idosos	15.02.2015	145.561,02	0,00%	145.561,02
776683/2012 Sejudh/MT	Implantação do programa de ações integradas e referências de enfrentamento à violência sexual PAIR em seis municípios de Mato Grosso	10.08.2014	337.579,70	0,00%	337.579,70
777381/2012 Sesp/MT	Reforma e Reaparelhamento da Delegacia Especializada de Defesa da Mulher do Município de Cuiabá	02.04.2017	373.771,85	7,41%	346.075,36



<b>Nr do Convênio</b>	<b>Objeto</b>	<b>Término da vigência</b>	<b>Valor global no Siconv (R\$)</b>	<b>% do valor executado</b>	<b>Valor não executado (R\$)</b>
779041/2012 Sesp/MT	Reforma, Reaparelhamento da Delegacia Especializada de Defesa da Mulher do Município de Várzea Grande	07.05.2019	432.168,99	5,39%	408.875,08
781502/2012 Sesp/MT	Pacto de enfrentamento as drogas com ações prioritárias de reduzir o consumo e o tráfico de drogas ilícitas bem como a redução de homicídios, roubos e furtos	10.02.2017	12.651.282,00	0,00%	12.651.282,00
793484/2013 Sesp/MT	Reaparelhamento da Delegacia Especializada de Homicídios e Proteção a Pessoal, visando qualificar procedimentos investigativos e elevar a elucidação dos crimes contra a vida	21.01.2019	528.912,10	39,89%	317.929,06
799659/2013 Sejudh/MT	Gestão, operacionalização e manutenção das unidades móveis de acolhimento que assegurem às mulheres do campo e da floresta, vítimas de violência, atendimento multidisciplinar gratuito	30.06.2017	603.071,17	0,00%	603.071,17
823774/2015 Sejudh/MT	Implantação da Central de Monitoramento Eletrônica de pessoas no Estado de Mato Grosso	29.06.2018	1.623.720,00	0,00%	1.623.720,00
<b>TOTAL</b>			<b>56.447.478,03</b>		<b>55.031.630,67</b>

Fonte: Superintendência de Convênios da Sesp/MT (Doc. Digital nº 27.215-4/2019, fls. 241 a 244)

108. Os 16 convênios/contratos de repasse listados acima somam quantia superior a R\$ 56,4 milhões, o que representa 32,75% do montante total relativo aos 54 instrumentos celebrados.

109. Consequência da inexecução ou execução parcial do convênio/ contrato de repasse é a devolução dos valores recebidos, incluindo os rendimentos financeiros eventualmente auferidos no período que o dinheiro permaneceu depositado na conta bancária correspondente.

110. A título de exemplo, pode-se citar o Convênio nº 752757/2010, celebrado pela Sesp/MT, cujo objeto era “manter e ampliar as ações da Rede Cidadã”, no valor total de R\$ 3.090.210,00, tendo sido executado R\$ 830.944,75 e com devolução do remanescente, conforme informado pela Secretaria<sup>40</sup>.

<sup>40</sup> Doc. Digital nº 27.215-4/2019, fls. 241 a 244.



**Achado 02: Baixa execução dos convênios e contratos de repasse devido a dificuldades na utilização de recursos obtidos por meio dos instrumentos de transferência**

111. A Secretaria de Segurança Pública, no relatório de execução dos convênios celebrados pela Unidade<sup>41</sup>, informou os motivos que levaram à inexecução ou à baixa execução dos convênios, sendo muitos deles comuns a diversos instrumentos de transferência de recursos, seja convênios ou contratos de repasse.

112. Dentre as dificuldades apontadas estão: a lentidão no trâmite processual dos convênios e contratos de repasse; os erros incorridos na especificação dos itens para instrução dos processos de aquisição; a dificuldade de elaboração de projetos de engenharia por falta de pessoal com perfis profissionais necessários e de softwares adequados; a falta de capacitação dos servidores no que tange à elaboração de projetos de engenharia e a realização de licitações de obras; dificuldades relacionadas à pesquisa de preços e sua validade temporal.

113. Quanto à lentidão do trâmite processual, foi relatado que, muitas vezes, a pesquisa de preços realizada para compor o Plano de Trabalho perde a validade durante o lapso temporal entre a apresentação deste documento e a efetiva realização do procedimento licitatório para aquisição dos bens e/ou serviços previstos no instrumento.

114. O Decreto nº 840/2017<sup>42</sup> dispõe que o preço de referência é válido por até 180 (cento e oitenta) dias (artigo 7º, § 1º). Ocorre que, muitas vezes, o tempo decorrido entre a celebração do convênio/ contrato de repasse e a realização da licitação é superior a esse prazo, devido ao tempo de análise pelo órgão concedente. Nesse caso, é necessário realizar nova pesquisa de preços, demandando ainda mais tempo e, consequentemente, atrasando a execução do instrumento convenial.

115. Ilustrando a situação descrita acima, dos 7 (sete) convênios celebrados pela Sesp/MT listados no Quadro 4, em 4 (quatro) deles o tempo decorrido entre a data da proposta e a data da assinatura do instrumento foi superior a 4 (quatro) meses, conforme dados da plataforma “Mais Brasil”<sup>43</sup>. No caso do Convênio nº 779041/2012, esse período ultrapassou 7 (sete) meses. Ressalte-se que esse é o tempo decorrido para assinatura do convênio, cujo objeto ainda será licitado posteriormente.

116. Medida possível de ser adotada pelo Estado a fim de minimizar, ou até mesmo evitar

<sup>41</sup> Doc. Digital nº 27.215-4/2019, fls. 245 a 276 (partes 1 e 2).

<sup>42</sup> Disponível em: <[https://www.iomat.mt.gov.br/legislacao/diario\\_oficial#956-2017-false-3](https://www.iomat.mt.gov.br/legislacao/diario_oficial#956-2017-false-3)>.

<sup>43</sup> Disponível em: <<http://transferenciasabertas.planejamento.gov.br/QvAJAXZfc/opendoc.htm?document=painelcidadao.qvw&lang=en-US&host=QVS%40srvbsaiasprd01&anonymous=true>>.



a necessidade de realizar nova pesquisa de preços, é avaliar a viabilidade de flexibilizar, para o caso de convênios e contratos de repasse, a regra do artigo 7º, § 1º do Decreto nº 840/2017, de forma a permitir a utilização da pesquisa de preços do Plano de Trabalho na realização das licitações, desde que não tenha ocorrido redução nos preços praticados no mercado.

117. Já internamente, no âmbito estadual, o Decreto nº 1.047/2012 determina que “a contratação e assunção de obrigações por órgãos e entidades do Poder Executivo Estadual deverão ser previamente autorizadas pelo Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social do Estado – Condes”, incluindo as licitações para obras, fornecimento de bens e prestação de serviços.

