

idp

idp

MESTRADO PROFISSIONAL EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

GESTÃO DE CONVÊNIOS FEDERAIS: ESTUDO DE CASO NA
POLICIA MILITAR DO DISTRITO FEDERAL (2018-2022)

GISELE DA MATA SANTOS

Brasília-DF, 2024

GISELE DA MATA SANTOS

**GESTÃO DE CONVÊNIOS FEDERAIS: ESTUDO DE CASO
NA POLICIA MILITAR DO DISTRITO FEDERAL (2018-
2022)**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós Graduação em Administração Pública, do Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa, como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre.

Orientador

Professora Doutora Leany Barreiro de Sousa Lemos.

Brasília-DF 2024

GISELE DA MATA SANTOS

GESTÃO DE CONVÊNIOS FEDERAIS: ESTUDO DE CASO NA POLICIA MILITAR DO DISTRITO FEDERAL (2018-2022)

Dissertação apresentada ao Programa de Pós Graduação em Administração Pública, do Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa, como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre.

Aprovado em 18 / 12 / 2024

Banca Examinadora

Profa. Dra. Leany Barreiro de Sousa Lemos - Orientador

Prof. Dr. Milton de Souza Mendonça Sobrinho

Prof. Dr. João Trindade Cavalcante Filho

S237g Santos, Gisela da Mata
Gestão de convênios federais: estudo de caso na polícia militar do Distrito Federal (2018-2022) / Gisela da Mata Santos. – Brasília: IDP, 2024.

103 p.
Inclui bibliografia.

Dissertação – Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa – IDP, Curso de Administração Pública, Brasília, 2024.
Orientador: Profa. Dra. Leany Barreiro de Sousa Lemos.

1. Convênios federais. 2. Polícia Militar do Distrito Federal. 3. Gestão de convênios. 4. Política pública. I. Título.

CDD: 351

Ficha catalográfica elaborada pela Biblioteca Ministro Moreira Alves
Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa

DEDICATÓRIA

Dedico essa dissertação à minha mãe (in memoriam) que sempre me incentivou a buscar nos estudos as minhas realizações, inclusive neste mestrado. A todos os familiares e amigos que me auxiliaram, de alguma forma, para a consolidação deste trabalho



**"Minha luta diária é para ser reconhecida como
sujeito, impor minha existência numa
sociedade que insiste em negá-la."**

Djamila Ribeiro

RESUMO

O objetivo da pesquisa é analisar a gestão dos convênios federais celebrados entre a Polícia Militar do Distrito Federal e a União, no período de 2018 a 2022, com o fim de elencar os possíveis motivos que levam à falta de execução, anulação e consequente devolução dos recursos financeiros destinados à corporação por meio de emendas parlamentares. Diante das possíveis respostas às questões levantadas, foi proposto um conjunto de medidas administrativas ajustadas à realidade estudada. Desta feita o presente trabalho revisou a literatura sobre políticas públicas e convênios administrativos. Analisou as especificidades dos convênios federais firmados pela Polícia Militar do Distrito Federal, suas vulnerabilidades e sua capacidade em executar a totalidade dos recursos destinados pelos parlamentares a fim de cumprir a política pública, via convênio federal. A pesquisa se caracteriza como estudo de caso, com uso de fontes primárias e secundárias, tais como aplicação de questionários e entrevistas, análise de relatórios de sistemas de convênios utilizados pela PMDF, além do uso de publicações de organizações governamentais, livros, artigos e websites. No presente estudo verificou-se a necessidade de estabelecer normas de gestão de processo, capacitação de profissionais para a gestão dos convênios e necessidade de elaboração de manuais para auxílio aos executores nomeados para execução dos convênios federais.

Palavras chave: Convênios Federais, Polícia Militar do Distrito Federal, Gestão de Convênios, Política Pública,

ABSTRACT

The objective of the research is to analyze the management of federal agreements signed between the Military Police of the Federal District and the Union, in the period from 2018 to 2022, in order to list the possible reasons that lead to the lack of execution, annulment and consequent return of financial resources allocated to the corporation through parliamentary amendments. Given the possible answers to the questions raised, a set of administrative measures adjusted to the reality studied was proposed. This time, this work reviewed the literature on public policies and administrative agreements. It analyzed the specificities of the federal agreements signed by the Military Police of the Federal District, their vulnerabilities and their capacity to execute all the resources allocated by parliamentarians in order to comply with public policy, via federal agreement. The research is characterized as a case study, using primary and secondary sources, such as the application of questionnaires and interviews, analysis of reports from agreement systems used by the PMDF, in addition to the use of publications from government organizations, books, articles and websites. In the present study, it was verified the need to establish process management standards, training of professionals for the management of agreements and the need to prepare manuals to assist executors appointed to execute federal agreements.

Keywords: Federal Agreements, Military Police of the Federal District, Agreement Management, Public Policy.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

DALF	Diretoria de Apoio Logístico e Finanças
DF	Distrito Federal
DLF	Departamento de Logística e Finanças
EM	Estado-maior
FCDF	Fundo Constitucional do Distrito Federal
GCG	Gabinete do Comando Geral
GDF	Governo do Distrito Federal
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA	Lei Orçamentária Anual
MJSP	Ministério da Justiça e Segurança Pública
PLOA	Projeto de Lei Orçamentária Anual
PMDF	Polícia Militar do Distrito Federal
PPA	Plano Plurianual
SCON	Seção de Convênios
SEO	Seção de Execução Orçamentária
SPL	Seção de Procedimentos Licitatórios
SRI	Secretaria de Relações Institucionais

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1

Organograma da PMDF

34

Gráfico 1

Representa por quanto tempo os respondentes foram executores de convênios

43

Gráfico 2

Representa o grau de experiência do respondente como executor de convênios

44

Gráfico 3

Referente à pergunta que trata sobre as orientações antes da execução

45

Gráfico 4

Algumas dificuldades encontradas pelos executores durante a execução dos convênios

46

Gráfico 5

Conhecimento prévio sobre o objeto do convênio

47

Gráfico 6

Cursos mais importantes e a falta de capacitação dos executores

48

Gráfico 7

Representa o grau de utilização da plataforma de convênios pelos executores

50

Gráfico 8

A carreira policial e o acesso à informação sobre convênios federais

52

Gráfico 9

Representa a produção de documentos de convênios no Sistema SEI

53

LISTA DE TABELAS

Tabela 1

Convênios Federais pactuados entre a PMDF e a União....

.....41

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO 14

2. METODOLOGIA 20

3. REFERENCIAL TEÓRICO 23

3.1. POLÍTICAS PÚBLICAS E OS CONVÊNIOS FEDERAIS..... 23

3.2 CONVÊNIOS FEDERAIS E A PMDF..... 33

4. ANÁLISE DE DADOS 41

4.1 ANÁLISE DE QUESTIONÁRIOS 43

4.2 ANÁLISE DAS ENTREVISTAS..... 55

5. CONCLUSÃO 62

REFERÊNCIAS..... 66

APÊNDICES 72



1

INTRODUÇÃO

Na Administração Pública, os convênios são instrumentos importantes para a formalização de transferência de recursos e a viabilidade dos trâmites contratuais são acordos e parcerias estabelecidos entre órgãos e entidades governamentais que têm interesses em comum, com o objetivo de suprir a escassez de recursos e implantar as políticas públicas necessárias à sociedade. O Decreto nº 6.170 de 25 de julho de 2007 regulamentava as normas relativas às transferências de recursos da União mediante convênios e contratos de repasse, mas a citada norma foi revogada em 16 de maio de 2023, quando foi editado o Decreto nº 11.531 de 16 de maio de 2023.

O objeto do presente estudo é analisar a execução dos convênios firmados entre a União e a Polícia Militar do Distrito Federal (PMDF), no período de 2018 a 2022, especialmente aqueles relacionados à emendas parlamentares e compreender os motivos que levam à falta de execução, anulação e consequente devolução dos recursos destinados à corporação por meio das emendas. Os achados irão permitir a proposição de soluções para melhoria do processo de formalização, execução e prestação de contas dos convênios federais, com vistas a cumprir as políticas públicas previstas no ordenamento jurídico federal e distrital, otimizando os diversos processos de aquisição que viabilizam os serviços prestados pela PMDF, enquanto órgão responsável pela segurança pública na capital, e um dos mais demandados pela sociedade do Distrito Federal.

Os convênios administrativos são atualmente uma grande fonte de recursos para a aquisição de equipamentos, execução de custeio e contratos de repasse no âmbito da PMDF. Tais convênios firmados com a União são chamados, no âmbito da corporação, de Convênios Federais e se concretizam por meio da plataforma Transferegov.

Convém salientar que os convênios estabelecidos com o Departamento de Estradas de Rodagem (DER), Departamento de Trânsito do Distrito Federal (DETRAN) e Banco Central do Brasil (BACEN) são os mais antigos firmados pela corporação e a transferência dos recursos são viabilizados por meio do Sistema Integral de Gestão Governamental (SIGGO). Por este motivo os convênios são conhecidos

na corporação como Convênios Locais. Importante ressaltar que os recursos destes convênios são repassados à PMDF, após cumprimento de prestação de serviço. No caso do DETRAN e DER após contabilizar as notificações de trânsito, o repasse financeiro é realizado diretamente para a conta do convênio, não sendo utilizada a Plataforma Transferegov. No Convênio do BACEN, os recursos são repassados, anualmente, à PMDF com depósito direto na conta do convênio.

Recentemente, houve alteração de legislação relacionada à gestão dos convênios federais no Brasil. Inicialmente foi publicado o Decreto Federal nº 11.531 de 16 de maio de 2023 e posteriormente editada a Portaria Conjunta MGI/MF/CGU nº 33, de 30 de agosto de 2023, ambos trazendo novas regras para o estabelecimento de convênios, porém sem muita diferença da legislação anteriormente aplicada, houve basicamente atualização de valores e prazos.

As parcerias firmadas entre a União e a PMDF exigem a utilização da plataforma Transferegov, ou seja, esta ferramenta além de ser importante para a fiscalização e prestação de contas, requer que executores e gestores detenham conhecimento de um sistema que já é utilizado desde 2008, mas que é pouquíssimo difundido no âmbito da PMDF, o que tem gerado a perda dos recursos e a falsa ideia de que os convênios são “complicados” ou não “funcionam”.

Do ano de 2018 a 2022, a PMDF firmou 10 (dez) convênios federais. Destes, apenas 3 (três) foram executados com sucesso, sendo que 1 (um) deles foi penalizado com multa por falha detectada durante a prestação de contas. O insucesso na execução dos convênios firmados entre a PMDF e o governo federal, atualmente, representa mais da metade dos acordos celebrados. Neste cenário, revela-se a não utilização de alguns milhões de reais, oriundos de repasses do governo federal.

O problema da pesquisa que norteia este estudo questiona: “ O que explica a baixa execução de convênios federais na PMDF? ”. Esta questão é fundamental para a melhor utilização dos recursos destinados pelas emendas parlamentares à Polícia Militar do Distrito Federal.

Atreladas à pergunta-problema, serão analisadas outras questões de forma subsidiária, tais como: Quais as dificuldades encontradas pelos executores dos convênios federais? Quais os problemas encontrados pelos fiscais dos convênios? Existem falhas no

instrumento de convênio que não foram previstas pelos gestores da PMDF?

A melhor gestão dos recursos públicos além de ser meta do atual modelo de Gestão na Administração Pública, também deve ser uma preocupação no âmbito da PMDF, uma vez que a cada ano, os recursos têm se tornado mais escassos. A gestão de convênios federais encontra esteio nas políticas públicas previstas no Plano Nacional de Segurança Pública, na Política Distrital de Segurança Pública e, atualmente, no Plano DF Seguro.

Grande parte dos recursos utilizados pela PMDF são oriundos do Fundo Constitucional do Distrito Federal, direcionado especificamente para a Segurança Pública, o qual já é alvo de discussão sobre sua eficiente e eficaz utilização. Porém, é cediço que a Administração Pública deve trabalhar com a possível redução de tais recursos, que deve ser gradativa e já se reflete no corte de orçamento/financeiro anual.

Desta forma, a fonte de financiamento que impactará bem menos as disponibilidades do Fundo Constitucional, é o convênio com outros órgãos, por meio das transferências voluntárias. Para isto, a melhor gestão e conhecimento dos mecanismos que bem conduzem os convênios federais são extremamente necessários, não só por parte dos executores, mas em todos os níveis de gestão: estratégico, tático e operacional.

O presente trabalho pretende analisar se existe normatização e uniformização para os processos de execução de convênios no âmbito da PMDF, posto que tal deficiência pode comprometer o repasse de tais recursos pela falta de execução ou execução incorreta. Além disso, será averiguado se os executores compreendem a execução dos convênios similar ou idêntica à execução dos contratos, desconhecendo outra ferramenta importante que é a plataforma de convênios do Governo Federal - Transferegov, sem a qual não é possível receber os recursos e prestar contas referentes aos convênios federais firmados.

Ademais, será analisada a falta de preparo dos gestores em nível estratégico na PMDF para firmar o convênio e receber o recurso oriundo das emendas parlamentares. Por diversas vezes a emenda é oferecida pelo parlamentar e aceita pela corporação sem que haja um projeto consistente para a utilização do recurso, o que dificulta, principalmente, o processo de execução e o processo licitatório. Talvez

a capilaridade na execução dos convênios, a qual exige várias ações, e que deveria ser desenvolvido por diversas seções e diretorias no âmbito interno, o que muitas vezes, por desconhecimento, falta de capacitação ou falta de envolvimento, leva à perda de prazos estabelecidos pela legislação, comprometendo o restante das ações necessárias para a execução e, conseqüentemente, resulta na perda dos recursos dos convênios federais.

A metodologia utilizada no estudo combina análise bibliográfica, questionários e entrevistas, representa uma abordagem que visa integrar diferentes métodos de coleta e análise de dados, essa abordagem oferece uma perspectiva multifacetada que enriquece a compreensão do objeto de estudo. Essa metodologia, quando aplicada de forma criteriosa e reflexiva, contribui significativamente para o avanço do conhecimento em diversas áreas do saber.

A análise bibliográfica constitui o ponto de partida fundamental para a pesquisa. Ela permite uma imersão no conhecimento existente sobre o tema, fornecendo uma base teórica sólida e identificando lacunas a serem exploradas. Através da revisão crítica de literatura relevante, é possível contextualizar o problema de pesquisa, compreender abordagens anteriores e estabelecer fundamentos conceituais. Essa etapa é essencial para guiar o desenvolvimento dos instrumentos de coleta de dados e moldar o direcionamento da pesquisa.

Os questionários representam uma ferramenta para obtenção de dados quantitativos de uma amostra representativa da população-alvo. Estruturados de forma clara e objetiva, os questionários permitem a coleta de informações específicas e mensuráveis, possibilitando análises estatísticas robustas. No presente estudo espera-se que sejam respondidos 38 (trinta e oito) questionários entre os executores.

Por outro lado, as entrevistas proporcionam uma oportunidade única de explorar experiências, perspectivas e nuances que não podem ser capturadas apenas por meio de dados quantitativos. Neste sentido, pretende-se entrevistar 04 (quatro) policiais responsáveis pela gestão de convênios no período de 2018 a 2022. Por meio de interações diretas e profundas com os participantes, as entrevistas permitem uma compreensão mais holística e contextualizada do fenômeno em análise, complementando as informações dos questionários e garantindo a confidencialidade e o respeito ao estudo.

O presente estudo se divide em cinco capítulos, contando com esta Introdução. No segundo capítulo apresenta-se a metodologia; no terceiro a revisão de literatura a respeito das políticas públicas e dos convênios federais; a discussão sobre a doutrina que conceitua contratos e convênios, e por fim a operacionalização dos convênios federais no âmbito da PMDF; no quarto capítulo pretende-se analisar os dados descritivos, assim como a discutir as respostas obtidas por meio do *survey* aplicado e das entrevistas, de acordo com a metodologia científica proposta no presente estudo; no quinto e último capítulo tem-se as considerações finais.



?

2

METODOLOGIA

O presente trabalho é um estudo de caso, envolvendo pesquisa qualitativa e quantitativa, com levantamento de dados primários de convênios junto ao órgão, além de análise bibliográfica, aplicação de questionários direcionada aos executores de convênios e entrevistas a fiscais e gestores de convênios federais na PMDF, com o intuito de coletar dados que esclareçam todo o processo de gestão dos convênios no período de 2018 a 2022, em especial a execução dos convênios federais.

A pesquisa abrange o lapso temporal citado acima, por tratar-se de uma época em que foram firmados vários convênios junto ao Ministério da Justiça e Segurança Pública e Ministério da Educação, e é possível observar as execuções no Sistema de tramitação processual – SEI e na Plataforma Transferegov.

Ao final pretende-se responder à pergunta-problema desta pesquisa: O que explica a baixa execução dos convênios federais firmados pela PMDF? Em busca de respostas à esta pergunta, será investigado se há dificuldades encontradas pelos executores dos convênios federais da PMDF; se existem problemas identificados pelos fiscais/gestores dos convênios federais da PMDF e se existem falhas no instrumento de convênio que não foram previstas pelos fiscais/gestores da PMDF.

A pesquisa bibliográfica foi conduzida de forma a embasar teoricamente os estudos, conforme proposto por Gil (2002), visando oferecer definições claras sobre convênios e outros instrumentos similares, frequentemente confundidos com o próprio convênio.

A análise documental se deu a partir da coleta de informações tanto nos processos SEI como na Plataforma Transferegov, comparando as formas de execução pelos diversos executores e também será possível caracterizar a normatização acerca do trabalho que deve ser desenvolvido pelos executores precipuamente e depois, pelos demais envolvidos na gestão dos convênios.



Os questionários (survey) foram aplicados a 38 (trinta e oito) policiais militares, executores e executores substitutos nomeados no período de 2018 a 2022, com o objetivo de identificar o perfil dos executores e a percepção destes sobre a execução dos convênios federais. O questionário foi construído com 17 (dezesete) perguntas, sendo 15 (quinze) questões simples, diretas que permitam em sua maioria respostas fechada e 2 (duas) questões abertas, a partir das quais será possível avaliar as hipóteses suscitadas no presente estudo, que podem representar as experiências positivas e negativas encontradas pelos executores na gestão dos convênios federal na PMDF.

Os survey, ou pesquisas de opinião, representam uma ferramenta de coleta sistemática de dados, permitindo aos pesquisadores analisar atitudes, comportamentos e percepções de uma amostra representativa da população em estudo. Conforme Martins (2011), no presente estudo foi adotado questionário auto-administrado e entrevista estruturada.

A entrevista é uma interação social entre entrevistador e entrevistado, caracterizada por um diálogo assimétrico em que um busca coletar informações e o outro serve como fonte. Além de dados objetivos, ela permite a compreensão subjetiva da realidade do entrevistado. Para realizar uma entrevista eficaz, é fundamental analisar quatro elementos: o entrevistador, o entrevistado, a situação da entrevista e o instrumento de coleta de dados. Essa análise ajuda a minimizar desvios nos resultados, reconhecendo que a entrevista envolve subjetividades e demanda cuidados para enfrentar suas limitações e explorar seu potencial. (Gil, 2002).

A entrevista foi realizada com 04 (quatro) gestores estratégicos, indivíduos que, no período de 2018 a 2022, de alguma forma estiveram envolvidos na gestão dos convênios federais firmados pela PMDF. Nesta entrevista estruturada, foram coletados dados qualitativos e subjetivos, a fim de compreender a visão destes atores e também correlacionar com as respostas obtidas nos questionários aplicados.

Com os resultados obtidos com a aplicação dos questionários e das entrevistas, espera-se ter uma visão mais ampla e acessível sobre a gestão dos convênios na PMDF, propondo, se necessário, o desenvolvimento de técnicas e novas soluções para melhoria de tal serviço.



3

3

REFERENCIAL TEÓRICO

3.1. POLÍTICAS PÚBLICAS E OS CONVÊNIOS FEDERAIS

As constituições brasileiras já tratavam de convênios entre os órgãos da administração pública desde os primórdios, sendo citado de uma forma ou outra nas diversas cartas magnas. Porém, a partir da Constituição de 1988, a maioria dos acordos entre órgãos foram mais tratados, inclusive o art. 241 reza o seguinte:

A União, os estados, o Distrito Federal e os municípios disciplinarão por meio de lei os consórcios públicos e os convênios de cooperação entre os entes federados, autorizando a gestão associada de serviços públicos, bem como a transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal e bens essenciais à continuidade dos serviços transferidos. (BRASIL, 1988).

No Brasil, as transferências voluntárias são os convênios, acordos, ajustes ou outros instrumentos congêneres. Transferências voluntárias são os recursos financeiros repassados pela União aos Estados, Distrito Federal e municípios, em geral decorrentes de emendas parlamentares com o fim de realização de aquisição de equipamentos, serviços, realização de obras, desde que haja interesse comum entre os proponentes. A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) conceitua as referidas transferências da seguinte forma: “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.”

Com a promulgação da Constituição Federal de 1988 (CRF/88), foi introduzido o primeiro paradigma da segurança pública. Até a década de 1990, as políticas de segurança pública eram predominantemente repressivas, com foco na redução da criminalidade, enquanto os estados detinham a responsabilidade pela condução da polícia, com pouca participação municipal e mecanismos de prestação de contas.

O segundo paradigma inovou ao reconhecer a segurança pública como um dever do Estado e um direito e responsabilidade de todos, embora tenha enfatizado principalmente as instituições policiais federais e estaduais, negligenciando o papel de outras entidades governamentais e da comunidade na prevenção da violência.

A partir do ano 2000, emergiu o paradigma da Segurança Cidadã, centrado na promoção de uma convivência social segura e pacífica, com respeito aos direitos humanos. O lançamento do Plano Nacional de Segurança Pública em 2000 e a posterior implementação do Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (Pronasci) em 2007 marcaram esse novo enfoque, que buscava maior envolvimento da população e dos municípios na promoção da segurança pública.

O ápice desse processo ocorreu em 2018, com a instituição do Sistema Único de Segurança Pública (SUSP), que atribui competências claras à União, estados, Distrito Federal e municípios na gestão da segurança pública, visando à coordenação e efetividade das políticas nacionais de segurança.

No entanto, a eficácia dessas políticas depende não apenas da sua formulação, mas também do financiamento adequado. Bueno (2017) destaca o papel da União na ampliação do financiamento da segurança pública a partir dos anos 2000, com a criação do Fundo Nacional de Segurança Pública (FNSP) e do Primeiro Plano Nacional de Segurança Pública (PNSP), que aumentaram significativamente os investimentos federais nessa área.

A captação de recursos destinados ao Sistema Único de Segurança Pública (SUSP) por meio de emendas parlamentares representa uma alternativa significativa para suprir suas necessidades estruturais. Compreender a disponibilidade desses recursos e desenvolver estratégias para acessá-los torna-se crucial nesse contexto (MJSP, 2021).

O Congresso Nacional, conforme estabelecido no inciso II do artigo 48 da Constituição Federal de 1988, possui a atribuição de dispor sobre o orçamento público, o que inclui a alocação de recursos por meio de emendas parlamentares. Essas emendas representam a intervenção indireta da população na definição das receitas e despesas públicas, possibilitando a destinação de recursos para as prioridades das políticas

públicas em nível local e aprimorando a alocação dos recursos públicos (MJSP, 2021).

De acordo com o § 3º do artigo 166 da CRF/88, as emendas ao projeto de lei do orçamento anual podem ser classificadas em individuais e coletivas. As emendas individuais são apresentadas por parlamentares e têm caráter impositivo, o que impede o contingenciamento dos recursos. Cada parlamentar pode apresentar até 25 emendas, sendo que 50% dos recursos devem ser destinados à saúde (MJSP, 2021).

