



**ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

**PROGRAMA DE MESTRADO PROFISSIONAL EM GOVERNANÇA E  
DESENVOLVIMENTO**

**GOVERNANÇA NA SEGURANÇA PÚBLICA: UM  
ESTUDO DE CASO DAS COMPRAS PÚBLICAS NA  
INTERVENÇÃO FEDERAL NO ESTADO DO RIO DE  
JANEIRO**

**DISSERTAÇÃO DE MESTRADO**

**BRUNO CAMPOS VIANA**

**BRASÍLIA-DF**

**2023**

**GOVERNANÇA NA SEGURANÇA PÚBLICA: UM ESTUDO  
DE CASO DAS COMPRAS PÚBLICAS NA INTERVENÇÃO  
FEDERAL NO ESTADO DO RIO DE JANEIRO**

Dissertação apresentada ao Programa de Mestrado em Governança e Desenvolvimento da Escola Nacional de Administração Pública – ENAP como requisito para obtenção do título de Mestre em Governança e Desenvolvimento.

Mestrando: Bruno Campos Viana  
Orientador: Dr. Ciro Campos Christo  
Fernandes

BRASÍLIA-DF

2023

Ficha catalográfica elaborada pela equipe da Biblioteca Graciliano Ramos da [Enap](#).

---

V614g Viana, Bruno Campos  
Governança na segurança pública: um estudo de caso das  
compras públicas na intervenção federal no estado do Rio de  
Janeiro / Bruno Campos Viana. -- Brasília: [Enap](#), 2023.  
161 f. : il.

Dissertação (Mestrado – Programa de Mestrado em  
Governança e Desenvolvimento) – Escola Nacional de  
Administração Pública, 2023.

Orientação: Prof. Dr. [Ciro Campos Christo](#) Fernandes  
1. Compras Públicas. 2. Intervenção Federal. 3.  
Segurança Pública. 4. Governança. I. Título. II. Fernandes,  
Ciro Campos [Christo orient.](#)

CDD 352.53

---

Bibliotecária: Tatiane de Oliveira Dias – CRB1/2230



## **DEDICATÓRIA**

Esta dissertação é uma homenagem aos servidores públicos e militares que se dedicam a trabalhar por um propósito maior, que vai além do recebimento de salário ou ascensão na carreira. São aqueles profissionais que entendem que suas funções não se baseiam em simples cumprimento de tarefas rotineiras, mas sim na criação de valor público. Eles se comprometem com uma verdadeira missão, buscando soluções inovadoras e criativas para atender às necessidades da população. Seu trabalho é realizado com dedicação e empenho, guiado pelo desejo de tornar o mundo um lugar melhor para todos. Esses agentes públicos são verdadeiros agentes de mudança e merecem todo nosso reconhecimento e respeito.

## **AGRADECIMENTOS**

Não há nada mais gratificante do que chegar ao final de uma jornada com a sensação de dever cumprido. E é com muita alegria que agradeço a todos que contribuíram para que eu pudesse chegar até aqui.

Primeiramente, gostaria de agradecer ao meu orientador, Dr. Ciro Fernandes, por sua brilhante orientação. Sua ajuda foi fundamental para dar liga e coerência a várias ideias esparsas que eu tinha e transformá-las em um trabalho sólido e coeso.

Gostaria também de agradecer ao Exército Brasileiro por acreditar na pertinência do assunto que escolhi estudar e por me liberar para cursar o MPGD. Sem o apoio e incentivo dessa instituição tão importante para nosso país, não teria sido possível realizar esse trabalho.

A equipe da Coordenadoria Geral de Licitações da intervenção federal também merece um agradecimento especial. Trabalhar com vocês foi uma experiência incrível e única em minha vida profissional. Passados cinco anos dessa missão, ainda sinto orgulho de ter feito parte do “Dream Team”. Agradeço a todos por me ensinarem tanto e me ajudarem a crescer como profissional.

Não posso deixar de mencionar os professores da ENAP, que me ajudaram a sair do empirismo e entender a importância da metodologia científica para as soluções complexas da administração pública. Agradeço a todos por compartilharem seus conhecimentos e experiências comigo.

Gratidão à minha esposa, Fernanda, e aos meus filhos, João Vítor e Arthur, que sempre estiveram ao meu lado, mesmo nos momentos mais difíceis. Sei que minha ausência durante esse período de estudos foi difícil para eles, mas a resposta deles sempre foi de compreensão e amor incondicional, dando-me incentivos diários para seguir em frente.

Por fim e, sem dúvida, o mais importante, gostaria de agradecer a Deus, autor da vida e o provedor de todo o conhecimento. Por Ele e por Sua graça pude realizar esse trabalho e alcançar essa conquista tão importante em minha vida acadêmica. Toda a glória seja dada a Ele. Obrigado a todos!

## LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

|           |                                                                                                  |
|-----------|--------------------------------------------------------------------------------------------------|
| AECI      | Assessoria Especial de Controle Interno                                                          |
| ALERJ     | Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro                                               |
| CAFI      | Coordenadoria de Apoio à Fase Interna                                                            |
| CBMERJ    | Corpo de Bombeiros Militares do Estado do Rio de Janeiro                                         |
| CG        | Centro de Governo                                                                                |
| CGGP      | Coordenadoria-Geral de Gestão e Pesquisas                                                        |
| CGA       | Coordenação Geral de Aquisições                                                                  |
| CGL       | Coordenação Geral de Licitações                                                                  |
| CGTC      | Coordenadoria Geral de Transferência, Execução Decentralizada e Convênios                        |
| CRFB/1988 | Constituição da República Federativa do Brasil de 1988                                           |
| Cel       | Coronel                                                                                          |
| EB        | Exército Brasileiro                                                                              |
| ETP       | Estudo Técnico Preliminar                                                                        |
| FAB       | Força Aérea Brasileira                                                                           |
| FFAA      | Forças Armadas                                                                                   |
| FINATEC   | Fundação de Empreendimentos Científicos e Tecnológicos                                           |
| FGV       | Fundação Getúlio Vargas                                                                          |
| Gen       | General                                                                                          |
| GIFRJ     | Gabinete de Intervenção Federal na Área de Segurança Pública do Estado do Rio de Janeiro         |
| GR        | Gestão de Risco                                                                                  |
| IF        | Intervenção Federal                                                                              |
| ISP       | Instituto de Segurança Pública                                                                   |
| LDBEN     | Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional                                                   |
| MAJ       | Major                                                                                            |
| MD        | Ministério da Defesa                                                                             |
| OE        | Objetivo Estratégico                                                                             |
| OLERJ     | Observatório Legislativo da Intervenção Federal na Segurança Pública do Estado do Rio de Janeiro |
| OSP       | Órgãos de Segurança Pública                                                                      |

|       |                                                     |
|-------|-----------------------------------------------------|
| PDC   | Palácio Duque de Caxias                             |
| PM    | Polícia Militar                                     |
| PMERJ | Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro         |
| PCERJ | Polícia Civil do Estado do Rio de Janeiro           |
| RDC   | Regime Diferenciado de Contratações Públicas        |
| SA    | Secretaria de Administração                         |
| SIF   | Secretaria de Intervenção Federal                   |
| SEAP  | Secretaria de Estado de Administração Penitenciária |
| SEDEC | Secretaria de Estado de Defesa Civil                |
| SESEG | Secretaria de Estado de Segurança Pública           |
| SRP   | Sistema de Registro de Preços                       |
| SUS   | Sistema Único de Saúde                              |
| SUSP  | Sistema Único de Segurança Pública                  |
| SUAS  | Sistema Único de Assistência Social                 |
| TC    | Tenente-Coronel                                     |
| TR    | Termo de Referência                                 |
| TCU   | Tribunal de Contas da União                         |
| UPP   | Unidade de Polícia Pacificadora                     |

## **LISTA DE FIGURAS**

|                                                                         |    |
|-------------------------------------------------------------------------|----|
| Figura 1 –Estrutura atualizada da Presidência da República.....         | 39 |
| Figura 2 –Papel da mídia .....                                          | 53 |
| Figura 3 – A arquitetura da intervenção federal .....                   | 55 |
| Figura 4 – Organização do Gabinete de Intervenção Federal .....         | 56 |
| Figura 5 – Organograma da Diretoria de Logística da PMERJ em 2017 ..... | 61 |
| Figura 6 – Organograma da SEAP .....                                    | 61 |
| Figura 7 – Linha do tempo - desafios da IF .....                        | 63 |
| Figura 8 – Origem do Pessoal .....                                      | 65 |
| Figura 9 – Fluxograma das aquisições durante a intervenção federal..... | 66 |
| Figura 10 – Pressão da mídia .....                                      | 72 |



|                                                                   |    |
|-------------------------------------------------------------------|----|
| Figura 11 – Estrutura organizacional tradicional .....            | 75 |
| Figura 12 – Novas Coordenadorias .....                            | 75 |
| Figura 13 – Fluxograma do processo de aquisição reformulado ..... | 88 |
| Figura 14– Linha de tempo da desmobilização.....                  | 92 |
| Figura 15 – Legado tangível .....                                 | 94 |

## **LISTA DE QUADROS**

|                                                              |    |
|--------------------------------------------------------------|----|
| Quadro 1 –Planos Nacionais de Segurança Pública .....        | 33 |
| Quadro 2 – Entrevistados.....                                | 50 |
| Quadro 3 – Pontos fracos.....                                | 57 |
| Quadro 4 – Objetivos Estratégicos do Plano Estratégico ..... | 58 |
| Quadro 5 – Capacitação realizadas.....                       | 95 |
| Quadro 6 – Legado da intervenção federal.....                | 98 |

## **LISTA DE GRÁFICOS**

|                                                                                                              |    |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| Gráfico 1 – Compras governamentais do Brasil, segundo entes da federação (2007-2017)..                       | 25 |
| Gráfico 2 – Despesas dos entes federativos, por tipo, com a função Segurança Pública, entre 2007 e 2017..... | 30 |
| Gráfico 3 – Matérias da mídia.....                                                                           | 74 |
| Gráfico 4 – Despesas Empenhadas.....                                                                         | 89 |

## **LISTA DE TABELAS**

|                                                                       |    |
|-----------------------------------------------------------------------|----|
| Tabela 1 – Países selecionados: relação PIB X segurança pública ..... | 31 |
| Tabela 2 – Orçamento estadual- investimentos.....                     | 90 |
| Tabela 3 – Itens empenhados.....                                      | 93 |

## **RESUMO**

A presente dissertação aborda a experiência da gestão das compras governamentais durante a intervenção federal de 2018 na área de segurança pública, no Estado do Rio de Janeiro. Nesse contexto, foi necessário investir uma grande quantidade de recursos federais para recuperar a capacidade operacional dos órgãos de segurança pública fluminenses. Mesmo sem um modelo prévio de referência, uma estrutura organizacional foi criada em um curto período de tempo com o objetivo de empregar esses recursos: a Secretaria de Administração (SA). O presente estudo tem como objetivo compreender os processos de gestão da referida intervenção, em particular no que se refere às compras públicas que possibilitaram a recuperação das condições operacionais dos órgãos de segurança pública. Neste trabalho, foi realizado um estudo de caso no qual são apresentados os dois processos de aquisições de maiores valores financeiros realizados pela SA. A análise realizada, por sua vez, baseia-se nos conceitos de governança relacional e centro de governo, além de serem apresentadas também referências teóricas sobre compras públicas, federalismo, capacidades estatais e sobre o modelo dos fluxos múltiplos de Kingdon. Por fim, os resultados indicam que o sucesso na realização das compras públicas para a recuperação operacional da segurança pública no Rio de Janeiro dependeu, em grande parte, do papel fundamental desempenhado pela União por meio da governança relacional na construção dos arranjos interfederativos. Além disso, a gestão de compras durante esse período foi caracterizada pela reconstrução da confiança dos fornecedores governamentais e pela ampla cobertura midiática do assunto.

**PALAVRAS-CHAVE:** Intervenção federal; Arranjos interfederativos; Compras públicas; Governança relacional; Centro de Governo.

## **ABSTRACT**

This dissertation addresses the experience of managing government procurement during the 2018 federal intervention in the area of public security, in the State of Rio de Janeiro. In this context, it was necessary to invest a large amount of federal resources to recover the operational capacity of public security agencies in Rio de Janeiro. Even without a previous reference model, an organizational structure was created in a short period of time with the objective of using these resources: the Secretariat of Administration (SA). The present study aims to understand the management processes of that intervention, in particular with regard to public purchases that made it possible to recover the operational conditions of public security agencies. In this work, a case study was carried out in which the two acquisition processes of greater financial values carried out by SA are presented. The analysis carried out, in turn, is based on the concepts of relational governance and center of government, in addition to theoretical references on public procurement, federalism, state capacities and on Kingdon's model of multiple flows. Finally, the results indicate that the success in carrying out public purchases for the operational recovery of public security in Rio de Janeiro depended, in large part, on the fundamental role played by the Union through relational governance in the construction of inter-federal arrangements. In addition, procurement management during this period was characterized by the rebuilding of trust in government suppliers and the broad media coverage of the subject.

**KEYWORDS:** Federal intervention; Intergovernmental arrangements; Public procurement; Relational governance; Center of government.

## SUMÁRIO

|                                                                                 |            |
|---------------------------------------------------------------------------------|------------|
| <b>1 INTRODUÇÃO.....</b>                                                        | <b>13</b>  |
| <b>2 CONTEXTUALIZAÇÃO E PROBLEMA .....</b>                                      | <b>16</b>  |
| 2.1 As compras públicas no contexto da intervenção.....                         | 16         |
| 2.2 Problematização e perguntas da pesquisa.....                                | 19         |
| <b>3 OBJETIVOS DA PESQUISA.....</b>                                             | <b>21</b>  |
| 3.1 Objetivo geral .....                                                        | 21         |
| 3.2 Objetivos específicos.....                                                  | 21         |
| <b>4 REFERENCIAL TEÓRICO .....</b>                                              | <b>22</b>  |
| 4.1 Abordagem multidimensional das compras públicas .....                       | 22         |
| 4.2 Federalismo e segurança pública.....                                        | 26         |
| 4.3 O centro de governo na intervenção federal.....                             | 32         |
| 4.4 Governança relacional e arranjos institucionais na gestão das compras ..... | 40         |
| 4.5 O modelo dos fluxos múltiplos e o papel da mídia .....                      | 45         |
| <b>5 ABORDAGEM METODOLÓGICA .....</b>                                           | <b>47</b>  |
| <b>6 DESCRIÇÃO DO CASO .....</b>                                                | <b>52</b>  |
| 6.1 A intervenção como solução para a crise da segurança pública.....           | 52         |
| 6.2 A gestão das compras públicas como atividade estratégica .....              | 60         |
| 6.2.1 Antes da intervenção .....                                                | 60         |
| 6.2.2 Durante a intervenção.....                                                | 62         |
| 6.2.3 O término da intervenção e seu legado .....                               | 91         |
| <b>7 ANÁLISE DO CASO .....</b>                                                  | <b>99</b>  |
| 7.1 A decisão da intervenção e seu arranjo institucional.....                   | 99         |
| 7.2 As práticas de governança relacional interfederativa.....                   | 101        |
| 7.3 A relação com o mercado fornecedor.....                                     | 106        |
| 7.4 A relação com a mídia.....                                                  | 108        |
| <b>8 CONCLUSÕES.....</b>                                                        | <b>111</b> |
| <b>REFERÊNCIAS.....</b>                                                         | <b>115</b> |
| <b>ANEXO A .....</b>                                                            | <b>126</b> |
| <b>ANEXO B .....</b>                                                            | <b>133</b> |

## 1 INTRODUÇÃO

No ano de 2017, o estado do Rio de Janeiro enfrentava uma situação desafiadora em áreas como a política, a ética, a financeira e a segurança pública. Quanto à segurança pública, o quadro era particularmente preocupante, razão pela qual o Presidente da República à época determinou a intervenção federal no estado do Rio de Janeiro por meio do *Decreto nº 9.288, de 16 de fevereiro de 2018* (IEFRJ, 2018a).

A referida intervenção foi marcada pelo seu ineditismo, apresentando-se como a primeira sob a égide da *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*, estabelecida com o objetivo de extinguir o grave comprometimento da ordem pública que atingia o estado do Rio de Janeiro. Devido à urgência da situação, o General de Exército, Walter Souza Braga Netto, foi nomeado interventor federal sem aviso prévio, possuindo a dupla missão de reduzir os índices de criminalidade e recuperar a capacidade operativa dos Órgãos de Segurança Pública (OSP) (FINATEC, 2019b).

A coordenação de todo processo intervencionista foi marcada pelo protagonismo da União e, em especial, do seu centro de governo, representado pela Casa Civil, na implementação dos arranjos estruturais necessários para o sucesso das ações intervencionistas. Para execução das ações, sob a direção do interventor, foi criado o Gabinete de Intervenção Federal do Rio de Janeiro (GIFRJ) como órgão de planejamento, coordenação e controle das ações de intervenção.

Dentro dessa estrutura, a Secretaria de Administração (SA) tinha como incumbências a aplicação de recursos orçamentários na reestruturação dos OSP, o controle patrimonial, além da transferência do legado e a desmobilização do gabinete, quando encerrada a intervenção (IFRJ, 2018c). Faz-se importante pontuar que essa unidade foi criada exclusivamente para período da intervenção, tendo sido mobiliada por militares e servidores federais sem haver organização similar na administração pública fluminense.

Nesse contexto, fez-se necessário o aporte de grande volume de recursos federais para a recuperação da capacidade operativa dos OSP fluminenses. De maneira análoga às demais estruturas da intervenção, a SA foi criada sem a referência de um modelo prévio. Não havendo um protótipo de sucesso a ser seguido e tampouco tempo para o planejamento detalhado, foi criado um modelo organizacional para a Secretaria em um contexto no qual as medidas estavam sendo implementadas em processo contínuo.

O esforço realizado para recuperar a capacidade operacional dos órgãos de segurança pública do estado do Rio de Janeiro pode ser considerado um caso de sucesso no cumprimento da missão imposta ao Gabinete. Especificamente, esse esforço deixou o que se convencionou

chamar de legado, alcançado por meio da aplicação dos recursos disponibilizados na compra de equipamentos de segurança, viaturas, aeronaves, armamentos e reformas nas estruturas físicas dos OSP, além da capacitação dos gestores estaduais na área de administração pública.

A gestão de compras no período foi caracterizada pela flexibilidade na estrutura hierárquica e pelo diálogo aberto entre as equipes da administração federal e as equipes da administração estadual, demonstrando a importância do papel de liderança da União na promoção de mudanças positivas e no alcance de resultados efetivos na administração pública. Portanto, essa intervenção pode ser vista como uma janela de oportunidade para modificações efetivas no sistema de compras públicas do estado do Rio de Janeiro. O presente estudo objetiva avaliar o impacto dessas mudanças e reformas no sistema de compras públicas do estado do Rio de Janeiro durante o período intervencionista.