118. O Decreto nº 840/2017, dispõe que os procedimentos de aquisição de bens e de contratação de serviços e locação de bens móveis e imóveis serão instruídos, entre outros documentos, pela aprovação do Condes (art. 3º, VI).

119. Dessa forma, por disposição legal, mesmo as aquisições de bens e serviços com utilização de recursos provenientes de convênios/contratos de repasse devem passar pela aprovação do Condes. Considerando que as reuniões desse Conselho ocorrem, em média, a cada 10 (dez) dias, conforme calendário de reuniões aprovado pela Resolução Condes nº 01/2019<sup>44</sup>, verifica-se que há grande dispêndio de tempo com esta etapa. Cabe mencionar que é comum que o processo de aquisição com recursos de convênio não seja analisado na primeira reunião em que entre em pauta, demandando ainda mais tempo até sua aprovação pelo Conselho.

120. Ademais, considerando que os bens e/ou serviços a serem adquiridos com os recursos dos convênios/contratos de repasse estão previstos no Plano de Trabalho aprovado pelo órgão concedente, é razoável que se avalie a real necessidade da obrigatoriedade de aprovação dos processos licitatórios pelo Condes.

121. Tais alterações, caso sejam viáveis, poderão representar importante economia de tempo na execução dos convênios/contratos de repasse, evitando o término do prazo destes sem que haja a execução de parcelas relevantes desses instrumentos e suprimindo etapas eventualmente desnecessárias no trâmite processual.

122. Outro ponto relatado como causador de lentidão na execução dos convênios são os erros existentes nas especificações dos itens a serem adquiridos. Caso a especificação do item apresentada no Plano de Trabalho esteja incorreta, por não atender a real necessidade do demandante, em virtude de obsolescência ou qualquer outro motivo, se faz necessário ajustar o Plano de Trabalho, inserindo a descrição correta do item a ser licitado.

123. Ainda, para que seja efetivado qualquer ajuste no Plano de Trabalho, deve-se solicitar previamente ao órgão concedente, por meio de inserção dos documentos ajustados no Siconv para

<sup>44</sup> Disponível em: <[https://www.iomat.mt.gov.br/legislacao/diario\\_oficial#2462-2019-false-1](https://www.iomat.mt.gov.br/legislacao/diario_oficial#2462-2019-false-1)>.



análise daquele órgão, o que também leva em média 4 (quatro) meses, conforme informado pela Sesp/MT<sup>45</sup>.

124. Enquanto os ajustes solicitados não são autorizados, não é possível realizar a inserção de outra demanda ou pagamentos a fornecedores em relação a itens já executados, prejudicando o andamento dos processos de licitação ou pagamentos até a aprovação e liberação do sistema.

125. Dessa forma, verifica-se que a demora do órgão concedente em analisar os documentos e demandas da Sesp/MT prejudica a execução do convênio/contrato de repasse, além de não ser fator passível de correção pela Secretaria.

126. Assim, visando a celeridade da execução dos convênios, é importante que os documentos apresentados ao órgão concedente não contenham erros ou incorreção que demandem posteriores ajustes do Plano de Trabalho. A fim de minimizar a ocorrência de possíveis erros, é recomendável que a Sesp/MT e suas unidades desconcentradas demandantes dos convênios/contratos de repasse estabeleçam rotinas para revisão dos documentos produzidos.

127. Espera-se, com isso, a diminuição da necessidade de ajuste nos Planos de Trabalho e o prosseguimento normal da execução dos convênios/contratos de repasse, evitando o dispêndio de tempo com espera de análise por parte do órgão concedente.

128. As demais causas apontadas como determinantes para a baixa execução ou inexecução dos convênios e contratos de repasse, como a dificuldade de elaboração de projetos de engenharia por falta de pessoal com perfis profissionais e de softwares necessários; a falta de capacitação dos servidores no que tange à elaboração de projetos de engenharia e a realização de licitações de obras, foram abordadas no tópico anterior do presente relatório, sendo cabíveis os mesmos argumentos neste tópico.

129. Diante de todo o exposto, pode-se apresentar as seguintes recomendações, a fim de buscar a efetiva utilização dos recursos provenientes de transferências fundo a fundo do Fundo Penitenciário Nacional:

a. Ao Governo do Estado de Mato Grosso:

- i. Analise a viabilidade de alterar o Decreto nº 840/2017, de forma a flexibilizar as normas relativas ao prazo de validade das pesquisas de preços quando os recursos a serem utilizados nas aquisições forem oriundos de convênios ou contratos de repasse;
- ii. Analise a viabilidade de dispensar a necessidade de autorização do Condes

<sup>45</sup> Doc. Digital nº 27.215-4/2019, fls. 245 a 276 (partes 1 e 2).



nos processos de aquisição que utilizem recursos de convênios, contratos de repasse e transferências na modalidade fundo a fundo.

b. À Secretaria de Estado de Segurança Pública:

- i. Verifique a viabilidade e a necessidade de definição formal de prioridades, no âmbito da Sesp/MT e suas unidades desconcentradas para a realização de vistorias e obras a serem executadas e/ou fiscalizadas pela Coordenadoria de Obras e Manutenção da Sesp/MT;
- ii. Realize o dimensionamento da força de trabalho na Coordenadoria de Obras e Manutenção com a finalidade de verificar o efetivo de servidores e respectivos perfis profissionais necessários para o atendimento da demanda de projetos de engenharia e fiscalização de obras;
- iii. Verifique a viabilidade de aquisição de *softwares* especializados para elaboração de projetos de engenharia;
- iv. Disponibilize capacitação relacionada à elaboração de projetos de engenharia para os servidores da Coordenação de Obras e Manutenção;
- v. Disponibilize capacitação relacionada à licitação de obras e serviços de engenharia aos servidores da Superintendência de Aquisições e Contratos.

#### 4 COMENTÁRIOS DO GESTOR

130. Buscando obter os comentários dos gestores acerca das questões abordadas pela auditoria, encaminhou-se o Relatório Preliminar por meio dos Ofícios nº 1.415/2019/GCI/JBC e 1.416/2019/GCI/JBC (autos digitais do Control-P nº 281.089/2019 e 281.114/2019), endereçados ao Governo do Estado e à Secretaria de Estado de Segurança Pública, respectivamente. Os ofícios foram recebidos, pelo Governador, em 13.12.2019, e pelo Secretário de Segurança Pública em 10.12.2019.

131. Em resposta, o Governador do Estado (Sr. Mauro Mendes Ferreira) manifestou-se por meio do Ofício nº 013/2020-GG (auto digital nº 11.144/2020), de 03/02/2020. Por fim, o Secretário de Segurança Pública (Sr. Alexandre Bustamante dos Santos) apresentou seus comentários ao relatório preliminar em 27.01.2020 (auto digital nº 5.786/2020).

132. Apresenta-se em síntese, a análise dos principais comentários encaminhados acerca das conclusões e recomendações propostas.