Já as emendas coletivas podem ser originadas tanto de comissões permanentes do Congresso Nacional quanto de parlamentares de uma mesma unidade da federação. Também possuem caráter impositivo e priorizam obras e serviços de interesse dos estados, deliberadas em consenso entre a bancada e o Executivo estadual (MJSP, 2021).

As comissões técnicas do Senado Federal ou da Câmara dos Deputados, bem como os relatores setoriais, também têm a prerrogativa de apresentar emendas ao projeto de lei do orçamento anual, desde que representem interesse nacional e estejam alinhadas com as competências da respectiva comissão. Todas as emendas são submetidas à votação da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO) (MJSP, 2021).

Nesse sentido, as emendas parlamentares emergem como uma importante fonte de recursos para o SUSP, possibilitando a destinação de verbas para ações e serviços que fortaleçam o sistema de segurança pública em nível local. O conhecimento e o aproveitamento adequado desses mecanismos são fundamentais para a efetivação das políticas de segurança pública no país.

Os convênios governamentais, como mecanismos de cooperação intergovernamental, desempenham um papel crucial na implementação das políticas de segurança pública. Peres et al. (2014) enfatizam sua importância como instrumento de acesso aos recursos do FNSP e de coordenação de esforços entre os diferentes níveis de governo. No entanto, sua distribuição muitas vezes reflete alianças político-partidárias, resultando em desigualdades na alocação de recursos e serviços, conforme destacado por Meireles (2024).

No Distrito Federal, as políticas públicas de segurança, são emanadas pelo próprio Governo do Distrito Federal, em geral avalizadas pelos chefes e diretores de cada pasta. Atualmente vigoram a Política Distrital de Segurança Pública e Defesa Social no DF (Lei nº 6.456/2019); o Plano Distrital de Segurança Pública e Defesa Social (Decreto Distrital nº 42.531/2021) e o Programa DF Mais Seguro – Segurança Integral (Decreto Distrital nº 45.165/2023), além das disposições previstas na Lei Orgânica do Distrito Federal.

Muitos integrantes da Administração ainda confundem o Convênio com o Contrato, devido a Lei nº 8.666/1993 e a Lei nº 14.133/2021 tratarem dos assuntos em seu bojo e nortear também muitas ações em comum. O que se observa, empiricamente, é que o convênio é mantido por interesses públicos de seus partícipes, já no contrato, um dos partícipes é o particular, em geral, com interesse empresarial, com o objetivo de auferir lucro.

O Decreto nº 11.531/2023, em seu artigo 2º, define convênio como se segue: “instrumento que, na ausência de legislação específica, dispõe sobre a transferência de recursos financeiros provenientes do Orçamento Fiscal e da Seguridade Social da União para a execução de programas, projetos e atividades de interesse recíproco e em regime de mútua colaboração”, o que não é muito diferente do que já previa o Decreto nº 6.170/2007.

Alguns autores ensinam que a doutrina define convênio como o instrumento de realização de um determinado e específico objetivo, em que os interesses não se contrapõem – ainda que hajam prestações específicas e individualizadas, a cargo de cada partícipe.

Segundo Costa (2023, p. 79) o “convênio é um instrumento destinado a concretizar os esforços entre entes estatais ou entre esses entes e entes privados, visando a execução de programa de governo, ou a realização de projeto, de interesse comum, em regime de mútua cooperação.”

Marçal Justen Filho (2005), estabelece que no convênio, a assunção de responsabilidades entre partícipes de uma avença tem o objetivo de regular atividade harmônica de sujeitos envolvidos da Administração Pública Direta ou Indireta, buscando a melhor forma de se estabelecer os diversos interesses, mas com a observância do princípio da supremacia do interesse público.

Atualmente a legislação que regulamenta os convênios federais é a Portaria Conjunta MGI/MF/CGU nº 33, de 30 de agosto de 2023, que substituiu a Portaria Interministerial nº 424/2016, e que estabelece as regras para que sejam firmados os diversos tipos de convênio, inclusive disciplinando as contrapartidas de bens e serviços e/ou financeira. Além de nortear os processos de cadastro de propostas, execução, fiscalização e prestação de contas dos convênios federais.

O órgão de controle dos convênios federais é o Tribunal de Contas da União o qual emite vários pareceres, decisões e fiscaliza os diversos órgãos. Os demais Tribunais de Contas exercem o mesmo controle dentro de suas atribuições hierárquicas.

A legislação que disciplina os convênios é bastante ampla e detalhada, com algumas lacunas em especial na execução, pois envolve diretamente as licitações e os contratos. Muitos convênios acabam por esbarrar nos processos de licitação, pois a legislação não permite a execução de um convênio com a licitação já estabelecida. Atualmente, a plataforma Transferegov, devido às regras previstas, inicialmente na PI 424/2016 e depois na PC nº 33/2023, exigem o “aceite da licitação” e nos termos do convênio exige a licitação após a assinatura do convênio, não prevendo as diversas dificuldades apresentadas nas licitações estabelecidas não só no âmbito da União, mas em todas as esferas governamentais.

A Lei nº 8.666/1993 estabeleceu normas gerais sobre licitações e contratos administrativos pertinentes a obras, serviços, compras, alienações e locações no âmbito dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. De acordo com a lei, convênios são acordos firmados entre órgãos e entidades governamentais que têm interesses em comum. Tais acordos são importantes para a formalização de transferência de recursos entre as partes envolvidas.

O art. 116 da Lei nº 8.666/1993 traz maior detalhamento, citando a documentação necessária e o mandamento da aplicabilidade da citada Lei aos convênios e demais acordos, conforme se segue:

Art. 116. Aplicam-se as disposições desta Lei, no que couber, aos convênios, acordos, ajustes e outros instrumentos congêneres celebrados por órgãos e entidades da Administração.

§1º A celebração de convênio, acordo ou ajuste pelos órgãos ou entidades da Administração Pública depende de prévia aprovação de competente plano de trabalho proposto pela

organização interessada, o qual deverá conter, no mínimo, as seguintes informações: (...) (BRASIL, 1993).

O art. 116, dentre outras regras, acaba por disciplinar as informações que devem conter no plano de trabalho do convênio, como deve ser aplicado o recurso repassado, como deve ser feito tal repasse e também como deve ser devolvido o saldo remanescente em caso de não execução do convênio.

Já a Lei nº 14.133/2021 estabelece, de forma mais superficial e com foco nos valores dos acordos, em seu art. 184 as regras para se celebração de convênios, conforme abaixo:

Art. 184. Aplicam-se as disposições desta Lei, no que couber e na ausência de norma específica, aos convênios, acordos, ajustes e outros instrumentos congêneres celebrados por órgãos e entidades da Administração Pública, na forma estabelecida em regulamento do Poder Executivo federal. (...)

Art. 184-A. À celebração, à execução, ao acompanhamento e à prestação de contas dos convênios, contratos de repasse e instrumentos congêneres em que for parte a União, com valor global de até R\$ 1.500.000,00 (um milhão e quinhentos mil reais), aplicar-se-á o seguinte regime simplificado: (BRASIL, 2021).

Verifica-se nas citações acima, a nova Lei de Licitações e Contratos não inova muito no regramento dos convênios, trazendo normas mais voltadas à licitação e contratação para as Administrações Públicas diretas, autárquicas e fundacionais da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. De acordo com a nova lei, convênios são acordos, ajustes ou qualquer outro instrumento que discipline a transferência de recursos financeiros de dotações consignadas nos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União e tenha como partícipe, de um lado, órgão ou entidade da administração pública federal, direta ou indireta, e, de outro lado, órgão ou entidade da administração pública estadual, distrital ou municipal, direta ou indireta, ou ainda, entidades privadas sem fins lucrativos.

O objetivo dos convênios é a execução de programa de governo, políticas públicas, envolvendo a realização de projeto, atividade, serviço, aquisição de bens ou evento de interesse recíproco em regime de mútua cooperação.

No universo administrativo, ainda observa-se muita confusão entre convênios e contratos, especialmente quando os atores nunca

trabalharam tratando sobre o assunto. O que não deve se generalizar quando tratamos da questão doutrinária. Segundo Magalhães (2012), convênio é acordo de cooperação celebrado pela Administração, em parceria com a iniciativa privada ou com outros entes estatais, no intuito de buscar o atendimento de finalidades públicas, já Contrato é conceituado, pelo mesmo autor, como sendo um instrumento administrativo firmado entre ente público e particular, onde há interesses divergentes na realização do objeto da avença.

Os convênios administrativos objetivam a efetivação de políticas públicas entre os entes da federação e entre esses e a sociedade civil - os convênios públicos, sendo que o conveniente assume um serviço público através do estipulado no plano de trabalho, e os convênios público-privados, em que o particular é fomentado pelo poder público, o concedente, a desenvolver alguma atividade de interesse público, também, através do estipulado no plano de trabalho, resumidamente, tem que haver um plano de trabalho para que haja a possibilidade de se firmar um convênio.

Silva (2014), em seu trabalho de avaliação sistêmica dos convênios na PMDF, aponta que o convênio é uma modalidade de contrato, inclusive cita o Vocabulário Jurídico, obra do autor De Plácido e Silva, onde este afirma: “convênio é considerado contrato de prestação de serviço ou de outra modalidade, celebrado entre dois órgãos públicos ou entre um órgão público e uma instituição particular”.

A dificuldade em diferenciar convênios e contratos encontra vários embates doutrinários, o que leva a concluir que são instrumentos administrativos de mesma natureza e categoria, porém convênios podem ser chamados de contratos com detalhes diferenciados, que mantém o interesse recíproco entre órgãos públicos. Para o presente trabalho, considera-se convênio o acordo entre dois órgãos públicos em busca de satisfazer uma política pública.

Costa (2023) e Justen Filho (2005) abordam os instrumentos congêneres sob uma perspectiva abrangente e analítica, explorando suas características distintivas e seu papel dentro do contexto das relações jurídicas e administrativas. Esses autores destacam a importância de compreender esses instrumentos além de suas definições superficiais, a fim de promover uma visão mais ampla e

precisa das relações entre o Estado e os demais entes públicos e privados.

Os autores argumentam que os instrumentos congêneres compartilham características comuns com os convênios, mas também apresentam peculiaridades que os distinguem. Enquanto os convênios são acordos celebrados entre entes públicos ou entre entes públicos e privados para a consecução de objetivos de interesse público, os instrumentos congêneres referem-se a outros tipos de arranjos que envolvem cooperação e colaboração entre partes.

Entre os instrumentos congêneres discutidos por esses autores, destacam-se os contratos de gestão, os termos de parceria, os acordos de cooperação e os consórcios públicos. Cada um desses instrumentos possui finalidades específicas e características próprias, mas todos compartilham o objetivo comum de promover a eficiência na gestão pública e a realização de políticas públicas de forma colaborativa e coordenada.

Lui e Sales (2023) exploram a execução dos convênios no âmbito subnacional, relatando que alguns Estados destacam-se tanto na captação das emendas como em suas execuções. “Há uma crescente alocação em determinadas regiões do país (Sudeste e Sul) e um imenso vazio assistencial em estados do Norte, do Centro-Oeste e do Nordeste.” No caso das forças de segurança públicas, tem-se o maior desempenho da Polícia Militar do Estado de São Paulo, sendo esta a grande executora de diversos convênios, seguida da Polícia Militar de Minas Gerais.

Verifica-se ainda que os entes subnacionais que recebem mais emendas são os que apresentam maior representativa nas casas legislativas e são mais organizados no sentido de elaboração de projetos e apresentação destes aos diversos parlamentares ligados à Segurança Pública.

Os autores concluem que ao longo dos anos, a celebração de convênios, está relacionada ao aumento da participação do Congresso Nacional na destinação de recursos orçamentários, em razão do fenômeno conhecido como “orçamento impositivo”, o qual concedeu maior poder de destinação de recursos oriundos de emendas parlamentares, além do interesse parlamentar em pautas atreladas à segurança pública.

Outro fator que pode revelar a captação e execução de maior número de emendas parlamentares é a participação dos profissionais da área da segurança pública em atividades político-partidárias e seus esforços para obter sucesso pela via eleitoral, fenômeno estudado por Novello e Alvarez (2022) e considerado pelos autores como mais complexo do que se pressupõe, visto que tal interação das forças de segurança reorganiza, de forma conservadora, o campo de controle sócio-político e estimula as comunicações com grupos diversos.

No mesmo sentido, Lui e Miquelino (2023) ao estudar a execução de convênios no âmbito do Ministério da Agricultura, revelam que a influência política interfere sobremaneira na destinação das emendas e execução dos convênios, como se segue:

Esses dados revelam que a distribuição de recursos através dos convênios possui uma lógica de valorização da compra de equipamentos agrícolas em detrimento a setores voltados ao desenvolvimento humano e financiamento de políticas destinadas às minorias sociais. Reitera-se, nesse sentido, a ideia de que os instrumentos não se constituem como dispositivos neutros, mas sim, revelam as prioridades alocativas dos atores que ocupam posições com recursos de poder na agenda governamental. (Lui e Miquelino, 2023, p.6).

Os autores ainda afirmam que futuras pesquisas poderão compreender os impactos que os convênios exercem sobre as diversas atividades produtivas locais, os processos de negociação por recursos e como se dá a gestão desses recursos por ente governamental, com análise de dados da Plataforma de Convênios Federais.

Ademais, os autores dos estudos citados observam a necessidade de controle da distribuição das emendas, de forma mais igualitária, de forma a atender às diversas políticas públicas, sem direcionar os interesses do poder político em vigência.

No âmbito da saúde, verifica-se que no artigo escrito por Borges e Sousa (2021) foi analisada a implementação de convênios como instrumento para efetivar a política pública de saúde no sistema prisional do Tocantins. O estudo destacou o papel estratégico desses convênios no enfrentamento dos desafios da saúde carcerária, considerando as peculiaridades do ambiente prisional e a necessidade de atendimento humanizado e eficaz.

Os autores contextualizam o sistema prisional brasileiro, caracterizado por superlotação, precariedade estrutural e déficit de políticas de saúde adequadas. No Tocantins, a situação reflete essa realidade nacional, o que impulsiona a busca por soluções integradas por meio de parcerias entre o Estado e outras entidades públicas ou privadas. A implementação dos convênios tem potencial para melhorar as condições de saúde dos detentos, promovendo o respeito aos direitos humanos e contribuindo para a ressocialização, por meio de políticas públicas direcionadas especificamente para tal objetivo.

A pesquisa abordou os aspectos legais e operacionais dos convênios, enfatizando a necessidade de planejamento, execução e monitoramento eficientes. Além disso, o texto aponta desafios como a escassez de recursos, a falta de articulação intersetorial e a necessidade de capacitação profissional para garantir a eficácia das ações.

Borges e Sousa (2021) concluem que, apesar das dificuldades, os convênios representam uma ferramenta relevante para melhorar as condições de saúde no sistema prisional, contribuindo para a dignidade humana e a ressocialização dos detentos. No entanto, reforça-se a importância de maior compromisso político e aprimoramento na gestão desses acordos para alcançar resultados mais expressivos.

Noutra esteira, tem-se a experiência do nordeste mineiro, no âmbito da educação, bem delineado no artigo escrito por Santos e Santos (2024), onde as autoras definem os convênios como instrumentos de colaboração entre entidades públicas ou entre estas e organizações privadas, sem fins lucrativos, destinados a viabilizar objetivos de interesse público. No contexto das IFES – Instituições Federais de Ensino Superior, esses convênios têm papel estratégico para ampliar recursos, apoiar projetos acadêmicos, promover parcerias interinstitucionais e fomentar inovação.

O estudo apresentou aspectos dos convênios administrativos, destacando seu uso crescente nas IFES para atender demandas institucionais em áreas como pesquisa, extensão e desenvolvimento tecnológico. Apesar de sua importância, as autoras apontam desafios significativos:

- 1. Burocracia Excessiva: A complexidade dos processos administrativos dificulta a celebração e gestão dos convênios.**

- 2. Limitações Orçamentárias: A dependência de recursos públicos restritos afeta a capacidade de execução e sustentabilidade dos acordos.**
- 3. Capacitação Deficiente: A falta de formação técnica específica para os gestores impacta a eficiência na gestão dos convênios.**
- 4. Falta de Integração: Há necessidade de maior articulação entre as IFES e outros órgãos para melhorar o alinhamento estratégico e a execução conjunta de projetos.**

As autoras concluem que, apesar dos desafios, os convênios administrativos são ferramentas fundamentais para as IFES alcançarem suas metas institucionais e sociais. Recomendam ainda aprimoramentos nos processos, maior investimento em capacitação e modernização das normas para tornar a gestão dos convênios mais ágil e eficiente.

3.2 CONVÊNIOS FEDERAIS E A PMDF

A PMDF firmou vários convênios, com diversos órgãos públicos, na década de 90. Tais acordos garantiram a manutenção das atividades desenvolvidas pela corporação. A 16ª CPMInd – Companhia de Polícia Militar Independente, também conhecida como “Cia Convênios”, foi criada para fazer gestão destes convênios, acompanhando os processos administrativos e as prestações de contas. Em regra, o objeto dos citados convênios envolvia a prestação de policiamento para alguns prédios públicos, tais como Câmara Federal, Senado Federal e Tribunais Superiores, os quais perduraram até o ano de 2003.

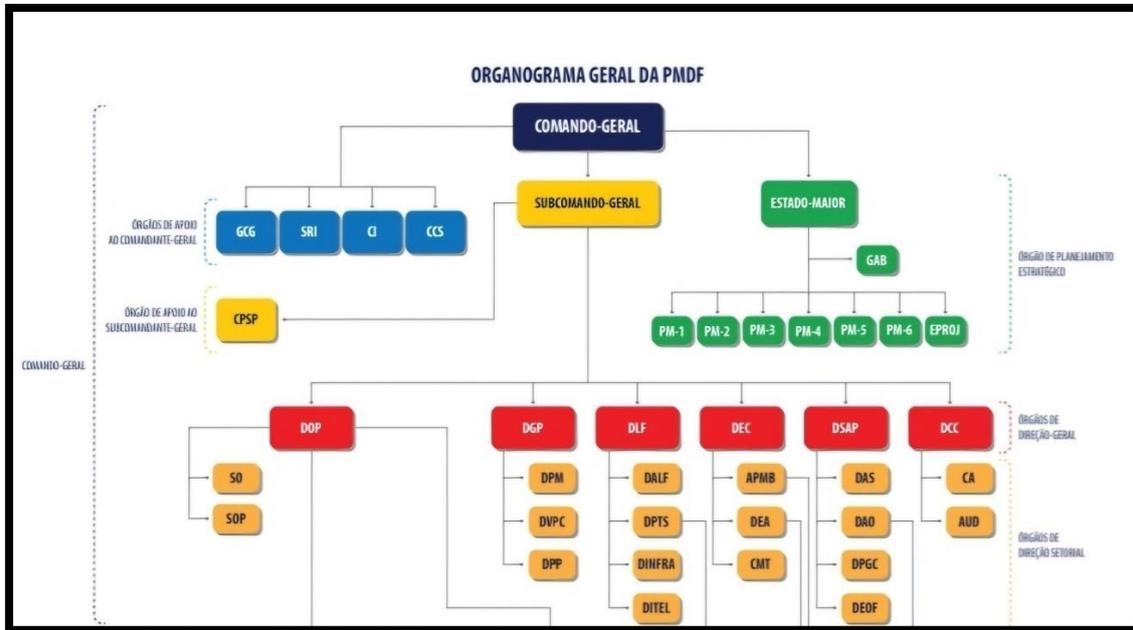
Silva (2014) relata que tais convênios eram cruciais e essenciais para a manutenção do custeio e investimentos para a atividade policial na capital, e tal cenário mudou com a chegada do Fundo Constitucional do DF, em 2004, o qual passou a cobrir grande parte das necessidades da corporação.

Verifica-se nos relatos de Silva (2014) que a falta de conhecimento para a execução e prestação de contas dos convênios, já haviam sido notadas, houve investimento em corpo técnico em 2008.

Porém, após várias modificações na estrutura organizacional da PMDF, a gestão de Convênios foi sendo deixada em segundo plano. Chegou a ser apenas uma Subseção da Seção de Contratos.

Atualmente a Seção de Convênios integra a Diretoria de Apoio Logístico e Finanças do Departamento de Logística a Finanças, conforme organograma abaixo.

Figura 1 – Recorte do Organograma da PMDF



Fonte: https://intranet.pm.df.gov.br/wp-content/uploads/2023/07/Plano_Estrategico_PMDF_2023_2034.pdf

As responsabilidades da Seção de Convênios estão estabelecidas na Instrução Normativa nº 01, emitida pelo DLF, no dia 09 de março 2022. Ressalte-se que até o mês de Março de 2022, a Seção ainda encontrava ligação com o Estado-Maior, visto que a primeira fase do convênio, cadastramento e celebração, era toda realizada em nível estratégico, após a assinatura do convênio é que a Seção de Convênios era acionada para fiscalizar o trabalho dos executores. A partir de Março de 2022, todas as fases do Convênio passaram a ser, de fato, de responsabilidade da Seção de Convênios e de acordo com o art. 32 da Instrução Normativa citada acima, são responsabilidades da Seção:

Art. 32. A Seção de Convênios da DALF (SCon/DALF) é responsável por realizar a gestão de convênios, termos de cooperação, cessões de direito, permissões de uso, comodatos e outros que sejam firmados pela Corporação, bem como se manifestar tecnicamente diante de pretensões de se firmar tais atos, observando-se sempre a legislação de regência. (2022).

Ressalte-se que as responsabilidades da Seção de Convênios da PMDF não estão restritas aos convênios federais, mas também aos

convênios locais e a todos os instrumentos congêneres, tais como: Acordos de Cooperação Técnica, Termos de Cessão de Uso, Portarias Conjunta, Permissão e Autorização de Uso, etc.

Na PMDF os instrumentos congêneres mais utilizados são os acordos de cooperação, termos de cessão de uso e portarias conjuntas. Os acordos de cooperação, por sua vez, são instrumentos mais amplos, que podem envolver tanto entes públicos quanto entidades privadas, visando a realização de atividades de interesse comum. Esses acordos podem abranger desde a cooperação técnica e científica até a realização de projetos de desenvolvimento conjunto. O termo de cessão de uso é um instrumento jurídico pelo qual um bem público é cedido temporariamente a uma pessoa física ou jurídica para utilização específica e determinada. Geralmente, esse tipo de cessão ocorre quando o poder público possui bens que não estão sendo utilizados de forma plena ou quando deseja promover uma parceria com entidades que possam agregar valor ao bem cedido. As portarias conjuntas são atos administrativos emitidos por duas ou mais autoridades ou órgãos competentes que decidem conjuntamente sobre determinada matéria de interesse comum. Geralmente, as portarias conjuntas são utilizadas para coordenar ações ou estabelecer procedimentos que envolvem a atuação de mais de uma entidade ou área administrativa, podem ser executadas com transferência de recursos financeiros, por meio do Termo de Execução Descentralizada.

Os instrumentos congêneres não são objeto do presente estudo, porém é importante citar suas funcionalidades uma vez que no âmbito corporativo apresentam volume de trabalho e, juntamente com os contratos e convênios, causam grande confusão nos trâmites nas várias seções administrativas da PMDF.

É importante ressaltar que já há previsão no Plano Estratégico da PMDF para a melhoria da gestão de convênios. No capítulo em que trata a respeito da “perspectiva da gestão financeira”, p. 30, e no capítulo em que trata da “perspectiva de processos internos”, p. 40, descrevendo, respectivamente, o que se segue:

1.1.2. Ampliar a captação de recursos orçamentários provenientes de convênios, emendas parlamentares e outras modalidades.