Esta análise será realizada a partir de dois conceitos chaves: a governança relacional e o centro de governo. Este estudo também é embasado de forma complementar em referenciais teóricos da área de compras públicas, federalismo, capacidades estatais e no modelo dos fluxos múltiplos de Kingdon.

Dessa forma, foram analisados os aspectos envolvidos no período intervencionista que impactaram as construções e alterações dos arranjos institucionais da SA, bem como as ações realizadas dentro dessa estrutura. Essa proposta é limitada à análise da efetividade das compras públicas na área técnica e operacional visando à recuperação material dos OSP, com o objetivo de compreender a gestão no emprego dos recursos destinados para IF.

O capítulo *Contextualização e problema* apresenta as circunstâncias em que a estrutura de compras da intervenção foi criada, especialmente no que se refere às dificuldades encontradas devido ao ineditismo da sua missão, ao curto espaço de tempo e à necessidade de orquestração de diversos atores. O capítulo também descreve o problema a ser estudado e as questões de pesquisa que são objeto deste trabalho.

No capítulo *Objetivos da pesquisa*, o objetivo geral e a forma como se pretende alcançá-lo por meio dos objetivos específicos são apresentados.

No capítulo *Referencial teórico*, a realidade das compras públicas no cenário nacional, a segurança pública dentro do contexto do federalismo, os conceitos relativos à governança e ao centro de governo, bem como o modelo de múltiplos fluxos são apresentados.

No capítulo *Metodologia*, são descritas as fontes dos dados coletados e os critérios de seleção da amostra qualitativa das compras públicas de maior volume financeiro durante o período intervencionista. Além disso, os dados das entrevistas realizadas com os principais atores envolvidos nessas contratações também são apresentados.

No capítulo *Descrição do caso*, são descritos três momentos da gestão das compras na área de segurança pública durante a intervenção. No primeiro momento, o contexto em que a estrutura de compras foi criada é apresentado. No segundo momento, é demonstrado o papel esperado das compras públicas como vetor de recuperação da capacidade operacional dos órgãos de segurança pública a partir da descrição de dois processos estratégicos de aquisições realizadas no período. Posteriormente, é relatado o legado, tangível e intangível, deixado para o estado após o término da intervenção.

Por fim, o capítulo *Análise do caso* tem o propósito de explorar os conceitos abordados no referencial teórico, em especial o de centro de governo e governança relacional, relacionando-os ao caso concreto descrito.

A proposta deste trabalho é gerar conhecimento aplicável à área de compras públicas a partir da experiência no Rio de Janeiro. As lições aprendidas durante a intervenção demonstram como foi possível, em um curto espaço de tempo, alcançar a melhoria na gestão das compras do estado fluminense. No futuro, essas lições poderão ser empregadas, mesmo que parcialmente, nos demais entes da federação em situações de normalidade e também servir de base para o planejamento e tomada de decisões em eventos excepcionais como, por exemplo, futuras intervenções na área de segurança pública.

## **2 CONTEXTUALIZAÇÃO E PROBLEMA**

O presente capítulo aborda a gestão das compras públicas durante a intervenção federal no Rio de Janeiro no momento em que o interventor esteve diante do desafio de recuperar a capacidade operativa dos órgãos de segurança pública. O capítulo destaca as dificuldades enfrentadas pelos agentes de compras estaduais e a situação do ecossistema de compras públicas estadual. Também são apresentadas a problematização e as questões de pesquisa, que abrangem desde a estruturação da gestão das compras públicas até os fatores e as condições criados pela intervenção que foram decisivos para a viabilização das mudanças propostas.

### **2.1 As compras públicas no contexto da intervenção**

No que diz respeito às compras públicas no cenário nacional, o Brasil se caracteriza por possuir um sistema federativo no qual os governos estaduais e locais, dentro dos limites impostos pelos dispositivos legais da legislação federal de licitações e contratos, gozam de certa autonomia para criar sua própria estrutura de aquisições, com os respectivos métodos e procedimentos próprios. Assim, o sistema de compras públicas no país é muito heterogêneo e existem diferenças de organização e capacidades técnicas entre os estados e em relação ao governo federal (FERNANDES, 2019).

Durante a intervenção, o governo estadual passa a ser compartilhado por dois poderes executivos, estadual e federal, de mesmo nível hierárquico, em que certas áreas de um poder permeiam o outro. Trata-se de uma situação um tanto inusitada e emblemática que gera desafios à administração pública estadual. A gestão dos recursos financeiros da segurança pública, a partir do decreto que determina a intervenção, é transferida do governador para o interventor federal.

A segurança pública do estado do Rio de Janeiro se caracterizava não apenas pelo sucateamento de equipamentos e instalações, mas também pela deterioração da estrutura administrativa, em especial em relação às compras públicas. Sendo assim, o cumprimento do objetivo da intervenção de recuperar a capacidade operativa dos OSP perpassava a necessidade de modificações nos setores relacionados às aquisições.

Faz-se importante pontuar que, antes da intervenção, os processos de compras públicas eram realizados de maneira descentralizada por cada OSP: as Secretarias de Estado de Segurança (SESEG), de Administração Penitenciária (SEAP) e de Defesa Civil (SEDEC) e a Polícia Militar, a Polícia Civil e o Corpo de Bombeiros Militar do estado do Rio de Janeiro (PMERJ, PCERJ e CBMERJ).



Apesar de cada um desses órgãos possuir um nível de maturidade próprio em seus processos de compras, de forma geral, todos apresentavam uma capacidade muito inferior em comparação às estruturas similares do Governo Federal. A situação dos agentes de compras estaduais do RJ foi muito bem caracterizada por Renato Fenili que, na ocasião, ocupava o cargo de Diretor de compras da Câmara dos Deputados, sendo um dos responsáveis pela capacitação desses agentes durante a intervenção:

[...] o que se denota é uma gestão operacional e intermediária vitimada pela falta de governança estratégica. O debate aqui se volta integralmente à gestão de pessoas. O contingente [de agentes de compras] é de colaboradores que querem, a todo instante, fazer o melhor. Sem demagogia. Profissionais dedicados, éticos e capazes. Vivenciaram, contudo, o descaso temporal com relação à capacitação, a interferência política danosa, a rotatividade errática. Carecem de reconhecimento, e se sentem, grosso modo, desqualificados por serem a eles imputados a pecha da instrução de processos de forma morosa e desacertada. A moral foi abalada. E precisa ser, com urgência, resgatada. As adversidades que se avultam a essas pessoas são gigantescas. Extrapolam as fronteiras estritas do direito administrativo e recaem no mundo real. Relacionam-se à compra de alimentação para presídios, sem um orçamento para tanto. Ao fornecimento de medicamentos a hospitais que carecem do básico, e que vivem de contratações emergenciais e de reconhecimentos de dívidas. À necessidade de se proverem equipamentos básicos de segurança a policiais que morrem nas ruas todos os dias. São problemas que deveriam ser faceados pela cúpula de gestão, mas, seja por dolo ou culpa, pesa nos ombros das instâncias administrativas inferiores. Estabilidade, estrutura, melhores salários e uma concreta e robusta gestão por competências. Não é mais do mesmo. É a realidade do que os agentes públicos estaduais que se dedicam às compras precisam. E, ao próximo governo, peço um registro, na esperança de ser ouvido: não se desfaça do capital intelectual da equipe de compras da Secretaria de Estado de Segurança. Trata-se de ativo intangível de valor incomensurável, dotado de propensão a dar forma à espinha dorsal na relação de agência com o cidadão (GIFRJ, 2018a, p. 2).

A perda de legitimidade do estado fluminense em razão da corrupção generalizada em todas as esferas do governo afetou diretamente a integridade do ecossistema de compras públicas estadual (DARÓZ, 2019). A intervenção propôs o resgate dessa estrutura de compras por meio de uma transferência de responsabilidade da gestão para o ente federal, o qual construiu arranjos interfederativos sem precedentes, envolvendo atores federais, os novos responsáveis diretos pelas compras públicas e os atores estaduais que passaram a ser os clientes desses processos (GIFRJ, 2019 e FINATEC, 2019b).

A intervenção possibilitou a formulação de uma estrutura inédita: o Gabinete de Intervenção Federal e, em especial, a Secretaria de Administração, que atuaram com o objetivo de, a partir da gestão administrativa e financeira, capitaneada pelo ente federal, realizar ações estruturais para modificar o cenário do estado, conforme exposto no Plano Estratégico:

Considerando o tempo destinado à intervenção e o caráter transversal dos assuntos de segurança pública em diversas áreas funcionais, o planejamento das ações da

intervenção tem seu contorno definido pelo tempo, complexidade e abrangência das ações necessárias a pôr termo ao grave comprometimento da ordem pública. Nesse sentido, o planejamento da intervenção contempla ações emergenciais (curto prazo), e **ações estruturantes (médio e longo prazo)**, abrangendo as “áreas funcionais” de pessoal, inteligência, operações, logística, planejamento, comunicação social, relações institucionais e **administração e finanças** (IFRJ, 2018a, p. 11, grifo nosso).

Os recursos federais disponibilizados para tal empreitada foram concedidos por intermédio de crédito extraordinário<sup>1</sup> na ordem de R\$ 1,2 bilhão, com o objetivo de realizar as aquisições necessárias à recuperação dos OSP: empregá-los em tão curto espaço era um desafio. Nas palavras de Renato Felini:

**Como empenhar, em seis meses (e com a nossa legislação), R\$ 1,2 bilhões em seis meses, atendendo as estritas demandas de segurança do estado do RJ.** Agora, somem-se os seguintes ingredientes: como vencer esse desafio com uma equipe de compras que não havia trabalhado junto, e que passaria a se debruçar a atender necessidades de um contexto até certo ponto desconhecido, com demandas dos mais variados tipos? (GIFRJ, 2018a, p. 3, grifo nosso).

No que se refere à aplicação dos recursos destinados à intervenção, a sua eficácia pode ser ilustrada pelo volume empenhado pela SA. As condições excepcionais proporcionadas pela intervenção, como o protagonismo da União e a coordenação dos diversos atores, proporcionaram a execução de 97,16% do orçamento. A realização de 91 processos em um período de seis meses, considerando como marco inicial a definição do ordenador de despesas, é um indicativo da eficácia dessa atividade (GIFRJ, 2019).

Os valores dos recursos aplicados durante a intervenção correspondem a 5,69 anos em investimentos com recursos do orçamento do estado, se levada em conta a média apurada pelo próprio GIF para os anos de 2014 a 2018. Acerca da economicidade, foi apresentada a economia nos processos de compras e contratações de R\$ 120,56 milhões correspondendo a 11,3% abaixo dos valores praticados no mercado. O legado material deixado pós-intervenção englobou a renovação completa da frota automobilística, aérea, uniformes, estrutura física e armamentos dos OSP (GIFRJ, 2019).

Durante a intervenção, o governo federal criou um sistema de compras de qualidade superior ao que existia no estado do Rio de Janeiro. Nesse período, foi constatado como a União possuía melhores condições orçamentárias e técnicas para a efetivação das compras necessárias

---

<sup>1</sup> A destinação desses recursos ao Gabinete de Intervenção se deu em consonância com o disposto no art. 163, § 3º, da Constituição Federal, que prevê que “a abertura de crédito extraordinário somente será admitida para atender a despesas imprevisíveis e urgentes, como as decorrentes de guerra, comoção interna ou calamidade pública” (BRASIL, 1988).

para a melhoria da segurança pública. Nesse mesmo sentido, o relatório da Fundação de Empreendimentos Científicos e Tecnológicos (FINATEC) pontuou que:

**A forma como se estruturou o Gabinete se demonstrou válida. Atendeu à obrigação de uma ação rápida e oportuna.** Adiciona-se também o fato de que, a forma como se organizou o Gabinete, possibilitou atuar sem se comprometer a legalidade. Garantiu-se responsividade às demandas tanto de órgãos de controle, quanto da sociedade (2019a, p. 223, grifo nosso).

A intervenção possibilitou um arranjo inovador a partir da gestão conjunta entre dois entes federativos: o governo federal, representado pela estrutura do Gabinete de Intervenção Federal; e o governo estadual, composto pela estrutura de segurança pública já existente naquele nível de governo, os OSP.

A presente pesquisa tem como objetivo descrever e analisar os arranjos institucionais adotados durante a intervenção federal no Rio de Janeiro para coordenar as ações entre o governo federal e o governo estadual. Essa análise vai além da dimensão da organização, permitindo entender como os diferentes atores envolvidos interagiram e como a coordenação foi alcançada com o propósito de promover a recuperação material da segurança pública fluminense.

## **2.2 Problematização e perguntas da pesquisa**

Na intervenção na segurança pública do Rio de Janeiro, dificuldades se impuseram pelo ineditismo da situação e a conseqüente falta de consolidação de conhecimentos de experiências anteriores.

A análise dos problemas enfrentados na gestão dos recursos financeiros destinados à reestruturação dos OSP possibilita a formulação de recomendações que poderão nortear eventuais intervenções futuras, em especial no que se refere às compras e contratações públicas, as quais se constituíram como meio para recuperação da capacidade operativa dos OSP. De forma semelhante, tais formulações podem ser empregadas, em algum grau, em situações de normalidade por meio da coordenação interfederativa liderada pela União na área de segurança pública.

Essas recomendações devem considerar os aspectos situacionais que permearam as ações do GIF, em particular da SA, cujo entendimento permite gerenciar os riscos envolvidos nos problemas relacionados à rigidez, ao curto prazo, à integração com diferentes atores políticos da segurança pública estadual, à complexidade da missão, dentre outros elementos da intervenção na segurança pública do Rio de Janeiro.

Além do mapeamento por meio das características da estrutura organizacional da SA, faz-se necessário realizar um diagnóstico das compras públicas durante a intervenção. O enfoque na governança relacional e no papel do centro de governo tem o objetivo de enfatizar os pontos fortes e apontar caminhos de ampliação dos benefícios advindos da intervenção. Além disso, também serão abordados os pontos fracos e as sugestões para gerenciá-los.

Considerando as configurações e decisões que envolveram os arranjos institucionais implementados durante a intervenção, o presente estudo busca responder à seguinte questão: como se estruturou a gestão das compras públicas durante a intervenção federal no estado do Rio de Janeiro? Esse questionamento pode se desdobrar nas seguintes perguntas complementares:

a) Como a mobilização da atenção pública contribuiu para o empenho do governo federal na atuação direta sobre as compras na área da segurança?

b) Quais fatores, circunstâncias e recomendações para a governança pública são inferidos a partir da experiência de organização e condução de uma intervenção envolvendo os níveis federal e estadual?

c) Quais arranjos de governança foram experimentados para a coordenação e articulação entre os governos federal e estadual?

d) Como as situações geradas pela intervenção criaram oportunidades para o protagonismo da União? Como o centro de governo atuou na exploração dessas oportunidades?

e) Como a experiência da intervenção afetou a construção de capacidades estatais em compras?

f) Como a percepção de que havia uma crise da gestão na área de segurança mobilizou a atenção dos governos federal e estadual sobre problemas críticos com as compras nessa área?

g) Como a intervenção propiciou condições de coordenação e articulação para a promoção de mudanças na gestão das compras?

h) Quais fatores e condições criados pela intervenção foram decisivos para a viabilização dessas mudanças?

### **3 OBJETIVOS DA PESQUISA**

#### **3.1 Objetivo geral**

Esta pesquisa objetiva descrever e analisar a experiência da intervenção no estado do Rio de Janeiro na área da segurança pública, concentrando-se na organização e na gestão das compras em suas dimensões administrativas e institucionais, identificando os avanços e as dificuldades encontrados na revisão dos processos gerenciais envolvendo os atores dos dois entes federativos. Dessa forma, a presente pesquisa se propõe a apresentar um modelo estrutural que consolide a experiência do Rio de Janeiro para orientar futuras experiências similares e possíveis cooperações interfederativas na gestão de compras vocacionadas para a segurança pública.

#### **3.2 Objetivos específicos**

Como forma de alcançar o objetivo geral, seguem, abaixo, os objetivos específicos:

- a. Apresentar o papel da mídia e o contexto no qual ocorreu a mobilização da atenção pública aos processos de compra na área de segurança pública durante o período intervencionista;
- b. Examinar a experiência da SA, criada pela União, com os processos de compras da área de segurança apontando os avanços, as inovações e as mudanças realizadas durante a intervenção, bem como seus resultados e impactos sobre a capacidade operacional da área de segurança fluminense;
- c. Descrever o modelo de gestão das compras construído durante a intervenção e suas adequações motivadas a partir das interações entre os atores federais e estaduais;
- d. Apresentar a atuação do centro de governo durante o processo intervencionista na orquestração dos diversos atores estaduais, federais e da sociedade;
- e. Apresentar o contexto em que se deu a intervenção e descrever as capacidades estatais do governo federal e estadual e suas possíveis disparidades no que se refere às compras e contratações públicas;
- f. Demonstrar como os formatos de organização e de coordenação entre o governo federal e o governo estadual, protagonizados pela SA, contribuíram com o cumprimento do objetivo estratégico de reestruturação dos órgãos de segurança pública do estado;
- g. Identificar os meios utilizados durante intervenção que proporcionaram melhorias nos processos de compra e a consequente recuperação material.

## **4 REFERENCIAL TEÓRICO**

A gestão de compras no contexto da intervenção foi emblemática pelo seu ineditismo, potencializado pelo desafio a ser enfrentado em um curto espaço de tempo. No sentido de formular uma melhor compreensão sobre os fatos que ocorreram nesse processo, serão apresentados os aspectos multidimensionais das compras públicas, o sistema federalista brasileiro relacionado à área da segurança pública, o papel do centro de governo, a governança relacional entre os atores chaves dessa área e, por fim, o papel da mídia em cenários de excepcionalidade como o da intervenção.

### **4.1 Abordagem multidimensional das compras públicas**

As compras públicas podem ser definidas, em sentido estrito, como o processo global de aquisição de bens, solicitação de fontes, preparação e adjudicação do contrato, bem como todas as fases da administração de certo contrato, perdurando até o fim de um contrato de serviços ou até o fim da vida útil de um bem (UNDP, 2007). Todavia, atualmente, esse processo possui um propósito mais amplo com um papel relevante na transformação de realidades no contexto nacional.

As compras governamentais têm como objetivo precípua garantir as operações da administração pública e prestar serviços à sociedade em diversas áreas, como educação, saúde, segurança, energia e infraestrutura (RIBEIRO e INÁCIO JR, 2019). Em conformidade com esse entendimento, Costa e Terra (2019, p. 40) afirmam que “as compras públicas têm cumprido um papel para além do processo de aquisição de bens e serviços por parte do Estado, colocando-se como um importante mecanismo de implementação de políticas públicas, que atende a distintos objetivos”.