##### 4.1 Governador do Estado de Mato Grosso (Sr. Mauro Mendes Ferreira)

133. O Sr. Mauro Mendes Ferreira – Governador do Estado de Mato Grosso, apresentou esclarecimentos dentro do prazo concedido no Ofício de citação, portanto tempestivamente.

134. O governador do estado alega que a Secex de Educação e Segurança não possui a competência para fiscalizar as instruções e os atos relativos às contas de governo do chefe do poder executivo do estado de Mato Grosso, cabendo tal jurisdição à Secex de Receita e Governo.

135. Com relação a esse argumento, o governador do estado embasou-se no caput do artigo 11, da Resolução Normativa nº 07/2018 que define as competências das secretarias de controle externo deste Tribunal de Contas, que é citado *in verbis*:

*“Art. 11. As secretarias de controle externo, previstas no art. 4º, IV a XII, têm por finalidade realizar trabalhos de fiscalização dentro de suas áreas específicas de atuação, de acordo com o Anexo Único desta norma.”*

136. No mesmo sentido, o governador do Estado de Mato Grosso pondera que o item 6 do Anexo Único da Resolução Normativa nº 07/2018 descreve quais são os temas de fiscalização dentro da competência da Secex de Receita e Governo, *in verbis*:

*“6.2 Temas de fiscalização*

...

*2. Governo*

*➤ Orçamento público (PPA, LDO e LOA);*

- *Demonstrativos contábeis e financeiros;*
- *Repasses constitucionais e legais;*
- *Créditos adicionais;*
- *Operação de crédito;*
- *Dívida pública;*
- *Lei de acesso à informação (LAI);*
- *Transparéncia Pública;*
- *Indicadores de políticas públicas e gestão;*
- *Outros temas relacionados a atos de governo.”*

137. Alega-se também que a Resolução Normativa n.º 31/2016 fixou competência para análises de atos de gestão por meio de sorteio das unidades gestoras aos respectivos Conselheiros ou Conselheiros Substitutos.

138. Com isso, os atos de gestão foram distribuídos às Secretarias de Estado, cujas autoridades competentes são os Secretários, aos quais são delegadas as competências para aquisições e contratações públicas, atos de pessoal, controle interno, etc., conforme especificidade de cada unidade gestora (Secretaria de Estado).

139. Segundo o governador, a distinção entre atos de governo e atos de gestão ainda não está consolidada nesta Corte de Contas, por não ter uma resolução normativa esclarecendo essa distinção.

140. O chefe do poder executivo estadual afirma que o exame das contas de governo deve ser focado na conduta do administrador no exercício da função política de planejamento, organização, direção e controle das políticas públicas idealizadas na concepção das leis orçamentárias que foram propostas pelo Executivo e aprovadas pelo Legislativo.

141. Nesse contexto, segundo o Sr. Mauro Mendes, deve ser analisado a harmonia entre os programas previstos na lei orçamentária, no plano plurianual e na lei de diretrizes orçamentárias, assim como no cumprimento dos programas quanto a legalidade, legitimidade, economicidade, alcance das metas estabelecidas, bem como cumprimento dos ditames da Lei de Responsabilidade Fiscal, na verificação do equilíbrio fiscal e o reflexo da administração financeira e orçamentária no desenvolvimento econômico do Estado.

142. De acordo com o governador do Estado de Mato Grosso, as contas de gestão evidenciam os atos de administração e gerência de recursos públicos praticados pelos chefes e demais responsáveis de órgãos e entidades da administração direta e indireta do Estado.



143. Nesse sentido, alega que análise da gestão deve estar focada em cada ato administrativo que compõe a gestão contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial do ente público, quanto a legalidade, legitimidade e economicidade.

144. Defende que no ato de gestão é que se verificará se o ente público cumpriu os ditames constitucionais (federais e estaduais), a lei n.º 4.320/64, a lei complementar n.º 101/00, a lei n.º 8.666/93, as leis orçamentárias, enfim, todas as normas que compõem o ordenamento jurídico aplicáveis à gestão.

145. Sr. Mauro Mendes afirma que os fatos apontados pela Secex de Educação e Segurança por ocasião da Auditoria Operacional são atos de gestão da Secretaria de Estado de Segurança Pública, que não se pode confundir com atos de governo.

146. Ademais, em sua manifestação, demonstra que é necessário atrelar os referidos atos do Governador de Estado com a existência de culpa, tanto *in eligendo* como *in vigilando*, conforme o Acórdão nº 1581/2017-Primeira Câmara do TCU.

147. Por todo o exposto, o governador requer a sua exclusão como parte representada no processo em face da ilegalidade da imputação dos atos de gestão, o afastamento da imputação do Governo do Estado por ausência de nexo de causalidade dos fatos.

#### **4.2 Análise do comentário do Governador do Estado de Mato Grosso**

148. Não obstante todos os comentários apresentados pelo Governador do Estado de Mato Grosso (Sr. Mauro Mendes Ferreira), verificou-se que houve uma interpretação equivocada sobre o objeto e finalidade dessa auditoria.

149. Vale lembrar que a presente auditoria operacional teve como objetivo avaliar a gestão de convênios, contratos de repasses e transferências de recursos fundo a fundo no âmbito da Sesp/MT, abrangendo as etapas de celebração, execução, acompanhamento e prestação de contas, bem como, visando concluir se a Secretaria tem aproveitado as oportunidades de captação de recursos federais por meio de convênios e contratos de repasse para a execução de programas (item 1.3 do presente relatório).

150. Espera-se com esse trabalho a resolução de questões que dificultem ou inviabilizem a captação, execução ou prestação de contas referentes a recursos recebidos por meio de transferências voluntárias, ampliando dessa forma, a capacidade de o governo estadual receber recursos do governo federal e a capacidade de investimentos em políticas públicas (item 1.7 do presente relatório).

151. Percebe-se que em sua manifestação o Sr. Mauro Mendes Ferreira confunde as características de uma auditoria operacional com as de uma representação de natureza externa,

pois requer a exclusão do Governador do Estado como parte representada nessa “Representação de Natureza Externa”. Não há de se falar em afastamento de nexo de causalidade dos atos, sobre arquivamento, tampouco em culpa *in vigilando* ou *in elegendo*.

152. O trabalho realizado não foi uma representação de natureza externa, como retratado nos comentários, mas uma auditoria operacional. Este instrumento de fiscalização não tem o condão de responsabilizar o gestor tampouco o punir. Pelo contrário, identificam-se fragilidades e são propostas recomendações ou determinações com o intuito de aperfeiçoar as políticas públicas avaliadas.