10.5.2. Realizar parcerias, convênios e/ou acordos de cooperação técnica para o compartilhamento de estrutura de rede metropolitana de comunicação de dados e de radiocomunicações digitais da PMDF.

No entanto, o que se verifica é que até o momento, ao se falar de convênios, o público interno ainda não tem conhecimento e não sabe lidar com as políticas públicas destinadas por meio das emendas parlamentares, em especial, o convênio federal, o que não reflete bem junto aos concedentes e junto aos demais órgãos do GDF, considerando, principalmente, a inexecução dos anos em estudo.

Renan (2023, p.51), em seu estudo, verifica que parte dos convênios encontra-se com status em “diligências”, o que conforme o autor, significa que há pendências na fase de proposição ou execução do convênio. Na análise do gráfico apresentado pelo autor em seus estudos, observa-se que a PMDF mantinha 38,35% de seus acordos em diligência, ou seja, nesta fase, os convênios devem ser ajustados com vistas à correta alocação dos recursos destinados pela emenda parlamentar, evitando-se assim a perda dos recursos destinados.

As soluções têm que ser adotadas de forma estratégica, visando o bom uso do dinheiro público. A captação dos recursos, das emendas, deve ser feita de acordo com projetos já elaborados, tendo em vista que grande parte dos projetos elaborados na PMDF tem valores altos e não comportam os valores destinados aos convênios, por volta de R\$ 1.000.000,00 (um milhão). Muitas vezes a necessidade e o projeto existem, porém para bem executar um convênio federal existem normas específicas, tais como a IN nº 65/2021 e a IN nº 73/2020 que determinam, por exemplo, a elaboração de uma planilha de pesquisa de preços, que é diferente da planilha de preços elaborada para outras compras que não se dão pela via da transferência voluntária, dentre outras regras.

A capacitação dos gestores de convênios deve ser continuada, de forma que atinja o maior número de executores possível, evitando-se assim, que erros de execução sejam repetidos e assim se obtenha sucesso na realização da avença e seja de fato possível atingir os objetivos desejados no planejamento estratégico da corporação.

As Seções envolvidas devem ser responsabilizadas em caso de descumprimento de prazos, tendo em vista que o referido atraso compromete todo o andamento do convênio, exigindo ajustes do plano de trabalho e que muitas vezes não é suficiente para correção das falhas, ocasionando a perda dos recursos do convênio.

Finalmente, uma das soluções sugeridas pelo presente estudo, seria a elaboração de um Manual que direcione e melhore o processo

de execução e da prestação de contas dos convênios; a capacitação nos cursos de formação dos policiais recém ingressos na corporação; a reorganização das seções envolvidas, com obrigações a serem cumpridas de forma impositiva; a responsabilização de executores que agem com omissão ou desídia diante dos processos que envolvem os convênios federais, dentre outras soluções que podem ser obtidas por meio do presente estudo e de outros exemplos nacionais.

A execução de convênios no nível subnacional desempenha um papel crucial na gestão de recursos e na prestação de serviços públicos à população. Um exemplo emblemático pode ser observado na atuação das Polícias Militares de Minas Gerais e do Estado de São Paulo. No período de 2018 a 2022, ambas as instituições estabeleceram convênios com órgãos federais e outras entidades estaduais para fortalecer suas capacidades operacionais e melhorar a segurança pública. Esses convênios abrangeram áreas como treinamento de pessoal, aquisição de equipamentos modernos e cooperação técnica. A Polícia Militar de Minas Gerais, por exemplo, firmou convênios com o Ministério da Justiça e Segurança Pública para receber recursos destinados à modernização de sua estrutura e à implementação de programas de policiamento comunitário, contribuindo assim para a redução dos índices de criminalidade no Estado.

Da mesma forma, a Polícia Militar do Estado de São Paulo também se beneficiou da execução de convênios, estabelecendo parcerias com diferentes entidades para aprimorar suas atividades operacionais. Durante o período mencionado, foram firmados convênios com o Governo Federal e outras instituições estaduais para investir em tecnologia, capacitação de pessoal e projetos de prevenção à violência. Essas parcerias foram fundamentais para fortalecer o aparato de segurança pública em São Paulo, resultando em uma resposta mais eficaz a situações de emergência e uma maior sensação de segurança entre os cidadãos. A execução desses convênios no nível subnacional ilustra a importância da cooperação interinstitucional e do investimento em recursos humanos e materiais para o aprimoramento das políticas de segurança em todo o país.

Portanto, a execução de convênios no nível subnacional entre as Polícias Militares e o Ministério da Justiça e Segurança Pública, sendo este um órgão de controle de distribuição de emendas, desempenha um papel crucial na melhoria da segurança pública no Brasil. Essas parcerias permitem não apenas o compartilhamento de recursos e

conhecimentos, mas também promovem uma maior integração e coordenação das ações de segurança em todo o país, contribuindo assim para a redução da criminalidade e o aumento da sensação de segurança entre os cidadãos.

Já nos convênios firmados entre a PMDF e o Ministério da Educação, tem-se o acordo específico com o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP) que representa uma importante iniciativa de cooperação interinstitucional com impactos significativos na segurança pública e no desenvolvimento educacional. Esse acordo permite a realização de ações conjuntas visando à segurança dos locais de aplicação das provas do Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM) e de outros exames organizados pelo INEP. A parceria fortalece a integridade do processo de avaliação educacional, garantindo um ambiente seguro e tranquilo para os candidatos realizarem as provas, contribuindo assim para a qualidade e credibilidade dos resultados obtidos.

Além de garantir a segurança dos locais de prova, o convênio entre a PMDF e o INEP também possibilita a troca de conhecimentos e experiências entre as instituições. A PMDF, com sua expertise em segurança pública, contribui para a elaboração de estratégias eficazes de prevenção e controle de ocorrências durante a aplicação dos exames, tendo em contrapartida a possibilidade de aquisição de equipamentos, por meio do repasse de recursos do Ministério da Educação, conforme previsto no instrumento pactuado.

Dentre as diversas causas da baixa execução dos convênios federais na PMDF, há uma grande possibilidade de que o executor nomeado para executar o convênio federal, desconhece a necessidade da utilização da plataforma Transferegov, como também a legislação que rege as parcerias, ou seja, está ligado à falta de capacitação dos executores, gestores e, conseqüentemente, à baixa capacidade do ente estatal. A nomeação do executor na PMDF, no período estudado, ocorreu muitas vezes, por uma indicação obrigatória de quem trabalha no local do recebimento do objeto do convênio, e este executor, em regra, não conhece ou não sabe como se deu o processo de planejamento e captação dos recursos e sequer como deve ser utilizado o recurso, a execução e a prestação de contas. O presente estudo irá permitir a identificação das diferentes explicações para a baixa execução dos convênios federais.

Desta forma, considerando a vivência profissional adquirida pela autora no período de Janeiro de 2022 a Janeiro de 2023, na condição de chefe da seção de convênios, verificou-se que não é possível apontar somente a falta de treinamento ou desconhecimento dos executores dos convênios, mas que, possivelmente, existem outros entraves no que tange à gestão, tais como, tomada de decisões no direcionamento das emendas parlamentares, definição do objeto do convênio, licitação direcionada para atendimento dos convênios, cronograma, plano de trabalho e fiscalização dos convênios estabelecidos na PMDF.



4

4

ANÁLISE DE DADOS

Analisando os dados contidos na Plataforma Transferegov, referente a cada convênio federal firmado entre a PMDF e a União, no período de 2018 a 2022, é possível compilar os dados de interesse, o que levou à construção da tabela abaixo:

Tabela 1 – Convênios Federais pactuados entre a PMDF e a União					
ANO	CONVÊNIO N°	VALOR (R\$)	EMENDA N°	OBJETO	SITUAÇÃO
2018	880759 – MJSP	458.768,64	20690019	Mestrado DH	ANULADO. Não executado.
2018	880044 – MJSP	1.871.653,20	36300001 28310003	Aquisição de Motocicletas	EXECUTADO.
2018	881578 – MJSP	1.231.013,67	37550007 25510001 26620013	Eq. Altura e Vtr Técnica Inteligência	ANULADO. Não executado. PGDF
2019	894665 – MJSP	1.084.789,06	23630006 20690018 36300004	Drones e EPI	ANULADO. Licitação não aceita.
2019	894663 – MJSP	874.780,00	37980005	4 vans	EXECUTADO
2020	905569 – MJSP	1.049.166,42	37980006	6 vans	ANULADO Não executado
2020	899573 – INEP	294.757,92	XXXXX	Aquisição de Pneus	EXECUTADO
2021	921446 – MJSP	3.186.805,75	39190008 40820003	Pick-up, Luvas e Sedan	EM AJUSTE DE PT

			37980004		
2022	936530 – MJSP	924.456,00	37980004	Aquisição de Computadores	AGUARDA REPASSE
2022	936762 – MMDH	648.239,73	4110018	PROVID	ANULADO

Fonte: Elaborado pela autora, Julho de 2024.

Analisando os dados da tabela, observa-se que dos dez convênios firmados, apenas três convênios foram executados, cinco foram anulados, um encontra-se em execução e aguardando repasse e, por fim, um aguarda ajuste do plano de trabalho para seguir sendo executado.

Impende destacar que é possível observar na plataforma de convênios federais - Transferegov, no sistema SEI, e resumidamente na tabela 1, alguns motivos da não execução de alguns convênios. Um deles foi analisado pela Procuradoria Geral do Distrito Federal, julgando que a atividade de inteligência era inerente às Polícias Civis e por isto não caberia a aquisição pretendida pela PMDF, a Viatura Técnica de Inteligência, motivo que levou a não execução do convênio. Problemas com a licitação do objeto também fizeram sucumbir dois convênios um deles para aquisição de drones e outro para aquisição de vans de transporte, ambos devido à variação de preço durante o período de Pandemia no Mundo, o que impossibilitou a continuidade da execução com os valores anteriormente avençados.

No período de estudo, foram nomeados trinta e oito executores de convênios federais, os quais, em sua maioria, desconheciam a existência do Sistema de Convênios Federais, a Plataforma Transferegov. Observa-se que até era feito o acesso à referida plataforma, mas não eram realizadas as ações necessárias para a completa e correta execução do convênio federal. No entanto, os policiais nomeados executores, em sua maioria redigiram relatórios, no Sistema SEI, informando sobre as ações adotadas por eles.

Os questionários e as entrevistas elaborados para o presente estudo foram aplicados nos meses de agosto e setembro do ano de 2024. Os questionários foram enviados via caixa de *e-mail* e, diante do baixo número de respostas, foi realizado novo envio por meio de um *link*, via *Whatsapp*, a fim de que fosse colhido o maior número de

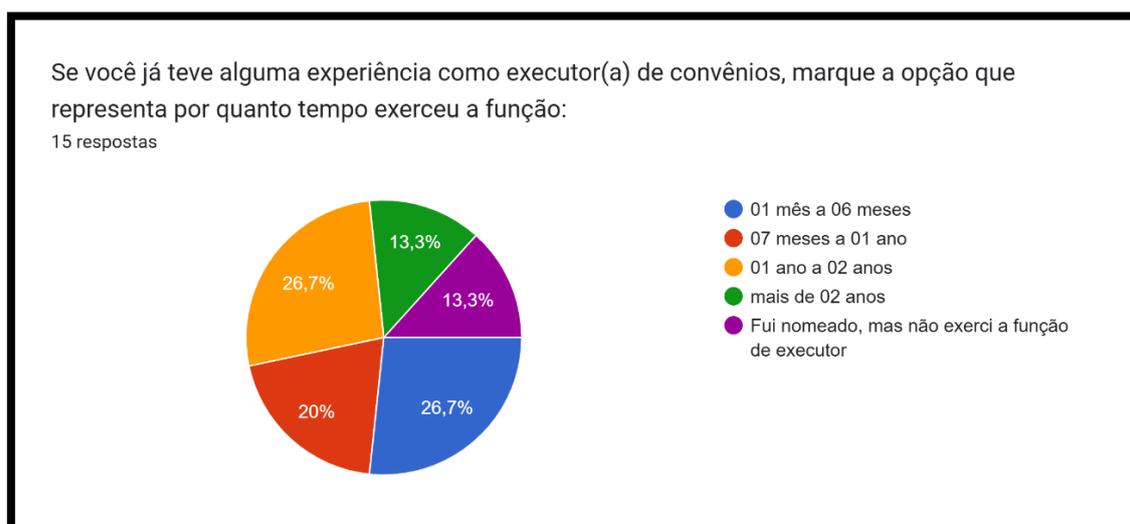
respostas possíveis. Assim, foram respondidos apenas quinze dos trinta e oito questionários enviados aos diversos executores.

As perguntas trazidas nos questionários foram referentes à experiência dos executores na execução dos convênios federais e como eles viam a gestão destes convênios na época em que estiveram à frente dos trabalhos. O questionário também trazia questões sobre conhecimentos e treinamentos prévios dos executores quanto à sua missão de bem executar os convênios federais.

4.1 ANÁLISE DE QUESTIONÁRIOS

A seguir, têm-se alguns gráficos e suas respectivas análises, que correspondem aos resultados da aplicação dos questionários.

Gráfico 1 – Representa por quanto tempo os respondentes foram executores de convênios



Fonte: Questionário elaborado pela autora, 2024.

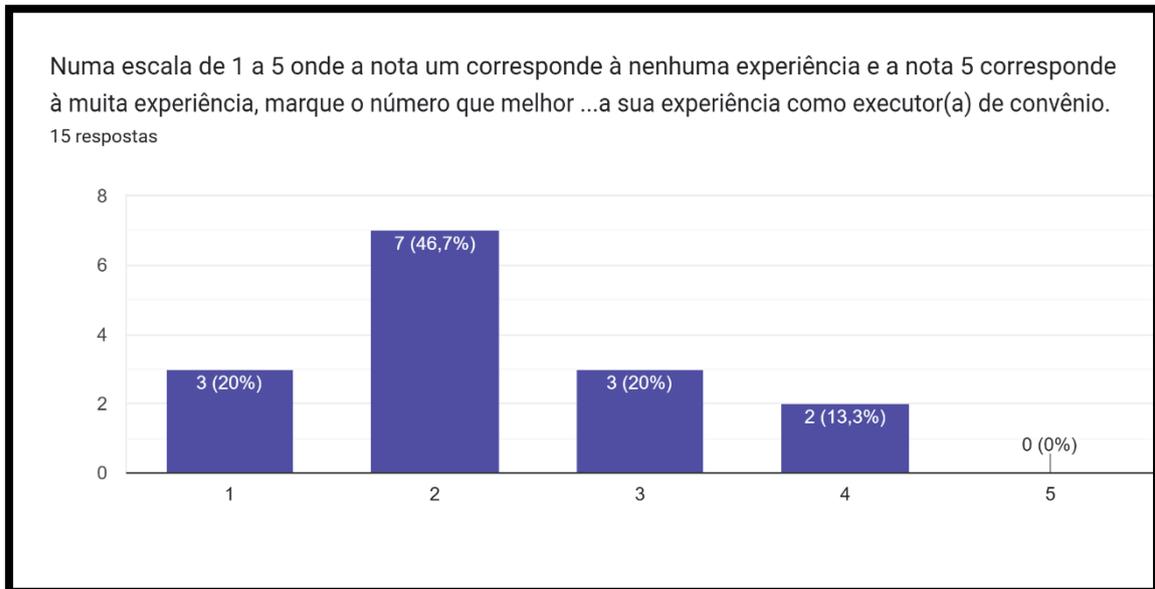
A pergunta busca identificar a experiência dos participantes em relação ao tempo de atuação como executores de convênios, sugerindo uma coleta de dados para entender o perfil ou a experiência acumulada por esse grupo. O propósito é classificar os respondentes em categorias baseadas na duração de sua experiência como executores(as) de convênios. Isso pode ser usado para identificar padrões ou níveis de expertise no grupo analisado.

Com quinze respostas, a amostra é relativamente pequena. Embora útil, pode não ser suficiente para generalizações amplas sobre o perfil dos executores de convênios em populações maiores. O fato de

não representar nem metade dos executores nomeados, não impede a realização do estudo. Verifica-se no gráfico que cerca de 13,3 % foi nomeado executor, mas não exerceu a função, o que pode indicar que tratava-se de executor substituto.

A distribuição das respostas pode destacar tendências, como uma concentração de participantes com pouca experiência ou, inversamente, uma prevalência de profissionais experientes. Se a maioria indicar pouca experiência, isso pode apontar para uma rotatividade no papel de executor(a) de convênios ou uma novidade no campo para muitos respondentes. Na análise do gráfico 2, fica comprovada a pouca experiência dos respondentes diante das funções de executor de convênios federais.

Gráfico 2 – Representa o grau de experiência do respondente como executor de convênios federais



Fonte: Questionário elaborado pela autora, 2024.

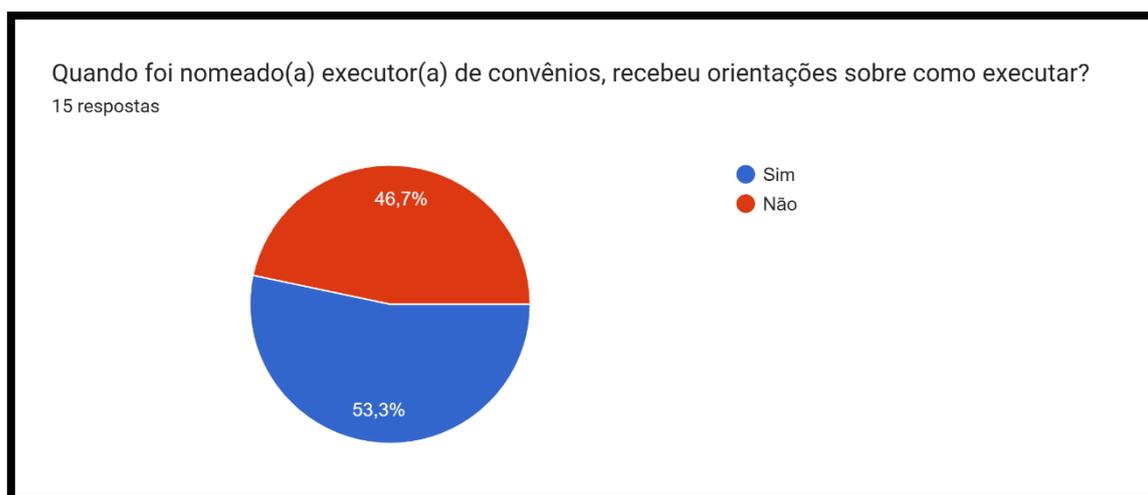
O gráfico 2 é referente à pergunta que trata da avaliação da experiência dos executores de convênios nomeados no período de 2018 a 2022. Foi utilizada a escala de Likert, a fim de que os respondentes demonstrassem seu ponto de vista em relação à sua experiência na execução de convênios.

Analisando o gráfico verifica-se que a maioria dos 15 participantes, relata baixa experiência relativa à execução de convênios, num total de 46,7% dos respondentes. Enquanto que não houve participante que tenha indicado muita experiência com convênios,

verifica-se que um total 66,7% indica pouca experiência ao conduzir os convênios federais. Apenas três participantes responderam ter alguma experiência com convênios federais.

Dos números coletados, é possível correlacionar uma das hipóteses presentes neste estudo que suscitam a falta de treinamento adequado ou suporte para aumentar ou manter a experiência dos executores de convênios federais. Pode indicar também o pouco envolvimento ou pouca atuação dos executores no que tange à execução dos convênios federais, além de haver ainda a possibilidade de má indicação quando da nomeação do executor pelo gestor dos convênios. Neste contexto, torna-se necessário avaliar a falta de capacitação, a rotatividade e a nomeação dos executores de convênios federais.

Gráfico 3 – Referente à pergunta que trata sobre as orientações dadas aos executores de convênios



Fonte: Questionário elaborado pela autora, 2024.

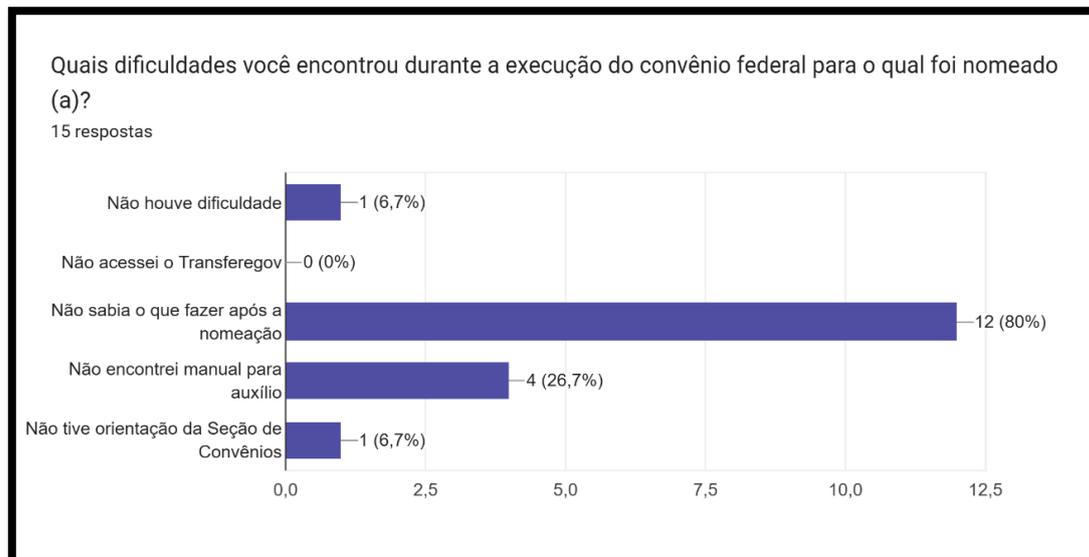
A pergunta busca avaliar se os executores de convênios federais receberam orientação adequada no momento de assumirem a função.

O gráfico apresenta as respostas de 15 participantes e divide as respostas em duas categorias, representando que 53,3% dos respondentes receberam orientação para bem executar o convênio federal e 46,7% negaram ter recebido algum tipo de orientação para a realização da atividade para que foi designado. Tal situação pode demonstrar que há um problema de inconsistência no processo de capacitação ou integração das atividades de executores de convênios. A ausência de orientações pode estar diretamente relacionada aos baixos níveis de experiência observados no gráfico anterior.

A ausência de orientação pode gerar dificuldades no cumprimento das responsabilidades, erros administrativos e falta de confiança dos profissionais no desempenho de suas funções.

Diante do resultado, verifica-se a necessidade de implementar um programa padronizado de treinamento para todos os executores nomeados, garantindo que recebam orientações claras sobre suas funções, a criação de materiais de apoio, manuais e estabelecer processos de acompanhamento e suporte contínuo para sanar dúvidas e aprimorar a performance dos executores de convênios federais. Essas ações ajudariam a reduzir a discrepância e poderiam melhorar tanto a percepção de experiência quanto os resultados práticos da execução dos convênios.

Gráfico 4 – Algumas dificuldades encontradas pelos executores durante a execução dos convênios



Fonte: Questionário elaborado pela autora, 2024.