Dessa forma, o entendimento do propósito das compras públicas está diretamente relacionado à busca pela geração de bem-estar social. A eficiência do processo poderá maximizar a geração de benefícios para sociedade quando os objetivos das compras passam a ter um caráter estratégico, visando o cumprimento das políticas públicas do estado.

Assim, a função das compras governamentais deve ser eficaz e eficiente nas suas missões e refletir uma abordagem consistente, multifuncional e multidisciplinar. Para permitir tal abordagem, deve-se buscar a integração de todos os stakeholders, permitindo ao órgão uma visão ampla, capaz de ajudá-lo a definir melhor suas necessidades e identificar, selecionar e gerenciar provedores de bens e serviços (COSTA e TERRA, 2019).

Thai (2009, p. 23), ao analisar o progresso da função das compras, afirma que ela “continua a evoluir tanto em termos conceituais como organizacionais. Essa evolução acelerou-se durante a década de 1990, à medida que os governos, a todos os níveis, foram sofrendo pressões crescentes para fazer mais com menos”.

Entretanto, como ter sucesso nessa área tão importante na administração pública e com tantas condicionantes? Thai (2009) afirma que o sistema de compras públicas pode ser operado com eficiência, integrando as suas diversas dimensões. Para o autor, a qualificação desse sistema dependerá diretamente de quatro pilares: leis e regulamentos, força de trabalho, processos e métodos, e estrutura organizacional. Destarte, compreendendo as compras como um sistema composto por diversos componentes e dimensões, pressupõe-se que um sistema de compras com os quatro pilares bem consolidados mencionados por Thai, possibilita ao Estado a capacidade de transformar a realidade de distintos mercados e o alcance do sucesso das suas políticas públicas.

Na prática, é evidente que o arcabouço legal das compras influencia diretamente o sucesso ou o fracasso dos processos de licitação. A clareza, consistência e objetividade das leis possibilitam a segurança jurídica para os profissionais da área na condução processual, além de fornecer a confiança necessária para o mercado quanto à legitimidade das contratações.

No que tange ao cenário nacional, a primeira questão a ser destacada é a regra estabelecida na *Constituição da República Federativa do Brasil* (CRFB/1988), art. 37, XXI acerca da utilização do processo licitatório para a compra ou alienação de bens e para a contratação de obras e serviços de qualquer natureza, ou seja, a licitação é o procedimento que deve ser realizado obrigatoriamente, salvo exceções dispostas em legislação específica.

As licitações são regidas pela Lei Geral de Licitações (*Lei nº 8.666/1993*), instrumento que possui dispositivos de caráter geral aplicados a todos os entes da administração pública e, em específico, direcionados à Administração Pública Federal. Em seu art. 115, a lei em questão prevê que cada órgão possa expedir normas específicas relativas aos procedimentos operacionais a serem observados na execução das licitações. Deve-se ressaltar que, em 2021, foi aprovada a *Lei nº 14.133/2021*, denominada Lei de Licitações e Contratos Administrativos, que substituirá gradativamente os dispositivos da lei anterior.

A *Lei nº 8.666/1993* estabelece cinco modalidades de licitação: convite; concorrência, tomada de preços, concurso e leilão. A modalidade mais utilizada atualmente é advinda da *Lei nº 10.520/2002*, denominada “pregão”. O *Decreto nº 5.450/2005* regulamentou essa modalidade na forma eletrônica, expandindo e potencializando sua utilização, tendo sido, em 2019, atualizado pelo *Decreto nº 10.024/2019*.

O pregão proporcionou uma inovação sem precedentes nas compras públicas, com o foco em um processo mais eficiente em busca da obtenção do menor preço. Essa modalidade é comumente caracterizada como um “leilão reverso”, já que a proposta vencedora é a que apresentar o menor preço. As compras públicas nacionais atualmente são majoritariamente realizadas por meio dessa modalidade. Como abordado por Fernandes (2003), a utilização dessa modalidade se caracteriza como um dos grandes avanços no que se refere à operacionalização das compras públicas.

Fernandes (2016) aponta, além do pregão, outras mudanças-chaves na trajetória nacional de inovações introduzidas no arcabouço legal. São elas o Sistema de Registro de Preços (SRP), regulamentado em âmbito federal pelo *Decreto nº 7.892/2013* e o Regime Diferenciado de Contratações Públicas (RDC), *Lei nº 12.462/2011*, que instituiu a execução de obras e serviços de engenharia com condições e procedimentos específicos e a disseminação de inovações tecnológicas com a utilização dos portais de compras e dos sistemas informatizados de apoio às licitações.

O SRP trouxe uma inovação de alto impacto nas compras nacionais no que tange à integração dos entes federados. A finalidade desse sistema é possibilitar que o órgão público contrate bens e serviços pelos preços registrados durante o período de até um ano, evitando, assim, que administração pública faça sucessivas licitações para aquisição de um mesmo produto. Outro componente relevante desse procedimento é a possibilidade de um órgão federal realizar uma licitação SRP com a participação de órgãos estaduais e municipais.

Importante pontuar que apesar das inovações presentes no cenário nacional, o desempenho nas compras públicas depende diretamente da assimilação dessas inovações para construção de capacidades estatais na gestão de compras. Dessa maneira, a assimilação dessas inovações tem sido desigual entre os três entes do sistema federativo nacional.

Nesse sentido, a União aparece como promotora dessas inovações e importante disseminadora para os demais entes federados. Fernandes, ao abordar as transformações na gestão de compras da administração pública brasileira, compreende o papel de protagonista do ente federal:

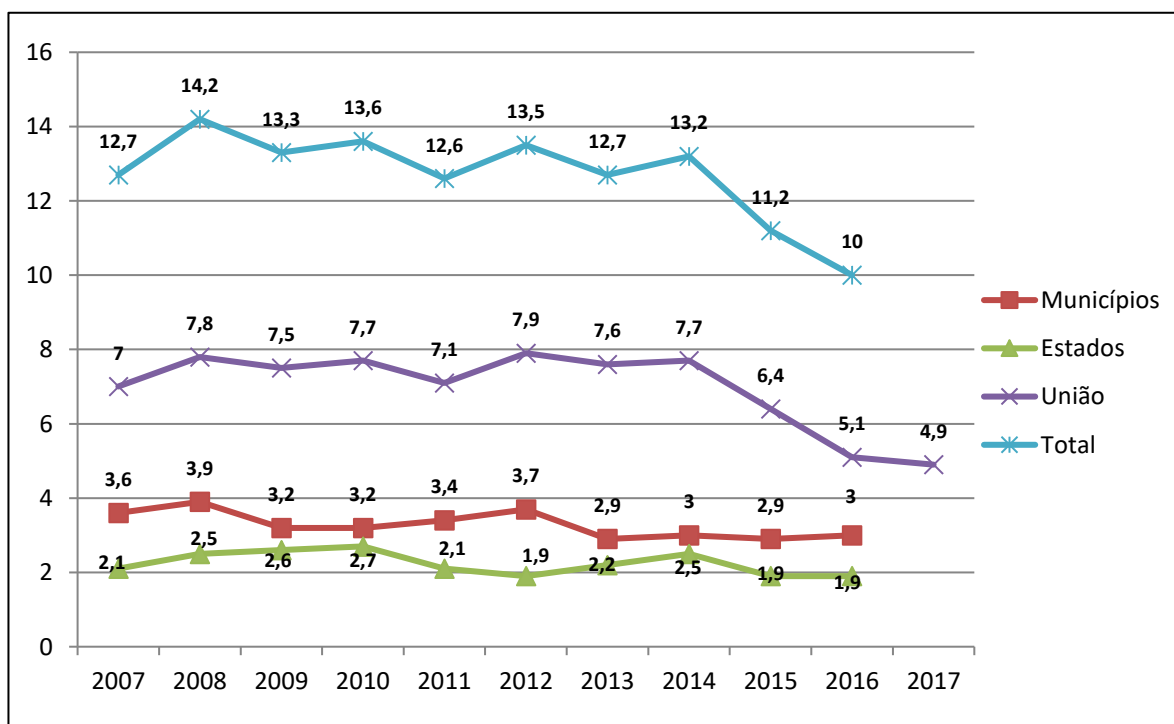
A área de compras e contratações públicas revelou-se inegavelmente dinâmica e inovadora quando observamos sua trajetória recente, retratada na amostra de trabalhos selecionados. Entretanto, não há rupturas ou inflexões acentuadas na trajetória, mas uma progressiva disseminação de inovações do governo federal para os estados e municípios e, mais recentemente, entre os estados e municípios (FERNANDES, 2019, p. 10).



A partir da análise das discrepâncias de capacidades dentro do contexto nacional, pode-se afirmar que a construção na área de compras governamentais é um processo ainda incompleto que resulta em heterogeneidades, assimetrias e desequilíbrios entre funções, organizações, processos e sistemas, o que também afeta o relacionamento com os fornecedores (FERNANDES, 2016). Um dos principais pontos para compreender essa situação é a análise da burocracia profissional das compras públicas do estado do Rio de Janeiro, em particular da equipe responsável pelas aquisições e contratações na área de segurança pública, antes e após a decretação da intervenção que levou à criação de uma nova estrutura para essa área.

Na busca do entendimento sobre as diferenças de capacidades estatais dos entes federados, em sentido amplo, com base nos dados levantados por Ribeiro e Inácio Junior (2009), percebe-se que o governo federal é o maior comprador do Estado brasileiro. No período analisado pelos autores, o tamanho médio do mercado de compras governamentais (ou seja, compras governamentais/PIB) foi da ordem de 12,5%, sendo que o governo federal representa pouco mais da metade desse mercado (6,8%). Os municípios e os estados brasileiros ocupam a segunda e a terceira posições, respectivamente. A participação média das compras governamentais no PIB para o período foi de 3,2% para os municípios e 2,2% para os estados, conforme Gráfico 1.

Gráfico 1 – Compras governamentais do Brasil, segundo entes da Federação (2006-2017) em % do PIB



Fonte: Gráfico elaborado pelo autor a partir de dados extraídos da obra de Ribeiro e Júnior (2014).

Faz-se necessário ressaltar que, dentro do contexto nacional, além das diferenças de capacidades orçamentárias, cada ente federado tem a sua própria cultura e as suas distinções administrativas, econômicas, legais e sociais. Conforme afirma Thai (2009), adotando uma lente analítica sobre os fatores de ordem institucional, a maturidade dos sistemas das compras e contratações, como a função da administração pública, exige o equacionamento de requisitos relacionados com a estrutura organizacional e a inserção dessa área, em termos de sua identidade, espaço de atuação e jurisdição, leis, normas, políticas e procedimentos.

Nas pesquisas sobre as compras públicas dos estados e municípios, destaca-se o trabalho de Teixeira, Silva e Salomão (2014), que salientam como é particularmente problemática a inexistência de quadros de pessoal especializado, organizado como carreira ou em outros formatos que possam fortalecer a identidade profissional, a expertise técnica e a construção de uma identidade pelos funcionários em atuação nessas atividades.

Por fim, as compras públicas são uma atividade essencial para a administração pública, envolvendo múltiplas dimensões, especialmente as de natureza institucional que se referem à sua organização e gestão. No Brasil, há uma situação de heterogeneidades de capacidades entre os entes federados no que tange às compras e contratações públicas, sendo que a União possui uma capacidade maior de efetivar as transformações trazidas pelos dispositivos legais. Destarte, faz-se necessário que o governo federal protagonize a disseminação das inovações nessa área para os estados e municípios por meio de um maior apoio técnico, gerando um nivelamento de competências em todo território nacional.

## 4.2 Federalismo e segurança pública

O presente tópico objetiva abordar o estudo da segurança pública sob a perspectiva do sistema federalista e, em especial, apresentar o debate sobre a configuração desse modelo em um processo de intervenção federal.

No contexto do federalismo é estabelecida a descentralização territorial do poder político em governos central e subnacionais, com espaços próprios de atuação (SOARES; MACHADO, 2018). Soares traz a seguinte definição sobre esse sistema:

Uma forma de organização do poder político no Estado nacional caracterizado pela dupla autonomia territorial. Isto significa a existência **de dois níveis territoriais autônomos de governo**: um central (o governo nacional) e outro descentralizado (os governos subnacionais). Os entes governamentais têm poderes únicos e concorrentes para governarem sobre o mesmo território e povo, sendo que a União governa o território nacional e seus cidadãos, enquanto as unidades subnacionais governam uma

parte delimitada do território nacional com seus habitantes. Ambos atuam dentro de um campo pactuado de competências (SOARES, 2013, p. 3, grifo nosso).

No Brasil, há a União, ente federal responsável pelo governo central, os estados, os municípios e o Distrito Federal. Quanto à segurança pública, a *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988* (CRFB/1988) salienta se tratar de um “dever do Estado”, de forma que a segurança deve ser prestada por todos os entes:

Art. 144. A segurança pública, **dever do Estado**, direito e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, através dos seguintes órgãos:

[...]

§ 7º A lei disciplinará a organização e o funcionamento dos órgãos responsáveis pela segurança pública, de maneira a garantir a eficiência de suas atividades

§ 8º Os Municípios poderão constituir guardas municipais destinadas à proteção de seus bens, serviços e instalações, conforme dispuser a lei (BRASIL, 1988, grifo nosso).

Em relação à segurança pública, a pauta é adstrita à descentralização administrativa de competências próprias para administração ou prestação de serviços ao nível subnacional de governo, o que também ocorre para outros temas como educação, saúde, assistência social, habitação etc. Nesse sentido, alguns modelos se apresentam consolidados no país como o Sistema Único de Saúde (SUS), o Sistema Único de Assistência Social (SUAS) e a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN), nos quais estão caracterizadas a integração e a definição de papéis claros entre os entes federados.

No Brasil, a responsabilidade pela segurança pública sempre foi entendida como sendo dos estados, não havendo maior envolvimento do ente federal no tema. Esse aspecto é retratado de maneira emblemática em um artigo publicado por Luiz Eduardo Soares, Secretário Nacional de Segurança Pública no primeiro governo Lula. Em 2011, o Brasil apresentava 50 mil homicídios dolosos por ano, índice que colocava o país na segunda pior classificação no mundo. Um bom plano de articulação nacional era necessário e estava pronto, conforme descrito por Soares:

Para reverter essa realidade dramática, uma equipe qualificada do ministério trabalhou todo o primeiro semestre na elaboração de um plano de articulação nacional para a redução dos homicídios dolosos, valorizando a prevenção, mas com ênfase no aprimoramento das investigações. Um plano consistente e promissor, que não transferia responsabilidades à União, mas a levava a compartilhar responsabilidades práticas (SOARES, 2011, p. 1).

Soares relata que, na ocasião em que seria apresentado o referido plano à Presidente Dilma, “rápida e eficaz, tranquila e infalível como Bruce Lee, a presidente antecipou-se:

homicídios? Isso é com os estados. Pôs de lado o documento e ordenou que se passasse ao próximo ponto da pauta” (SOARES, 2011, p. 11).

Entretanto, a CRFB/1988 apresenta um instrumento que provoca o protagonismo da União: a intervenção federal. Esse instrumento está disciplinado nos arts. 34 a 36 do título relativo à Organização do Estado, o qual estabelece o procedimento, a iniciativa e os pressupostos formais para decretação. A IF é formalizada por meio de decreto presidencial que, uma vez publicado, tornar-se-á imediatamente eficaz, legitimando os demais atos consequentes. Ao dispor sobre as competências do Presidente da República, a Constituição determina caber a ele não apenas a decretação, como também a execução da intervenção (art. 84, X) – o que é feito, evidentemente, por intermédio do Interventor que agirá em nome da União Federal (MORAES, 2016).

O *Decreto n.º 9.288/2018* instituiu a intervenção federal no estado do Rio de Janeiro, gerando uma modificação inédita na operação do sistema federativo, pois, na prática, a União passou a ter um papel protagonista na segurança estadual. Marques (2014) afirma que esse instituto surge como uma negação da autonomia estatal, de forma temporária, ao mesmo tempo em que é um instrumento que garante o federalismo, na medida em que é o remédio constitucional pertinente quando há uma ameaça ao pacto federativo. Essa ameaça poderia ocorrer pela necessidade de adotar medidas urgentes na área da segurança pública sem a devida participação e concordância dos estados e municípios envolvidos, o que geraria instabilidade e incerteza nas relações federativas. Nesse sentido, a FINATEC também apresentou o caráter excepcional dessa medida:

O modelo de repartição de competências previamente definidas é que permite que a esfera de atuação de cada ente federativo se dê em bases sólidas, sem interferências e sobreposição de atribuições. Ele representa importante mecanismo para a manutenção do equilíbrio de forças entre os entes da Federação e para assegurar a unidade e a integridade nacionais. **O mais extremo desses mecanismos é precisamente a intervenção**, instrumento excepcional e temporário que visa a preservar a higidez e o **adequado funcionamento do pacto federativo quando surgem situações imprevistas que recomendam sua decretação** (FINATEC, 2019b, p. 45, grifo nosso).

Ressalta-se, ainda, que o texto do *Decreto n.º 9.288/2018* estabeleceu o caráter transitório, bem como o objetivo do remédio constitucional:

Art. 1º Fica decretada intervenção federal no Estado do Rio de Janeiro **até 31 de dezembro de 2018**.

§ 1º A intervenção de que trata o caput se limita à área de segurança pública, conforme o disposto no Capítulo III do Título V da Constituição e no Título V da Constituição do Estado do Rio de Janeiro.