153. Cabe ressaltar que o Governo do Estado foi citado em virtude de as ações identificadas como possíveis propostas de melhoria serem de competência do Governador do Estado. Sendo assim, fez-se necessária a sua citação no processo, a fim de oportunizar a apresentação de comentários ao relatório de auditoria e às recomendações propostas com o intuito de aprimorar a gestão dos convênios, contratos de repasse e transferências de recursos fundo a fundo.

154. Ressalta-se que a manifestação apresentada pelo Sr. Mauro Mendes Ferreira (Governador do Estado de Mato Grosso) não interferiu no mérito dos achados de auditoria. Por isso, não houve alteração nas recomendações emanadas pela auditoria com a finalidade de posterior monitoramento da eficácia das ações realizadas.

#### **4.3 Secretário de Estado de Segurança Pública (Sr. Alexandre Bustamante dos Santos)**

155. O Sr. Alexandre Bustamante dos Santos – Secretário de Estado de Segurança Pública de Mato Grosso apresentou esclarecimentos de maneira tempestiva.

156. Com relação ao achado n.º 1 – não utilização dos recursos do Funpen/MT oriundo das transferências obrigatórias na modalidade fundo a fundo com despesas de obras, o Secretário de Estado de Segurança Pública afirma que os recursos do Funpen/MT do exercício de 2016 (R\$ 44.784.444,44) foram recebidos em 30.12.2016, não havendo na ocasião, a definição sobre onde seriam aplicados os recursos.

157. Segundo o Gestor, após apresentação do Plano de Aplicação dos Recursos, o recurso deveria ser destinado para a ampliação das Unidades de Sinop, de Cuiabá, de Várzea Grande, de Cáceres, bem como, para a construção da Unidade de Alta Floresta.

158. Quanto à estimativa dos custos para a construção das citadas unidades prisionais, afirma que o engenheiro responsável à época utilizou como base e referência os custos da obra de construção do Presídio Feminino de Porto Alegre do Norte (R\$ 8 milhões). Alegou também que o estudo detalhado das condições locais não foi realizado, bem como, não existia um programa de



necessidade adequado às exigências do DEPEN, que somente foi possível desenvolver após a orientação daquele órgão.

159. Afirma que para viabilizar as obras, foram elaborados os projetos estruturais e licitadas as contratações de empresas especializadas para a prestação de serviços de engenharia e arquitetura com o objetivo de elaboração e compatibilização dos projetos executivos dentro dos padrões, seguindo as diretrizes básicas para a arquitetura penal do Ministério da Justiça e das normas técnicas atuais para cada obra das unidades penais de Sapezal, Sinop e Alta Floresta.

160. Durante os processos licitatórios, identificou-se pelas propostas apresentadas que as obras ficariam em aproximadamente R\$ 27 milhões para unidade penal de Alta Floresta, R\$ 22 milhões para a unidade penal de Sapezal e R\$ 8 milhões para a unidade penal masculina de Sinop, sendo que os valores precisos só seriam confirmados com a entrega dos projetos complementares de cada obra.

161. Diante disso, afirma o Secretário que, a SEJUDH à época priorizou e concentrou os recursos somente na obra de construção da Unidade Prisional de Alta Floresta. Por esse motivo que o percentual de 213,68% superior à estimativa inicial que constou no Plano de Aplicação.

162. Destaca que as alterações relativas às reformas na unidade penal de Alta Floresta foram solicitadas ao Depen por meio do Ofício nº 1.467/2019/SAAS-SISPEN/SESP/MT e autorizadas somente em 2019. Com isso, por meio do Processo nº 326.018/2018, foi licitada a contratação do projeto básico executivo, sendo que até o momento a Sesp/MT está aguardado a homologação do resultado.

163. Segundo o Secretário, não há mais que se cobrar providências a respeito das obras nas unidades penais de Sapezal e na masculina de Sinop, pois não serão mais contempladas com recursos oriundos da transferência fundo a fundo do exercício de 2016.

164. Com relação ao exercício de 2017, afirma o Sr. Alexandre Bustamante que apenas a aquisição de uniformes não foi efetivada, pois não foi finalizado o processo de Registro de Preços, contudo, assim que se der a homologação e publicação da respectiva Ata (ARP) haverá a aquisição com o recurso FUNPEN 2017.

165. Informa que foram destinados R\$ 5 milhões às reformas/aprimoramentos em dez unidades prisionais e que nenhuma delas foi realizada. Sete obras foram canceladas e três estão suspensas, dentre elas, citou a obra de construção de estação de tratamento de esgoto da unidade PCE Cuiabá foi transferida para a empresa concessionária “Águas de Cuiabá”, tendo os recursos a elas destinados sido remanejados para a elaboração de projetos de incêndio e pânico para a própria unidade PCE Cuiabá, conforme Ofício nº 1.120/2018/GAB-SAAS/SEJUDH/MT, autorizado pelo DEPEN em 2019.

166. Justifica que, por meio dos artigos 12 e 13 da Portaria-MJ nº 879 de 03/12/2019 concede prazo até 31/12/2022 para serem concluídas todas as execuções dos recursos transferidos fundo a fundo dos exercícios de 2016 e 2017, com isso, segundo o Secretário, não há risco de devolução de R\$ 37 milhões que não foram utilizados.

167. Com relação ao exercício de 2018, o Sr. Alexandre Bustamante afirma que R\$ 550 mil estavam destinados para reformas e aprimoramento da Estação de Tratamento de Águas e Esgoto do Centro de Detenção Provisória de Pontes e Lacerda e R\$ 1.016.891,44 para a aquisição de armamentos e equipamentos para a modernização e reaparelhamento dos estabelecimentos penais.

168. Alega que, com relação ao CDP de Pontes e Lacerda, os recursos relativos à Estação de Tratamento e Esgoto tipo UASB estão “em andamento” e que os recursos do reaparelhamento das unidades penais ainda não foram utilizados em razão de não terem sido concluídos os processos de aquisição dos bens.

169. Com respeito à inexecução ou baixa execução de convênios/contratos de repasse, o Sr. Alexandre Bustamante defende que ocorre também por fatos gerados pelos próprios concedentes/remetentes. Citam o exemplo ocorrido de envio de recurso na última semana do para que em curtíssimo tempo a destinatária apresente um Plano de Aplicação de Recursos, o que é feito por estimativa sem considerar o espaço da obra (solo, necessidade de drenagem, terraplanagem etc).

170. Declara que em muitos casos, o projeto básico demonstra a necessidade de mais recursos, cuja alteração do Plano de Aplicação ou dos Projetos Básicos e Executivo é solicitada ao Concedente/Remetente após os engenheiros analisarem a situação no local da obra, o que, segundo o Secretário, demora meses para aprová-los ou indicar alterações a serem feitas.

171. Nesse contexto, ocorre o atraso na execução como é o caso dos recursos transferidos no exercício de 2016 para obras/ampliação de unidades prisionais até hoje considerada sem execução.