O gráfico 4 traz alguns exemplos de possíveis dificuldades encontradas pelos executores de convênios federais durante a execução de suas atividades. Verifica-se que apenas um participante não encontrou dificuldade alguma para executar o convênio para o qual foi designado. Nenhum participante deixou de acessar a Plataforma de Convênios, o que significa que a orientação para o acesso à ferramenta foi eficiente, talvez não demonstre eficácia quando da alimentação de dados ou quando o executor deve navegar por diversas telas, porém tal situação necessita de melhor compreensão, o que não é objeto do presente estudo. Doze respondentes informaram não saber o que fazer após a sua nomeação para a execução do convênio, o que

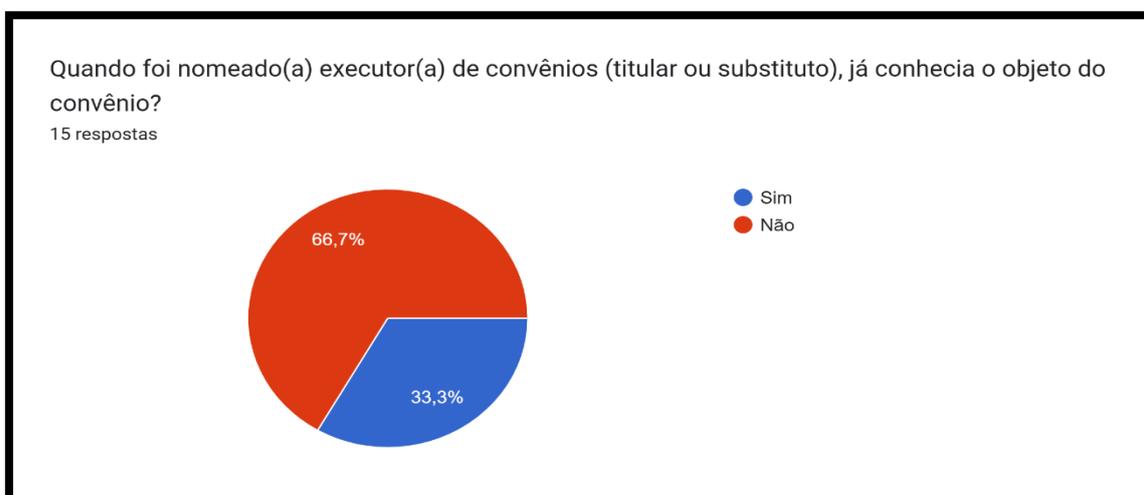
pode demonstrar falta de conhecimento da totalidade do processo necessário para a execução do convênio federal.

Da análise, é possível interpretar que há ausência de instruções claras desde o início do processo de proposição, celebração e execução do convênio federal, há carência de manuais para que o executor possa entender o trabalho que deverá ser desenvolvido. Um participante relatou não ter nenhuma orientação da Seção de Convênios a respeito do trabalho que deveria desenvolver, tal situação é muito possível, principalmente quando suscita-se a possível falta de efetivo na referida seção ou rotatividade dos seus integrantes.

Conforme já foi dito, a falta de clareza nas orientações sobre o trabalho do executor de convênios federais pode resultar em atraso nas atividades, execução inadequada de tarefas e sentimento de frustração por parte dos executores e gestores envolvidos. A ausência de manuais ou orientações pode aumentar o risco de erros na execução dos convênios, prejudicando a eficiência e os resultados.

Do exposto, o gestor deve preocupar-se em implementar treinamentos obrigatórios para novos executores, abordando suas responsabilidades, processos e uso da Plataforma Transferegov, além de criar manual prático e rápido. Não só a Seção de Convênios como as demais envolvidas, devem preparar orientações em suas respectivas áreas, voltadas para a melhoria do desempenho das atividades do executor de convênios federais, buscando assim reduzir as dificuldades enfrentadas por estes executores e aumentar a eficiência do processo de execução dos convênios federais.

Gráfico 5 – Conhecimento prévio do objeto do convênio



Fonte: Questionário elaborado pela autora, 2024.

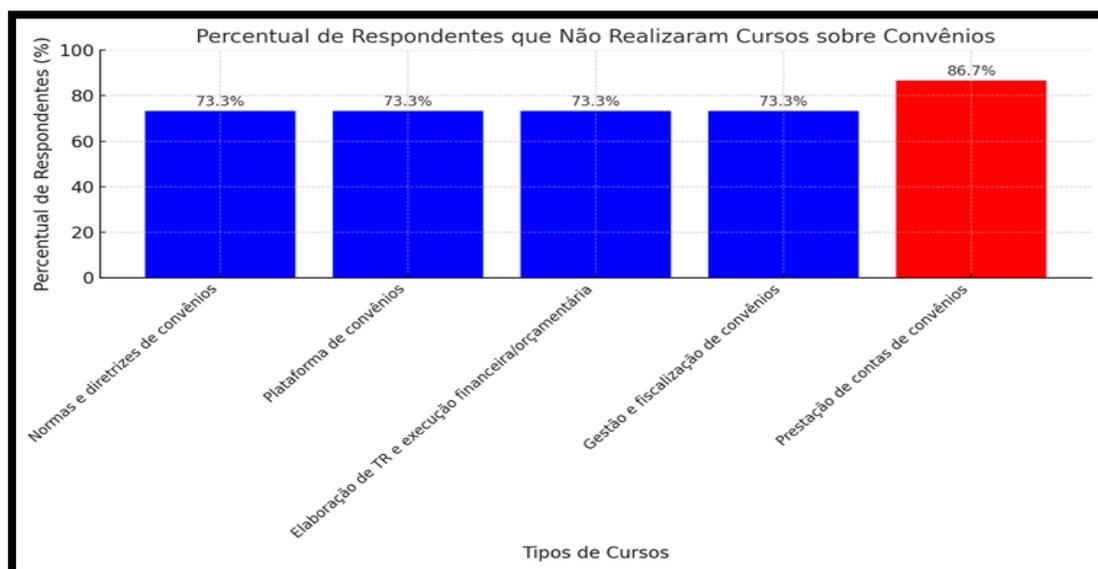
A pergunta busca avaliar se os indivíduos designados para atuar como executores de convênios federais já possuíam conhecimento prévio sobre o objeto do convênio no momento de sua nomeação. O foco está em identificar o nível de preparo ou de familiaridade dos nomeados com o objeto do convênio antes de assumirem suas responsabilidades, especialmente se participaram das fases anteriores ao processo de execução do convênio.

Verifica-se então que maioria dos participantes, 66,7%, indicou que não conheciam o objeto do convênio no momento de sua nomeação, enquanto que 33,3% afirmou já conhecer o objeto. O que revela que algumas vezes houve envolvimento do executor nomeado nas fases iniciais do convênio, proposição e celebração.

A maioria dos executores (66,7%) foi nomeada sem ter um conhecimento prévio sobre o objeto do convênio. Isso pode indicar o motivo de falhas no processo de execução do convênio federal, revelando falta de conhecimento dos executores nomeados para a execução dos convênios e possível letargia em razão da falta de orientação e desconhecimento das atividades a serem realizadas.

Novamente aqui, revela-se a necessidade de treinamentos específicos e revisão dos critérios de nomeação de executores para os convênios federais, com o fim de reduzir os erros administrativos e má execução dos citados convênios.

Gráfico 6 – Cursos mais importantes e a falta de capacitação dos executores



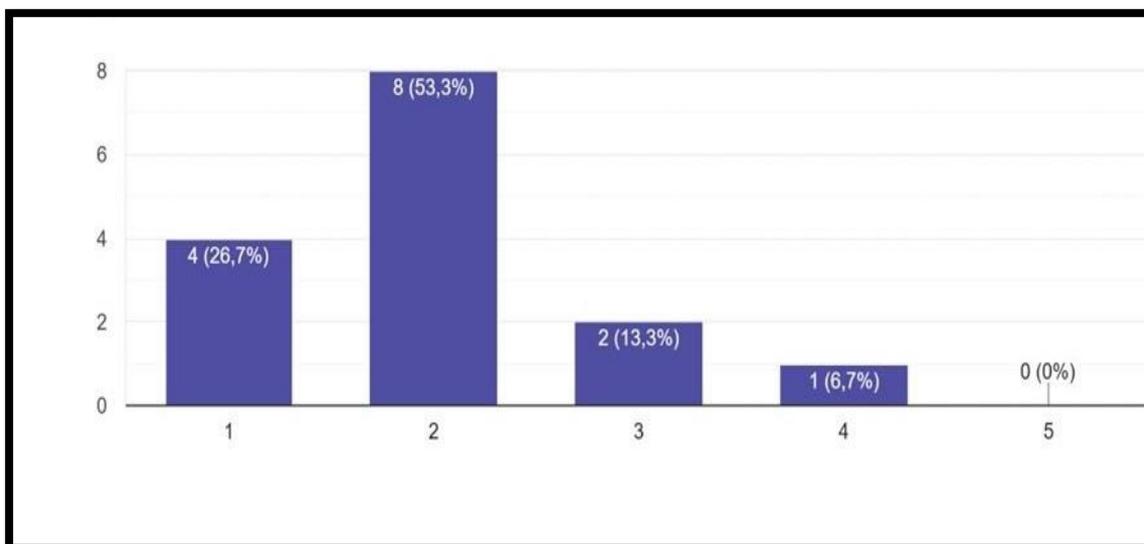
Fonte: Questionário elaborado pela autora, 2024.

Na elaboração do questionário, a autora decidiu verificar se os executores nomeados haviam passado por alguns cursos relacionados aos convênios federais, desta forma cinco questões buscam a análise de conhecimento prévio dos participantes da pesquisa, revelando a existência ou não de treinamento prévio na corporação, voltado para a execução de convênios federais.

Compiladas as cinco questões, montou-se o gráfico 6. Observa-se que 73,3% dos participantes não têm conhecimentos suficientes para a execução de convênios federais, uma vez que não participaram de cursos referentes às normas e diretrizes de convênios; sobre a Plataforma de Convênios, Siconv ou Transferegov e curso de gestão e fiscalização de convênios. Os outros dois cursos que tratam de elaboração de Termo de referência, execução financeira e orçamentária e o curso de prestação de contas também são importantes, no entanto o grau de importância é secundário em relação aos demais cursos.

O fato da última barra do gráfico revelar que o curso de prestação de contas representa um desconhecimento de 86,7% dos participantes causa preocupação, uma vez que estes sendo nomeados executores, podem ser responsabilizados não só administrativamente, como financeiramente. A fase de prestação de contas é uma fase bastante sensível no caso de qualquer contratação pública e encontra-se presente também nos convênios federais, não podendo ser subjugada no processo. Mais uma vez o treinamento dos executores se mostra extremamente necessário para a boa execução dos convênios firmados pela administração pública.

Gráfico 7 – Representa o grau de utilização da Plataforma de Convênios pelos executores



Fonte: Questionário elaborado pela autora, 2024.

O gráfico 7 representa uma das perguntas que foi elaborada com o fim de identificar o nível de experiência dos respondentes no uso da plataforma de convênios do governo federal, atual Transferegov, classificando tal nível em uma escala de 1 (nenhuma experiência) a 5 (muita experiência). Utiliza-se a escala de Likert, a fim de compreender se os usuários possuem familiaridade com a plataforma do governo federal, o que é crucial para a execução adequada dos convênios.

A resposta dos 15 participantes evidencia que cerca de 80% dos executores de convênios federais possuem nenhuma ou pouca experiência relacionada ao uso da plataforma de convênios federais (Siconv, Mais Brasil ou Transferegov). A porcentagem elevada pode refletir dificuldades em acessibilidade, usabilidade da plataforma, ou até mesmo ausência de treinamentos específicos. A baixa experiência pode comprometer o uso adequado da plataforma, afetando negativamente a execução, gestão e prestação de contas dos convênios.

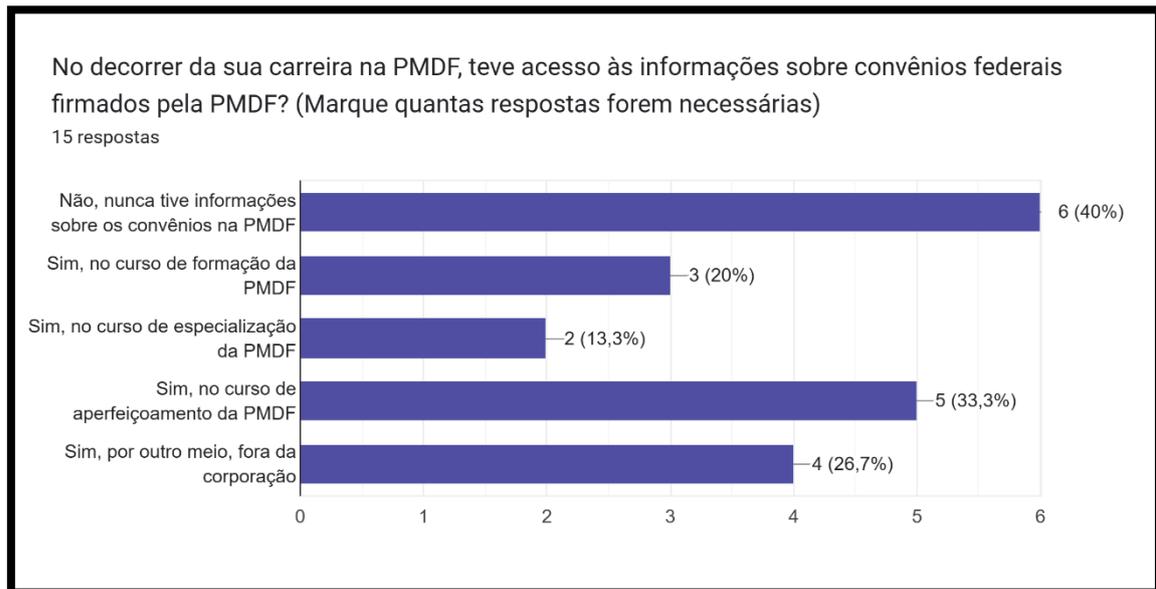
Ainda quanto ao uso da plataforma de convênios, foi possível verificar em uma das questões abertas, que a plataforma não é intuitiva, o que traz ainda mais dificuldade aos executores, principalmente tendo em vista a não oferta de treinamento prévio pela corporação. Conforme se segue:

Encontrei bastante dificuldade por conta dos sistemas não serem intuitivos. Eu possuía bom domínio do objeto do

convênio, mas pouco ou nenhum conhecimento sobre a sua gestão. O fato da proposta de contratação se dar em meio ao período da pandemia foi um grande dificultador, assim como a total falta de conhecimento por parte da SENASP sobre o objeto da contratação. Por fim, a contratação não foi executada e o recurso se perdeu. (resposta à pergunta aberta)

Neste caso, visto que a plataforma de convênios não é administrada pela PMDF e sim pelo Governo Federal, não há como fazer modificações na interface por parte dos executores. No entanto, cabe a esta PMDF o monitoramento contínuo das ações praticadas por seus executores nomeados, buscar formas de minimizar falhas no âmbito da Plataforma de Convênios e garantir a execução dos convênios firmados. Porém, atualmente não há norma que direcione quem deve executar tal monitoramento ou fazer a interlocução com o Governo Federal e relatar os problemas apontados pelos executores. Desta feita, considerando que a plataforma dispõe de suporte, cabe o relato do executor ou até mesmo do gestor junto a este suporte da Plataforma de Convênios, com o fito de evitar erros e falhas.

A relação citada pelo executor na resposta acima, ainda evidencia uma das falhas que não serão abordadas no presente estudo, que é o fato da rotatividade de fiscais na SENASP – Secretaria Nacional de Segurança Pública, órgão que gerencia a maioria dos convênios relacionados à segurança pública. Este órgão seria o responsável por fiscalizar e auxiliar, externamente, as ações relacionadas aos convênios federais firmados pela PMDF, por que na maioria das vezes a SENASP figura como concedente do convênio federal. Os fiscais da SENASP, em geral, são servidores de outras unidades da federação, que são cedidos à SENASP, e a rotatividade deles, além de ser uma constante, traz insegurança para tratamento de dúvidas e problemas enfrentados pelos executores na utilização da plataforma de convênios.

Gráfico 8 – A carreira do policial e o acesso à informação sobre convênios federais

Fonte: Questionário elaborado pela autora, 2024.

A pergunta investiga em quais circunstâncias os profissionais da Polícia Militar do Distrito Federal (PMDF) tiveram acesso a informações sobre convênios federais firmados pela corporação, considerando diferentes contextos de capacitação ou experiência.

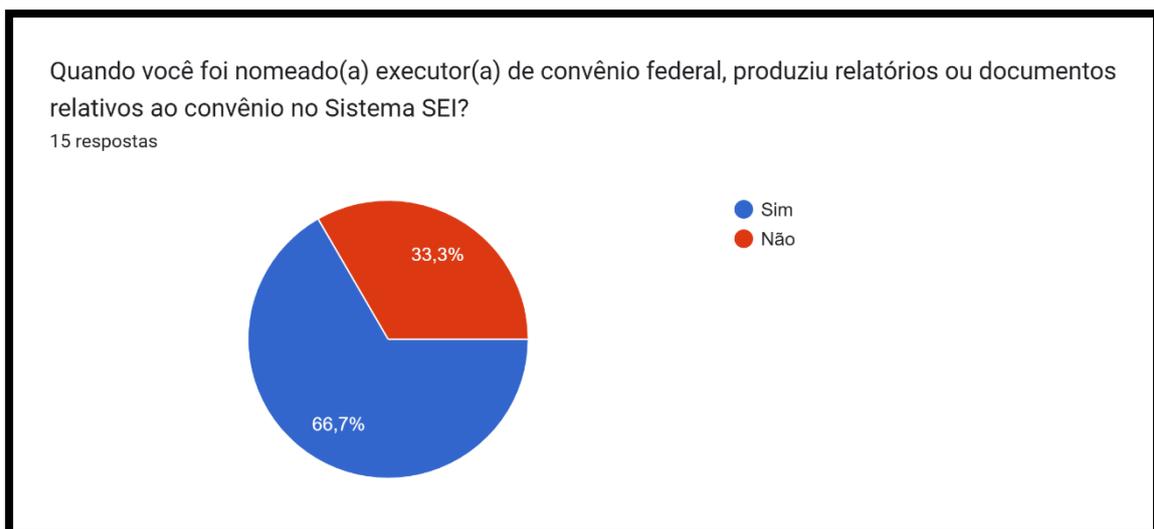
Analisando o gráfico 8, verifica-se que a maioria dos executores nomeados, 40% dos respondentes, nunca teve acesso à informações sobre convênios ao longo da sua carreira. Revela que nos cursos de formação, especialização e aperfeiçoamento ofertados pela corporação, fala-se muito pouco a respeito dos convênios federais. Tal situação pode evidenciar uma falta de comunicação interna e desconexão das atividades realizadas pelos executores com os convênios federais. No entanto, nos cursos de aperfeiçoamento, cerca de 33,3% dos respondentes afirmam ter tido acesso, atribui-se tal porcentagem à fase em que os policiais estão mais maduros na carreira e a corporação entende que a parte administrativa deve estar mais presente na carreira.

Importante observar que 26,7% relatam ter obtido informações sobre convênios federais fora da PMDF, o que pode refletir a busca individual por conhecimento, ou até pode significar que o policial antes de compor as fileiras da corporação possa ter trabalhado com convênios federais em outro órgão.

De toda sorte, a alta porcentagem de desconhecimento do processo de convênios federais é prejudicial à execução e fiscalização destes convênios e os cursos de carreira, em especial o curso de formação, talvez possa trazer a matéria afeta aos convênios em geral, de forma que o policial obtenha o mínimo de conhecimento necessário para executar os convênios federais. Ressalte-se que já existe uma disciplina voltada para os contratos administrativos, mas os convênios nem sempre são tratados no decorrer da disciplina e, em geral, não constam no plano de ensino.

O gráfico evidencia uma necessidade clara de aumentar o alcance e a frequência de informações sobre convênios federais entre os membros da PMDF, seja por meio de treinamentos internos ou acesso facilitado a fontes confiáveis de informação.

Gráfico 9 – Representa a produção de documentos de convênios federais no Sistema SE



Fonte: Questionário elaborado pela autora, 2024.

O gráfico 9 traz resultados à pergunta que busca avaliar se os executores de convênios utilizam o Sistema Eletrônico de Informações (SEI) para produzir relatórios ou documentos relacionados ao convênio federal para o qual foram designados. Esse dado é importante para verificar a aderência ao uso de ferramentas digitais oficiais no gerenciamento de convênios. Ressalte-se que o uso do Sistema SEI é muito importante, porém, quando se trata de convênios federais, a plataforma de convênios se torna muito mais necessária para a execução dos citados convênios. Ainda que o executor providencie toda a documentação e proporcione a aquisição relacionada ao convênio no

sistema SEI, se ele não alimentar o Transferegov, o recurso não é liberado para a execução do convênio federal.

Observa-se que 66,7% dos executores de convênios federais responderam que elaboram os relatórios e demais documentação no sistema SEI, mas deixam, por falta de experiência, de adotar ações na Plataforma Transferegov, conforme ficou evidenciado no estudo do gráfico 7.

O Sistema SEI passou a ser utilizado pela PMDF no ano de 2017, a maioria dos policiais foi submetido a algum curso à distância, porém, o uso diário do sistema, faz com que o policial assimile a utilização da ferramenta em pouco tempo. Já a Plataforma Transferegov é muito pouco utilizada na corporação, o que traz muitas dúvidas, principalmente, entre executores, os quais muitas vezes não passaram por nenhum treinamento, conforme já demonstrado nos gráficos acima.

Importante destacar o não uso do sistema SEI por 33,3% dos participantes, tal situação pode ser caracterizada, principalmente, por que o executor trabalha mais em serviço operacional (serviço de rua) e quase nunca no serviço administrativo, não tendo a necessidade constante de uso da ferramenta. Ademais, pode ser por desconhecimento das normas de gestão documental e que obriga a tramitação dos documentos relativos aos convênios federais no citado sistema.

As vantagens do uso do Sistema SEI estão na uniformidade da gestão dos convênios, facilidade em encontrar documentos para futuras auditorias e transparência em todo o processo de execução dos convênios federais. A análise demonstra que, embora a maioria utilize o SEI, ainda há espaço para melhorias na adoção completa dessa ferramenta pelos executores de convênios federais.

Das perguntas abertas, obtém-se que a maioria dos executores demonstram falta de experiência e insegurança para executar as atividades inerentes aos convênios federais. As respostas tratam da falta de engajamento no processo inicial da propositura do convênio até a fase de prestação de contas. Um ou outro executor relata que teve um aprendizado positivo, mas necessitou de auxílio de equipe técnica, buscar conhecimento fora do seu ambiente de trabalho. Há também relato sobre a quantidade de normas relativas aos convênios federais,

as quais não sanam as dificuldades no trabalho a ser realizado, não resolvem os problemas enfrentados pelos executores.

Dentre as diversas sugestões em uma das questões abertas, os executores sugerem que a nomeação dos executores de convênios seja direcionada a pessoas já capacitadas e que tenham participado do processo inicial do convênio. Dentre uma das respostas, destaca-se a que mais responde à pergunta problema e às hipóteses suscitadas no presente estudo, a seguir:

Acredito que instruções prévias para preparo dos executores melhorariam a qualidade de gestão. A orientação da Seção de Convênios, apesar da boa disponibilidade dos integrantes e sua boa disposição, foi transmitida apenas verbalmente. Extratos dos andamentos/checklists dariam uma visão melhor do andamento dos processos.

1. ofertar e/ou sugerir cursos (como da ENAP, EGOV etc.) aos executores, especialmente quando de sua nomeação
2. elaborar e disponibilizar aos executores extratos concisos acerca dos termos do ajuste firmado, para o qual tenha sido designado executor
3. elaborar e disponibilizar modelos de documentos no SEI afetos aos relatórios e outros expedientes de competência do executor providenciar, quando no exercício da função
4. elaborar cartilha simples explicativa, com as orientações mais relevantes e necessárias ao desempenho da função de executor

Incluir nos cursos de carreira a disciplina de execução de convênios e contratos administrativos com carga horária suficiente para dotar os policiais militares de conhecimentos suficientes para exercerem esse encargo. (resposta de um dos respondentes à uma pergunta aberta)

Nota-se que as ideias do respondente vão de encontro à toda a análise feita no presente estudo, os gráficos demonstram muito do que foi levantado pelo executor de convênio federal, que sugere modificações para a melhoria da gestão dos convênios federais.