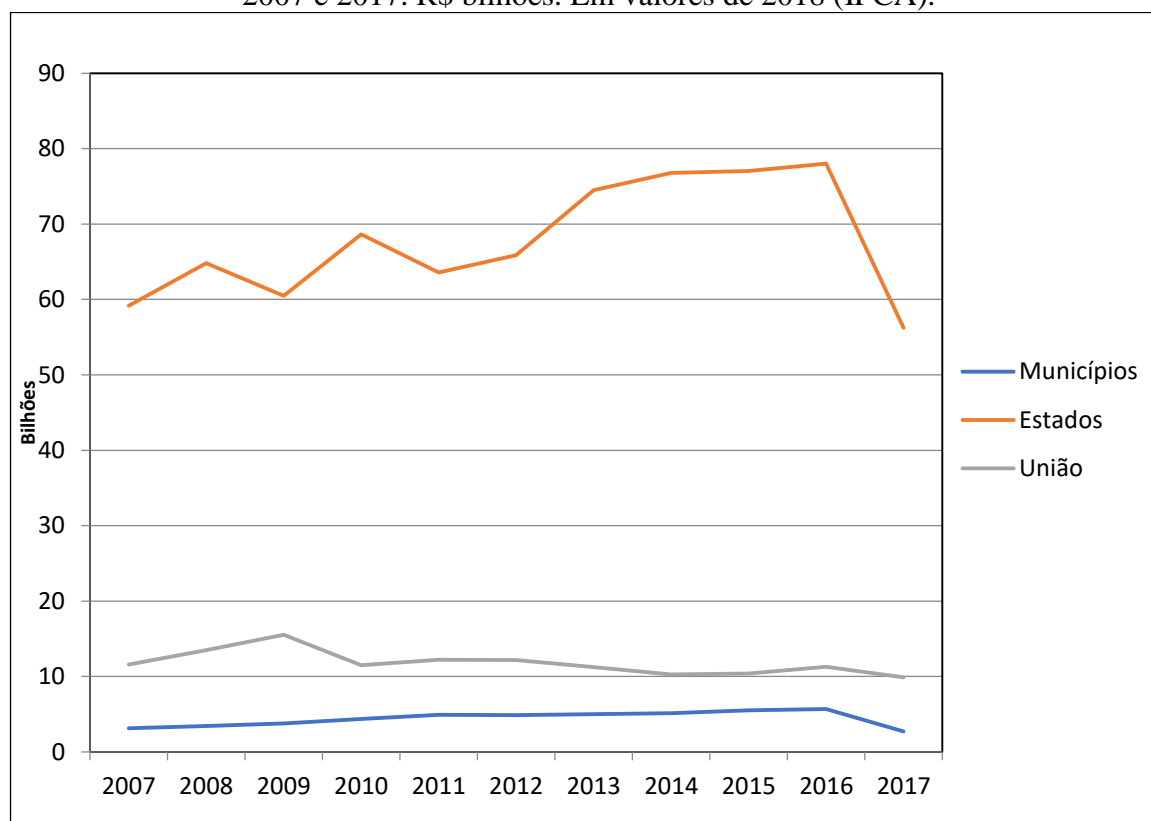
**§ 2º O objetivo da intervenção é pôr termo a grave comprometimento da ordem pública no Estado do Rio de Janeiro** (BRASIL, 2018, s/p., grifo nosso).

Dessa forma, o Presidente da República justificava a aplicação do instituto interventivo com base no cenário estadual e no texto constitucional (BRASIL, 1988) previsto no art. 34: “pôr termo a grave comprometimento da ordem pública”. O *Decreto nº 9.288/2018* deixou claro que o interventor era autoridade federal, ainda que viesse a exercer atribuições no exercício de uma competência correspondente à de governador, na área de segurança pública (FINATEC, 2019b). Assim, o Decreto dispunha, textualmente, que “o Interventor fica subordinado ao Presidente da República e não está sujeito às normas estaduais que conflitarem com as medidas necessárias à execução da intervenção” (art. 3º, § 1º).

Para o campo administrativo, a intervenção apresenta-se como um grande desafio, pois o governo do Rio de Janeiro passou a ser compartilhado por dois poderes executivos, o estadual e o federal. As estruturas de segurança do estado estavam sob tutela da União, exigindo diversas alterações institucionais e processuais.

Outro ponto essencial no estudo do caso em comento é abordar a questão orçamentária, aspecto estritamente relacionado à implementação de qualquer política pública. Dentro do contexto do federalismo, em relação ao que cada ente gasta em segurança pública, verifica-se que mais de 80% são de responsabilidade dos estados, 14% da União e 5% dos municípios (Gráfico 2).

Gráfico 2 – Despesas dos entes federativos, por tipo, com a função Segurança Pública, entre 2007 e 2017. R\$ bilhões. Em valores de 2018 (IPCA).



Fonte: Gráfico elaborado pelo autor com dados extraídos do Fórum Brasileiro de Segurança

Embora os números mostrados no Gráfico 2 permitam conclusões precipitadas como, por exemplo, se a União investisse mais, o problema da segurança pública seria minimizado, verdade é que quando o montante total do orçamento nacional é comparado com o cenário internacional, constata-se que o Brasil possui uma despesa compatível com os países com baixa taxa de homicídios, conforme demonstrado na Tabela 1:

Tabela 1 – Países Selecionados Relação PIB X Segurança Pública

| Países         | Despesa com segurança pública (% PIB) | N. de homicídios | Taxa de homicídio a cada 100 mil habitantes |
|----------------|---------------------------------------|------------------|---------------------------------------------|
| União Europeia | 1,3                                   | -                | -                                           |
| Espanha        | 1,5                                   | 302              | 0,6                                         |
| França         | 1,2                                   | 777              | 1,2                                         |
| Reino Unido    | 1,5                                   | 602              | 1,0                                         |
| Brasil         | 1,3                                   | 53.289           | 26,3                                        |

Fonte: Tabela elaborada pelo autor a partir de dados do Anuário de Segurança Pública (2015).

Matos aborda uma questão importante: a efetividade dos gastos com segurança pública. O autor exemplifica o emprego de recursos no estado do Rio de Janeiro, o qual utiliza quase todo seu recurso para pagamento de pessoal, não sobrando quase nada para investimento nos OSP:

Embora os valores executados com a função segurança pública sejam, em sua maior parte, realizados pelos estados (82% em 2017), a parcela estadual é utilizada basicamente para o pagamento de salários, previdência e custeio. No estado do Rio de Janeiro, por exemplo, as despesas com pessoal e encargos sociais absorveram, aproximadamente, 85% do orçamento da função segurança pública do estado, em 2017, de acordo com os dados do Portal Transparência do Governo do Rio de Janeiro. **Já os investimentos representaram menos de 1%** (MATOS, 2020, p. 21, grifo nosso).

A destinação dos recursos ao Gabinete de Intervenção se deu em consonância com o disposto no art. 163, § 3º, da *Constituição da República Federativa do Brasil*, que prevê que “a abertura de crédito extraordinário somente será admitida para atender a despesas imprevisíveis e urgentes, como as decorrentes de guerra, comoção interna ou calamidade pública”(FINATEC, 2019b, s/p). Destarte, a IF, por meio dos recursos da União, proporcionou um “orçamento extra” para investir no aparato de segurança pública fluminense para recuperar sua capacidade operativa no aspecto material.

Em se tratando de federações, a segurança pública é uma atribuição tipicamente estadual. Porém, em 2015, o Brasil ultrapassou a marca de 30 homicídios por 100 mil habitantes devido à escalada do crime potencializada pelo tráfico de drogas internacional e à alta organização das facções criminosas em todo o território nacional. Dessa forma, faz-se oportuna a reflexão sobre uma solução baseada em uma atuação efetiva da União, coordenando os demais entes nas ações

emergenciais e estruturais no combate à criminalidade, sem a necessidade de utilizar medidas extraordinárias de forma recorrente.

### 4.3 O centro de governo na intervenção federal

No Brasil, são apresentadas diariamente demandas sociais crescentes. Dentro desse contexto, muitas vezes a resposta é a necessidade de escalar os aportes de recursos financeiros. Porém, os recursos são limitados, não sendo possível aumentar tributos indiscriminadamente. Sendo assim, torna-se imperativo a eficiência da máquina pública para a estruturação de respostas aos problemas sociais apresentados. A solução de problemas sociais complexos muitas vezes se encontra na integração dos diversos atores envolvidos na resolução de questões e na sua orquestração, não sendo possível mais supor ações isoladas entre os diversos setores estatais. (LOTTA; FREITAS, 2019).

Em um estado federativo, em determinadas circunstâncias, é conveniente que a coordenação dos entes seja conduzida pelo Centro de Governo (CG). Como um conceito preliminar, pode-se dizer que o CG é o conjunto de órgãos e instituições que têm a responsabilidade de coordenar, formular e implementar políticas públicas em um país, estado ou município (CAVALCANTE, 2019).

De fato, a atuação do CG foi uma realidade nas articulações para a decretação da intervenção no estado do RJ, bem como em todo processo intervencionista em si. Neste tópico, será abordado o papel desse centro na coordenação dos diversos atores.

Inicialmente, para uma compreensão da importância da atuação do CG nas políticas de segurança pública, faz-se oportuno uma análise histórica do que a ausência desse protagonismo ocasiona. Desde 1991, foram propostas nove iniciativas federais que poderiam ser consideradas como Planos ou Programas Nacionais de Segurança. Delgado apresentou uma análise sobre essas iniciativas do governo federal na tentativa de implementar uma maior integração entre as estruturas de segurança pública dos três entes federados:

[...] apesar da incapacidade que o governo federal vem demonstrando de criar uma política capaz de articular e financiar as políticas de segurança pública nos três entes federados, **o papel-chave do governo federal para a indução de políticas públicas em nível local não pode ser desconsiderado** (ENAP; DELGADO, 2022, p. 13, grifo nosso).

No Quadro 1, foram elencados os planos nacionais de segurança formulados desde 1991 pelos sucessivos governos, com a publicação de documentos e normas legais.



Quadro 1 – Planos Nacionais de Segurança Pública

| <b>ANO</b> | <b>PLANOS NACIONAIS DE SEGURANÇA PÚBLICA</b>                                                               | <b>GOVERNO</b>                               | <b>DOCUMENTO</b>                                                                                                                            |
|------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 1991       | Primeiro Plano Nacional de Segurança Pública                                                               | Fernando Collor de Melo                      | Plano Nacional de Segurança Pública de 1991 <sup>2</sup>                                                                                    |
| 2000       | Plano Nacional de Segurança Pública                                                                        | Fernando Henrique Cardoso (primeiro governo) | a Lei nº 10.201, de 14 de fevereiro de 2001, institui o Fundo Nacional de Segurança Pública – FNSP, e dá outras providências                |
| 2003       | Projeto Segurança Pública para o Brasil                                                                    | Luis Inácio Lula da Silva (primeiro governo) | PNSP, 2003                                                                                                                                  |
| 2007       | Programa Nacional de segurança Pública com Cidadania - Pronasci                                            | Luis Inácio Lula da Silva (segundo governo)  | Lei nº 11.530, de 24 de outubro de 2007                                                                                                     |
| 2011       | Plano Nacional de Prevenção e Redução de Homicídios                                                        | Dilma Roussef (primeiro governo)             |                                                                                                                                             |
| 2012       | Programa Brasil Mais Seguro                                                                                | Dilma Roussef (segundo governo)              | Lei nº 12.681, de 4 julho de 2012                                                                                                           |
| 2015       | Programa/Plano Nacional de Redução de Homicídios                                                           | Dilma Roussef (segundo governo)              | Projeto de Lei 2026/15                                                                                                                      |
| 2017       | Plano Nacional de Segurança Pública                                                                        | Michel Temer                                 | Portaria nº 182 de 22 de fevereiro de 2017                                                                                                  |
| 2018       | Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social – Lei do SUSP e Plano Nacional de Segurança Pública | Michel Temer                                 | Lei 13.675/18, cria a Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social (PNSPDS); institui o Sistema Único de Segurança Pública (Susp) |

Fonte: Quadro elaborado pelo autor.

<sup>2</sup> Editado pelo Ministério da Justiça (MJ) através da Secretaria de Polícia Federal, Departamento de Assuntos de Segurança Pública.

Todavia, todas essas tentativas não levaram a um modelo estruturado para área de segurança, conforme destacado por Cerqueira (2018):

Os muitos planos nacionais de segurança pública que tivemos falharam pela incapacidade de o governo ter uma arquitetura institucional e de governança que pudesse traduzir as ideias em ações e em boas políticas. **No que tange ao papel do governo federal, a política deveria ser baseada em três pilares: i) indução de políticas efetivas; ii) capacitação dos entes federados; e iii) o financiamento para a mudança do equilíbrio perverso da segurança pública (que garantirá a indução)** (CERQUEIRA, p. 89, grifo nosso).

Infelizmente, o retrospecto da política de segurança pública é caracterizado pelos avanços esparsos das iniciativas, sendo comum a todas elas o amplo histórico de insucesso. Essa situação se deve a diversos fatores, conforme atestado pela Controladoria-Geral da União – (CGU): planos genéricos e de difícil replicação pelos entes, carteira numerosa de projetos (não necessariamente articulados entre si), ações pontuais e fragmentadas, ausência de elementos gerenciais mínimos (estratégias, responsáveis, prazos, indicadores, metas) e governança de complexa coordenação (BRASIL, 2019a).

As relações entre os entes federativos, quanto à segurança pública, são marcadas pela ausência de um sistema sólido sob a liderança da União, levando a uma política eficiente, como abordado por Lotta e Freitas:

As relações federativas no governo federal também operam numa lógica menos estruturada no caso de ministérios que não têm sistemas, mas que podem depender de estados e municípios para operarem suas políticas. Aqui também há grande diversidade, com situações nas quais a dependência da relação é muito grande e há recursos para que ela ocorra (como acontece no caso das grandes obras); e situações em que a dependência é menor (como no caso das políticas externas, de tecnologia da informação – TI ou de comunicações) e **casos nos quais a dependência é grande, mas há poucos recursos para indução (como a segurança pública)**. Assim, há no cotidiano do governo federal diferentes tipos de dinâmicas federativas operando (LOTTA; FREITAS, 2019, p. 202, grifo nosso).

Apesar da criação legal do Sistema Único de Segurança Pública (SUSP), em 2018, a implementação de fato representa um grande desafio, tendo em vista a necessidade de mudanças culturais e paradigmáticas na forma como se concebe e se opera a segurança pública no país. O SUSP tem como proposta a integração e a coordenação de ações de segurança pública entre os diversos entes federativos e instituições que atuam nessa área, com ênfase na prevenção e no controle da criminalidade e da violência. Para isso, o SUSP prevê a criação de um sistema de informações unificado, a definição de políticas e diretrizes nacionais para a segurança pública e o estímulo à participação social e comunitária, dentre outras medidas.

No entanto, a implementação de fato do sistema requer mudanças que vão além da simples criação de novas estruturas e mecanismos institucionais. Faz-se necessário um esforço conjunto e coordenado entre os entes federados, protagonizados pela União, por meio do seu CG, para a implementação das políticas de segurança pública. Somente assim será possível superar os desafios e construir um sistema de segurança público mais efetivo e democrático no Brasil.

Na busca por um maior aprofundamento sobre o conceito de CG, segundo Martin, Lafuente e Santiso (2013), esse consiste em uma única ou várias instituições cuja missão seja prestar apoio direto ao chefe do poder executivo do país que, em geral, tem a responsabilidade de coordenar política e tecnicamente as ações governamentais, bem como o planejamento estratégico, o monitoramento de desempenho e a comunicação das decisões e conquistas do governo. O CG também é conhecido como núcleo de governo e pode ser definido como o conjunto de atores e instituições que prestam apoio direto ao chefe do executivo na seleção da agenda e sua definição, bem como na coordenação das ações prioritárias do governo (GAETANI, 2011).

No entanto, é reforçado pelo Referencial para Avaliação da Governança do Centro de Governo, do Tribunal de Contas da União (TCU, 2016, p. 20), “que a literatura internacional não conclui por uma estrutura ideal de CG, mas apenas é possível levantar boas práticas quando da condução e exercício de suas funções”. Dentro do contexto de boas práticas, esse mesmo documento considera a estrita relação entre um centro de governo forte e o governo possuir uma visão de futuro, planejamento estratégico, tomada de decisões baseadas em evidências e articulação política para a implementação e monitoramento efetivo dos programas pelos ministérios setoriais e entidades vinculadas.

De acordo com a OCDE, na referência de Cavalcante (2019), o núcleo de governo é composto por políticos e especialistas em uma estrutura de apoio no nível mais elevado do poder executivo, atuando sob forte pressão. Com a finalidade de assegurar que as decisões governamentais maximizem sua efetividade no aparelho do Estado, potencializem suas entregas e resultados, ou seja, trabalhando para que os objetivos prioritários estabelecidos pelo presidente ou primeiro-ministro sejam cumpridos.

Cavalcante (2019) reconhece que, por causa dos dilemas coletivos na implementação de políticas públicas cujos benefícios são difusos para vários eleitores e grupos de coalizão, faz-se necessária a cooperação interministerial, por meio de uma resposta institucional única, como forma de garantir a coerência da ação governamental, a melhoria do desempenho do governo, a atuação de modo integrado, bem como fornecer uma narrativa coerente e assegurar o engajamento dos cidadãos. Ainda, segundo o autor, as funções do CG podem ser descritas como:

- Coordenação política, com o devido gerenciamento da ação política sobre as políticas públicas;
- Coordenação das políticas públicas, por meio da liderança interministerial, em temas transversais, bem como a coordenação governamental dos objetivos prioritários;
- Gestão estratégica por meio da tradução da plataforma eleitoral em programas governamentais;
- Monitoramento do desempenho, por meio do acompanhamento das prioridades e intervenção para promover melhorias e desatar obstáculos;
- Comunicação e *accountability*, por meio da produção de narrativa coerente com as ações e resultados do governo, de modo responsivo ao público.

Embora o CG desempenhe atividades de coordenação política interna, “a maior parte de suas atribuições envolve negociar e articular apoio com um amplo conjunto de *stakeholders*, como o Legislativo, partidos políticos, o Judiciário, agentes econômicos e as organizações da sociedade civil” (CAVALCANTE, 2019, p. 39).

Segundo Bouckaert, Peters e Verhoest (2010), em um sistema fragmentado, o CG precisa ser relativamente forte, com uma imensa necessidade de coordenação. Quando se trata de uma monarquia ou de um país de pequeno tamanho, essa atividade é mais fácil. Entretanto, à medida que o poder precisa ser exercido em território vasto ou em maior número e tipos de atividades, a coordenação demanda cada vez mais da capacidade estatal.

Para os autores, o maior desafio da gestão será, então, o de equilibrar a legítima autonomia das organizações públicas com a necessidade de governar de forma coerente e coordenada. Para tanto, o setor público precisa desenvolver em si próprio uma cultura consistente que estimule valores e comportamentos comuns entre as diversas organizações existentes.

Lotta e Freitas, ao analisarem a coordenação do CG no contexto nacional, ao longo das últimas décadas, afirmam:

No caso nacional, a dimensão da coordenação toma contornos ainda mais específicos e complexos. Isso porque a Constituição Federal de 1988 (CF/1988) trouxe uma série de novas exigências ou formas de atuação do Estado que exigem deste uma forma distinta de coordenação com atores. [...] Com isso, podemos dizer que o contexto nacional de produção de políticas públicas exige da administração pública brasileira uma atenção ainda maior para o tema da coordenação (LOTTA; FREITAS, 2019, p. 195).

O ambiente político-institucional brasileiro é caracterizado pelo presidencialismo de coalizão, o federalismo, a autonomia do sistema de controle interno e externo e a participação da sociedade, fatores que se impõem como condicionantes na coordenação federativa do chefe do Executivo na implementação das ações prioritárias do governo (GOMIDE; PIRES, 2014).