172. Outro aspecto sobre a inexecução ou baixa execução, alega em seus comentários que a falta de atas para que os estados façam adesões; falta de padronização de plantas e projetos arquitetônicos que facilitem a definição das obras nos Estados, o que demanda a elaboração desde o início dos projetos pertinentes, cuja alteração mínima depende de aprovação do Concedente/Remetente e só após a conclusão é que será dado início ao processo licitatório.

173. Na tentativa de minimizar os atrasos, optou-se por elaborar os anteprojetos, os quais servem de base para a realização das licitações com o objetivo de contratar empresa para elaborar os projetos de engenharia que serão executados, viabilizando as obras. Esse procedimento tem

amparo na Nota Técnica nº 02/2017/DIRPP/DEPEN que autoriza até 5% dos recursos recebidos por meio de transferência fundo a fundo para a contratação de empresa para elaboração de projetos de engenharia, restando à Sesp/MT os atos de contratação de empresa para executar as obras, sua fiscalização e prestação de contas.

174. Com relação à competência da Sesp/MT, o Secretário utiliza-se do art. 26 da Lei Complementar nº 612/2019 para afirmar que não está inclusa na alçada da Secretaria a função de elaborar, licitar, executar e finalizar as obras nas unidades prisionais e socioeducativas de Mato Grosso, o que foi objeto de consulta da CGE, aguardando pronunciamento para adoção das providências pertinentes.

175. Com relação ao percentual de execução apresentado no “Painel de Indicadores +Brasil” um pouco abaixo da média nacional, segundo o Secretário, nenhuma das obras que tiveram os recursos destinados pelo Governo Federal ficaram paradas, tendo sido dado andamento em todas, as quais dependem não só de avaliações técnicas por parte dos engenheiros, elaboração de projetos executivos e suas aprovações pelos Concedentes/Remetentes, como também precisam de êxito nos processos licitatórios tanto para contratar empresas especializadas na elaboração dos projetos, quanto na execução das obras, o que leva um tempo muito maior do que inicialmente previsto e concedido.

176. Com relação ao achado n.º 2 – baixa execução dos convênios e contratos de repasse devido a dificuldades na utilização dos recursos obtidos por meio dos instrumentos de transferência, o Sr. Alexandre Bustamante dos Santos alega que o motivo da falta de capacitação dos servidores da Sesp/MT quanto às demandas relativas a obras e engenharia, tanto para a elaboração dos projetos , quanto para os responsáveis pelas licitações e pesquisa de preços se dá em razão de obras não estarem elencadas como competência da Secretaria.

177. O Gestor utiliza-se do art. 26 da Lei Complementar nº 612/2019, que dispõe sobre a organização administrativa do Poder Executivo Estadual. De acordo com o Secretário, nunca foi competência da Sesp/MT a execução das atividades de projetar, licitar, construir, ampliar e reformar prédios públicos, mas sim de cuidar da manutenção predial, nela, incluídas pequenas obras, reformas ou ampliações. Embora o mencionado comando legal afirme que a Secretaria tenha a incumbência de promover condições efetivas para a reintegração social do reeducando, isso não inclui serviços de obras e engenharia para construções vultuosas de unidades prisionais.

178. Alega que a Sesp/MT enviou o Ofício nº 3.502/2019/GAB/SESP para a Controladoria-Geral do Estado – CGE com a finalidade de definir de quem será a competência de projetar, licitar, construir, ampliar e reformar as unidades prisionais do Estado, para posteriormente, estruturar as unidades.



179. Afirma também que o Decreto n.º 08/2019 suspendeu, temporariamente, despesas públicas decorrentes de contratação de cursos, seminários, congressos, simpósios e outras formas de capacitação e treinamento de servidores públicos, inclusive instrutória interna que demandem pagamento de inscrição, passagem aérea nacional ou internacional, concessão de diárias e verba de deslocamento, cuja vigência foi de janeiro a novembro de 2019, em razão da calamidade financeira decretada pelo Governo do Estado de Mato Grosso, o que inviabilizou a qualificação dos servidores para tratar das demandas de obras e engenharia das Unidade Prisionais.

180. Com relação à carência de engenheiros, o Sr. Alexandre Bustamante afirma que o déficit existente na Secretaria é prejudicado devido à exigência de disponibilização de engenheiros ao DEPEN por parte dos Estados, diminuindo a força de trabalho da Pasta.

181. No que diz respeito aos *softwares*, o Secretário alega que após a expiração do Decreto n.º 08/2019 será possível planejar a solução de tais ações, em conjunto com as respectivas capacitações para a utilização das ferramentas apropriadas, o que já está sendo objeto de estudo e planejamento da Coordenadoria de Obras, respeitando o que orientar a CGE/MT quanto a quem compete tais obras no âmbito do Poder Executivo Estadual.

182. No que concerne à ausência de servidores especialistas em licitações e obras, o Secretário afirma que não há tamanha expertise na Sesp/MT, uma vez que obra nunca foi o produto da Secretaria, cuja demanda veio com a absorção da extinta Sejudh/MT. Nesse caso, o gestor alega aguardar o pronunciamento da CGE/MT sobre essa competência.

183. O Sr. Alexandre Bustamante defende que as dificuldades relacionadas à pesquisa de preços e sua validade temporal, com o prazo de 180 dias de validade das propostas, bem como a exigência de prévia autorização do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social do Estado de Mato Grosso – CONDES, ocasiona atraso nos processos. Contudo, tais assuntos fogem a governabilidade da Secretaria.

184. O Secretário de Segurança Pública declara que Coordenadoria de Convênios está orientando os gestores de convênios quanto ao início dos processos de aquisição, bem como trabalhando em conjunto com a Superintendência de Aquisições para a definição de medidas mais adequadas em relação aos processos licitatórios, buscando a não frustração das licitações da Sesp/MT por meio de monitoramento desde a celebração do Termo de Referência, valores dos bens elencados no Termo de Referência, especificações dos bens e quantidades, até o envio de processos para as aquisições, buscando otimizar o tempo e os gastos com as licitações.

185. Por fim, o Sr. Alexandre Bustamante defende que o fato de ainda não terem sido concluídas as execuções de convênios/contratos de repasse ou de processos relativos à transferência voluntária fundo a fundo ou terem ocorrido atrasos, não significa que a capacidade de



captação dos recursos ou investimentos em políticas de segurança sejam reduzidas.

186. O Secretário alega que, *in verbis*: “nunca houve por parte dos concedentes/remetentes a recusa de pactuar com o Governo do Estado de Mato Grosso em razão da demora na execução dos convênios/contratos celebrados, assim como não houve devolução ou dificuldade de captação de recursos pela falta de pessoal qualificado para elaborar projetos de engenharia ou licitar obras, tendo a Sesp/MT aproveitado todas as oportunidades de captação de recursos disponíveis aos Estados para esse tipo de projeto.”