4.2 ANÁLISE DAS ENTREVISTAS

Entre as diversas metodologias empregadas na pesquisa empírica, a entrevista é amplamente utilizada. Suas características vão além de uma simples técnica, mas seu êxito depende diretamente das habilidades e competências do entrevistador. A versatilidade da entrevista está em sua capacidade de se adaptar a diferentes formatos, desde conversas informais até questionários estruturados.

Como qualquer método, a entrevista possui vantagens e limitações que o pesquisador deve avaliar cuidadosamente, especialmente quando possui pouca experiência na sua aplicação. Por isso, o planejamento adequado do estudo e a escolha da técnica mais adequada às habilidades do pesquisador são fundamentais.

Toda pesquisa deve ser conduzida com seriedade e respeito aos participantes. No caso da pesquisa empírica, que frequentemente lida com dados sensíveis, é essencial que o pesquisador justifique suas escolhas de forma clara e transparente, mantendo um compromisso ético durante todo o processo de coleta e tratamento das informações.

A realização de entrevista estruturada com um roteiro fixo de perguntas, apresenta cinco perguntas que auxiliam o esclarecimento de informações e dados obtidos por meio dos questionários, trazendo a percepção dos gestores de convênios federais que de alguma forma atuaram no período de 2018 a 2022. Foram entrevistados dois ex-chefes da Seção de Convênios, um gestor financeiro da Diretoria de Apoio Logístico e Finanças e um membro da Seção de Orçamento do Estado-maior da PMDF

A escolha dos entrevistados se deu com o intuito de coletar dados referentes aos convênios federais da época, em nível estratégico. Buscou-se informações a respeito das tratativas do processo de consolidação dos convênios federais em sentido mais amplo do que apenas com os executores nomeados. Os entrevistados estavam em seus locais de trabalho, exceto um deles que preferiu utilizar o Whatsapp para responder às questões formuladas, prejudicando um pouco a interação entrevistadora e entrevistado, mas que não torna a entrevista inválida.

Das entrevistas, é possível verificar o comportamento dos gestores e fiscais de convênios federais, da captação da emenda até o fim da execução do convênio federal.

Na Entrevista 1, que se deu com um dos ex-chefes da Seção de Convênios, observa-se que no período já se falava na falta de comunicação entre os entes envolvidos na captação das emendas parlamentares, em especial no âmbito da PMDF, quais sejam: Unidade interessada no objeto do convênio, Comando-Geral, Seção de Relações Institucionais e Seção de Convênios. Relatou-se a respeito dos projetos para a aquisição de convênios federais não chegarem prontos ou chegarem com muitas falhas processuais, o que refletia na fase da

proposta e na celebração do convênio. Em seguida, verificava-se que o executor do convênio não sabia tratar no âmbito da Plataforma de Convênios, o que evidencia a falta de conhecimento e capacitação do nomeado.

Aspecto importante levantado pelo entrevistado, foi o fato de vontades políticas interferirem na captação das emendas, conforme se segue:

Alguns policiais, até por desconhecimento, não sei, às vezes têm algum contato político, eles costumavam fazer essa forma, não seguir essa cadeia. Às vezes, por contato com algum político, alguma questão que já tem alguma familiaridade, às vezes buscava esse recurso.

E, por conta disso, às vezes, isso atropelava o que era prioritário. Então, às vezes, correu atrás e não eram projetos maduros. Então, assim, como não eram projetos maduros, isso causava, depois a gente às vezes recebia já um convênio assinado que foi decorrente de algum projeto que não era um projeto maduro, definido como uma prioridade institucional, e a gente tinha que tentar executar. (fragmento entrevista 1)

Do fragmento acima, pode-se inferir que existe a necessidade de um projeto que tenha um valor institucional e que cumpra o regramento processual para aquisição, é muito importante antes da proposição do convênio, neste sentido há redução de erros administrativos que reverberam na execução dos convênios federais. Em resumo, o recurso direcionado por emendas parlamentares devem ser direcionados aos projetos que já estejam prontos institucionalmente, de modo que o objeto do convênio seja executado sem maiores problemas.

Da entrevista percebe-se que há falhas também na capacitação dos gestores que estão à frente da elaboração e fiscalização dos convênios federais. O entrevistado 1 fez apenas um curso presencial de uma semana na Escola de Governo do Distrito Federal, o que não é suficiente para a gestão de todo o processo referente aos convênios federais.

Quanto à execução dos convênios federais, na entrevista 1 fica mais uma vez clara a necessidade de capacitação continuada para os executores dos convênios, principalmente quando se trata da Plataforma de Convênios.

Na entrevista 2, mais um chefe da Seção de Convênios ratifica as informações prestadas na entrevista 1, mas relata também a respeito da falta de comunicação e organização interna para os convênios federais, em especial ao se tratar a captação das emendas parlamentares, conforme se segue:

E não tinha um planejamento prévio do que era necessário, as coisas aconteciam meio que em cima da hora. Assim, surgia a necessidade, e aí sim, era feito o estudo, que era, a necessidade era a demanda de uma unidade, ou de uma diretoria, ou de um policial específico, e aí esse que iniciava o trabalho, o rascunho lá, do termo de referência do projeto básico, e aí ele acabava sendo convidado.

Ou, se o oficial tivesse interesse naquilo, ele abraçava a causa e aí começava-se a iniciar esse andamento, que na época também cortava o caminho, em vez de pelo planejamento, ia se procurando em suporte político. E aí, se cortavam os caminhos, ia para o parlamentar, já vinha a determinação, e aí o comandante-geral tinha que, em situação de urgência, chamar o chefe do DLF, para poder agilizar isso aí. Isso aconteceu até pouco antes de eu sair de lá. (fragmento entrevista 2)

Durante a entrevista 2, foi possível constatar que antes de 2018, a Seção de Convênios não existia, era uma subseção da Seção de Contratos, então o chefe não tinha muitas diretrizes e normas, haviam comissões que na verdade não produziram muito para a melhoria para a gestão dos convênios federais. As falas do entrevistado 2 até confirmou uma das hipóteses suscitadas no início do trabalho, onde muitos gestores confundem contratos e convênios.

Observa-se também a necessidade de capacitação dos executores para a gestão dos convênios federais.

Na Entrevista 3, o entrevistado é membro da Seção do Orçamento da PMDF, esta seção é responsável por planejar o orçamento para os convênios federais e deveria ter participação, principalmente no processo inicial das propostas dos convênios. Ocorre que durante a entrevista 3, mais uma vez revela-se a interferência política no processo de aquisição com recursos oriundos de emendas parlamentares. Inclusive cita que uma das emendas foi imposta por um parlamentar, a fim de cumprir uma política pública e não a necessidade prioritária ou já prevista no planejamento da PMDF, segue o fragmento de como foi tratada a emenda:

E aí entregou o recurso e agora a corporação tem que se adequar com essa realidade, que esses 4 milhões, ela tem que providenciar a utilização desse recurso. E tem que criar os projetos e criar toda a documentação necessária para tornar isso daí correto, de acordo com toda a legislação que existe para a gente. Então naquela época já era desse jeito? Já era desse jeito. (fragmento de entrevista 3)

O entrevistado 3 cita o exemplo de uma emenda atual e faz um comparativo já informando que no período em estudo, as captações das emendas já eram feitas de forma politizada, sem observar os projetos já prontos ou a necessidade real da corporação, complicando todo o processo de formalização do convênio federal.

O entrevistado 3 ainda relata que a proposição e celebração no período de 2018 a 2021 era toda feita no Estado-maior e a Seção de Convênios era responsável pela execução do convênio, nomeação de executores e demais formalizações até o fim da vigência do convênio.

No que tange à execução dos convênios federais, o entrevistado 3 relata a necessidade de cursos tanto para a gestão estratégica quanto para a execução, pois ainda que a proposição e celebração continuem sem projetos maduros, é possível executar se houver integração dos diversos interessados no objeto do convênio e se estes forem capacitados e treinados para executar o convênio até sua fase final.

O entrevistado 3 ainda trata da questão de comunicação entre as seções envolvidas, a necessidade de se criar um conhecimento técnico para a boa execução dos convênios federais.

Na entrevista 4, é entrevistado o gestor financeiro do DLF. Em resumo ele acaba por corroborar a ideia dos demais entrevistados quando falam a respeito da interferência política na captação de recursos e a falta de projetos maduros para a consolidação dos convênios federais. Traz a questão da necessidade de capacitação contínua dos envolvidos no processo de execução dos convênios federais, além de confirmar a necessidade de utilização dos recursos oriundos de emendas parlamentares de forma mais recorrente, a fim de diminuir o impacto nos gastos com recursos do Fundo Nacional de Segurança Pública.

Destaca-se a fala do gestor financeiro, quando ele trata da necessidade de alinhamento da captação de emenda e uso do recurso

com algo que realmente seja necessário institucionalmente e que atrapalha a execução do convênio:

Então, se tornava, se tornou, naquele período, era algo que, às vezes, era até um estorvo para a execução, era algo que deveria ser bom se tornava um estorvo, porque ele já vinha eivado de vícios e dentro de algo que, às vezes, nós não conseguiríamos executar. Então, a minha análise dessa utilização era uma utilização mal feita, era uma utilização eivada de erros, ela era subutilizada, talvez seja a melhor palavra a ser empregada, seja a subutilização, quando você não sabe realmente o que você quer empregar e você emprega em algo que não vai dar realmente o resultado desejado, e não era bem casado com a necessidade logística, nem sempre era bem casado com aquilo que realmente poderia ser a melhor necessidade, atender a necessidade logística. (fragmento entrevista 4)

Todas as entrevistas acabam por confirmar os fatores já elencados nos questionários aos executores. As entrevistas ainda revelam que os gestores não tem preparo adequado, acabam por construir o conhecimento ao longo das experiências adquiridas nas seções a que pertencem. Portanto, depende muito da busca individual do conhecimento e muitas vezes o interesse institucional fica em segundo plano, em razão das administrações políticas que envolvem o processo de captação de emendas parlamentares.



5

CONCLUSÃO

A gestão de convênios representa um desafio complexo para as instituições públicas, exigindo uma abordagem rigorosa e transparente para garantir o alcance dos objetivos propostos. A execução de convênios requer um planejamento detalhado, que leve em consideração as especificidades de cada parceiro e estabeleça metas claras e mensuráveis.

A falta de uma gestão eficaz pode resultar em uma série de falhas que comprometem a efetividade e a transparência de todo processo de aquisição por convênio federal. Uma das principais falhas observadas na execução de convênios é a falta de monitoramento adequado das atividades e dos recursos envolvidos. Sem um acompanhamento regular e sistemático, torna-se difícil identificar desvios, corrigir problemas e garantir a aplicação adequada dos recursos públicos, o que pode levar a desperdícios e irregularidades.

Diante do contido em cada Convênio Federal registrado no Sistema SEI, é importante que haja engajamento em nível estratégico, com ênfase em participação política dos atores da gestão estratégica junto ao concedente; responsabilização em caso de inexecução ou omissão relativa aos convênios federais e promoção da integração entre as seções que devem conduzir todo o processo de convênios. Tais ações podem auxiliar na efetividade do aproveitamento dos recursos de convênios, direcionados, em especial por emendas parlamentares.

Além disso, a ausência de mecanismos de prestação de contas transparentes e eficientes é outra falha comum na gestão de convênios. A falta de transparência nos processos de prestação de contas pode gerar desconfiança e suspeitas quanto à aplicação dos recursos, minando a credibilidade das instituições envolvidas e comprometendo a continuidade da parceria. É fundamental que os gestores adotem práticas de transparência ativa, divulgando informações sobre a execução dos convênios federais de forma clara e acessível ao público, promovendo assim a *accountability* e o controle social.

Outro aspecto relevante a ser considerado é a capacidade técnica e operacional das instituições envolvidas na execução dos

convênios. A falta de qualificação e estrutura adequada pode dificultar a implementação das atividades previstas, aumentando o risco de atrasos, falhas na entrega dos produtos e serviços e até mesmo de desvios de recursos. Investimentos em capacitação e fortalecimento institucional são essenciais para garantir a eficiência e a eficácia na gestão de convênios, possibilitando que as instituições parceiras atuem de forma mais competente e responsável.

Por fim, é importante ressaltar a importância da colaboração e do diálogo entre as partes envolvidas na execução dos convênios. A construção de relações de confiança e parceria é fundamental para superar desafios e resolver eventuais divergências que possam surgir ao longo do processo. A comunicação transparente e o estabelecimento de canais de diálogo eficazes são essenciais para promover uma gestão colaborativa e participativa, capaz de garantir o sucesso das iniciativas e o cumprimento dos compromissos assumidos pelas partes envolvidas.

Dos resultados obtidos no presente estudo, convém que sejam elaboradas diretrizes para que as seções envolvidas na PMDF possam cumprir a sua parte em todas as fases do convênio federal. Em nível estratégico, falta comunicação e engajamento, motivo pelo qual um manual ou uma instrução normativa poderia resolver e estabelecer competências para cada seção envolvida. Por outro lado, quando se tratar da execução do convênio federal, a capacitação se torna extremamente necessária, em sua forma inicial ou continuada, a fim de que os executores tenham pleno conhecimento da realização de suas atividades no âmbito do convênio.

Sugere-se a abordagem do assunto, convênios federais, já em cursos iniciais da carreira do policial militar e durante a toda a carreira; deve haver a atualização, em especial dos policiais que lidam diretamente com tal instrumento administrativo. A divulgação das aquisições feitas por convênios federais deve ser mais ampla no âmbito interno de forma que haja interesse em obter conhecimento e participar dos cursos que a corporação deve oferecer. Aliás, os cursos podem ser institucionais ou pagos pela instituição, mas não devem deixar de existir.

A elaboração de um manual de execução de convênios federais seria um bom instrumento para direcionar os policiais que serão nomeados executores destes convênios, pois pode nortear parte das

ações necessárias ao bom cumprimento da missão de executar um convênio federal.

A PMDF deve valorizar os profissionais que já tem um conhecimento técnico e investir na capacitação a atualização destes conhecimentos continuamente, de forma a melhorar a gestão dos convênios federais como um todo.



REFERÊNCIAS

REFERÊNCIAS

REFERÊNCIAS

BASTO NETO, Murillo de Miranda. **Jurisprudência do Tribunal de Contas da União aplicada aos convênios federais**. São Paulo. Editora Urbana, 2013.

BITTENCOURT, Sidney. **Manual de Convênios Administrativos: também enfocando os contratos e os termos de parceria: com destaque para o Decreto nº 6170, de 25 de julho de 2007, que dispõe sobre as normas relativas às transferências de recursos da União mediante convênios, e contratos de repasse, e para a Portaria Interministerial MP/MF/MCT nº 127 de 29 de maio de 2008, que estabelece normas para execução do dispositivo no referido decreto**. Belo Horizonte. Editora Fórum, 2ª ed. rev. atual e ampl. 2011.

BORGES, Dórkas Pereira & SOUSA, Bárbara Risomar de. **A execução de convênios para a política pública de saúde no sistema prisional do Estado do Tocantins**. Revista de Brasileira de Execução Penal. p. 149-165. Brasília. Jan/Jun 2021. Disponível em: <https://rbepdepen.depen.gov.br/index.php/RBEP/article/view/287/159>. Acesso em: 27 Dez. 2024.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 05 de outubro de 1988**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 19 Out. 2023.

BRASIL. **Decreto Federal nº 11.531 de 16 de maio de 2023**. Dispõe sobre convênios e contratos de repasse relativos às transferências de recursos da União, e sobre parcerias sem transferências de recursos, por meio da celebração de acordos de cooperação técnica ou de acordos de adesão. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/decreto-n-11.531-de-16-de-maio-de-2023-483640335>. Acesso em: 19 Out. 2023.

BRASIL. **Decreto Federal nº 6.170 de 25 de julho de 2007**. Dispõe sobre as normas relativas às transferências de recursos da União mediante convênios e contratos de repasse, e dá outras providências. Disponível em: <https://www.gov.br/plataformamaisbrasil/pt-br/legislacao-geral/decretos/decreto-no-6-170-de-25-de-julho-de-2007>. Acesso em: 19 Out. 2023.

BRASIL. **Instrução Normativa nº 65 de 07 de julho de 2021**. Dispõe sobre o procedimento administrativo para a realização de pesquisa de

preços para aquisição de bens e contratação de serviços em geral, no âmbito da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/instrucao-normativa-seges-/me-n-65-de-7-de-julho-de-2021-330673635>. Acesso em: 19 Out. 2023.

BRASIL. **Instrução Normativa nº 73 de 05 de agosto de 2020**. Dispõe sobre o procedimento administrativo para a realização de pesquisa de preços para a aquisição de bens e contratação de serviços em geral, no âmbito da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/instrucao-normativa-n-73-de-5-de-agosto-de-2020-270711836>. Acesso em: 19 Out. 2023.

BRASIL. **Lei Complementar nº 101 de 04 de maio de 2000**. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm. Acesso em: 19 Out. 2023.

BRASIL. **Lei nº 14.133 de 01 de abril de 2021**. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/l14133.htm. Acesso em: 19 Out. 2023.

BRASIL. **Lei nº 8.666 de 21 de junho de 1993**. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm. Acesso em: 19 Out. 2023.

BRASIL. **Portaria Conjunta MGI/MF/CGU nº 33 de 30 de agosto de 2023**. Estabelece normas complementares ao Decreto nº 11.531, de 16 de maio de 2023, que dispõe sobre convênios e contratos de repasse relativos às transferências de recursos da União. Disponível em: <https://www.gov.br/transferegov/pt-br/legislacao/portarias/portaria-conjunta-mgi-mf-cgu-no-33-de-30-de-agosto-de-2023>. Acesso em: 19 Out. 2023.

BRASIL. **Portaria Interministerial nº 424 de 30 de dezembro de 2016**. Estabelece normas para execução do estabelecido no Decreto nº 6.170, de 25 de julho de 2007, que dispõe sobre as normas relativas às transferências de recursos da União mediante convênios e contratos de

repassa, revoga a Portaria Interministerial nº 507/MP/MF/CGU, de 24 de novembro de 2011 e dá outras providências. Disponível em: <https://www.gov.br/plataformamaisbrasil/pt-br/legislacao-geral/portarias/portaria-interministerial-no-424-de-30-de-dezembro-de-2016>. Acesso em: 19 Out. 2023.

BUENO, Samira. **O papel da União no financiamento das políticas de segurança pública**. (Boletim de Análise Político-Institucional, n. 11). Brasília, DF: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/8076/1/BAPI_n11_Papel.pdf. Acesso em: 04 Abr. 2024.

COSTA, Rafael. **Convênios Administrativos: A boa fé entre entes públicos**. Belo Horizonte. Editora Fórum, 2023.

DURÃO, Pedro. **Convênios & consórcios públicos**. Curitiba. Editora Juruá, 2ª edição. 2009.

FILHO, Marçal Justen. **Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos**. São Paulo. Editora Dialética, 9ª ed. 2005.

GIL, Antonio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. São Paulo. Editora Atlas, 4ª ed. 2002.

LOPES, Renan Victor de Oliveira. **Emendas Federais e Gestão Orçamentária: Estudo de Caso no Distrito Federal (2019-2023)**. Dissertação de Mestrado Profissional em Administração Pública - Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa, Brasília, 2024, p. 51. Disponível em: <https://repositorio.idp.edu.br//handle/123456789/5031>. Acesso em: 15 Ago. 2024.

LUI, Lizandro & SALES, Eric Rodrigues de. **Perfil dos convênios celebrados pelo Ministério da Justiça e Segurança Pública com entes subnacionais no Brasil (2008-2022)**. Revista de Administração Pública. p. 1-14. Rio de Janeiro. 2023. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rap/a/QbRsqXCtNPvGk9XhyqKMWts/>. Acesso em: 04 Abr. 2024.

LUI, Lizandro & SALES, Eric Rodrigues de. **Perfil dos convênios celebrados pelo Ministério da Justiça e Segurança Pública com entes subnacionais no Brasil (2008-2022)**. Revista de Administração Pública. p. 1-14. Rio de Janeiro. 2023. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rap/a/QbRsqXCtNPvGk9XhyqKMWts/>. Acesso em: 04 Abr. 2024.

LUI, Lizandro, & MIQUELINO, Wanessa. (2023). **Evolução dos convênios celebrados pelo Ministério da Agricultura com os entes subnacionais no Brasil**. Revista de Economia e Sociologia Rural, 61(4), e266689. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/1806-9479.2022.266689>. Acesso em: 04 Abr. 2024.

MAGALHÃES, Edgar et al. Coordenação Maria Sylvia Zanella Di Pietro. **Manual de Licitações e contratos administrativos: Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021**. Rio de Janeiro. Editora Forense, 3ª ed. 2023.

MAGALHÃES, Gustavo Alexandre. **Convênios Administrativos: Aspectos Polêmicos e análise crítica de seu regime jurídico**. São Paulo. Editora Atlas, 2012.

MARTINS, Cláudia Garrido e FERREIRA, Miguel Luiz Ribeiro. **O Survey como tipo de pesquisa aplicado na descrição do conhecimento do processo de gerenciamento de riscos em projetos no segmento da construção**. Rio de Janeiro. VII Congresso Nacional de Excelência em Gestão. 12 e 13 de agosto de 2011. Disponível em: <https://www.passeidireto.com/arquivo/90341578/o-survey-como-tipo-de-pesquisa-aplicado-na-descricao-do-conhecimento-do-processo>. Acesso em: 04 Abr. 2024.

MEIRELES, Fernando. (2024). **Política distributiva em coalizão**. Dados, 67(1), e20210135. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/dados.2024.67.1.308>. Acesso em 04 Abr. 2024.

NOVELLO, Roberta Heleno & ALVAREZ, Marcos César. **Da ‘bancada da segurança’ à ‘bancada da bala’: Deputados-policiais no legislativo paulista e discursos sobre segurança pública**. Dilemas, Rev. Estud. Conflito Controle Soc. – Rio de Janeiro – Vol. 15 – n. 1 – JAN-ABR 2022 – p. 81-101. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/dilemas/a/Hh4pF7SGX4sTptFWJq7RzpJ/>. Acesso em: 04 Mai. 2024.

OLIVEIRA, Mário Miranda de. **Contratação Pública Socialmente Sustentável: a definição do objeto e obrigações contratuais**. Curitiba. Editora Juruá, 2023.

PERES, Ursula Dias; Bueno, Samira; LEITE, Cristiane Kerches da Silva; LIMA, Renato Sérgio de. **Segurança pública: reflexões sobre o financiamento de suas políticas públicas no contexto federativo brasileiro**. Revista Brasileira de Segurança Pública, 8(1), p. 132-153. São Paulo: 2014. Disponível em:

<https://revista.forumseguranca.org.br/index.php/rbsp/article/view/361>. Acesso em 04 Abr. 2024.

Plano Estratégico: 2023 - 2034 - Comando-Geral da Polícia Militar do Distrito Federal. Brasília: PMDF - Comissão do Plano Estratégico, 2022. 1ª edição. Disponível em: <https://www.pmdf.df.gov.br>. Acesso em: 19 Out. 2023.

SANTOS, Elaine Michele Diniz & SANTOS, Manoela Silveira dos. **Convênios Administrativos em IFES Brasileiras: Conceituação, Estado da arte e desafios**. Revista Multidisciplinar do Nordeste Mineiro, [S. l.], v. 4, n. 1, 2024. DOI: 10.61164/rmnm.v4i1.2083. Disponível em: <https://revista.unipacto.com.br/index.php/multidisciplinar/article/view/2083>. Acesso em: 27 Dez. 2024.