A classificação das unidades que compõem o CG pode considerar uma visão mais estrita, que incorpora apenas aqueles órgãos localizados próximos ao presidente e que têm por missão principal servi-lo de forma exclusiva, ou uma visão mais abrangente, na qual são também incluídos os órgãos de planejamento e finanças, que exercem funções mais transversais para o conjunto do governo.

Diversos estudos sobre o cenário nacional, como os de Santos (2006), Batista (2013) e Lameirão (2015) apontam a Casa Civil como a principal unidade que compõe o CG, considerando essa perspectiva mais estrita. As competências desses órgãos são, conforme o site oficial da Casa Civil – Estrutura Organizacional (2022):

a) **Casa Civil:** é o órgão ligado diretamente ao Chefe do Executivo, encarregado de acompanhar os projetos e ações mais importantes da Presidência da República, tem ainda como área de competência os seguintes assuntos:

- Assistência e assessoramento direto e imediato ao Presidente da República no desempenho de suas atribuições, em especial nos assuntos relacionados com a coordenação e na integração das ações do Governo;
- Verificação prévia da constitucionalidade e legalidade dos atos presidenciais;
- Avaliação e monitoramento da ação governamental e dos órgãos e entidades da Administração Pública Federal, em especial das metas e programas prioritários definidos pelo Presidente da República;
- Análise do mérito, da oportunidade e da compatibilidade das propostas, inclusive das matérias em tramitação no Congresso Nacional, com as diretrizes governamentais;
- Publicação e preservação dos atos oficiais;
- Supervisão e execução das atividades administrativas da Presidência da República e, supletivamente, da Vice-presidência da República;
- Avaliação da ação governamental e do resultado da gestão dos administradores, no âmbito dos órgãos integrantes da Presidência da República e Vice-presidência da República, além de outros determinados em legislação específica, por intermédio da fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial;
- Execução das atividades de apoio necessárias ao exercício da competência do Conselho Deliberativo do Sistema de Proteção da Amazônia (Consipam);
- Operacionalização do Sistema de Proteção da Amazônia (Sipam);

- Execução das políticas de certificados e normas técnicas e operacionais, aprovadas pelo Comitê Gestor da Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileiras (ICP-Brasil).

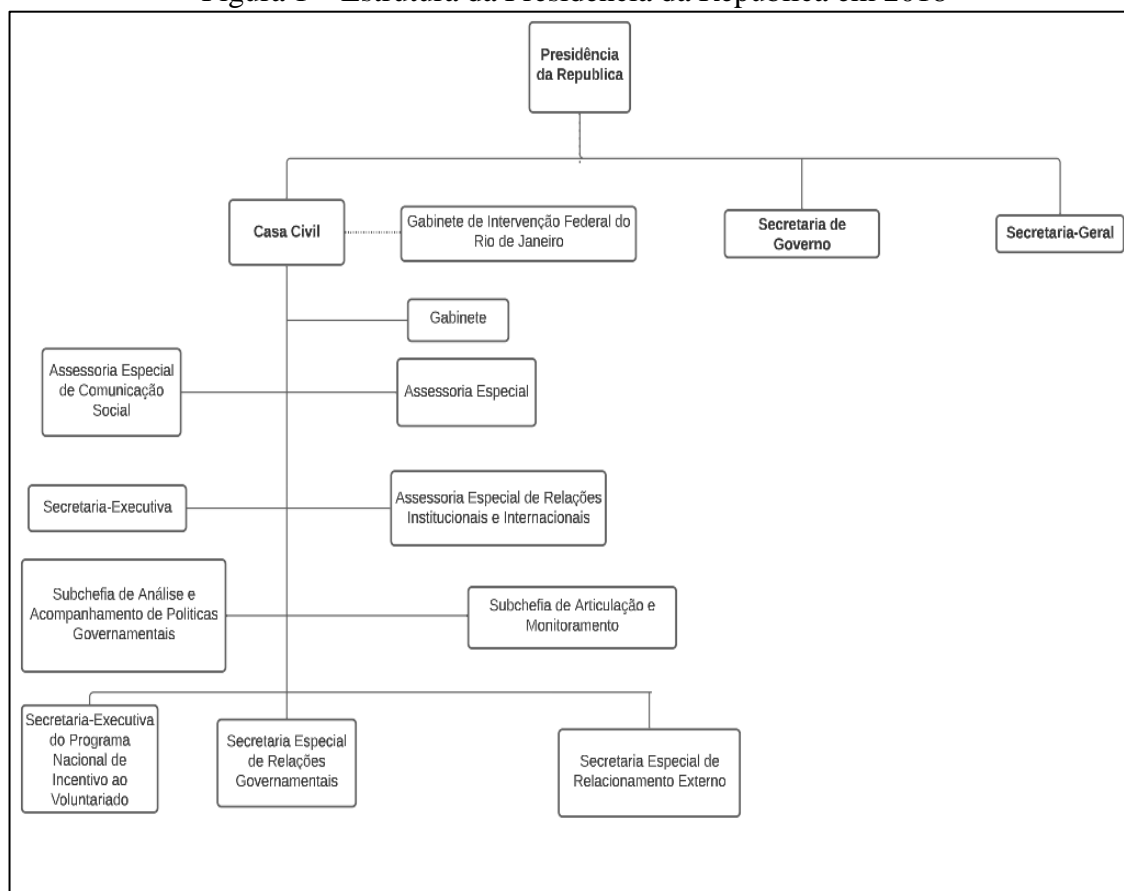
b) **Secretaria de Governo:** sua missão é a promoção da maior convergência das ações por meio da articulação política, institucional, federativa e da comunicação com a sociedade, em cuja estrutura estão contempladas a Secretaria Especial de Assuntos Federativos e a Secretaria Especial de Assuntos Parlamentares.

c) **Secretaria-Geral:** oferece apoio à elaboração do Plano Plurianual (PPA), articulando os temas estratégicos, além de dar o suporte administrativo necessário para o funcionamento de todos os órgãos da Presidência da República, que contém em sua estrutura a Subchefia de Assuntos Jurídicos.

d) **Gabinete de Segurança Institucional:** possui como principal competência a assistência direta ao presidente da república nos assuntos militares, atividades de inteligência e segurança.

A Figura 1 apresenta o organograma com a estrutura atual dos órgãos que compõem a Presidência da República, no qual está destacada a estrutura que protagonizou o papel do CG na intervenção. Como se observa, o “Gabinete de Intervenção Federal” estava vinculado diretamente à estrutura da Casa Civil.

Figura 1 – Estrutura da Presidência da República em 2018



Fonte: Figura elaborada pelo autor com dados extraídos da DIGEP/SG-PR.

A intervenção foi marcada pela atuação de vários atores, diversos deles não formais, no âmbito da sociedade, da mídia e do mercado. Nesse sentido, Cavalcante (2019) propõe uma abordagem mais ampla para o CG, extrapolando a esfera estritamente formal. O autor indica que o núcleo de governo tem a função de garantir que a atuação do governo siga a direção política definida pelo chefe do Poder, valendo-se da coordenação das atividades desenvolvidas por unidades ou indivíduos, presentes ou não na estrutura formal da presidência ou no gabinete do primeiro-ministro.

Para o autor, o CG pode ser definido como o conjunto de instituições, formais e informais, que apoiam o Presidente da República na liderança das decisões políticas e na coordenação técnica das ações de governo, planejamento estratégico do programa do governo, monitoramento de desempenho e comunicação das decisões e realizações do governo, dando coerência à ação governamental, de acordo com o direcionamento político desejado.

Em situações de excepcionalidade, quando um problema de grandes proporções é apresentado, faz-se necessária a implementação de um novo desenho de arranjos institucionais. Isso implica na formulação de mecanismos de coordenação reformulados. Nesse sentido, Lotta

e Freitas (2019) abordam que existem três tipos de mecanismos: o hierárquico, baseado em estrutura de autoridade e de alta formalização; o de mercado, baseado em competição e troca entre atores específicos e o de redes, fundamentado em colaboração solidária entre atores que compartilham os mesmos objetivos. Os três mecanismos de coordenação estiveram presentes na intervenção, em particular nos processos de recuperação dos OSP por meio das compras públicas, como será descrito neste estudo.

Por fim, situações excepcionais como a intervenção em comento abrem janelas de oportunidades para o protagonismo federal, por meio do seu CG, na utilização de novos arranjos que considerem, nas tomadas de decisões, as relações entre os diferentes entes federativos. Nesse sentido, Lotta e Freitas afirmam que:

[...]devido às mudanças pelas quais os Estados nacionais passaram nas últimas décadas, observa-se que a melhoria da administração pública diante do novo contexto existente passa, necessariamente, pela capacidade de os governos proporem novos modelos institucionais, que tragam **a ideia de coordenação como elemento-chave**. A ideia central é que os problemas complexos a serem enfrentados pelas políticas públicas requerem soluções complexas, que contemplem a diversidade de atores e processos decisórios. É nesse sentido que se fortalece a ideia de que **são necessários novos sistemas de coordenação, capazes de contemplar (e articular) a diversidade de atores em prol de soluções complexas, para o aumento da efetividade das políticas** no contexto atual (LOTTA; FREITAS, 2019, p. 198, grifo nosso).

#### **4.4 Governança relacional e arranjos institucionais na gestão das compras**

A intenção deste tópico é compreender os conceitos de governança relacional e arranjos institucionais, bem como as suas possíveis conexões com o tema ora estudado. Capano, Howlett e Ramesh (2015) apresentam a questão da governança como um fundamento essencial na política contemporânea, afirmando que não se trata de um modismo e sim de uma nova configuração da realidade no setor público.

Conforme Howlett, Ramesh e Pearl (2003, p. 6), as políticas públicas são conceituadas como “um conjunto de decisões inter-relacionadas, tomadas por um ator ou grupo de atores políticos, e que dizem respeito à seleção de objetivos e dos meios necessários para alcançá-los”. De acordo com Martins (2007, p. 04), políticas públicas “são um conjunto articulado e estruturado de ações e incentivos que buscam alterar uma realidade em resposta a demandas e interesses dos atores envolvidos”.

Nesse sentido, Martins (2007) também afirma que as políticas públicas tratam sobre “o que fazer” (ações), “aonde chegar” (objetivos relacionados ao estado de coisas que se pretende alterar) e “como fazer” (princípios e macroestratégias de ação). Desse modo, a política trata da



“mobilização político-administrativa para articular e alocar recursos e esforços para tentar solucionar dado problema coletivo” (PROCOPIUCK, 2013, p. 138).

Para a política pública ser efetiva, atingir seus objetivos, alterar a realidade ou solucionar algum problema é imprescindível que haja governança, especialmente quando há redes transorganizacionais que extrapolam as barreiras funcionais de uma organização, como é o caso da segurança pública.

A governança de uma política define quem comanda, quem coordena, quem acompanha (supervisiona) e quem gera a política, as competências e as atribuições de sua execução, bem como a responsabilidade por seus ajustes (TCU, 2016). No *Decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017*, é citada a governança pública como o “conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle colocados em prática para avaliar, direcionar e monitorar a gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade”.

Nesse mesmo sentido, o conceito de governança, dentro da questão de segurança pública, engloba a necessidade de coordenação dos atores:

Governança é um termo que nasce da ideia de que o Estado não é o responsável exclusivo pelo sentido da política e das políticas públicas e, se olharmos em perspectiva, há uma pluralidade de interesses em disputa e que precisam ser administrados (o próprio caput do art.144, da Constituição Federal de 1988 (CF/1988), traduz este conceito ao dizer que segurança é uma responsabilidade de todos). No caso brasileiro, governança em segurança pública é responsabilidade difusa de vários atores e instituições e, para se ter efetividade, ela precisa ser coordenada e articulada em torno do que está previsto na nossa própria Constituição, mas que muitas vezes gera diferenças de interpretações (CERQUEIRA, 2018, p. 82).

Segundo o referencial básico de governança aplicável a órgãos e entidades da administração pública (TCU, 2020, p. 36), a governança no setor público “compreende essencialmente os mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a atuação da gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade”. Destarte, destacando a relevância do papel do estado e da burocracia em modelo flexível, não hierarquizado, que seja efetivo para alcançar os objetivos sociais.

Cavalcante ressalta a importância da interatividade atualmente exigida na gestão pública contemporânea:

Cabe destacar que a característica mais emblemática da gestão pública atual é a prevalência do fenômeno da governança [...] ressalta-se a retomada da relevância do Estado e da burocracia pública, mas não no padrão tradicional hierarquizado. O papel do quadro funcional no setor público contemporâneo se direciona para o desenvolvimento de capacidades interdisciplinares, constante responsividade à

sociedade, como também liderança com componentes interativos (CAVALCANTE, 2017, p. 33).

Dentro dessa perspectiva de um modelo fluído e flexível de gestão que legitima a atuação de diversos atores, a governança possui como finalidade tornar o governo menos exclusivo. A substituição de um formato engessado e hierarquizado ocorre pela atuação em redes, permitindo a participação ativa de diversos atores na formulação e implementação das políticas públicas, possibilitando uma maior efetividade e legitimidade nas ações da administração pública (CAVALCANTE, 2017).

Recentemente, uma nova perspectiva de boa governança identifica como fator de sucesso a ampliação das capacidades do Estado a partir das relações com o setor privado. Pires e Gomide (2018, p. 125) afirmam que “autores nessa linha têm defendido que a intensificação das interações entre atores estatais e não estatais na produção de políticas públicas pode resultar em complementariedades e sinergias, e não apenas substituição”.

De acordo com Pires e Gomide (2018, p. 125 apud OFFE, 2009, p. 1 2):

A noção de governança pode estar associada ao aumento da capacidade de intervenção do Estado, ao proporcionar a mobilização de atores não estatais na formulação e implementação de políticas públicas, contribuindo, assim, para maior eficiência e efetividade [...]. É possível pensar na existência de ‘forças auxiliares’ [e não substitutivas] na sociedade civil que, por meio dos procedimentos adequados e de suas competências específicas, podem ser recrutadas para a cooperação na realização de tarefas de interesse público [...] podendo gerar um Estado ao mesmo tempo mais leve e mais capaz.

Nessa dimensão, cabe ao Estado proporcionar a participação mais ativa dos diversos atores, resultando em uma forma de reconstrução da legitimidade das ações governamentais. As ações do centro de governo, enquanto representante do ente federal, para superar as lacunas de capacidades apresentadas pela gestão fluminense na segurança pública convergem nessa direção.

A decretação da intervenção ocorreu de forma inesperada, com a previsão de início imediato, sem suporte de um plano estratégico, o qual foi sendo desenvolvido simultaneamente à sua execução. Quanto aos processos de compras públicas, alguns pontos que podem ser destacados como desafiadores:

- A estrutura de compras criada sem planejamento prévio e em formato inédito;
- Os servidores federais responsáveis pelos processos de compras, na SA, enquanto os servidores estaduais dos OSP passaram de condutores a clientes desses processos, durante a intervenção;

- O sucateamento dos OSP e a necessidade de sua recuperação em um curto espaço de tempo;
- A necessidade de restabelecer a confiança do mercado nos novos processos de compras adotados no Estado;
- A pressão da mídia quanto à evolução das compras públicas relativas à recuperação material da segurança pública fluminense.

Diante desse cenário, pode-se afirmar que se tratava de um ambiente complexo. Ximenes (2021, p. 20) define a complexidade dentro do tema de governança como:

[...] uma situação intrincada que desafia as possibilidades de compreensão ou de gestão em razão da variedade de seus elementos constitutivos e de suas inter-relações. É natural nas políticas públicas a perspectiva da complexidade, pois os desafios são enfrentados considerando a diversidade de atores, elementos de análise e alternativas de ação. As estratégias e os caminhos das políticas públicas se inter-relacionam em uma teia de significados e possibilidades complexas. Trata-se de um enorme desafio, mas também uma grande motivação tentar entender e encontrar os melhores caminhos nas políticas públicas.

A alteração na dinâmica do federalismo proporcionada pela intervenção, na qual o interventor assume o status de governador em relação às questões de segurança pública, inclusive de caráter orçamentário, é um ponto relevante a ser considerado. Nesse contexto de ineditismo, a necessidade de articulações com os diversos atores sociais, dentro e fora do governo, foi potencializada para que os objetivos previstos com o processo intervencionista pudessem ser alcançados por meio da criação de novos arranjos institucionais.

Nesse contexto, os arranjos institucionais são formas de organização da sociedade, estabelecidas por meio de normas e regras que regulam as relações entre pessoas e instituições. Portanto, são essenciais para o funcionamento da sociedade e para o estabelecimento das bases para o desenvolvimento econômico e social. Esses arranjos podem incluir instituições políticas e sociais, bem como normas e regras que regem a relação entre elas. Em suma, os arranjos institucionais são uma parte crucial da vida em sociedade e são fundamentais para o funcionamento eficaz das instituições públicas e privadas (GOMIDE; PIRES, 2014).

Atualmente, ao se pensar em eficiência na administração pública, deve-se observar essa interação entre os atores envolvidos nos diversos processos. Para Cavalcante (2017, p. 25) “o modelo de governança pública preconiza a ampliação de formas de relacionamento entre

diferentes atores no âmbito da gestão pública, seja entre Estado e sociedade, agentes privados e governo ou sociedade e iniciativa privada”.

Sobre a forma como essas interações ocorrem com os diversos agentes, Ximenes (2021, p. 24) apresentou o conceito de governança relacional como “a essência em lidar com os desafios da orquestração na implementação das políticas públicas, em um campo de interesses e conflitos de diversos atores envolvidos”. Cavalcante (2017, p. 35) também ressalta a dimensão relacional para o enfrentamento de questões sociais complexas:

[...] governança se refere à redefinição e ampliação das formas de relacionamento ente o Estado e a sociedade ou entre governo, agentes privados e sociedade, tendo como traço distinto a dimensão relacional, como tal marca uma descentralização do processo decisório e da ação pública para fora dos limites das instituições formais do Estado.

A governança relacional é uma lente analítica que possibilita, por meio de um diagnóstico da atuação dos atores, os arranjos entre eles, pontuando os principais entraves e o consequente mapeamento de conflitos ocorridos no processo intervencionista. Nesse sentido, Ximenes (2021, p. 20) define esses arranjos como a forma que “são estabelecidas regras e/ou acordos que os atores estabelecem em suas transações econômicas, políticas ou sociais, articulando e organizando estratégias de atuação”.