187. Diante do exposto e alegando que “nunca devolveram recursos transferidos a esta Secretaria”, o Secretário de Segurança Pública requer o arquivamento da referida auditoria, colocando-se à disposição para esclarecer o que restar dúvida.

#### **4.4 Análise do comentário do Secretário de Estado de Segurança Pública**

188. Após análise de todos os comentários apresentados pelo Sr. Alexandre Bustamante, com relação ao achado nº 1, que destacam as providências que estão sendo tomadas para sanear a não utilização dos recursos do Funpen/MT oriundo das transferências obrigatórias na modalidade fundo a fundo com despesas de obras, verifica-se que o risco de devolução de R\$ 37 milhões permanece.

189. Embora exista uma prorrogação de prazo autorizada pelo Ministério da Justiça e Segurança Pública<sup>46</sup> para que a utilização dos recursos transferidos fundo a fundo dos exercícios de 2016 e 2017 sejam efetivamente utilizados até o dia 31.12.2022, tal prorrogação não garante que ocorrerá a execução de tais recursos. Conforme apontado no relatório preliminar (capítulo 2), mesmo com a possibilidade de utilização dos recursos desde o seu recebimento (no início de 2017), até o final de 2019 sequer haviam sido iniciados os procedimentos licitatórios para o projeto básico da obra.

190. O Secretário ainda afirmou que houve priorização de realização da obra de construção da Unidade Prisional de Alta Floresta, com solicitação ao Depen por meio do Ofício nº 1.467/2019/SAAS-SISPEN/SESP/MT. Ou seja, não obstante o recebimento dos recursos do Funpen no ano de 2016, a solicitação para remanejamento e priorização da obra de Alta Floresta ocorreu somente em 2019, mais de 2 anos após o recebimento dos recursos.

191. Ademais, informou, em relação aos recursos recebidos do Funpen em 2017, que não houve execução dos R\$ 5 milhões destinados às reformas/aprimoramentos em 10 unidades prisionais. Citou que 7 dessas obras foram canceladas e 3 estão suspensas. Segundo informado, a suspensão das obras ocorreu em virtude da necessidade de aprovação formal das alterações do

<sup>46</sup> Portaria-MJ nº 879 de 03/12/2019



Plano de Aplicação dos recursos. Esta alteração foi solicitada por meio do Ofício nº 1779/2018/GAB-SAAS/SEJUDH/MT, ou seja, mais de 1 ano após o recebimento dos recursos.

192. A informação do Secretário de Segurança de que, em muitos casos, há a necessidade de alteração do Plano de Aplicação, com solicitação ao remetente dos recursos, levando meses para a autorização ser deferida corrobora os apontamentos feitos no relatório preliminar e que embasaram as recomendações propostas no sentido de melhorar a eficiência na utilização dos recursos recebidos.

193. Quanto à falta de engenheiros, o Sr. Alexandre Bustamante confirma a carência desses profissionais ao afirmar que o déficit é causado em virtude da disponibilização desses servidores ao Depen. Contudo, não apresentou nenhuma informação acerca da quantidade de engenheiros cedidos àquele Departamento.

194. Já em relação aos softwares necessários, o Secretário também confirma a carência desses recursos, alegando que após a expiração do Decreto nº 08/2019, que estabeleceu diretrizes para a contenção de despesas no âmbito da Administração Pública estadual, será possível planejar a solução para tais questões.

195. O comentário do gestor no sentido de que está se inteirando de todos os processos e competências que foram transferidos da extinta Sejudh/MT e absorvidas pela Sesp/MT perde força, pois os mesmos servidores que estavam envolvidos nos processos na extinta Sejudh/MT foram conduzidos para a atual Pasta, possibilitando a continuidade dos trabalhos relativos à execução de convênios, contratos de repasse e dos recursos recebidos por meio das transferências fundo a fundo.

196. O Sr. Alexandre Bustamante comenta que a Sesp/MT não tem a competência para execução de atividades de projetar, licitar, construir, ampliar e reformar prédios públicos, mas de cuidar da manutenção predial, como, pequenas obras, reformas ou ampliações.

197. Não obstante os argumentos trazidos aos autos, é de fundamental importância a clara definição acerca de qual Secretaria de Estado será a responsável pela execução das obras. A lentidão na execução dos recursos destinados à execução de obras no sistema prisional, e a consequente criação de vagas, demonstra baixas eficiência e efetividade da gestão da Sesp/MT no ponto em análise.

198. Segundo a lei que instituiu o Fundo Penitenciário do Estado – Funpen/MT, os recursos do Fundo serão aplicados em construção<sup>47</sup>, reforma, ampliação e aprimoramento dos estabelecimentos do Sispes/MT.

<sup>47</sup> Art. 4, inciso I, da Lei Complementar nº 498, de 4/07/2013.



199. O comando legal afirma que o Fundo será presidido pelo Secretário de Estado de Justiça de Direitos Humanos, contudo, com a reestruturação do Estado, o Secretário de Estado de Segurança Pública assumiu tais competências e responsabilidades.<sup>48</sup>

200. Quanto à consulta realizada pela Sesp/MT à CGE com relação à competência para projetar, licitar, construir, ampliar e reformar as unidades prisionais do Estado, verifica-se que o ofício com o questionamento foi enviado no dia 20.12.019, ou seja, após o envio do relatório preliminar da presente auditoria para os gestores se manifestarem (autos digitais nº 281.405/2019 e 284.890/2019).

201. Com isso, verifica-se que antes da realização da presente auditoria operacional por esta Corte de Contas sobre o tema específico, a própria Sejudh/MT, por meio de seu corpo técnico, executava as obras. Após a reestruturação administrativa do Estado, no início de 2019, com a incorporação do Sistema Penitenciário pela Sesp/MT, esta Secretaria deu continuidade às obras e à gestão dos recursos recebidos do Funpen destinado à execução destas despesas (abrangendo construções e reformas).

202. Ainda, analisando a afirmação do Secretário sobre o Decreto nº 08/2019, que inviabilizou a qualificação dos servidores para tratar das demandas de obras e engenharia das Unidade Prisionais, verificou-se que o parágrafo 1º do citado Decreto declara que as suspensões das despesas públicas não se aplicam aos serviços da segurança pública.

203. No que diz respeito às dificuldades relacionadas à pesquisa de preços e sua validade temporal, bem como a exigência prévia de autorização do Condes/MT, verificou-se que a competência para sanar tal fragilidade é do Governo do Estado de Mato, por esse motivo, foram propostas duas recomendações para o Chefe do Poder Executivo.

204. A análise permitiu verificar que os recursos somente estão no Funpen/MT devido às prorrogações que vem sendo concedidas ao longo dos últimos três anos, sem que os mesmos sejam utilizados de maneira efetiva. Caso contrário, os recursos deveriam ser devolvidos ao Governo Federal.