SILVA, Idomar Custodio da. **Avaliação sistêmica dos convênios administrativos da PMDF e propostas para aprimoramento da segurança pública**. Brasília, 2014. Instituto Brasiliense de Direito Público. Disponível em: <https://repositorio.idp.edu.br/handle/123456789/1576>. Acesso em: 04 Abr. 2024.



APÊNDICES

APÊNDICES

APÊNDICES

APÊNDICE A - QUESTIONÁRIO DESTINADO AOS EXECUTORES DE CONVÊNIOS FEDERAIS

Estudo sobre a gestão de Convênios Federais na PMDF

Prezado (a), como vai?

O presente questionário será utilizado como fonte de pesquisa para os estudos da dissertação de mestrado, elaborada por Gisele da Mata Santos - Major QOPM/PMDF, matriculada no Mestrado Profissional em Administração Pública - IDP. O tema da dissertação está relacionado à gestão de convênios federais.

As perguntas são destinadas aos policiais militares que foram nomeados executores e executores substitutos de convênios federais, no período de 2018 a 2022. Suas respostas serão extremamente importantes para auxiliar na melhoria da gestão dos convênios federais firmados com a PMDF.

Desde já, esclareço que seus dados não serão divulgados e agradeço a sua colaboração.

Em caso de eventuais esclarecimentos, estou à disposição no email: gisele.dalf@gmail.com

1) Se você já teve alguma experiência como executor(a) de convênios, marque a opção que representa por quanto tempo exerceu a função:

() 01 mês a 06 meses

() 07 meses a 01 ano

() 01 ano a 02 anos

() mais de 02 anos

() Fui nomeado, mas não exerci a função de executor

2) Numa escala de 1 a 5 onde a nota um corresponde à nenhuma experiência e a nota 5 corresponde à muita experiência, marque o número que melhor avalia sua experiência como executor(a) de convênio.

Nenhuma experiência 1 2 3 4 5 Muita experiência

3) Quando foi nomeado(a) executor(a) de convênios, recebeu orientações sobre como executar?

() Sim () Não

4) Quando foi nomeado(a) executor(a) de convênios (titular ou substituto), já conhecia o objeto do convênio?

() Sim () Não

5) Você participou de algum curso sobre diretrizes e normas de convênios administrativos?

() Sim () Não

6) Já ouviu falar ou estudou algo sobre a plataforma de convênios (Siconv, Mais Brasil ou Transferegov)?

() Sim () Não

7) Numa escala de 1 a 5 onde a nota um corresponde à nenhuma experiência e a nota 5 corresponde à muita experiência, marque o número que melhor avalia a sua experiência em relação à utilização da plataforma de convênios do governo federal.

Nenhuma experiência 1 2 3 4 5 Muita experiência

8) Escreva, de forma sucinta, sobre a sua experiência durante a execução do convênio para o qual foi nomeado.

9) Participou de algum curso sobre elaboração de Termo de referência, execução orçamentária e/ou financeira?

Sim Não

10) Participou de algum curso sobre gestão e fiscalização de convênios?

Sim Não

11) Participou de algum curso sobre prestação de contas de contrato ou convênio?

Sim Não

12) No decorrer da sua carreira na PMDF, teve acesso às informações sobre convênios federais firmados pela PMDF? (Marque quantas respostas forem necessárias)

Não, nunca tive informações sobre os convênios na PMDF

Sim, no curso de formação da PMDF

Sim, no curso de especialização da PMDF

Sim, no curso de aperfeiçoamento da PMDF

Sim, por outro meio, fora da corporação

13) Já trabalhou na Seção de Convênios da PMDF?

Sim Não

14) Sabe onde encontrar os manuais de gestão da PMDF?

Sim Não

15) Quando você foi nomeado(a) executor(a) de convênio federal, produziu relatórios ou documentos relativos ao convênio no Sistema SEI?

Sim Não

16) Quais dificuldades você encontrou durante a execução do convênio federal para o qual foi nomeado (a)?

Não houve dificuldade

Não acessei o Transferegov

Não sabia o que fazer após a nomeação

Não encontrei manual para auxílio

Não tive orientação da Seção de Convênios



17) Em no máximo cinco linhas, sugira modificações que possam trazer melhorias para a gestão dos convênios federais na PMDF.



APÊNDICE B – RESPOSTAS ÀS PERGUNTAS ABERTAS NO QUESTIONÁRIO DESTINADO AOS EXECUTORES DE CONVÊNIOS FEDERAIS

Respostas à questão 8 - Escreva, de forma sucinta, sobre a sua experiência durante a execução do convênio para o qual foi nomeado.

- 1) Antes de a Corporação chegar a contratar com alguma parte, os projetos de aquisição que serão objeto já devem estar encerrados na fase interna, ou seja, prontos para serem licitados. No meu caso, o convênio foi firmado e tive que providenciar todas as peças da fase interna, com pouca ou nenhuma mentoria e sem uma equipe especializada em projetos para me ajudar. Ao final, por falta de apoio político, ainda vi o projeto fracassar por influências externas. Senti como se dois anos de trabalho tivessem ido para a lata do lixo. Em suma, foi uma experiência muito negativa e, da qual, não vi nenhum ganho institucional.
- 2) Tive dificuldades porque quando fui nomeado não tinha conhecimento nenhum.
- 3) CONVÊNIO MINISTÉRIO DA JUSTIÇA COMPRA DE MOTOS
- 4) Encontrei bastante dificuldade por conta dos sistemas não serem intuitivos. Eu possuía bom domínio do objeto do convênio, mas pouco ou nenhum conhecimento sobre a sua gestão. O fato da proposta de contratação se dar em meio ao período da pandemia foi um grande dificultador, assim como a total falta de conhecimento por parte da SENASP sobre o objeto da contratação. Por fim, a contratação não foi executada e o recurso se perdeu.
- 5) Precisei de apoio da equipe técnica para atuar com segurança.
- 6) Fui nomeado para acompanhar a execução de um convênio relativo a pneus que a PMDF deveria comprar com recursos oriundos dos serviços prestados pela Corporação por ocasião do ENEM.
- 7) No momento tivemos muitos desafios
- 8) A falta de experiência como executar na plataforma
- 9) Fui nomeado com relativo conhecimento do objeto do convênio, mas sem experiência ou preparo prévio para a função de executor (substituto). Fui bem recebido na Seção de Convênios, porém a legislação e conjunto de normas é bastante extenso. Percebi que houve atento acompanhamento da SeConv no processo SEI. O sistema de avisos do Transferegov encaminha avisos que não são pertinentes ao convênio.

- 10) Fui designado executor do convênio federal celebrado entre a PMDF e o INEP, relacionado ao apoio PMDF na aplicação do ENEM, por cerca de 1 ano, aproximadamente... No geral, coube a mim acompanhar e elaborar os relatórios mensais respectivos
- 11) Fiz o curso em 2022
- 12) Fui nomeado sem saber de nada, e dei sorte em conhecer a Major Gisele, que me ajudou bastante, com as outras atribuições de tenente e por trabalhar muito no batalhão dos poderes, foi bem complicado porque foi numa época que havia muitas manifestações.
- 13) Aprendi um pouco
- 14) Não foi uma boa experiência pois eu não tinha nenhum conhecimento a respeito de execução de convênios.
- 15) Achei complexa a plataforma e não fui treinado para isso, somente consegui pelo auxílio da seção de convênios que me apoiou bastante e inclusive fazendo algumas tarefas por mim.

Respostas à questão 17 - Em no máximo cinco linhas, sugira modificações que possam trazer melhorias para a gestão dos convênios federais na PMDF.

- 1) Criação de equipe de projetos para cada Coordenação Setorial com profissionais especializados. Maior atuação política dos coordenadores setoriais naqueles projetos estratégicos ou de relevante interesse para a corporação.
- 2) Procurar policiais com conhecimento prévio e criar algumas espécie de retribuição pecuniária para os que exercerem as funções e se especializarem.
- 3) A Seção de convênios necessita criar uma Biblioteca virtual com normas, portarias e outros documentos que facilitem as consultas
- 4) Penso que a execução deve acontecer com especialistas de mérito e de forma. Ainda que se tenha um executor que deve ser especialista na área do convênio, é importante ter uma equipe técnica que ajude a conduzir os procedimentos junto aos sistemas federais, etc.
- 5) Não tenho propostas, pois não estou atualizado sobre como está a atual gestão de convênios.
- 6) Sugiro que a Corporação possua um repertório de policiais militares habilitados para o acompanhamento da execução de convênios. Para compor esse repertório, o policial militar, independente de OPM de lotação, seria capacitado para realizar essa tarefa. Uma vez integrante desse quadro, o policial militar receberia alguma forma de compensação pelo serviço extra.

- Essa compensação poderia ser de forma pecuniária ou de outra natureza.
- 7) Antes da nomeação devem ministrar cursos e na primeira experiência devemos ser acompanhados por alguém que já fez, caso contrário torna - se uma tarefa extremamente difícil e ineficaz.
 - 8) Capacitar mais policiais para poder auxiliar as pessoas nomeadas
 - 9) Acredito que instruções prévias para preparo dos executores melhorariam a qualidade de gestão. A orientação da Seção de Convênios, apesar da boa disponibilidade dos integrantes e sua boa disposição, foi transmitida apenas verbalmente. Extratos dos andamentos/checklists dariam uma visão melhor do andamento dos processos.
 - 10) 1. ofertar e/ou sugerir cursos (como da ENAP, EGOV etc.) aos executores, especialmente quando de sua nomeação
2. elaborar e disponibilizar aos executores extratos concisos acerca dos termos do ajuste firmado, para o qual tenha sido designado executor
3. elaborar e disponibilizar modelos de documentos no SEI afetos aos relatórios e outros expedientes de competência do executor providenciar, quando no exercício da função
4. elaborar cartilha simples explicativa, com as orientações mais relevantes e necessárias ao desempenho da função de executor
 - 11) Incluir nos cursos de carreira a disciplina de execução de convênios e contratos administrativos com carga horária suficiente para dotar os policiais militares de conhecimentos suficientes para exercerem esse encargo.
 - 12) Que sejam incluídos no curso de formação de oficiais toda essa parte específica de convênios.
 - 13) Sugiro que a seção de convênios seja mobiliada com no mínimo cinco capitães, e que sejam treinados para serem gestores de convênios, importante fonte de recursos para a corporação.

APÊNDICE C - QUESTIONÁRIO DA ENTREVISTA COM GESTORES DE CONVÊNIOS

ENTREVISTA – ROTEIRO

- 1) Como era o processo de captação de recurso para convênios federais?

- 2) Como foi a sua participação no processo de gestão de convênios federais? Proposição, Celebração, Execução e Prestação de Contas.

- 3) Relate como você analisa a utilização dos recursos de convênios federais?

- 4) Como você avalia a execução dos convênios federais na PMDF?

- 5) Participou de algum curso institucional sobre convênios federais? Quais e quando?

APÊNDICE D – TRANSCRIÇÃO DAS ENTREVISTAS COM GESTORES DE CONVÊNIOS

Entrevista 1 – Realizada em 27 de Junho de 2024, às 14h24

Entrevistadora: Como era o processo de captação de recursos para convênios federais?

Resposta: Pelo que eu me recordo, assim que eu cheguei nos convênios, o que está previsto na norma é que as unidades tenham suas demandas mesmo para alguma aquisição, para captar recursos, para alguma contratação. E aí, dentro da PM, essa demanda tem que ser encaminhada para o comando, que vai definir as prioridades. E aí, dentro dessas prioridades, a assessoria parlamentar, hoje a secretaria de relações institucionais, por meio da assessoria parlamentar, vai buscar junto aos parlamentares. Só que o que acontece também... Alguns policiais, até por desconhecimento, não sei, às vezes têm algum contato político, eles costumavam fazer essa forma, não seguir essa cadeia. Às vezes, por contato com algum político, alguma questão que já tem alguma familiaridade, às vezes buscava esse recurso. E, por conta disso, às vezes, isso atropelava o que era prioritário. Então, às vezes, correu atrás e não eram projetos maduros. Então, assim, como não eram projetos maduros, isso causava, depois a gente às vezes recebia já um convênio assinado que foi decorrente de algum projeto que não era um projeto maduro, definido como uma prioridade institucional, e a gente tinha que tentar executar. Entende?! E aí, essa pessoa, então, que era envolvida, que fez esse pedido, atravessado, ela não tinha nem o contato, nem sabia quem era. Sim, às vezes procuravam a gente lá na seção, a gente explicava como é que era. Muitas vezes, muita boa vontade para resolver algum problema da sua unidade, só que a gente explicava qual é o caminho. Outras vezes, não, a gente já recebia o convênio já celebrado, já para a execução. A gente faz na seção de convênio da gestão, da execução desses convênios.

Então, assim, aí tinha que definir um autor para TR e fazer tudo o que deveria ter sido feito antes. Durante a execução do convênio, a gente tinha que fazer esses documentos que são prévios. Entende...

Entrevistadora: E como foi a sua participação no processo? Na sua época, nesse processo de gestão, proposição, celebração, execução e prestação de contas, você chegou a participar de todas as etapas do convênio federal?

Resposta: Não, não cheguei a participar. Quando eu cheguei, acho que foram celebrados quatro convênios. Assim, pelo que me recordo, quanto eu fiquei, o único convênio que já estava mais adiantado,

porque era o convênio para aquisição de viaturas. Quando se trata de bens comuns, e a gente já tem projetos maduros na PM, até porque são aquisições que a gente já faz de forma recorrente, então, assim, a gente não encontrou tanta dificuldade para executar. Então, inclusive também a execução, ela não foi atropelada com as fases que são anteriores. Esse aqui é o planejamento da contratação. Agora, quando se tratava de bens, teve um outro convênio que era de aquisição de viatura técnica, de inteligência e equipamento de operação em altura, no mesmo convênio. Então, são dois objetos bem distintos, que envolve TIC, e quando envolve TIC, a aquisição, ela tem um planejamento mais detalhado, e até por conta da DITEL. Então, assim, eu vi que a gente perdia muito tempo. Eu lembro que esse convênio foi um convênio que a gente teve que pedir prorrogações de prazo e tudo. Deu uma celeuma, o equipamento de operação em altura já tinha sido adquirido, a licitação dele já estava mais rápida, só que por conta do outro, que estava tudo no mesmo convênio, eu nem sei como é que ficou. Acho que se perdeu o pedido de prorrogação, eu não tenho conhecimento se foi concluído. Então, assim, o que eu sei que estava já bem adiantado em fase de prestação, mas eu não acompanhei até o final, foi a aquisição de viaturas.

Entrevistadora: Ah, tá. Beleza. E como você analisa a utilização dos recursos dos convênios federais? Você acha que é exagerado, ou esse valor de cerca de 1 milhão a 3 milhões é um valor razoável para a gente executar convênios federais?

Resposta: Na minha opinião, primeiro falamos dos objetos. É claro, a gente está a cada dia, cada ano o nosso orçamento reduz mais. Eu acho que a gente tem que aprimorar a nossa capacitação para a gente poder saber captar essa questão das emendas parlamentares, enfim, captar outros recursos orçamentários. A gente precisa disso, não adianta, a gente não pode ficar só dependendo do fundo constitucional. Então, assim, vários outros estados, tem em Santa Catarina, Minas, enfim, eles estão bem à frente da gente em relação a isso. A gente está aqui do lado do centro do poder, então, assim, a gente teria que se capacitar melhor. E eu creio que, nesse caso específico, para captar como tem legislação, tem prazo, é vinculada ao Fundo da Segurança Pública, eu acho que a gente deveria priorizar para essas aquisições mais de bens comuns. Por exemplo, na minha opinião, a gente não deveria, até porque a gente não tem expertise para isso, e é mais complexo, por exemplo, captar recurso para obra. Obra é complexa. Então, é uma questão, é um planejamento muito complexo, que demanda prazo, demanda conhecimento. Então, assim, não correr atrás de um recurso. Nesse sentido, acho que a gente não está apto o suficiente ainda para isso e também para bens complexos. Mas eu acho que a gente tem que

sim, a gente tem que evoluir, buscar recursos, porque estamos escassos cada vez mais.

Entrevistadora: E como você avalia a execução dos convênios federais? A gente com um olho um pouco melhor para os executores. O que você acha que é mais difícil para eles?

Resposta: Eu acho que essa questão mesmo, eu não sei se nos cursos de formação, ou se faz algum curso específico, que a PM abra uma especialização, tem o Instituto Superior de Ciências Policiais, enfim. Eu não sei. Ou nos cursos mesmo de aperfeiçoamento, a gente tem que ter uma matéria disso. Eu acho que falta muitos executores, eu fui procurada muitas vezes lá na seção de convênios, executores que não tinham nenhum conhecimento. Não tinham conhecimento prévio, muito inseguros, muitos com boa vontade, mas também tem outros que não têm muita boa vontade também, a gente tem que diferenciar. Mas eu creio que há muita dúvida nisso, nessa questão dos executores especificamente. Mas para além disso, eu acho que todos os setores precisam melhorar mesmo, até essa questão do perfil da Plataforma Mais Brasil, saber o seu papel. Eu acho que se cada um souber um pouco mais o seu papel, às vezes até é uma questão do dia a dia, é uma coisa simples, mas tudo o que é desconhecido, já causa um certo temor das pessoas.

Entrevistadora: E você participou de algum curso institucional sobre convênios federais, quais e quando?

Resposta: Eu, na verdade, participei de um curso da EGOV, assim que eu assumi a seção de convênios, eu participei sobre a Plataforma Mais Brasil, não sei se era SICONV ainda na época, mas foi só esse curso mesmo, e o restante foi no dia a dia, e pela internet mesmo, curso pela internet mesmo por conta própria. Mas eu fiquei sabendo que depois, eu acho que é bem necessário a PMDF fomentar esses cursos internamente mesmo. Entrevistadora: Você foi chefe em que período? Você lembra? Que ano? Resposta: Eu creio que foi de 2019.

Entrevista 2 – Realizada em 27 de Junho de 2024, às 14h45

Entrevistadora: Como era o processo de captação de recursos para convênios federais na época em que a senhora foi chefe?

Resposta: Na época lá, captação, tinha a lei de diretriz orçamentária já, tudo isso era feito, só que era feito em cima do prazo. Hoje a gente percebe que tem o pré-planejamento, tem as comissões, mas na época não tinha não. Eu cheguei lá em 2011, em maio de 2011, e saí em abril de 2018. E não tinha um planejamento prévio do que era necessário, as

coisas aconteciam meio que em cima da hora. Assim, surgia a necessidade, e aí sim, era feito o estudo, que era, a necessidade era a demanda de uma unidade, ou de uma diretoria, ou de um policial específico, e aí esse que iniciava o trabalho, o rascunho lá, do termo de referência do projeto básico, e aí ele acabava sendo convidado. Ou, se o oficial tivesse interesse naquilo, ele abraçava a causa e aí começava-se a iniciar esse andamento, que na época também cortava o caminho, em vez de ir pelo planejamento, ia se procurando em suporte político. E aí, se cortavam os caminhos, ia para o parlamentar, já vinha a determinação, e aí o comandante-geral tinha que, em situação de urgência, chamar o chefe do DLF, para poder agilizar isso aí. Isso aconteceu até pouco antes de eu sair de lá. Com o tempo foram sendo montadas comissões, alguns a título de legislação, para saber quem era responsável pelo que eu participei de alguns, na coordenação setorial, essas coisas todas, de quem era a responsabilidade de acompanhar determinadas situações, andamento de termo de referência do próprio projeto, porque o projeto começa e quem vai atender, de onde vai sair o termo de referência, o que vai abarcar. Como a gente vê o C-móvel da PMDF, por exemplo, hoje, quando ele começou, foi numa demanda do Batalhão de Operações Especiais, começou por lá, e aí foi crescendo, foram mais de três anos só para conseguir alguma coisa, para poder fazer aquisição. Quando fez, notou-se que não era só um ônibus, tinha parte de tecnologia, tinha parte elétrica, a manutenção propriamente dita do ônibus, para ele poder transitar, só que tinha essa parte elétrica, que era muito acima, muito aquém, tinha que ter um suporte, tanto bateria, quanto gerador, o cabeamento, onde conectar, tanto que era trifásico e seria interessante que fosse monofásico, e isso tudo dificultou até a instalação, a conexão com a parte elétrica quando a gente utilizava o C-Móvel. Na época era CEB, hoje é NeoEnergia, só que hoje a gente consegue com um pouquinho mais de facilidade, por causa das tecnologias, instalar ele mais rápido, mas antigamente era um aparato grande para poder conectar o C-móvel com energia, para fazer manutenção, eram três ou quatro empresas que faziam manutenção, são coisas que você precisa de um planejamento para chegar no projeto, para depois realmente fazer o termo de referência. E ainda a gente tem uma resistência, quando a gente faz a demanda para as unidades, quando solicita, o que ela precisa, se ela quer participar daquele termo, daquela demanda que está surgindo, se ele tem interesse de receber, e o que acontece, aquele comando que recebe essa demanda, faz pouco caso e ignora, aí vem as políticas, porque ele não teve tempo para ler, muitas vezes a informação não chega para ele, o porquê aquilo foi iniciado, o porquê está tendo aquela demanda, qual o tipo de política pública que vai ter, a legislação que está vinculada àquilo, ele não tem acesso a isso, de alguma forma não chega a ele, aí o

que acontece, ele abre mão, e quando esse bem é adquirido, esse produto é adquirido, essa compra é realizada, ele vê que ele necessita, e aí fica aquela coisa dos contatos com o colega de turma, com o comandante que ele já trabalhou, para poder ele ser beneficiado com aquela aquisição. O que eu percebo que ainda não é regra geral, mas ainda tem esses pequenos detalhes, às vezes chegam umas demandas aqui, isso aqui é interessante observar, por isso, por isso, por isso, mas nem todo mundo concorda, quando o comandante não concorda, é difícil de você inserir aquilo, é complicado, mas assim, funcionava, só que era tudo assim no limite do tempo, há alguns anos atrás, graças a Deus melhorou.

Entrevistadora: Como é que foi a sua participação no processo de gestão de convênios, já falamos um pouquinho aí, mas na questão da proposição, celebração, execução, prestação de contas, chegou a utilizar, cadastrar propostas de convênios, chegou a fazer esse tipo de coisa?

Resposta: Na época, era direto entre a corporação e o órgão que queria manter esse convênio, eu não participei diretamente com os contratos de convênio, os contratos quais eu fui coordenadora na época, foi diretamente de aquisições, que eu prestava um apoio nos que eram com nota de empenho, que eram os que não existiam contratos, e eu participei da comissão para fazer o normativo para poder fazer os convênios, para montar os convênios, participei na elaboração dos normativos para ter uma sequência, o órgão, como ele ia participar, o que ele ia retornar para a corporação, se era em benefícios, no caso da produção do órgão, na troca de conhecimento, ou de instruções, que há exemplos da ENAP, que a gente tem, vira e mexe os cursos, então, na época, o que eu participei foi dessa parte da legislação, efetivamente, eu não mexi tanto com convênios na época não, mas o que se tinha era direto, o órgão com a PMDF. Com o comando. Exatamente, diretamente com o comando.

Entrevistadora: Tinha algum manual de convênio ou alguma coisa assim?