No contexto da governança relacional, os arranjos institucionais referem-se às formas pelas quais as instituições e os indivíduos se relacionam e cooperam em busca de objetivos comuns. Esses arranjos podem incluir acordos de cooperação, protocolos de comunicação, regras de negociação e tomada de decisão compartilhada. De acordo com Provan e Kenis (2008), esses arranjos institucionais podem ser formais ou informais e são essenciais para o funcionamento efetivo das redes de governança relacional. Eles também destacam a importância da flexibilidade nos arranjos institucionais para permitir que as redes de governança se adaptem às mudanças nas circunstâncias e às necessidades dos envolvidos. Em resumo, os arranjos institucionais são elementos-chave na governança relacional e são também necessários para facilitar a cooperação e a coordenação entre as partes envolvidas, em um processo de governança colaborativa.

A efetivação das compras públicas da intervenção dependia diretamente dos arranjos formais e informais entre a estrutura do estado (SA e OSP) e o mercado privado (fornecedores de materiais e serviços). Destarte, para analisar especificamente as relações entre esses atores, um conceito útil foi elaborado por Pires e Gomide (2018), baseado em três princípios chaves, hierarquia, mercado e rede, conforme descrito abaixo:

A hierarquia designa um princípio de integração e coordenação marcado pela imposição por meio da autoridade, das leis e das estruturas organizacionais (com alta formalização/rotinização e pouca flexibilidade e criatividade) Quanto à ideia de mercado, esta sugere que as interações entre os atores baseiam-se em trocas autointeressadas que se organizam em relações contratuais, as quais poderiam ser aplicadas às atividades de governo (lança mão de incentivos pecuniários e envolve análises de custos e benefícios, favorecendo a maior flexibilidade e a competição). Por fim, a noção de rede sugere que as relações entre os atores envolvam interdependência, confiança, identidade, reciprocidade e compartilhamento de valores ou objetivos (alta flexibilidade e solidariedade, mas baixa sustentabilidade). Apesar da dissociação entre estes três princípios e de sua apresentação em uma aparente sequência, na prática o funcionamento interno das organizações e as relações entre organizações envolve a combinação dos três elementos, com permanentes tensões advindas da sua coexistência, sendo que raramente é possível falar da substituição completa de um pelo outro (PIRES; GOMIDE, 2018, p. 2).

#### 4.5 O modelo dos fluxos múltiplos e o papel da mídia

Neste tópico, discute-se o modelo dos fluxos múltiplos como uma forma de compreender a dinâmica de inclusão de uma política pública na agenda governamental. Esse modelo destaca a importância da mídia na interação entre os diversos atores envolvidos no processo de tomada de decisão. Assim, a mídia pode atuar como um catalisador para a mobilização da opinião pública em torno de uma questão e influenciar a agenda governamental.

Kingdon (2003), responsável pelo modelo dos fluxos múltiplos (*Multiple Streams*), afirma que a mudança na agenda governamental depende diretamente da convergência de três fluxos: problemas, soluções e política. Nesse contexto, as inúmeras questões públicas só se tornam problemas para inclusão à agenda se forem reconhecidas pelas autoridades governamentais. No caso em pauta, foi evidenciada essa convergência com o problema de grande magnitude, a vontade política em resolvê-lo e a solução apresentada por meio do decreto de intervenção. Destarte, esse modelo será útil para analisar o ambiente criado em favor da tomada de decisões com um sentido de urgência, materializado pelo decreto da intervenção federal e as ações subsequentes a esse ato.

Capella (2006, p. 45) afirma que “muitas vezes, um problema não chama a atenção apenas por meio de indicadores, mas por causa de eventos de grande magnitude, como crises, desastres ou símbolos que concentram a atenção num determinado assunto”. Nesse sentido, a cobertura midiática exerce um papel importante para evidenciar determinado problema a ser enfrentado.

Outro ponto relevante do modelo *Multiple Streams* é a importância dos atores. No contexto da intervenção, o presidente da república foi o principal ator, responsável pela decretação do ato. Conforme afirma Capella (2006) “este ator tem à sua disposição recursos institucionais, organizacionais e de atenção pública”. Segundo Capella (2018), a *agenda-setting*

é definida como o processo de transformar questões públicas em prioridades governamentais, estando presente a competição entre proponentes de questões para ganhar atenção da mídia, de profissionais, do público e das elites políticas.

A conexão entre as agendas da mídia e a agenda da opinião pública é uma questão relevante, pois a compreensão sobre o tratamento dado a determinadas questões pela mídia resultará em uma reação na opinião pública e, conseqüentemente, nas ações governamentais. Os pesquisadores Maxwell McCombs e Donald Shaw (1972) apresentaram, de forma pioneira, a hipótese de que os meios de comunicação têm o poder de potencializar a projeção dos acontecimentos na opinião pública. Dessa forma, fabricam um “pseudo-ambiente”, formado pela cobertura midiática (FALEIROS, 2017).

Nesse sentido, Azevedo (2004, p. 52) estrutura uma espécie de cadeia lógica, relacionando a agenda midiática e a agenda governamental:

Do ponto de vista da agenda midiática, o processo de agenda-setting pode ser resumido nos seguintes pontos: (1) A mídia ao selecionar determinados assuntos e ignorar outros define quais são os temas, acontecimentos e atores (objetos) relevantes para a notícia; (2) ao enfatizar determinados temas, acontecimentos e atores sobre outros estabelece uma escala de proeminências entre esses objetos; (3) ao adotar enquadramentos positivos e negativos sobre temas, acontecimentos e atores constrói atributos (positivos ou negativos) sobre esses objetos; (4) há uma relação direta e causal entre as proeminências dos tópicos da mídia e a percepção pública de quais são os temas (issues) importantes num determinado período de tempo.

Dentro do contexto das compras públicas, foco desse trabalho, a mídia foi um ator importante na governança relacional na medida em que realizou uma ampla cobertura sobre os assuntos referente à aquisição de material durante o período intervencionista, apresentando a percepção que a mitigação dos problemas enfrentados na área de segurança pública estava diretamente relacionada ao melhor aparelhamento dos OSP.

## 5 ABORDAGEM METODOLÓGICA

A metodologia adotada foi a do estudo de caso sobre a gestão das compras públicas, em especial, quanto aos procedimentos, instrumentos e arranjos construídos ou utilizados durante a intervenção no estado do Rio de Janeiro, em 2018. O método de análise foi o indutivo, sob o prisma da governança relacional das ações intervencionistas relacionadas à recuperação da capacidade operativa dos OSP.

Trata-se de uma pesquisa de cunho exploratório, pois, embora já existem discussões acerca do assunto tratado, nenhuma delas adota como objeto as mudanças na gestão das compras públicas, contexto inédito da intervenção.

A abordagem quantitativa utilizada teve o propósito de coletar e tratar os dados sobre as compras e contratações realizadas durante a intervenção, fundamentada em documentos internos: Relatório de Gestão (GIFRJ, 2019), Plano Estratégico da Intervenção Federal na Área de Segurança Pública do Estado do Rio de Janeiro (IFRJ, 2018a), Plano de Legado da Intervenção Federal no Estado do Rio de Janeiro (IFRJ, 2018c), relatório técnicos (TCU), estudos referenciais da Fundação de Empreendimentos Científicos e Tecnológicos, os dados estatísticos apresentados pelo Instituto de Segurança pública do Rio de Janeiro (ISP) e pelo Observatório Legislativo da Intervenção Federal na Segurança Pública do Estado do Rio de Janeiro (OLERJ), criado pela Câmara dos Deputados.

A abordagem qualitativa foi utilizada com a intenção de buscar as informações que descrevam a experiência da intervenção e, de forma específica, as relações entre os atores inseridos nas instâncias de gestão criadas para conduzir as compras e contratações, bem como as dificuldades encontradas nesses processos. Dessa forma, as estratégias para a realização desta pesquisa estão descritas abaixo:

- 1) Observação participativa: o pesquisador ocupou a função de Adjunto da Coordenadoria de Licitações da SA, em 2018, possibilitando o acompanhamento de diversos processos de contratação durante o período, inclusive sendo responsável como pregoeiro em alguns deles.
- 2) Levantamento de documentos relativos à intervenção: relatórios técnicos, dados internos e estudos da Fundação de Empreendimentos Científicos e Tecnológicos – FINATEC, contratada pelo GIFRJ, para realizar pesquisa referente aos aspectos constitucionais da intervenção, organizacionais (estrutura organizacional), de plano

estratégico e finalísticos (arcabouço jurídico da área de segurança); com o objetivo de apresentar o contexto em que se deu a intervenção no Rio de Janeiro, os normativos federais e estaduais, assim como as prerrogativas de que o interventor era possuidor.

- 3) Consolidação dos resultados alcançados nos projetos e subprojetos que constituíram o Plano Estratégico da Intervenção Federal na Área de Segurança Pública do estado do Rio de Janeiro (IFRJ, 2018a), por meio do levantamento de dados e análise dos processos de aquisições e contratos realizados durante a intervenção, bem como da documentação relacionada à estrutura organizacional da Secretaria de Administração. Foram selecionados os dois processos que apresentam o maior valor empregado: a aquisição de helicópteros (R\$ 137 milhões) e de veículos sedans (R\$ 246 milhões). Como esses processos representam um valor financeiro elevado e por se tratar de objetos críticos para recuperação operativa dos OSP, considera-se que sua contratação evidenciou como funcionou o arranjo de gestão da intervenção e que elementos de governança relacional ele incorporou para dar certo, superando os desafios da orquestração da condução das compras públicas. Para essa etapa, foram analisadas também as documentações relativas aos respectivos processos: atas de audiência e consulta pública (instâncias de atuação), documentos da fase interna e externa, relatórios gerenciais da Secretaria de Administração, relativos aos dois processos selecionados.
  
- 4) De modo a caracterizar a atuação da mídia durante a intervenção, foram analisadas, por meio do diário do Observatório Legislativo da Intervenção Federal na Segurança Pública do Estado do Rio de Janeiro (OLERJ)<sup>3</sup>, as notícias vinculadas durante a intervenção federal, totalizando 913 matérias, com o maior número de acessos dos usuários, das quais realizou-se a seleção relativa às compras e contratações da área de segurança nos principais meios de comunicação, entre eles: O Globo, O Dia, Portal G1, Terra e Portal UOL, resultando em 20 notícias que compuseram de maneira cronológica o Anexo A. Para identificar as notícias relevantes sobre a gestão de compras da intervenção federal, alguns critérios que forma considerados:

---

<sup>3</sup> Criado pela Câmara dos Deputados, foi responsável pela fiscalização do planejamento, da execução de metas e do resultado das ações da intervenção. O OLERJ proporcionou também um canal para o encaminhamento e acompanhamento de eventuais denúncias de violação de direitos e garantias fundamentais durante a intervenção. O Observatório encerrou seus trabalhos um mês após o término da intervenção, em 31 de janeiro de 2019. Disponível em <http://olerj.camara.leg.br/diario-do-observatorio>. Acesso em 15 de agosto de 2021.



- a. Fonte confiável: a notícia deve ser proveniente de fontes confiáveis e respeitáveis, como agências de notícias, jornais reconhecidos ou sites governamentais oficiais;
  - b. Abordagem focada: a notícia deve abordar especificamente assuntos referentes às compras da intervenção federal, sem se dispersar em outros assuntos;
  - c. Informações precisas: a notícia deve conter informações sobre as compras realizadas durante o período da intervenção ou o impacto da não realização delas.
- 5) Os atores do mercado de fornecedores selecionados foram as empresas do ramo automobilístico e da aviação com participação nas duas licitações que são objetos deste estudo. A participação desses atores está evidenciada na análise da audiência pública 1/2018, para os veículos, e da consulta pública 05/2018, no caso dos helicópteros. Outro momento importante de participação desses atores ocorreu após a divulgação dos respectivos editais de licitações e a consequente sessão pública, registrada nos pedidos de impugnação, representação junto ao TCU, recursos administrativos e nas atas das próprias sessões.
- 6) De posse dos dados coletados inicialmente, o próximo passo consistiu na realização de quatro entrevistas com os atores chaves nos dois processos selecionados a fim de identificar os principais entraves encontrados na gestão pela Secretaria de Administração. As duas primeiras entrevistas foram realizadas com os dois militares do Exército Brasileiro recrutados na mobilização da SA, sendo os responsáveis diretos pelas licitações de helicópteros e veículos. Essa etapa teve como objetivo a compreensão da dificuldade enfrentada pelo centro de governo no atendimento à demanda dos órgãos intervencionados. Dessa forma, após as entrevistas iniciais, a intenção era captar a percepção dos OSP quanto à relação desses atores estaduais com a nova gestão de compras implantada pela União. Para tanto, foram realizadas entrevistas com o Diretor de Logística da PMERJ e o Chefe do Serviço Aeroespacial da PCERJ, os clientes diretos dos processos de veículos e dos helicópteros, respectivamente, conforme apresentado no Quadro 2.

Quadro 2 – Pessoas entrevistadas

| <b>Entrevistado</b>                                   | <b>Função</b>                               | <b>Data da Entrevista</b> |
|-------------------------------------------------------|---------------------------------------------|---------------------------|
| Maj Ricardo Sales (EB)                                | Responsável pela licitação dos helicópteros | 17 de agosto de 2021      |
| TC Felipe Jungles Villa (EB)                          | Responsável pela licitação dos automóveis   | 18 de agosto de 2021      |
| Cel Jomar Fernando da Silva Fernando da Silva (PMERJ) | Diretor de Logística da PMERJ               | 2 de setembro de 2021     |
| Piloto Policial Ricardo de Rezende Herter (PCERJ)     | Chefe do Serviço Aeroespacial da PCERJ      | 9 de setembro de 2021     |

Fonte: Quadro elaborado pelo autor.

- 7) Em seguida, a descrição dos resultados será baseada em uma apresentação do panorama geral no campo das compras públicas como um vetor de transformação da segurança pública fluminense. O aprofundamento do caso será mediante a atuação dos atores centrais nos dois processos selecionados.
- 8) Por fim, será realizada a análise do caso buscando interligar as dificuldades e as limitações descritas a partir da gestão de compras durante a IF e suas possíveis conexões com os referenciais teóricos.

As entrevistas, apresentadas no Anexo B, foram estruturadas a partir da contextualização a partir de perguntas orientadoras baseadas na obra de Ximenes (2021) sobre a implementação relacional de políticas públicas, pontuadas abaixo:

- a) Quais são os principais atores sociais a serem considerados na implementação da política pública em que você atua e como se organiza a dinâmica de interação?
- b) Quais são os principais atores econômicos a serem considerados na implementação da política pública em que você atua, e como se organiza a dinâmica de interação?
- c) Qual o mapeamento dos interesses conflitantes na implementação da política pública em que você atua?
- d) Quais estratégias, ou espaços de negociação, mais utilizados para o enfrentamento dos conflitos na interação com os atores relevantes nas diversas instâncias?
- e) Como você caracteriza e avalia a atuação da comunidade de políticas públicas relacionada à sua área de atuação?
- f) Quais são as principais instâncias de governança relacional considerando a política pública em que você atua?
- g) Como se configuram os arranjos institucionais de implementação considerando a política pública em que você atua?

## 6 DESCRIÇÃO DO CASO

Nesta seção, a gestão das compras na área de segurança pública durante a intervenção será descrita em três etapas. A primeira etapa consiste em um panorama geral do contexto em que a estrutura de compras foi criada. Na segunda, o papel das compras públicas como vetor de recuperação material da capacidade operativa dos OSP é demonstrado. Por fim, a última etapa apresentará o legado, tangível e intangível, deixado para o estado do Rio de Janeiro após o fim da intervenção.

### 6.1 A intervenção como solução para a crise da segurança pública

A presente subseção objetiva apresentar o contexto do processo intervencionista no qual a estrutura administrativa de compras públicas do ente federal foi criada. Para tanto, será abordada a situação em que se encontrava o estado fluminense às vésperas da intervenção e como as relações entre os entes federados foram modificadas temporariamente, além de apresentar o organograma da Secretaria de Administração, criada pela União durante esse processo.

Em 2017, o estado do Rio de Janeiro foi fortemente impactado por uma crise política, moral e econômica, que ocorreu menos de um ano após o término dos grandes eventos. A disseminação da corrupção em todos os níveis e poderes do governo estadual, o aumento do desemprego, a falência de empresas e o atraso sistemático dos pagamentos dos servidores públicos (inclusive dos profissionais da segurança), o aumento da criminalidade e o risco de crise de abastecimento devido aos constantes roubos de cargas, sinalizaram uma situação caótica que resultou em níveis insustentáveis de criminalidade. A gestão ineficiente, fraudulenta e irresponsável dos recursos orçamentários do estado gerou insolvência, agravada pela crise econômica nacional, afetando todas as áreas (econômica, social, científica e tecnológica, educacional, de segurança, de infraestrutura etc.) (IFRJ, 2018a).

Em 2017, o Estado do Rio de Janeiro encontrava-se sob o Regime de Recuperação Fiscal cuja autorização para adesão ocorreu por intermédio da *Lei nº 7629, de 9 de junho de 2017*, consoante o Plano de Recuperação do Estado do Rio de Janeiro. Esse grave colapso nas contas públicas acarretou diretamente no sucateamento dos OSP, não apenas na questão material, mas também na questão de gestão administrativa, gerando, assim, a perda da capacidade operativa da estrutura de segurança pública do estado.

A capacidade do governo fluminense de manter a ordem do território foi se dissolvendo ao longo das últimas quatro décadas. Como afirma Matthews (2012, p. 283, tradução nossa), “no

nível mais amplo, a capacidade do estado é a capacidade de criar e manter a ordem sobre um território soberano, o que por sua vez implica uma capacidade de decreto de medidas para proteger sua soberania”.

A cobertura midiática nos eventos que antecederam a intervenção esteve destacada em diversos documentos oficiais, inclusive no Plano Estratégico (IFRJ, 2018a, p. 19, grifo nosso): “Já em 2018, após o carnaval, mais importante festa popular do Estado, ocasião em que a população brasileira observou inúmeros casos de violência **pelos diversos meios de comunicação [...]**”.

A questão da segurança pública fluminense se configurou como um problema a ser incluído na agenda pelo governo federal. A situação prévia à intervenção era retratada por inúmeras reportagens, como a ilustrada na Figura 2.

Figura 2 – Matéria da mídia



Fonte: R7 (2017).

Durante a intervenção, a cobertura e a consequente pressão da imprensa foram essenciais para a tramitação do decreto presidencial, bem como para a sequência das ações intervencionistas de recuperação da segurança pública estatal. Diante dos fatos expostos, o governo assumiu o protagonismo político a partir do seu centro de governo com o objetivo de restabelecer a capacidade operativa do ente estadual por meio do decreto intervencionista na segurança pública.