205. Ressalta-se que os argumentos apresentados pelo Sr. Alexandre Bustamante dos Santos (Secretário de Estado de Segurança Pública de Mato Grosso) não descharacterizaram os achados de auditoria apontados no relatório. Por isso, não houve alteração nas recomendações emanadas pela auditoria com a finalidade de posterior monitoramento da eficácia das ações realizadas.

<sup>48</sup> Art. 26, IX, da Lei Complementar nº 612, de 28 de janeiro de 2019.



## 5 CONCLUSÃO

206. A auditoria buscou avaliar a gestão de convênios, contratos de repasse e transferências de recursos fundo a fundo no âmbito da Sesp/MT, abrangendo as etapas de celebração, execução, acompanhamento e prestação de contas.

207. Nessa seara, o trabalho buscou responder às seguintes questões de auditoria: “A Sesp/MT (antiga Sejudh/MT) utilizou os recursos disponibilizados pelo Fundo Penitenciário, de 2016 a 2019, de forma a atingir os objetivos estabelecidos? ”; “Os convênios e contratos de repasse celebrados pela Sesp/MT (e antiga Sejudh/MT) para captação de recursos federais, entre 2012 e 2019, foram executados de forma a atingir os objetivos estabelecidos? ” e “A Sesp/MT possui uma gestão de convênios capaz de captar, executar e prestar contas de convênios, contratos de repasse ou transferências fundo a fundo? ”.

208. Para responder às questões foram analisados os procedimentos de captação dos recursos, sua execução e prestação de contas.

209. Na fase de captação de recursos foi verificada dificuldade quanto a elaboração de projeto de engenharia em tempo hábil de forma a agilizar o processo de captação destes recursos.

210. Foi observado que as estimativas de custos de obras previam valores aquém do orçamento realizado posteriormente, sendo que a diferença entre a estimativa inicial e o orçamento chegou a 326,00%, no caso da construção da Unidade Prisional de Alta Floresta.

211. Quanto à execução dos recursos captados, foi verificada a não utilização dos valores transferidos pelo Fundo Penitenciário Nacional na modalidade fundo a fundo e destinados à execução de obras e reformas, recebidos entre 2016 e 2018, cujo montante é superior a R\$ 37 milhões, existindo risco de o Estado ter que devolver tais recursos.

212. Em relação aos convênios e contratos de repasse, foi verificada a baixa execução desses instrumentos devido a dificuldades na utilização dos recursos obtidos. Dos 54 convênios/contratos de repasse celebrados pela Sesp/MT (incluindo a extinta Sejudh/MT), que totalizem montante superior a R\$ 56 milhões, 16 tiveram percentual de execução financeira inferior a 50% do valor global do instrumento.

213. Foi constatado que os achados de auditoria decorrem de causas relacionadas à dificuldade de elaboração de projetos de engenharia, falta de capacitação dos servidores, falta de definição de prioridades para a execução de obras e vistorias e lentidão do trâmite processual.

214. Já quanto a prestação de contas, foi verificado que a Sesp/MT (incluindo a extinta Sejudh/MT) não enfrenta maiores dificuldades, sendo tais etapas executadas de forma satisfatória.

215. A fim de solucionar os problemas enfrentados foram propostas recomendações à



Secretaria de Estado de Segurança Pública e ao Governo do Estado. Dessa forma, espera-se aumento na eficácia, eficiência e efetividade na execução dos recursos recebidos por meio de convênios, contratos de repasse e na modalidade fundo a fundo, bem como a ampliação da capacidade de o governo estadual receber recursos do governo federal e, consequentemente, a capacidade de investimento em políticas públicas.

## 6 PROPOSTAS DE ENCAMINHAMENTO

217. Diante do exposto e com a finalidade de contribuir para a melhoria da gestão de convênios, contratos de repasse e recursos provenientes de transferências fundo a fundo no âmbito da Secretaria de Estado de Segurança Pública, encaminha-se o relatório conclusivo de auditoria com a seguinte proposta de encaminhamento.

- a. Apreciação pelo Tribunal Pleno, nos termos do art. 189 do Regimento Interno do TCE/MT (Resolução nº 14/2007).
- b. Estabelecimento de prazo, não superior a 90 dias, para apresentação de Plano de Ação pela Sesp/MT visando a implementação das recomendações e determinações prolatadas pelo TCE/MT, com a designação dos responsáveis pela execução das medidas;
- c. Realização, pela equipe técnica, de 2 ciclos de monitoramento dos resultados alcançados decorrentes da adoção das deliberações do TCE/MT, nos seguintes prazos:
  - i. 1º ciclo – avaliação do Plano de Ação, a ser realizada após a entrega do referido documento;
  - ii. 2º ciclo – avaliação dos resultados alcançados, a ser realizado em 18 meses após a publicação do Acórdão de julgamento da auditoria pelo Plenário;
- d. Envio de cópia deste relatório aos seguintes interessados:
  - i. Governador do Estado de Mato Grosso;
  - ii. Secretaria de Estado de Segurança Pública.

218. O Plano de Ação (item b) deverá conter, de forma obrigatória, um cronograma em que serão definidos os **RESPONSÁVEIS**, as **ATIVIDADES** e os **PRAZO** para a implementação das deliberações do TCE/MT, advindas do julgamento deste relatório, no sentido de corrigir os problemas identificados durante a auditoria, conforme estrutura exemplificativa do quadro seguinte:

Recomendações	Providências – ações a serem tomadas	Prazo para implementação	Responsável	Avaliação
1.				
2.				
3.				

219. Por fim, apresenta-se, em síntese, as propostas de recomendações:

Recomenda-se ao **Governo do Estado** que:



- i. Analise a viabilidade de alterar o Decreto nº 840/2017, de forma a flexibilizar as normas relativas ao prazo de validade das pesquisas de preços quando os recursos a serem utilizados nas aquisições forem oriundos de convênios ou contratos de repasse;
- ii. Analise a viabilidade de dispensar a necessidade de autorização do Condes nos processos de aquisição que utilizem recursos de convênios, contratos de repasse e transferências na modalidade fundo a fundo.

Recomenda-se à **Secretaria de Estado de Segurança Pública** que:

- i. Verifique a viabilidade e a necessidade de definição formal de prioridades, no âmbito da Sesp/MT e suas unidades desconcentradas, para a realização de vistorias e obras a serem executas e/ou fiscalizadas pela Coordenadoria de Obras e Manutenção da Sesp/MT;
- ii. Realize o dimensionamento da força de trabalho na Coordenadoria de Obras e Manutenção com a finalidade de verificar o efetivo de servidores e respectivos perfis profissionais necessários para o atendimento da demanda de projetos de engenharia e fiscalização de obras;
- iii. Verifique a viabilidade de aquisição de softwares especializados para elaboração de projetos de engenharia;
- iv. Disponibilize capacitação relacionada à elaboração de projetos de engenharia para os servidores da Coordenação de Obras e Manutenção;
- v. Disponibilize capacitação relacionada à licitação de obras e serviços de engenharia aos servidores da Superintendência de Aquisições e Contratos;
- vi. Estabeleça formalmente as atribuições e competências da Gerência de Convênios.