Resposta: Na época a gente só definiu quem iria ser o coordenador, para quem se iria prestar as contas, que seria o responsável, não só pela seção do convênio, da execução do convênio, como os executores, mas teria que, no caso, estava o chefe do DLF, que iria ser o gestor principal, e, nossa, é porque mudou tanto a nomenclatura da seção, porque era a DIPRO, e depois mudou tantas coisas. DINFRA, DALF, DINFRA. Então, assim, depois que mudou a estrutura, eu não consigo te relatar exatamente quem é, mas umas diretorias ficam responsáveis, que na época era da DIPRO, só que ela não dava conta da demanda. O que foi

colocado lá, inclusive teve um integrante da comissão, quer dizer, nem é integrante da comissão, mas como ele indiretamente ia fazer a revisão, que era um dos diretores lá do antigo DLF, ele falou assim, você está pagando missão para coronel, não senhor, está escrito na lei, é porque ninguém nunca parou para ler. Eu não estou inventando nada, já está escrito na lei. Para mudar a lei, tem que se apresentar uma proposta de alteração de lei. Então, assim, não fui eu que escrevi, comando, eu só estou fazendo a referência à legislação que já existe, só que ninguém nunca se atentou, e era a pessoa que deveria exercer a função de coordenador nunca exerceu, porque ninguém nunca comunicou a ela; ela não tinha acesso a essa informação. Mas todos que passaram por essa função aqui, lá no documento que estava escrito, ele questionou nesse aspecto, como se eu estivesse dando ordem, passando atribuições para um oficial superior à minha condição. Passei por isso várias vezes, em várias situações diferentes. O decreto mesmo, na época, que era o 31 alguma coisa, não lembro de todo, 3177 eu acho, que falava sobre como você manusear um processo. Qualquer tipo de processo na corporação, para você manusear ele, você tinha que estar identificado que você ia manusear, ia tirar a cópia, ia anexar alguma coisa, tem um regimento para aquilo, um normativo para aquilo. E quando eu comecei a cobrar, que eu fui trabalhar com esse decreto, vieram várias pessoas falando que a seção em que eu estava trabalhando era obrigada. Eu falei assim, não, o decreto não diz isso, o decreto diz que todo mundo que tocar no processo tem obrigação de fazer isso, não fui eu que inventei. Então, esse tipo de coisa foi sendo desenvolvido, foi quando a gente começou a colocar os pinguinhos nos "is", lá que realmente começou as pessoas tendo ciência de como montar, fazer a sequência correta dos procedimentos. Graças a Deus, hoje é tudo pelo SEI, isso facilita muita, muita coisa. O que eu ainda entendo que ainda falta é isso ser natural, não ser tão... ter tanto cuidado no trato com esses termos de referência dos projetos. A gente tem que realmente esse negócio de espionagem industrial, essas coisas, tudo, porque muita coisa na corporação precisa ser específica para a gente. Esse tipo de cuidado eu acho que tem que ter, mas para a corporação em si, a gente precisa tornar isso mais comum. Costumey, fazer um pé. Ser apto, igual a gente faz para colocar farda. Isso desencadeou muito estresse, muita ansiedade. Eu dormindo falava sobre os termos de referência, os contratos, as cobranças, porque quando eu cheguei lá eu era capitã. Há pouco tempo eu tinha um ano promovido de capitã, eu saí de lá e eu tinha um ano de major. A diferença nessas etapas foram muitas, cobranças, muitas ingerências, passei por vários chefes de departamento, vários DALF também. Às vezes eles só trocavam de diretoria para departamento. Os primeiros foram tranquilos, foi o coronel X, o coronel Y. Eu achei que fosse ser mais cobrada e foi mais

tranquilo. Eu até acredito que como eles conheciam não só o profissional como a pessoa também, então não era mais fácil eu lidar com eles. E outros que chegaram lá, esqueci o nome do coronel que ficou lá um pouquinho, eu tive mais dificuldade com esse contrato porque ele não sabia de nada, não tinha noção do mundo que era o departamento de logística e finanças, o que era contrato, como se desenvolviam as coisas, como se chegava no contrato. Uma vez ele pediu um contrato de construção de obra. Quando eu fui levar o processo para ele, não, mas eu só pedi o da obra tal. Pois é, comando, isso aqui é só da obra, isso aqui nem começou, vai começar a fundação ainda. Ele, nossa, mas são 25 volumes. Sim, e cada um com 250 páginas. Só o 25º que está em torno de 180 páginas. Ele cresceu o olho de “mônica”, mas assim, são coisas que ele era coronel fechado, nunca tinha tido contato com esse mundo. Então assim, é nesse sentido da necessidade de tirar essa estigma que é uma coisa tão pesada, tão bruta. Porque é inerente a nossa, o desempenho da função de um servidor público.

Entrevistadora: E como você analisa a utilização dos recursos de comércios federais? Hoje, atualmente, a gente usa cerca de, por emenda, de 1 milhão e 500 até 3 milhões. É pouca coisa, mas você acha que é suficiente? A gente teria competência para utilizar mais?

Resposta: Temos, temos. Só que o que eu vejo é o receio por causa da falta de conhecimento nessa área financeira, governamental. O receio de assinar um documento, de levar para frente os projetos, até mesmo de confiar na avaliação de comissões da real necessidade, da efetividade, se aquele empenho está sendo voltado realmente para aquela política. A gente precisa também ter uma maneabilidade um pouquinho maior em determinados projetos federais, projetos do GDF. Eu entendo, porque a polícia militar hoje está em todas as frentes.

Eu acho que não existe nenhuma frente que a polícia não seja encaixada. Pode ser do que for. Às vezes até é mais voltado para a polícia civil, mas eles arrumam um jeito de colocar a polícia militar lá. E no final das contas, como é área de segurança, a gente acaba abraçando. Por mais que a gente tente, não seja função nossa, acaba sendo. Porque como a gente é o órgão que tem maior efetivo, está mais presente no cotidiano da população, aí acaba sendo sempre a escolha. Porque qualquer órgão que não tem efetivo, põe a polícia para executar convênio, e aí vai puxando quando vê que a gente já está envolvido em todas as áreas. Ou a corporação luta para realmente a gente ficar limitado ao que é previsto, tanto na Constituição quanto nas legislações que nos regem, para poder especificar realmente aonde a gente tem que atuar. Ou a gente vai ganhando espaço em todas as áreas e

aumentando o grau de responsabilidade e por sua vez as demandas. Porque quanto mais abre o leque de possibilidades para a corporação, maiores são as atribuições, maiores são os gastos e maior é o efetivo. Porque por mais que a gente queira, por mais que a gente seja mil e uma utilidades, melhor do que Bombril, todo mundo tem um limite. O ser humano tem limites. Então, isso também é um fator de adoecimento. O que inclusive é um efetivo que é difícil de você modificar. O Departamento de Logística e Finanças e todas as suas diretorias, é um local sensível para você ficar modificando. Quando eu fui para lá, eu fui obrigada. Lá eu adquiri muito conhecimento, muita experiência. Não abro mão nunca do conhecimento que eu adquiri lá. Mas é um local que eu não tenho vontade de retornar. Porque não sei se era por causa da época, das coisas que eu passei, das coisas que eu vivi. Provavelmente é. Só que assim, meu grau de adoecimento lá foi maior do que em qualquer outra unidade. Por mais que eu tivesse conhecimento, experiência, boa vontade, eu era muito cobrada, em vários aspectos, além da minha cobrança pessoal. Eu sempre gostei das coisas corretas. Prazo, efetivo, se estava todo mundo bem, se não estava. A rotatividade de efetivo é perigosa, assim como a de chefia. Seria interessante até se apontar a possibilidade de especialistas nessa área. Num quadro, nessa área de especialistas. Porque faz diferença. Apesar de ser o desempenho de uma função que é inerente à nossa profissão, precisa ter um perfil específico pra essa área. Porque não é pra qualquer pessoa que dá conta não.

Entrevistadora: E como você avalia a execução dos convênios federais na sua época? Como os executores eram? Tinham capacidade ou não tinham? Tinham conhecimento ou não tinham conhecimento?

Resposta: Não tinham conhecimento. Tinham alguns que tinham conhecimento da importância, mas não davam o devido valor. Porque era meio que assim, a percepção que eu tinha. Quantas vezes eu tive que ir até o oficial, na sala dele, na unidade dele, cobrar relatório e execução de contratos. Pelos de aquisição, no caso dos continuados e prestações de serviço, eu acabei indo pra seção de contrato dessa forma. Eu era executora de serviço continuado de copeiragem. Era só quem servia café, mais nada. O garçonzinho lá que atendia o comandante geral. Era esse. E aí, o que aconteceu comigo? Eu li o contrato, li as obrigações da instituição contratada, da corporação e vi que não tava chegando nada. Passou dois meses, nada de material pros funcionários, nada de equipamento de proteção que eles tinham que usar, o carrinho da limpeza, a bandeja, tudo. Eu olhei tudo. E assim, apesar de ninguém ter me instruído nesse aspecto, quando eu assumi esse contrato, eu tava até na Secretaria Geral, quando eu assumi esse contrato. Na época existia a Secretaria Geral específica só pra isso. E aí,

eu cheguei lá novinha, abracei esse contrato, fui conhecer o pessoal. Inclusive, eu visitei as unidades, que foi onde eu conheci o, então, Major Z. Ele tava no antigo CPRL. E aí, ele falou assim... Eu chamei a atenção dele porque eu tinha ido olhar os funcionários da copeiragem. Já tinha anos que ele trabalhava lá, já tinha anos que ele era executor setorial e nunca ninguém tinha ido lá. E assim que eu assumi, eu fui. Passei em todos os CPRLs visitando o pessoal. Então, isso deu um plus nele. Tanto que quando ele foi pro DLF, que ele soube que eu estava trabalhando lá, ele foi lá falar comigo. Você não lembra de mim, né? Mas, eu lembro que você foi lá acompanhar o pessoal da copeiragem. E ninguém nunca tinha ido. Eu já tinha anos com a execução do contrato e ninguém nunca tinha ido. Você foi ver como estava o funcionário, se tinha os equipamentos. Eu acompanhei a execução do contrato. Quando eu estava, porque ele foi lá pra assumir a chefia da seção de contratos. E convênio, né? Então, ele já ficou assim, mais tranquilo. Porque eu estava lá. E ele é detalhista. Ele é uma pessoa que lê aqui uma portaria e pronto. Ele mostra na mente dele. Só uma vez. Aí, você pode enxergar. Coronel, qual é a portaria? Aí, ele fala, repete os artigos. É um dom que ele tem, só que ele era detalhista e tal. Então, ele sabia que, como eu era cuidadosa nesses aspectos, ele falava assim, pô vou te colocar nisso aqui, por isso, por isso, por isso. Às vezes, ele queria que eu fizesse mais alguma coisa, eu não faço mais, não. Não faço mais, não. Tá, então, executores de convênio não tinham conhecimento? Não, não tinha. Da importância e do retorno que eles precisavam de ter. Porque envolvia o trabalho da corporação, né? E efetivos. Na época, a gente fazia escolta pro Banco Central. Incineração de... Era o batalhão de operações especiais ou choque que fazia a escolta das cédulas, né? Que eram incineradas. Tinha do Detran e do DER. Eram os mais difíceis. Não sei quantas vezes eu fui atrás do executor de contrato. Era mais antigo que eu, bem mais antigo que eu. Eu tinha que ir na unidade onde ele era até... Numa época, ele era subcomandante, depois ele virou comandante, eu tinha que ir atrás dele pra cobrar, porque ele não entregava. Quantos bilhetinhos eu deixei na mesa dele? Quantas? Quantas vezes?

Entrevistadora: E você participou de algum curso institucional sobre convênios específicos? SICONV... Na época, sei lá, Plataforma Mais Brasil em 2018?

Resposta: De convênios especificamente, não. Eu... Eu fui mais pra execução de contratos, de aquisições mesmo. De termos de referência, de projeto básico, esses aí a gente fez. Que era um que... Esqueci o nome do rapaz que tava. A chefia era dentro da sala onde eu ficava, com a seção de contratos. Só que a salinha dos convênios era mais perto do diretor da DALF. Era uma salinha separada, e eram poucos, eram...

Detran, DER, o do Bacen... Entrevistadora: Ah, você foi chefe da seção de convênios então? Não tô pensando aqui. Resposta: Não, eu não fui chefe da seção de convênios. Eu participei, que enquanto eu tava na seção de contratos, eu prestava o apoio lá. Porque o Coronel Z, enquanto ele esteve lá, ele sempre cuidou de convênios. Ele foi o principal chefe de convênios da época que eu tava lá, até... 2021, que eu acho que foi quando ele foi pra reserva. Que ele ficou como... um pouquinho como o DALF.

Entrevista 3 – Realizada em 16 de Agosto de 2024, às 09h59

Entrevistadora: Como era o processo de captação de recursos para conventos federais?

Resposta: Você quer saber o processo do início ao fim? Naquela época da captação. Todo o processo. Vamos lá. De que período você quer que eu comece a falar? De 2018 até 2022 né?! Perfeito. Vamos lá. Como é que funciona esse projeto de captação de recursos para convênios federais? Todos os convênios que a corporação tem, eles são convênios que decorrem de emendas parlamentares. Então o primeiro passo é a gente conseguir que o parlamentar patrocine alguma demanda da corporação. Se a gente já conseguiu isso, que a gente, PMDF, tenha uma demanda e a gente entrega para o parlamentar e o parlamentar patrocina essa demanda, em termos de verba federal, a gente conseguiu isso pouquíssimas vezes. De 2018 para frente. Uma, duas vezes. E conseguimos nesse período 15 emendas, 20 emendas. Ou seja, o que eu quero concluir com isso? Normalmente o parlamentar, ele entrega uma emenda, mas ele não está preocupado se a polícia quer essa emenda, quer o projeto. Ele fala assim, eu quero uma emenda para... Agora a gente está com a emenda lá. Provid. Do Provid. A PM não pediu isso. A PM não falou assim, eu quero a emenda do Provid. A PM chegou, a PM falou, pô, eu queria emenda, eu queria emenda, aqui os projetos e tal. E aí o parlamentar, olha, não, eu queria fomentar o Provid, eu sou uma mulher, eu gosto dessa política pública de prestação de serviços de segurança para as mulheres, eu queria fomentar isso e está aqui 4 milhões para fomentar esse tipo de política pública. E aí entregou o recurso e agora a corporação tem que se adequar com essa realidade, que esses 4 milhões, ela tem que providenciar a utilização desse recurso. E tem que criar os projetos e criar toda a documentação necessária para tornar isso daí correto, de acordo com toda a legislação que existe para a gente. Já era desse jeito. A ideia do parlamentar? É, o parlamentar entregava o recurso para a gente e a gente tinha que se virar para realizar aquela vontade do parlamentar. Então o exemplo acho que é de 2018, se não me engano, que foi o senador Izalci que

entregou o drone. Emenda parlamentar para drone, não sei se foi 1 milhão, 250 mil. 250 mil para drone. E a gente olhou e falou, mas a PM não quer drone. Aí chegou, entreguei..., a gente recebeu essa notícia e conversamos com a cúpula da minha seção, recebeu essa notícia, conversou com a cúpula da PM e falou assim, a PM não queria drone, agora queremos. Providencie aí toda a documentação necessária para a gente adquirir o drone, mostrando que é vantajoso para o policiamento, mostrando... Isso não era uma vontade da corporação, algo que a gente parou, acertou, estudou e verificou a necessidade. Foi algo que surgiu, essa oportunidade de adquirir drone e a gente se adequou, a gente PMDF se adequou a essa realidade, enfim, as emendas são impositivas, e a gente entendendo essa impositividade, às vezes existe um custo político de se falar não também, é complexo esse processo, não é um processo simples. Você entenda que eu não estou de nenhuma forma falando que alguém está certo, que alguém está errado nessa situação. Não existe coisa simples. Se fosse simples, todo mundo teria tirado 10. Todo mundo teria acertado tudo e nunca teria dado drone. Não é questão de falar não para uma emenda do parlamentar que apoia a corporação, que é um parlamentar do GDF, apoia as necessidades do GDF, e aí falar não para ele, ele vai falar, mas a polícia não quer me ajudar, também não vou ajudar mais a polícia. Enfim, pode gerar todo um problema, uma celeuma institucional, uma celeuma de relação. Então, as coisas são complexas, essas relações entre órgãos são bem complexas, a relação com parlamentar são complexas, e a gente tem que pensar bem nisso. Então, respondendo a pergunta, como é que funciona? Então, ele vem por meio de uma emenda, essa emenda é processada dentro de um sistema de repasse federal, essa emenda entra no orçamento do Ministério da Justiça, e aí ela é processada por meio do sistema de repasse de recursos federais. Nesse sistema, a PMDF vai inserir o projeto, e esse projeto tem que ser aprovado pelo Ministério da Justiça. Aprovando esse projeto, o Ministério da Justiça entendendo que existe um projeto robusto, que pode ser patrocinado, porque o Ministério da Justiça se envolve em termos de responsabilidade. A emenda do parlamentar, o parlamentar vai lá e destina o recurso, mas só que ele coloca para o Ministério da Justiça a execução. Então, o Ministério da Justiça é responsável por aquele recurso. Então, o Ministério da Justiça não simplesmente cumpre a vontade do parlamentar, ele verifica se o órgão, no caso da PMDF, verifica se a PMDF tem projetos, se aquilo ali é realmente importante, ela faz várias análises para justificar, para provar se ela vai liberar aquele recurso ou não. Ela autorizando, e aí ela celebra um convênio com a corporação, que são esses convênios que a gente está analisando. Então, os convênios da corporação, com o governo federal, com o Ministério da Justiça, eles foram pré-analisados, eles foram

debatidos anteriormente, depois que virou um convênio. Esse é o processo, não é? Qual era a pergunta? Entrevistadora: O processo de captação de recurso para convênio, como era. Resposta: Perfeito, então é esse. Aí vira um convênio, e aí, depois de assinados os convênios, vai para a fase de execução dos convênios para o que for acordado nessa fase pré-convênio.

Entrevistadora: E nessa época, de 2018 até 2022, você já trabalhava aqui no EM-6 já? E sua participação nos convênios nessa época, como é que era? Convênio federal. 2018?

Resposta: Sim, trabalhava. Acho que 2018 já era a... já estava com o DLF, a execução dos convênios. É 2020, que foi quando eu cheguei lá. Não, 2020 foi a tratativa pré-convênio. Proposição. Isso, as tratativas pré-convênio foi para o DLF em 2020. As tratativas de execução, eu posso estar errando essas datas, mas a Entrevistada 1, ela trabalhava com a execução dos convênios. Sim. E aí, a parte de aprovação da proposta, estava no estado maior.

Entrevistadora: Tá, e como é que era isso? Tinha alguma relação com o DLF? Como é que é essa disposição do orçamento, no caso, da sua participação, nesse contexto, nesse início da proposição, naquela época?

Resposta: Na proposição? É. Ah, sim. Na proposição era isso. A gente descobria que existia emenda, que analisava, todo ano a gente faz isso ainda e avisa lá para o DLF. A gente, aprovada a LOA, a gente faz uma análise da LOA e verifica se há emendas direcionadas à PMDF. E hoje, se a gente descobre que tem emendas, a gente faz um processo e encaminha para o DLF. Antigamente, a gente pegava, se houvesse a fazer análise, se houvesse emenda destinada a PMDF, a gente começava as tratativas para gerar um projeto para poder cadastrar uma proposta no sistema. A minha seção fazia isso. E aí, no decorrer do ano, mais perto do final do ano, essa proposta era aprovada pelo Ministério da Justiça, enfim, pelos ministérios, teve uma proposta... Teve a proposta do INEP, da Secretaria Nacional de Anti-Drogas, teve o Ministério da Justiça. Essa proposta era aprovada e a gente firmava um convênio entre o GDF e a União, entre o Ministério e a PMDF. Mas aí os convênios, eles eram processados lá no DLF, eu acho que a partir de 2018 já era, porque o Estado Maior não consegue processar esses convênios. A gente, não eu, mas a minha seção tentou, inclusive, executar os convênios, só que quase foi preso. Minha seção quase foi saiu presa lá, porque a gente queria emitir nota de empenho, quase foi preso de verdade. Queria emitir nota de empenho porque, ao ver de

algumas pessoas lá, no entendimento de algumas pessoas, o DLF era muito sobrecarregado com outras questões e ele não conseguia dar vazão a essas questões do convênio. Então, a gente queria executar, e aí quando a gente começou a tentar executar, a resolver essas coisas, as pessoas envolvidas ali, as autoridades envolvidas, descobriram que estava muito estranho, uma seção que não era de ordenador de despesa, estar querendo ter senha de ordenador de despesa, fazer as execuções, as movimentações bancárias. E aí começaram a achar muito estranho, e aí começaram a apertar a gente, não, não, pera, pera, não vamos fazer mais nada. Aí mandamos tudo para o DLF. E aí onde criou, eu não sei qual foi a data disso, onde que criou essa atribuição para a seção de convênios, e aí colocou a Entrevistada 1 lá e fomentou a seção de convênios, que era bem pequena, tinha um policial ou dois policiais, aumentou lá para um grupo de pessoas para coordenar esses convênios. Antes era pequena, falavam um policial, tinha dois, hoje, hoje tinha cinco, seis, sete lá, lá dentro lá. Mas aí vai indo embora, né? Aí é difícil, tudo é muito...

Entrevistadora: Mas assim, o que eu queria saber, nessa questão, como você do orçamento, como é que era esse trâmite com o GDF? Apesar da emenda ser federal, como é que é o trâmite da informação? Ah, a gente precisa de tanto, de grana, para um convênio tal. Tem esse negócio, quando você recebe a emenda, ou está prevista na LOA, né? Na LDO. Aí tem as emendas, beleza. Aí tem a emenda lá de 4 milhões, por exemplo, da Damares. Aí você faz esse comunicado lá para o GDF ou é só depois que cadastra aqui?

Resposta: O GDF, ele faz o mesmo... As coisas foram evoluindo, né? E hoje eu não sei, não vou conseguir precisar assim, em que momento que foi, em 2018, 2019, 2017, 2020, não vou conseguir precisar. Mas hoje sim, e já faz um certo tempo, o GDF faz o mesmo trabalho que eu faço, né? É pedir olhar a LOA e verificar as emendas que estão destinadas ao GDF. Antigamente não fazia isso, mas hoje o GDF, ele vai lá, coloca as relações, todas as emendas que foram destinadas ao GDF. E aí manda um ofício para a gente, eu quero que os órgãos que receberam emendas providenciem as documentações necessárias e façam tudo para que seja cumprido, que seja captado esse recurso para o GDF. O GDF, ele sempre teve interesse em emendas parlamentares. Porque uma emenda parlamentar é um recurso que ele vem da União e vai para o GDF. Então, todo recurso que entra para o GDF é vantajoso para o GDF. Independente do de como isso está entrando, para que isso está entrando, para o GDF é um saldo positivo, é algo a mais que ele vai poder ter, de repente, desonera alguma coisa, gera uma economia em alguma área do GDF. Olha, a gente conseguiu uma emenda, vou falar uma besteira, para comprar munições para a PMDF. A gente ia gastar

10 milhões para comprar, só que não vamos mais gastar, quem vai patrocinar isso, quem vai arcar com esse custo vai ser a União. Por meio da emenda, por meio dessa transferência de recurso. Então, o GDF, ele gosta muito, ele vê com muito bons olhos essas questões, então ele sempre teve essa preocupação, esse cuidado com as emendas. Olha, a gente recebeu uma emenda, a gente precisa de colocar contrapartida. A gente vai ajudar vocês, a gente vai dar um jeito nisso daí... Até hoje, a gente nunca teve uma dificuldade de conseguir uma contrapartida. Até hoje, a gente recebeu 10 milhões. A contrapartida vai ser 100 mil. E aí o GDF consegue? A gente vai dar um jeito. E aí vê se consegue tirar do nosso orçamento, se eles arrumam para lá. Eles dão um jeito e respondem isso para a gente, respondem de forma positiva. Nunca tivemos entraves assim do GDF falar não, a gente não vai entregar essa contrapartida, isso aqui não é possível. Para vocês celebrarem, vocês não planejaram, não avisaram a gente. Eles conseguem. É um momento para aumentar o recurso, um recurso extra que está complementando o orçamento do ente. E o GDF consegue ver isso. Ele vê isso com os bons olhos.