A decisão política de realizar esse processo no estado fluminense foi tomada pelo presidente Michel Temer e costurada em reunião com diversas autoridades: o então governador do Rio de Janeiro, Luiz Fernando Pezão; o então Ministro da Defesa, Raul Jungman; o Ministro da Justiça à época, Torquato Jardim; o Ministro da Secretaria-Geral de Governo à época, Moreira Franco; o então Ministro da Fazenda, Henrique Meirelles; o então Ministro do Planejamento, Dyogo Oliveira; o Ministro do Gabinete de Segurança Institucional à época, General de Exército

Sérgio Etchegoyen; o então Presidente da Câmara dos Deputados, Deputado Federal Rodrigo Maia; e o então Presidente do Senado, Senador Eunício de Oliveira. Conforme divulgado pela imprensa:

Atendendo a um apelo do governador do Rio de Janeiro, Luiz Fernando Pezão, que admitiu não ter mais controle da situação, o presidente Michel Temer decidiu decretar a intervenção federal na segurança pública do estado do Rio. O decreto, que o presidente assina hoje, dá poderes totais ao general Braga Netto, chefe do Comando Militar do Leste, sobre todas as forças de segurança do estado, incluindo as polícias Militar e Civil, e o autoriza a tomar as medidas que achar necessárias para conter o crime organizado no Rio (LIMA, 2018, s/p).

A intervenção no Rio de Janeiro ocorreu com a anuência do próprio governo estadual, o qual optou, em comum acordo com o governo federal, por submeter os órgãos de segurança pública estaduais ao controle de um interventor federal designado para executar e gerir as políticas públicas voltadas ao cumprimento do objetivo estabelecido pelo *Decreto nº 9.288/2018* (FINATEC, 2019a)

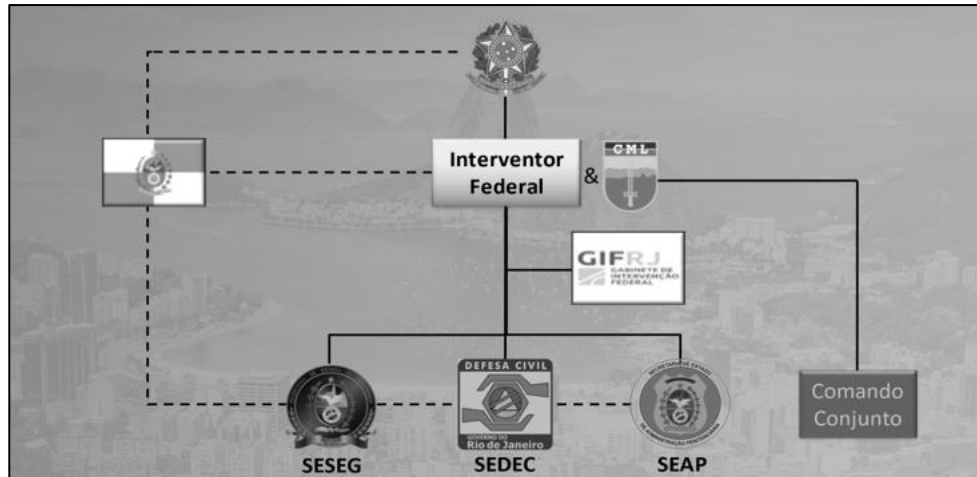
A atenção dada para o tema e a consequente inclusão na agenda governamental, ficou configurada na declaração prévia à intervenção, do então Presidente da República, Michel Temer, a qual caracterizava a proporção que a questão havia alcançado:

Os senhores sabem que eu tomo essa medida extrema, porque as circunstâncias assim exigem. O governo dará respostas duras, firmes e adotará todas as providências necessárias para enfrentar e derrotar o crime organizado e as quadrilhas. Não podemos aceitar passivamente a morte de inocentes e é intolerável que nós estejamos enterrando pais e mães de família, trabalhadores, policiais, jovens e crianças e vendo bairros inteiros sitiados, escolas, sob a mira de fuzis e avenidas transformadas em trincheiras. É o que mais se alardeia, o que mais se divulga no presente momento. Por isso, chega. Basta. Nós não vamos aceitar que matem nosso presente, nem continuem a assassinar o nosso futuro” (G1, 2018a, s/p).

De maneira prática, foi estabelecido que o interventor, no âmbito do estado do Rio de Janeiro, exerceria o controle operacional de todos os órgãos estaduais de segurança pública previsto no art. 144 da CRFB/1988 e no Título V da Constituição do Estado do Rio de Janeiro. Esses órgãos são: as Secretarias de Estado de Segurança (SESEG), de Administração Penitenciária (SEAP) e de Defesa Civil (SEDEC) e a Polícia Militar, Polícia Civil e o Corpo de Bombeiros Militar do Estado do Rio de Janeiro (PMERJ, PCERJ e CBMERJ).

Dessa forma, o Governador do estado repassa a subordinação de toda estrutura de segurança pública para a União, alterando temporariamente os arranjos interfederativos (Figura 3).

Figura 3 – A arquitetura da Intervenção Federal



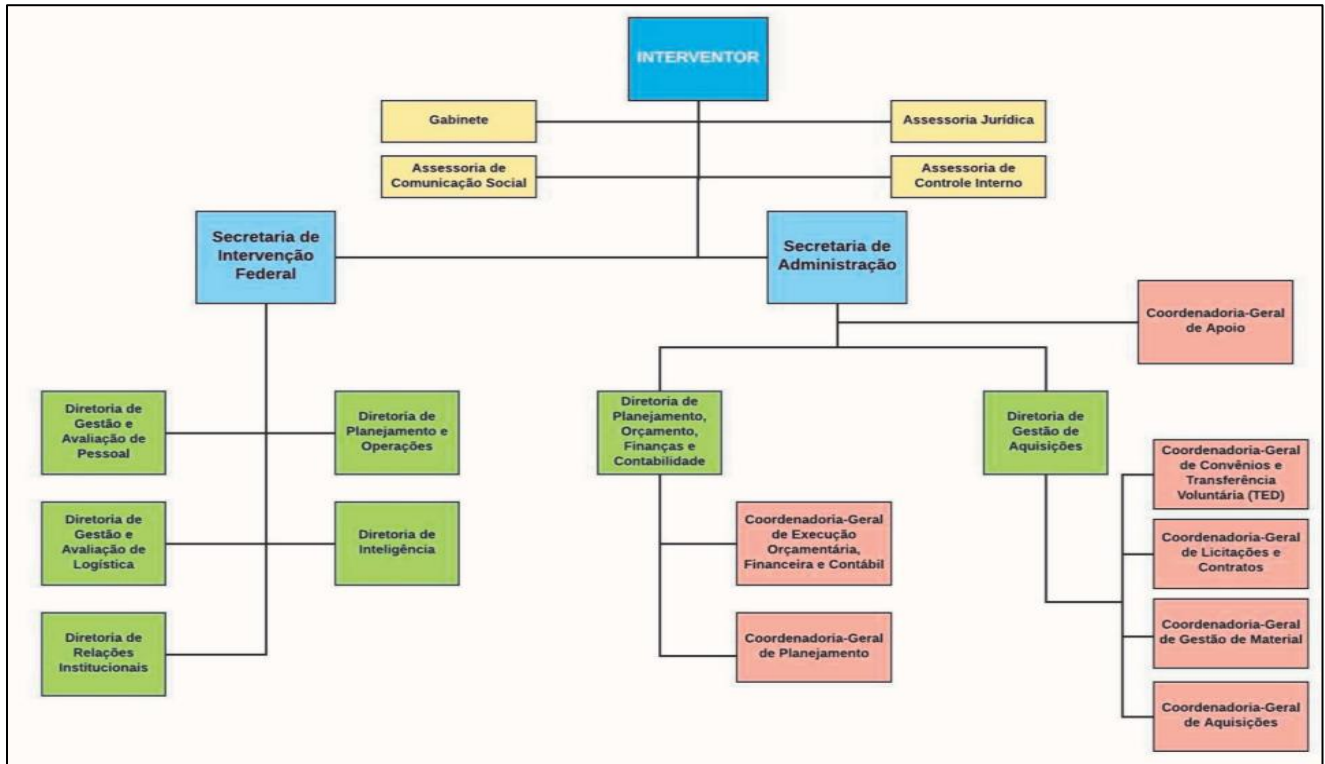
Fonte: Figura elaborada pelo autor com dados extraídos do IFERJ (2018a).

Conforme o *Decreto nº 9.410, de 15 de junho de 2018* (BRASIL, 2018b), que aprovou a Estrutura Regimental do Gabinete de Intervenção Federal, em seu art. 7º, tal estrutura se caracteriza pela integração com a Casa Civil e o interventor federal é diretamente subordinado ao Presidente da República: “Art. 7º O Gabinete de Intervenção Federal no Estado do Rio de Janeiro integra a estrutura da Casa Civil da Presidência da República e seu titular é diretamente subordinado ao Presidente da República, conforme o disposto no art. 3º, § 1º, do Decreto nº 9.288, de 16 de fevereiro de 2018”.

O interventor federal, nesse contexto, equivaleria ao governador do estado do RJ para todos os assuntos referentes à segurança pública, atuando como governador para esses assuntos e respondendo diretamente ao Presidente da República. O General Braga Netto foi designado o representante da União no cumprimento do papel que o decreto de intervenção indicou explicitamente, em conformidade com o § 1º do art. 36 da CRFB/1988, formalizado pelo art. 2º do Decreto da Intervenção Federal: “Fica nomeado para o cargo de Interventor o General de Exército Walter Souza Braga Netto” (BRASIL, 2018).

Para os trabalhos relativos à intervenção, o centro de governo instituiu o Gabinete de Intervenção Federal no estado do Rio de Janeiro (GIFRJ), o qual desenvolveu o planejamento, coordenação e o controle das atividades a serviço do interventor federal. A organização hierárquica do GIFRJ pode ser explicada pela Figura 4.

Figura 4 – Organização do Gabinete de Intervenção Federal



Fonte: Figura elaborada pelo autor.

O GIFRJ foi estruturado em duas secretarias: a Secretaria de Intervenção Federal (SIF) e a Secretaria de Administração (SA). A primeira teria como foco as medidas emergenciais, a realização dos planejamentos e coordenações das ações vocacionadas para a redução gradual dos índices de criminalidade. A segunda, objeto deste estudo, ficou com a responsabilidade de atuação específica na gestão orçamentária e financeira. Conforme o planejamento estratégico da intervenção, seu objetivo principal consistiria em recuperar a capacidade operativa dos OSP por meio das compras públicas utilizando o aporte do governo federal na ordem de R\$ 1,2 bilhão.

A gestão da aplicação dos recursos federais disponibilizados para as ações da intervenção era de competência exclusiva do interventor. A estrutura criada para realizar essa gestão foi a Secretaria de Administração do GIFRJ (IFRJ, 2018a). Conforme consta no Relatório de Gestão de 2018 (GIFRJ, 2019), as missões da Secretaria de Administração eram:

- Realizar a execução orçamentária e financeira dos recursos orçamentários disponibilizados para a intervenção, em coordenação com a Secretaria de Intervenção Federal e as Secretarias de Estado e OSP intervencionados;



- Estabelecer os necessários contatos com a Secretaria de Estado da Casa Civil e Desenvolvimento Econômico e com a Secretaria de Estado de Fazenda e Planejamento, no sentido de que as referidas Secretarias assegurem os meios necessários para a gestão do Legado da intervenção;
- Realizar a gestão patrimonial e a transferência dos bens patrimoniais tangíveis e intangíveis adquiridos pelo GIFRJ ou recebidos em doação.

Deve-se ressaltar que a criação dessa estrutura pelo ente federal foi precedida de um diagnóstico que retratava a situação da segurança pública fluminense. Nesse sentido, o Plano Estratégico (IFRJ, 2018a) apresentou os principais pontos fracos referentes às estruturas de segurança pública do Rio de Janeiro, conforme o Quadro 3:

Quadro 3 – Pontos Fracos

| Nr | DESCRIÇÃO DOS PONTOS FRACOS                                                                                                                       |
|----|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 01 | Ausência de estruturas logísticas adequadas nos OSP                                                                                               |
| 02 | Baixa eficiência e eficácia de desempenho dos OSP do Estado do Rio de Janeiro                                                                     |
| 03 | Aparentemente deficiência na gestão de recursos humanos nos OSP                                                                                   |
| 04 | Deficiência de recursos materiais e carência de recursos humanos melhor formados e qualificados para o desempenho de suas funções                 |
| 05 | Necessidade de reorganização das instituições, primando pela prática de ações integradoras de coordenação e cooperação.                           |
| 06 | Administração de recursos orçamentários em condições extraordinárias, tendo os trâmites legais mantidos para as condições normais de contratação. |
| 07 | Obsolescência de parte dos equipamentos dos OSP.                                                                                                  |
| 08 | Deterioração da capacidade de planejamento e gestão por parte das Secretarias de Estado e OSP intervencionados                                    |

Fonte: Quadro elaborado pelo autor com dados extraídos do GIF (2019) e IFERJ (2018a).

Percebe-se que as dificuldades enfrentadas durante o processo intervencionista estavam diretamente associadas à deterioração da capacidade operacional do governo estadual no enfrentamento da crise na área da segurança pública. O ambiente era complexo e desafiador,

exigindo da estrutura intervencionista uma estratégia bem definida e a formulação de arranjos institucionais entre os entes estaduais e federais envolvidos na IF.

Diante desse cenário, foram estabelecidos os Objetivos Estratégicos (OE) planejados pelo GIFRJ para cumprir a missão recebida do Interventor Federal, conforme o Quadro 4, no qual foi destacado o OE relacionado diretamente às compras públicas.

Quadro 4 – Objetivos Estratégicos do Plano Estratégico

| OE    | DESCRIÇÃO                                                                                                                                | APRESENTAÇÃO                                                                                                                                                                                                                                   |
|-------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| OE/01 | Diminuir, gradualmente, os índices de criminalidade.                                                                                     | Redução dos índices relacionados às modalidades criminosas de letalidade violenta (homicídio doloso, latrocínio, morte decorrente de intervenção policial e lesão corporal seguida de morte), roubo de veículo, roubo de rua e roubo de carga. |
| OE/02 | <b>Recuperar, incrementalmente, a capacidade operativa das Secretarias de Estado e OSP intervencionados do Estado do Rio de Janeiro.</b> | <b>Aperfeiçoamento dos fatores determinantes, inter-relacionados e indissociáveis: doutrina, organização (e processos), adestramento (capacitação), material, educação, pessoal e infraestrutura (DOAMEPI).</b>                                |
| OE/03 | Articular, de forma coordenada, as instituições dos entes federativos.                                                                   | Fomento do compartilhamento de responsabilidades na Área de Segurança Pública, por meio do estabelecimento de instrumentos normativos (projetos de lei, decretos, instruções normativas, portarias etc).                                       |
| OE/04 | Fortalecer o caráter institucional da Segurança Pública e do Sistema Prisional.                                                          | Fortalecimento do caráter institucional da Segurança Pública e do Sistema Prisional, como atividade técnico-operacional, minimizando fatores políticos.                                                                                        |
| OE/05 | Melhorar a qualidade e a gestão do Sistema Prisional, das Secretarias de Estado e dos OSP intervencionados.                              | Modernização do Sistema Prisional, das Secretarias de Estado e dos OSP intervencionados, por meio da elaboração de projetos, em diversas áreas funcionais.                                                                                     |
| OE/06 | Implantar estruturas necessárias ao planejamento, coordenação e gerenciamento das ações estratégicas da Intervenção Federal.             | Condução do planejamento e gerenciamento das ações estratégicas da Intervenção Federal, por meio da ativação de estruturas organizacionais.                                                                                                    |

Fonte: Quadro elaborado pelo autor com dados extraídos do Plano Estratégico (IFERJ, 2018a).

A relevância do OE 2 durante a intervenção foi abordada por Daróz ao relatar a expectativa da sociedade fluminense e o que de fato ocorreu, em maior escala:

Ainda que, houvesse, por parte da sociedade fluminense, grande expectativa em ver as tropas das Forças Armadas nas ruas e o lançamento de todo o aparato militar contra o crime, **o que, ocorreu em maior grau, foi um grande choque de gestão aplicado nos órgãos intervencionados**, com a finalidade de recuperar suas capacidades operativas e de lhes proporcionar um legado consistente e duradouro, garantindo um futuro promissor para as instituições (DARÓZ, 2019, p. 152, grifo nosso)

O sucesso das compras públicas, por possuir um caráter multidimensional, seria o meio para a recuperação da capacidade operativa dos OSP. Costa e Terra (2019, p. 40) afirmam que “as compras públicas têm cumprido um papel para além do processo de aquisição de bens e serviços por parte do Estado, colocando-se como um importante mecanismo de implementação de políticas públicas, que atende a distintos objetivos”.

Por fim, destaca-se a atuação da mídia, que mobiliza a atenção pública para o papel do governo federal nas compras públicas relativas à reequipagem da estrutura de segurança do Rio de Janeiro. O tema sobre o emprego dos recursos federais provisionados pelo ente federal esteve presente na cobertura da imprensa durante todo o processo de intervenção. Uma reportagem em especial sintetiza a relevância social e a presença do assunto na agenda política:

Se as licitações não forem concluídas até 31 de dezembro, o Rio pode perder os recursos, que deverão voltar aos cofres do governo federal. [...] **O uso da verba foi um dos assuntos tratados nesta segunda-feira em reunião entre o governador eleito Wilson Witzel e o interventor, general Braga Netto**. Da lista prevista, já foram adquiridos pneus, baterias para veículos, computadores, munição, drones, coletes de proteção, entre outros. Mas estão sendo negociados itens fundamentais para a segurança, como veículos, armas e até mesmo três helicópteros. Além do prazo apertado, várias licitações têm sido marcadas por disputas acirradas entre empresas que, muitas vezes, recorrem à Justiça contra os resultados. Uma delas envolve as participantes da concorrência para fornecer 27.424 pistolas no valor de R\$ 40 milhões (WERNECK; MAGALHÃES, 2018, s/p, grifo nosso).

Durante a intervenção, foram elaborados diversos relatórios analíticos de mensagens nas redes sociais relacionadas à segurança pública no estado do Rio de Janeiro. Nesse contexto, um trabalho realizado pela Fundação Getúlio Vargas (FGV), ratificou a relevância dos processos de aquisições de materiais para a sociedade fluminense, ao analisar a recorrência do tema nas redes sociais, na segunda quinzena de outubro de 2018:

As dez notícias relacionadas à intervenção com maior número de curtidas, comentários e compartilhamentos somaram, juntas, 10,1 mil interações. **Os links com maior engajamento** abordam o número de mortes no contexto da intervenção e **uma remessa de armamento às forças de segurança do Rio** [...] Além disso, repercutiram as postagens que abordaram questões relativas à atuação das forças de segurança em operações, feitas pelos canais oficiais, que resultaram na apreensão de armamento de guerra em comunidades do estado do Rio e **também notícias sobre a entrega de material bélico feito pelo governo do estado em conjunto com o Gabinete de**

## **6.2 A gestão das compras públicas como atividade estratégica**

Nesta subseção, serão descritos os processos e arranjos institucionais relativos às compras conduzidas pela Secretaria de Administração do Gabinete de Intervenção. Essa estrutura foi concebida para realizar as ações necessárias ao cumprimento do OE-2: “recuperar, incrementalmente, a capacidade operativa das Secretarias de Estado e dos OSP intervencionados do Estado do Rio de Janeiro, no tocante ao reaparelhamento das forças policiais” (IFERJ, 2018a, p.22). Objetiva-se apresentar como um setor de compras eficiente pode ser um suporte para mudanças estratégicas.