É o relatório.

Secretaria de Controle Externo de Educação e Segurança Pública, em Cuiabá, 19 de fevereiro de 2020.

*assinado digitalmente*  
**Marcelo Pereira da Silva**  
Auditor Público Externo

*assinado digitalmente*  
**Bruno Alberto Zys**  
Auditor Público Externo – Supervisor



## 7 APÊNDICES

### Análise SWOT

F – Área Fim / TI – Tecnologia da Informação / L – Legislação / P – Pessoal / Est – Estrutura Física/ G – Gestão / O - Orçamento

<b>Ambiente Interno</b>		<b>Ambiente Externo</b>
<b>Forças</b>		<b>Oportunidades</b>
<b>+</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>- Planejamento estratégico (G)</li><li>- Aplicação de procedimentos operacionais padrão – POP (G)</li><li>- Fluxo do processo de convênios mapeado (G)</li><li>- Corpo técnico comprometido (P)</li><li>- Baixa rotatividade dos servidores nos setores de convênios (P)</li><li>- Servidores com experiência no assunto (P)</li><li>- Acompanhamento de todo o processo do convênio pelo Escritório de Projetos Especiais (G)</li><li>- Existência de Grupos Focais nas unidades desconcentradas (G)</li></ul>	
		<ul style="list-style-type: none"><li>- Convênio com o SUSP e demais programas do governo federal (DEPEN) e emendas parlamentares (G)</li><li>- Implantação do Plano Nacional de Segurança Pública (G)</li><li>- Implementação dos Planos de Providências do Controle Interno – PPCI da CGE MT (G)</li><li>- Aperfeiçoamento nos processos jurídicos relacionados às contratações e aquisições – PGE (L)</li><li>- Aprovação da nova Lei de Licitações (L)</li><li>- Possibilitar utilização dos preços constantes no Plano de Trabalho como preço de referência para as licitações cujo recursos sejam de convênios (G)</li><li>- Possibilidade de interação do pessoal técnico da Sesp com os do Ministério / Senasp / Depen (G)</li><li>- Programa de Proteção Integrada de Fronteiras (G)</li><li>- Baixo valor das contrapartidas exigidas (G)</li></ul>
<b>Fraquezas</b>	<b>Ameaças</b>	
F1 – Desatualização do Regimento Interno (SESP, PM, PJC e CBM) (L)	A1 – Proibição estadual em realizar investimentos (SESP, PM, CBM, PJC e POLITEC) (G)	
F2 – Fragilidade no monitoramento dos convênios (SESP) (G)	A2 – Convênios da União direcionados “de cima para baixo”, sem	



<p>F3 – Insuficiência de capacitação técnica no assunto (SESP, PM, CBM, PJC e POLITEC) (P)</p> <p>F4 – Diferença de procedimentos adotados entre Sesp e a extinta Sejudh (G)</p> <p>F5 – Falta de capacitação dos setores demandantes (P)</p> <p>F6 – Dificuldade na gestão de obras da Secretaria (P)</p> <p>F7 – Falta de integração entre unidade demandante, escritório de projetos e gerência de convênios (G)</p> <p>■ F8 – Erros e necessidades de alterações nos processos de trabalho (G)</p> <p>F9 – Inexistência de mapeamento de processos referente à execução dos convênios (G)</p> <p>F10 – Falta de recursos materiais para elaboração de orçamentos de obras (G)</p> <p>F11 – Falta de capacitação em orçamento de obras (G)</p>	<p>observar necessidades regionais (SESP) (G)</p> <p>A3 – Baixo valor de recursos federais para firmar convênios (SESP) (O)</p> <p>A4 – Restrição de utilização do orçamento do TR no processo em virtude da legislação estadual (G)</p> <p>A5 – Alta burocracia e lentidão para andamento do processo no âmbito da Senasp (G)</p> <p>A6 – Paralisação de todo o processo do convênio quando há necessidade de ajuste no Plano de Trabalho (G)</p> <p>A7 – Existência de regras de validação no Siconv que atrasam e/ou travam todo o processo (G)</p> <p>A8 – Prazo exíguo para elaboração do projeto (G)</p> <p>A9 – Necessidade de existência de registro no Catmat de todos os materiais a serem adquiridos (G)</p> <p>A10 – Necessidade de comprovação dos preços praticados pelos fornecedores com outros Estados da Federação (G)</p> <p>A11 – Perda de interesse dos fornecedores em razão da demora na contratação (G)</p> <p>A12 – Preços praticados no MT superiores ao praticado em outros Estados (G)</p> <p>A13 – Judicialização das licitações e contratações por algumas empresas (G)</p>
---	---



## Diagrama de verificação de risco - DVR

IMPACTO	Baixa Probabilidade / Alto Impacto	Alta Probabilidade / Alto Impacto
	POTENCIAL	PROBABILIDADE DE OCORRÊNCIA
	<ul style="list-style-type: none"><li>- Redução na produtividade técnica operacional dos servidores – F3, F4, F5, F6, F7, F9</li><li>- Inviabilidade do instrumento celebrado, com a consequente devolução do recurso federal – F3, F5, F6</li><li>- Desvio de finalidade na aplicação dos recursos de convênios e contratos de repasse – F2, F5, F6, F7</li><li>- Não captação de recursos federais disponíveis para transferências voluntárias – A1</li><li>- Judicialização das licitações e contratações que envolvam recursos de transferências voluntárias – F3, F5, A13</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>- Não recebimento de recursos federais – A1, F10</li><li>- Devolução de recursos recebidos por meio de convênios e contratos de repasse – F2, F6, F10, F11</li><li>- Não aquisição dos materiais e serviços necessários e suficientes para a execução da política pública e/ou disponibilização do produto/serviço aquém do contratado – F3, F5, F8, A4</li><li>- Suspensão de serviços e de aquisições por parte das empresas contratadas – F3, F5, F8</li><li>- Aquisições de bens e serviços por preços superiores ao de mercado – F3, F8, A4, A11, A12</li><li>- Lentidão na execução do convênio – F3, F4, F5, F6, F7, F8, F9, A4, A5, A6, A7, A8, A9, A10, F10, F11</li></ul>
		<ul style="list-style-type: none"><li>- Ineficiência na utilização dos recursos humanos (retrabalho) – F3, F4, F5, F6, F7, F9, F10, F11</li><li>- Redução da capacidade de investimento – F9, A1, A2, A3, A8</li><li>- Não implementação de boas práticas – F4</li><li>- Ausência legal de competências, atribuições e responsabilidades – F1</li></ul>



**Tribunal de Contas  
Mato Grosso**