Entrevistadora: E nesse período de 2018 a 2022, como é que você analisa a utilização desses convênios federais? Eles foram encaminhados para a gente e a sua maioria foi utilizada naquela época? Tem 10 emendas, não é o caso, 8 emendas. Todas as 8 emendas foram cadastradas e foram executadas. O problema é na execução ou no depois?

Resposta: Então, em relação a isso, como é que eu vejo isso? Teve uma execução baixíssima. Poucas emendas conseguiram ser executadas por inúmeros motivos. Começa com o motivo do próprio parlamentar indicar o objeto dessa emenda sem um projeto da corporação, um projeto institucional. Ele indica o objeto de gasto, mas ele não indicou porque a corporação pediu. Ele indicou por uma questão... Enfim, não por um documento próprio da corporação, por outras questões que eu não sei quais que fomentaram o parlamentar a indicar isso. Que fez o parlamentar indicar essa emenda de Provid, de qualquer coisa. Então isso já chega uma necessidade que a gente não tinha. Esse é o primeiro ponto. O segundo ponto é que às vezes a própria corporação não estava com projetos... Às vezes é comprar de viatura. Viatura a PM não sabe fazer. Mas a gente chega àquele projeto, só que a PM não estava preparada para comprar viatura naquele ano. A gente comprou muitas viaturas no ano passado, então esse ano a gente não vai comprar. E aí a gente tem que iniciar um projeto de viatura para comprar só 10 viaturas. E aí são processos complexos, são processos que por mais que a gente tenha a experiência para isso, são processos complexos. Precisa de muitos detalhes, de pegar informações com iniciativas privadas. Então

a gente não está preparado para aquilo e a gente tem que parar tudo que a gente está fazendo. A gente se planejou para comprar outras coisas e a gente tem que fazer a execução de outras coisas, que é executar o orçamento próprio e mais esse projeto agora que surgiu isso daí. Então às vezes o projeto já sai meio... Ele não estava dentro do planejamento da corporação, então o projeto a gente consegue fazer, mas ele sai meio arrastado. Ele não sai de forma natural, ele sai de uma forma forçosa. Bom, conseguimos a aprovação e recebemos o... Firmamos o convênio. A PMDF... Nessa época de 2018 a gente não... A nossa maturidade para a execução de convênio era muito baixa. Poucas pessoas sabiam mexer... Poucas pessoas para falar uma ou duas sabiam mexer num sistema que é o sistema para a execução dos convênios. Poucas pessoas sabiam mexer. Então a gente recebia esse recurso e não tinha essa maturidade para executar o sistema. A emenda vem para comprar um helicóptero. Aí a gente tem que envolver o BaVOP, o Batalhão de aviação. Ah, recebemos uma emenda para comprar drone. Aí tem que envolver a tecnologia tem que envolver a Diretora de Tecnologia - DITEL. Então e aí falava assim aí o DLF falava eu não sei mexer no sistema. Eu não sei como é que funcionam esses convênios. Entregava para a DITEL que também não sabia. E aí ficava dois sem saber com a responsabilidade da execução. E a emenda... A gente não tinha essa execução e a gente começou a perceber isso e começamos a investir em cursos. Eu fiz vários documentos pedindo para que a gente fizesse curso nessa área e aí consegui ganhar essa guerra de vocês lá conseguirem fazer curso lá. Fizeram um monte de curso nessa área. Isso daí foi muita briga minha. Você conseguiu fazer esse curso diante de muita briga minha porque eu sei da necessidade. Eu participei lá da elaboração no sentido de cadastro da proposta e da tentativa de execução do convênio. Eu vi a complexidade que era isso e depois a gente passou a execução do convênio para o DLF e eu vi a dificuldade que o DLF enfrentava nisso. Porque não adianta falar assim agora você vai fazer isso e resolve. Beleza, tem alguém responsável, mas não tem como ser resolvido. Não tem quem que vai resolver isso. E aí foi isso. Qual o grande problema, a estrutura da corporação não estava preparada porque a execução do convênio ela tem que ter toda a estrutura preparada. E isso é o meu ver... até uma questão um pouco como eu não participo da execução, é o que eu consigo entender hoje. E eu posso estar errado. Tem que ter lá no sistema de transferência da união, tem o usuário que ele é o ordenador de despesas. Então o ordenador de despesas tem que estar preparado pra mexer no sistema. Tem usuário que é gestor financeiro. O gestor financeiro tem que estar preparado. Tem os executor do contrato. Esse executor do contrato tem que estar sabendo operar o sistema perfeitamente. E a gente não tinha que ensinar... tem a licitação lá dentro, tem que colocar o documento

da licitação. De repente a seção de licitação tem que estar sabendo mexer no sistema pra poder colocar os documentos lá. Então a corporação não tinha como ensinar essas autoridades a inserir esses documentos no sistema. Não tinha quem fizesse isso, porque ninguém conhecia direito o sistema. E a gente demorou pra conseguir executar de verdade o primeiro projeto, de conseguir receber, de passar por todas as fases, firmar o convênio, fazer a licitação e receber o objeto, esse objeto ser pago por recurso do convênio, com essa transferência. Eu acho que isso aconteceu pouquíssimas vezes e demoramos. Foi algo simples de ser feito. Foi algo que a gente foi construindo e com a capacitação da seção de convênio, isso daí foi se tornando possível.

Entrevistadora: Você chegou a fazer algum curso institucional sobre os convênios federais? Pode ser de emendas ou o próprio Transferegov? Tudo aprendeu na “tora”? Na cara e na coragem. Mas chegou a fazer algum à distância? Tipo ENAP, EGOV?

Resposta: Esses cursos da ENAP e da EGOV em nada são a mesma coisa. O curso da ENAP e esse curso da EGOV é pouco. Na EGOV eu fiz um cursinho lá. Fiz os cursos da ENAP e tudo e é por isso que eu posso falar. Quando eu fiz, eu posso falar que eles não servem pra nada. Eles não servem pra nada. Eu fiz um da EGOV lá que é quase também a mesma coisa nesse sentido de não servir pra muita coisa, mas ainda já tinha um... assim, já consegui pelo menos explicar alguma coisinha. Esse curso da ENAP lá, ele é ele é... Esse curso online da ENAP ele é uma questão formal ali. Ele é uma questão formal, porque ele não serve pra nada. Pode ler aquilo lá umas cinquenta vezes, entregar pro cara e falar você só vai ler isso aqui. Você vai ler do primeiro a última apostila. Depois que terminou, você volta pra primeira e lê de novo. Terminou, lê de novo. Deixa ele fazer um ano disso daí e quando eu falar assim agora mexe no sistema, ele não sabe fazer nada.

Entrevistadora: Desses cursos que você relatou antes então, você não chegou a fazer nenhum. Já estava tudo lá no DLF, você não chegou a fazer nenhum curso fora, de convênios?

Resposta: O da ENAP eu fiz, né? Porque é gratuito, vc se inscreve na internet. É, eu aprendi esse ano. Ah, beleza. Eu aprendi na cara e na coragem. Aprendi nas necessidades. Entregaram isso daí no meu colo e aí eu fui fazendo, fui mexendo, fui perguntando. E nem sei mexer também. Enfim, fui fazendo. Enfim, fui aprendendo. Não é um sistema intuitivo, não é um sistema fácil de mexer, não é um sistema... Precisa de muito conhecimento pretérito. Precisa de uma bagagem. Precisa de muito conhecimento pra chegar lá no... Pra chegar no sistema, assim. Entender o que é licitação, quais são o que é o edital, quais são os processos pré-licitatórios, o que é o termo de referência, o que é a ETP,

Estudo Técnico Preliminar...Já precisa ter todo esse conhecimento pra começar a olhar o sistema e falar assim Ah, ele tá pedindo isso. Ah, ele tá pedindo um plano de trabalho. Ah, agora entendi. E tem lá a natureza de despesa aí, não, o que é a natureza de despesa? Enfim, não é algo muito intuitivo. Lógico, uma pessoa com muita experiência nessa área, conseguiria olhar o sistema e resolver muita coisa e avançar bastante. Mas uma pessoa sem experiência, como eu cheguei, eu demorei muito, demorei anos pra chegar e falar assim, a gente resolveu, eu cheguei em 2016. 2015 eu ainda tava mexendo um pouquinho com isso. Cheguei em novembro de 2015, em 2015 ainda trabalhei um pouquinho com isso, mas aí em 2016 eu trabalhei muito com isso e fui apanhando, só olhando, não entendendo nada, perguntando e vendo. E aí em 2016 a gente fez, entregou um negócio horroroso lá. Aí em 2017 um pouquinho melhor, 2018 já tava mais com mais experiência, com mais erros, muito erro. Ah, vocês não sabem fazer isso, vocês tem que entender o que é isso, o que é contrapartida, o que é isso, vocês não sabem, a gente não vai explicar não. E o mundo não espera a gente aprender nada não, o mundo tem que dar resultado hoje, não é amanhã não, é hoje, eu quero que você resolva hoje. E ninguém tem paciência pra esperar, tá todo mundo muito ocupado em todos os lugares, então ninguém parou pra ensinar. Lógico que sempre tem aquele minutinho lá de você ligar lá e a pessoa atender. Não, então vocês não sabem fazer isso, não tem como a gente ensinar. Não, mas espera aí, eu preciso só disso aqui. Aí a pessoa explicou um negocinho e pronto, e alguma coisa eu já peguei. E vai fazendo esses pequenos avanços e em um ano já sabe de bastante coisas. E foi essa a minha experiência. E eu demorei muito, eu demorei muito. Então, é por isso que eu brigava tanto pra que a seção de convênios lá do DLF fizesse vários cursos nessa área. Primeiro pra ser a fonte da seção de convênios, conseguir ensinar o ordenador de despesas, conseguir ensinar todo mundo, a SRI, o Estado-Maior, ter uma fonte de conhecimento lá pra gente ter uma fonte de pesquisa. A corporação ter uma fonte de poder tirar alguma dúvida em relação ao sistema. Olha, e agora? A gente precisa fazer a licitação. Como é que eu ponho esse documento aqui? E a gente não tem pra quem perguntar isso. E aí, fazendo vários cursos nessa área, a gente tem aqui uns 5, 6 pessoas que fizeram todos esses cursos aí. Eu acho que o cara, se não souber, às vezes sabe onde pesquisar, sabe? Ajudar a corporação nesse sentido. E agora a nossa meta é executar uma obra lá. É o sonho da PM, é executar uma obra lá dentro daquele sistema, com esse recurso federal.

Entrevista 4 – Realizada em 13 de Agosto de 2024, às 09h59 (via whatsapp)

Bom, primeira pergunta, como era o processo de captação dos recursos para os convênios federais? Bom, como foi colocado o período de 2018 a 2022, esse período eu era gestor financeiro, né? Na verdade, quando... e um período, sim, já como diretor em exercício da parte de logística e finanças. E ali já no período de 2021, já era diretor em exercício e depois permaneci um período ainda como diretor, aí já era diretor. Mas vamos lá. A pergunta, ela é interessante. O processo de captação, na verdade, eu sempre senti um processo muito amador. Na verdade, já não chegava, não era... o que não chegava aqui na execução, aqui na parte da diretoria, né, aqui no departamento também, que a gente, nós percebíamos, não era que havia um planejamento de despesas para se buscar algo, uma fonte de financiamento. O que nós percebíamos, na verdade, é que havia uma oferta ao comando, ao comando-geral, de algo, de algum recurso e aí, sim, a corporação, ela buscava o que ela poderia fazer e muitas vezes ela já fechava, esse era o grande problema, sem consultar o departamento ou a diretoria, isso era uma percepção, posso estar equivocado, mas por quê? Porque já chegava pra nós, às vezes, algo que era quase inexequível, era muito difícil, ou nós tínhamos que fazer a adequação dos projetos, né. Eu falo isso que já na situação de diretor em exercício e mesmo diretor, nós percebíamos essa dificuldade de ter que readequar, adequar os procedimentos, os processos todos, para poder prever, nos artefatos iniciais, os convênios federais, as emendas, oriundos de emendas parlamentares. Então, o processo é um processo que não existia um planejamento prévio, e aí, sim, se correr atrás de algo que desejava-se fazer, né, mas não, o que a gente percebia que a entrada já via comando de algum tipo de contato, ou mesmo de alguma unidade que tinha um contato, e então se captava esse recurso, e que quando chegava pra nós, aí, sim, a gente ia correr pra adequar como ia se gastar aquilo, e isso trouxe já muitos prejuízos, né, inclusive pra execução de convênios, que não acabaram não se adquirindo o objeto que se desejava, ou que se foi possível, ou que se desejava adquirir, certinho? Então, essa é a primeira resposta.

A segunda pergunta aqui, como foi a sua participação no processo de gestão de convênios federais? Tanto na proposição, celebração, execução e prestação de contas. Nesse período de 2018 a 2022, eu posso dizer que, na verdade, a participação ficou muito próxima como gestor financeiro. Nós não fazíamos a proposição aqui, mesmo como diretor. Poucas vezes a gente... nós tentamos, de alguma forma aqui dentro da diretoria, concentrar, já que muitas vinham, via Estado-Maior, mas em uma proximidade com o Estado-Maior, tentando que as proposições saíssem daqui para que se celebrasse, saindo dentro daquilo que nós tínhamos de uma estratégia de logística. Mesmo sendo gestor

financeiro, mesmo como diretor de apoio logístico e finanças. Algo que casasse a nossa necessidade. Mas a gente não conseguiu ter essa influência muito forte naquele momento. Nem como gestor financeiro, nem como diretor de apoio logístico. Continuou essa proposição muito ligada ao ordenador de despesas nesse período e ali no Estado-Maior. Então, nossa participação foi muito pequena. Na prestação de contas e na execução, sim, tinha uma parte financeira. Então ali havia, tanto da parte de emitir empenho, como da parte da prestação de contas, havia uma participação, sim, com certeza. Mas como aqueles que estão na execução da despesa, como gestor financeiro. Então, a nossa participação nessa época foi como gestor financeiro, no período principalmente de 2018, 2019, início de 2020. Depois ficou afastada porque entrei já como uma condição de ordenador de despesas substituto. E como diretor de apoio logístico em exercício. Isso em 2021 e em 2022, já como diretor de apoio logístico. Então, em 2018, 2019 e 2020, eu ainda atuava como gestor financeiro. E minha participação basicamente era nessa parte da execução orçamentária.

Bom, relatar como analisa a utilização dos recursos de convênios federais? Bom, como nós estamos falando de um período, eu vou falar primeiro como, naquele período que está ali de 2018 a 2022, a utilização, eu volto a dizer, ela era eivada de muitos problemas, já que já começavam no levantamento do recurso, sem se, a minha percepção, tanto como gestor financeiro, como ordenador de despesas substituto, ou seja, diretor de apoio logístico e finanças, era que não tinha-se um planejamento claro de quem corria atrás, quem corria atrás não tinha um planejamento do porquê que estava conseguindo aquilo, ou melhor, para que estava conseguindo. A impressão que trazia era de que, eu consegui o recurso, aí se vira aí, o que vocês têm para fazer? Era mais ou menos isso. Então, isso é muito, dá uma ideia, a impressão, a análise da utilização, para mim era algo muito precário, era algo, a utilização era falha, a utilização, apesar da importância do recurso, vindo da emenda, entrando via convênio, era algo que não era se dado a devida atenção casada com a necessidade logística.

Então, se tornava, se tornou, naquele período, era algo que, às vezes, era até um estorvo para a execução, era algo que deveria ser bom e se tornava um estorvo, porque ele já vinha eivado de vícios e dentro de algo que, às vezes, nós não conseguiríamos executar. Então, a minha análise dessa utilização era uma utilização mal-feita, era uma utilização eivada de erros, ela era subutilizada, talvez seja a melhor palavra a ser empregada, seja a subutilização, quando você não sabe realmente o que você quer empregar e você emprega em algo que não vai dar

realmente o resultado desejado, e não era bem casado com a necessidade logística, nem sempre era bem casado com aquilo que realmente poderia ser a melhor necessidade, atender a necessidade logística. Não sei se eu fui claro, se eu consegui me expressar nesse sentido.

Como eu avalio a execução dos convênios federais na PMDF? Bom, eu volto no período, as coisas, graças à Deus, estão mudando. A gente vai se qualificando e tudo, mas... Eu avalio a execução no período de 2018 a 2022, e isso foi mudando um pouco já no final de 2022, graças aos novos profissionais que nós recebemos, a intensidade do trabalho, tudo isso. Que já começou, na verdade, não em 2022, começou um pouco antes. Com a seção voltando a ter um ritmo, o interesse de se especializar, de fazer, de crescer e tudo. Mas eu avalio a execução dos convênios federais dentro da PMDF como falha. Como naquela época, principalmente, era muito falha. Não existia um planejamento. Então era uma execução pífia. Poderíamos ter muito mais, desde que a gente tivesse um planejamento, tivesse uma rotina, tivéssemos um plano prévio de captação, de correr, saber do que eu preciso para gastar, do que eu quero gastar e o que eu quero gastar. Está de acordo com o meu planejamento logístico? Então agora eu vou correr atrás de uma autoridade parlamentar que vai conseguir a emenda e vai transformar isso em convênio federal. Então era a execução. Isso, então, tendo esse erro já na origem, na própria captação, sem ter clareza do que eu quero e se melhor... Eu poderia até saber, eu quer dizer, quem correu atrás podia até ter uma intenção de querer uma emenda, por exemplo, uma emenda para um quartel, mas eu tinha algum projeto? Pelo menos que eu pudesse depois adequar para aquele quartel? Eu tinha capacidade técnica para isso? Então, assim, acabava fazendo com que a execução desses convênios dentro da corporação, ela fosse uma execução que eu avalio como uma execução péssima. Naquele período de 2018, 2019. Começou a melhorar a partir de 2020, 2021, teve uma melhoria substancial, somente advinda de uma postura mesmo de gestão que foi dada pelos novos gestores, tanto diretor como ordenador. Passou a ter uma postura em relação ao Estado-Maior, de concentra aqui... me pergunta o que eu tenho para fazer primeiro... e vamos começar a correr juntos, mas das coisas que eu posso fazer, daquilo que eu posso desenvolver, adequar, que eu posso acompanhar, e também da própria qualificação dos profissionais que foram sendo recebidos e que abraçaram, vestiram a camisa mesmo de convênio. Que quiseram entender como é que funciona a emenda parlamentar, quiseram entender como é que essa captação, a execução, todo o processo, que não é simples, mas também não é algo mais complexo do mundo, mas

exige atenção. Então eu avalio para esse período como uma execução péssima. Na minha concepção. Ah, mas ao mesmo tempo... Mas o senhor fazia de alguma forma parte disso? Sim, eu era gestor financeiro, mas eu não captava isso. Eu não captava emendas parlamentares. Ah, o senhor foi diretor de apoio logístico. Bom, eu fui em dado momento em exercício, mas já estava em uma nova visão, e aí sim, nesse momento, final de 2020, 2021, 2022, já existia uma nova postura. E aí eu posso dizer que ela saiu de uma situação de nenhum planejamento, de algo realmente péssimo, para começar a dar os primeiros passos em busca de algo regular. E algo regular, para que um dia se tornasse bom. Mas ela começou os passos para que se tivesse algo regular. Eu não sei se eu respondi também.

Bom, e vem o que eu acho que é muito importante mesmo, essa pergunta é muito interessante, que participou de algum curso institucional sobre convênios federais, quais e quantos? Aí eu vou dizer algo que é muito interessante, ou muito decepcionante. Eu fiz curso sobre convênios federais, eu fiz um curso, fiz um curso sobre convênios federais sim, mas já não lembro exatamente quando, me perdoem a memória, eu sei que foi já nesse período em que eu era já diretor de apoio logístico, já efetivo, então salvo engano já era em 2021, ou 2022, acho que 2022, salvo engano, ou seja, foi quando efetivamente, como diretor mesmo nomeado, eu me vi na necessidade de ter um conhecimento mais profundo, não aquele conhecimento empírico, porque o conhecimento que eu tinha, o conhecimento empírico de quem acompanhava, lia os processos, buscava entender o que era um convênio, os ajustes e etc. Tinha uma proximidade ali na execução orçamentária, isso me fazia ter que buscar conhecimento para entender como se fazer, para ter uma boa execução daqueles convênios que estavam sendo buscados, principalmente os fora, que são os convênios federais.

Como eles entravam, que é por meio de emenda parlamentar, quer dizer, alimentados com recurso de emenda parlamentar e depois se transformando em convênios federais. Essa busca de conhecimento, essa parte empírica, ela foi a base principal. É triste porque ela foi a minha principal base, ela foi o dia a dia, com muita conversa, com o pessoal que trabalhava, a gente para entender a dificuldade, para sugerir ao ordenador de despesas, ao chefe do departamento, as mudanças que deveriam acontecer, da forma de captação, desde que tinha que estar casada as nossas necessidades logísticas, para que a gente pudesse adequar.

Então, assim, esse conhecimento todo, ele me veio e isso me deu uma boa base, mesmo com algumas falhas que foram depois, uma boa parcela foram tiradas, que o curso era mais voltado para realmente operar o sistema, mas também tinha que entender o Transferegov, essas questões, tinha que entender um pouco da legislação, e isso foi bom para tirar algumas dúvidas também. O curso que eu fiz, realmente eu não lembro, eu lembro que não foi um curso muito demorado, foi uma semana, foi na ABOP, com alguns outros colegas que estavam formando, dando uma nova roupagem para a seção de convênios, uma equipe muito nobre que estava ali dedicada realmente a fazer uma nova gestão de convênios, principalmente de emendas federais, entender o sistema, entender o procedimento, então foi isso, eu não lembro, não tenho certeza se isso foi em 2021, se isso foi em 2020, eu não tenho certeza do período. Mas o curso que eu tenho regular, curso pequeno, curso rápido, foi esse, e outros que eu fiz, só que foram online, e eu já tinha feito anteriormente, para entender mesmo, o da ENAP nesses cursos online, para entender o que era o Transferegov na época, ou na verdade o nome era anterior, não era Transferegov, esqueci o nome anterior, para entender como é que era, por quê? Porque como gestor financeiro eu nunca entendi essa questão de não conseguir entender as outras áreas, eu tenho que entender todas as áreas, e mesmo como diretor, e aí eu fiquei mais cobrado ainda, eu tinha que entender, como gestor, como ordenador substituto, como diretor.

Mas o curso formal, com diploma, participando com uma turma, em que eu realmente mais esclareceu, foi o último que eu fiz, foi em 2021. Anteriormente só mesmo alguns cursos online, que tinha da ENAP, que tinha também da Escola de Governo, foram cursos rápidos, a Escola de Governo acho que dois dias, coisa mais uma explicação, e na ENAP algo um pouco mais demorado, que era online. Mas realmente, não me preocupei de pegar diploma, nada disso, realmente era só para conhecer, e ler também todos aqueles manuais que me foram entregues, que eu consegui ter acesso, do Governo Federal, sobre todas as transferências voluntárias.

E basicamente é isso, eu espero ter respondido as questões, não foram respostas muito belas, mas basicamente é isso, tá bom? Obrigado, tchau.



idp

Bo
pro
cit
ref
Ness
são e

idp

A ESCOLHA QUE
TRANSFORMA
O SEU CONHECIMENTO