A descrição da gestão de compras públicas durante a intervenção focalizará a experiência de dois processos de maior valor financeiro e de alta complexidade técnica: a aquisição de helicópteros (R\$ 137 milhões) e a aquisição de veículos sedan (R\$ 246 milhões).

### **6.2.1 Antes da intervenção**

Inicialmente, ao analisar a gestão de compras públicas do estado do RJ no período que antecedeu a IF, pode-se constatar que cada órgão de segurança pública possuía uma estrutura específica e autônoma para desempenhar essa atividade. Sendo assim, as compras eram realizadas de forma descentralizada e, muitas vezes, em duplicidade. Por exemplo: em 2017, a SESEG comprou coletes balísticos para os policiais e a SEAP realizou outra licitação com o mesmo objeto para o seu efetivo.<sup>4</sup>

A SESEG era a secretaria responsável por planejar e gerir as políticas de segurança pública do estado do Rio de Janeiro, tendo como órgãos subordinados a PMERJ e a PCERJ. A descentralização de compras era tão fragmentada que, mesmo com a competência de planejamento da Secretaria, ambas as polícias realizavam suas licitações de forma autônoma. Somente no ano que antecedeu a intervenção, a PMERJ realizou 65 pregões eletrônicos,

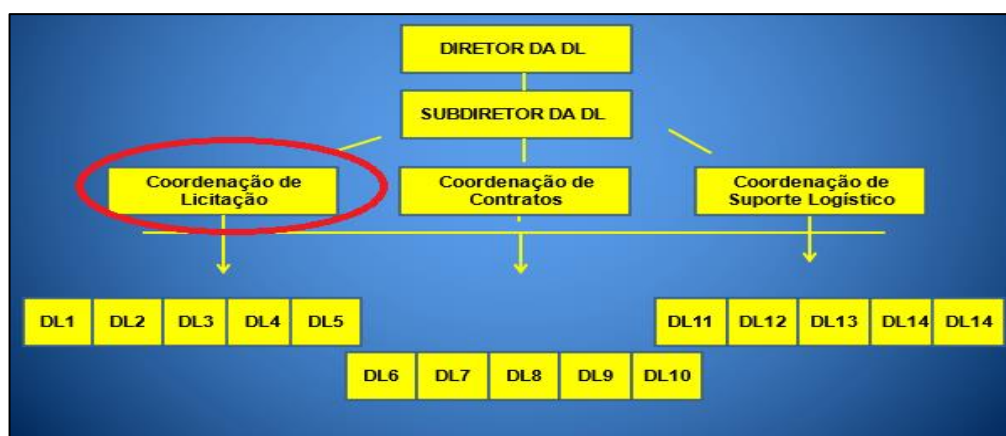
---

4 Os pregões eletrônicos ns 044/14 e 053/15, respectivamente, da SESEG e da SEAP, tinham o mesmo objeto, conforme constatado em pesquisa no Portal de Compras Públicas do Estado do Rio de Janeiro (<https://www.compras.rj.gov.br/EditaisLicitacoes/listar.action>).

incluindo diversos objetos similares que foram licitados pela PCERJ e pela própria SESEG, em 2017.<sup>5</sup>

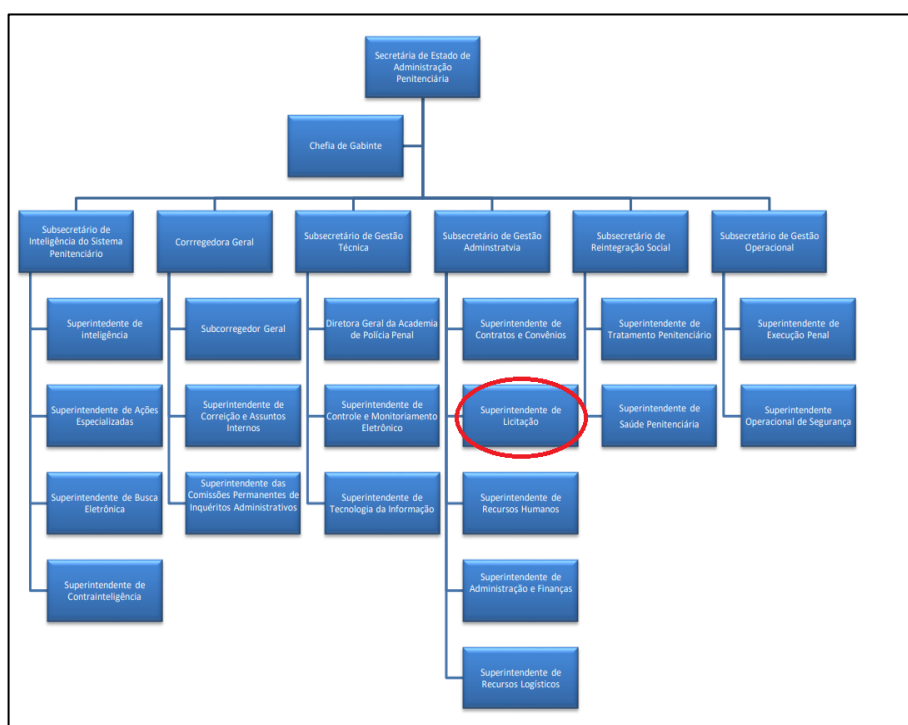
Nesse contexto, pode-se verificar nas estruturas organizacionais de todos os OSP um setor responsável pelas licitações do respectivo órgão. A Figura 5 apresenta o organograma da PMERJ, na qual está destacada a Coordenação de Licitação. A Figura 6, por sua vez, apresenta a estrutura da SEAP, na qual há uma Superintendência de Licitações.

Figura 5 – Organograma da Diretoria de Logística da PMERJ em 2017



Fonte: Figura elaborada pelo autor com dados da Portaria/Pmerj nº 774, de 23 de junho de 2017.

Figura 6 – Organograma da SEAP



Fonte: Rio de Janeiro (2022).

<sup>5</sup> Os 65 pregões da PMERJ e as duplicidades de objetos com a PCERJ e SESEG foram verificadas na consulta ao Portal de Compras Públicas do Estado do Rio de Janeiro (<https://www.compras.rj.gov.br/EditaisLicitacoes/listar.action>).

A situação em que se encontrava a gestão estadual do Rio de Janeiro foi caracterizada pelo Tribunal de Contas da União (TCU) no Relatório de Acompanhamento da Intervenção:

[...]a análise do diagnóstico formulado pela intervenção federal deixou demonstrado que, além de problemas de gestão, a segurança pública do Rio de Janeiro padecia de deficiências de governança, das quais se destaca a inexistência ou insuficiência de normas de organização e de funcionamento coordenado dos diversos órgãos que a compõem (TCU, 2018, p. 1).

O diagnóstico sobre o aspecto estrutural dos órgãos de segurança pública fluminenses, no início da intervenção, também está retratado em documentos oficiais, como o Plano Estratégico (IEFRJ, 2018a) e o Relatório de Gestão de 2018 (GIFRJ, 2019). A situação de sucateamento da Polícia Militar foi relatada na entrevista pelo Diretor de Logística da PMERJ:

Estava no pior momento desde a minha entrada na PM em 1991. Passamos por duas décadas de abandono total. E mesmo assim, a PMRJ ainda estava um pouco melhor que a Polícia Civil e os Bombeiros. Para ilustrar, no ano da intervenção federal, possuíamos apenas 40% da nossa frota de viaturas “rodando” (ligando o motor), estávamos há anos realizando o “canibalismo” (tirando peças de uma viatura e jogando na outra). Estávamos baleados, a situação era sofrível, não tínhamos condições mínimas para enfrentar a criminalidade. Este sucateamento, foi acentuado a partir de 2014, o estado não tinha como pagar seus débitos com a União, lembro que ficamos dois anos sem 13º salário, fora os atrasos no pagamento (Cel Jomar Fernando da Silva, Diretor Logístico da PMERJ).

Nessa mesma toada, o Chefe do Serviço Aeroespacial da PCERJ descreveu a situação das aeronaves, meio essencial para a missão do OSP:

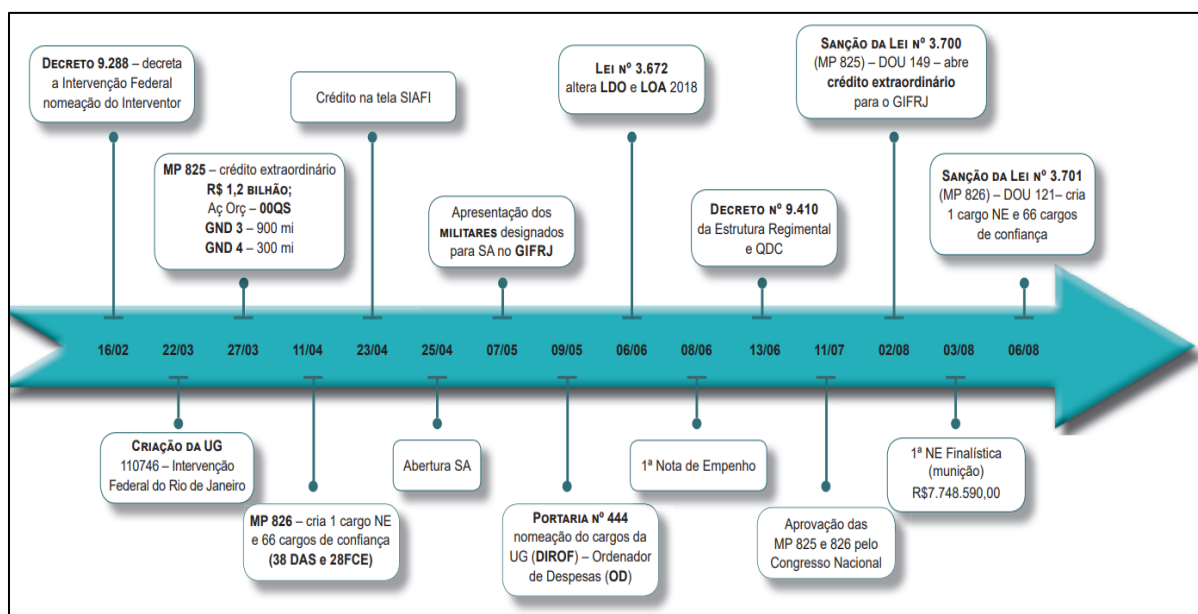
Estávamos em pedaços, tanto administrativamente como logisticamente. A PCERJ, das 10 aeronaves da frota, estava com “1,5” (uma em condições e a outra quase parando) disponível para todo o estado do RJ. Estas aeronaves eram de 1977, da Guerra do Vietnã, para conseguir peças de reposição recorriamos ao “museu aeroespacial”. Importante lembrar que os bombeiros se encontravam em uma situação pior, com apenas uma aeronave e em péssimas condições, então rotineiramente, além das missões da PCERJ, cobríamos as demandas urgentes dos bombeiros. A expectativa da corporação era que o nosso Serviço Aeropolicial (o primeiro do Brasil) fosse extinto no prazo máximo de 5 anos, já vínhamos operando sem condições mínimas há muito tempo (Piloto Policial Ricardo de Rezende Herter, Chefe do Serviço Aeropolicial da PCERJ).

### **6.2.2 Durante a intervenção**

Inicialmente, cabe ressaltar que a *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988* aborda a possibilidade da intervenção de forma macro, explicitando suas finalidades e os mecanismos que permitem seu controle político e jurisdicional. Entretanto, há evidentes lacunas

relacionadas aos procedimentos e às metodologias que devem pautar os processos de intervenção no campo administrativo. A linha do tempo representada na Figura 7 demonstra os desafios da construção de uma normatização durante o período intervencionista.

Figura 7 – Linha do tempo: desafios da IF



Fonte: (GIFRJ, 2019, p. 51).

A situação da intervenção como uma excepcionalidade não regulamentada, bem como a demora na aprovação de leis e decretos foram óbices a serem contornados para execução das contratações públicas de maneira tempestiva. Como se pode observar na Figura 7, a Medida Provisória n. 825, a qual disponibilizava um crédito extraordinário em favor da Presidência da República para as ações decorrentes da intervenção federal no estado do Rio de Janeiro na área de segurança pública foi publicada no final de março de 2018, mas o recurso apenas foi disponibilizado, de fato, ao final de abril.

Além disso, a estrutura regimental do GIFRJ foi publicada somente cinco meses após a decretação da intervenção. Faz-se importante ressaltar que, conforme o princípio da anualidade, o recurso orçamentário deveria ser empregado até o final do exercício financeiro, ou seja, dia 31 de dezembro de 2018.

O Tribunal de Contas da União (TCU), enquanto instituição responsável pelo controle externo, possui o dever de fiscalizar o uso dos recursos federais em intervenções parciais nos estados, garantindo a legalidade, a eficácia e a eficiência dos gastos. Diante da falta de um arcabouço legal solidificado, o Ministro do TCU, Raimundo Carreiro, fez a seguinte declaração

quanto ao emprego dos recursos orçamentários na intervenção, sustentando que, mesmo em situações excepcionais como a intervenção federal, os atos administrativos devem respeitar as normas e princípios da Administração Pública, incluindo a responsabilidade fiscal, conforme transcrito abaixo:

Nessa esteira, ressalto que, **não obstante o caráter excepcional da ação interventiva**, os atos administrativos praticados pelo interventor e seus prepostos, bem como pelos agentes responsáveis pelos repasses de recursos da União para o alcance dos objetivos da intervenção, **sujeitam-se, a priori, a todas as normas e princípios regentes da Administração Pública**. Digo isso porque situações excepcionais geralmente atraem os gestores públicos para além da esfera da legalidade em sentido estrito, sob o fundamento de proteção a outros bens jurídicos relevantes. Isso é compreensível sob certas condições muito peculiares. Porém **a situação em tela, de intervenção, não justifica descuidos ou liberalidades orçamentárias** que ignorem os primados da responsabilidade fiscal nem a prática de atos administrativos sem o necessário amparo nas normas de regência. A regra é o respeito às leis e aos princípios da Administração Pública. Isso posto, cumpre a este Tribunal, no fiel cumprimento de suas atribuições constitucionais de controle externo, **zelar com redobrada atenção pela legalidade, eficácia e eficiência dos gastos federais que advirão desse momento excepcionalíssimo**, em que teremos o uso concorrente de recursos estaduais e federais. Em suma, a finalidade do acompanhamento ora proposto, com estreita aderência ao que dispõe o art. 241 do nosso Regimento Interno, é evitar que intervenções federais parciais em Estados-Membros ignorem as regras constitucionais e legais afetas às finanças públicas, especialmente quanto ao cumprimento das metas fiscais e das regras de gestão fiscal responsável; à geração de despesas obrigatórias de caráter continuado e ao custeio das despesas com pessoal; bem como as demais normas e princípios do Direito Administrativo aplicáveis ao caso (TCU, 2018, p. 1, grifos nossos).

Sendo assim, o desafio da intervenção no campo administrativo foi potencializado pela falta de um arcabouço legal previamente estabelecido somado à necessidade de seguir todas as normas e princípios da administração pública no emprego dos recursos. O tempo, por si só, já era exíguo para uma estrutura “a partir do zero” realizar as compras estratégicas, tão necessárias ao reaparelhamento policial do estado. A situação, no entanto, demonstrou-se ainda mais complexa, na medida em que as lacunas normativas tiveram que ser preenchidas ao longo do período da intervenção. Dessa forma, a atuação do CG, por meio do interventor federal, teve que ser eficiente em apresentar respostas rápidas na criação dos arranjos necessários e na mobilização de pessoal capacitado, na área de compras públicas.

A Secretaria de Administração foi estruturada com o objetivo específico de empregar R\$ 1,2 bilhão do recurso federal na recuperação da força operativa dos OSP, até o fim do exercício financeiro de 2018. Ressalta-se que, para essa missão, ao contrário de outros órgãos públicos, o GIFRJ não possuía um quadro de pessoal próprio. Em vez disso, sua equipe foi formada por servidores que tinham vínculo com a administração pública, seja por meio de requisição ou de cessão por outros órgãos e entidades públicas estaduais e federais (GIFRJ, 2019)



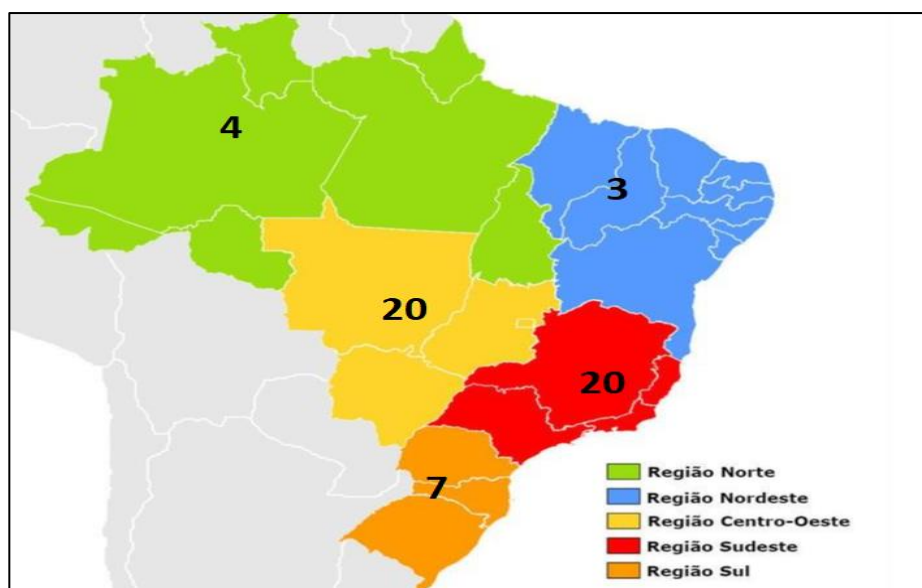
Portanto, a mobilização da estrutura responsável pelas compras públicas foi baseada no provimento de cargos em comissão, de livre nomeação e exoneração, além da requisição de militares e de servidores públicos federais. Conforme consta no Relatório de Gestão 2018:

A constituição da força de trabalho do GIFRJ baseia-se no provimento de cargos em comissão de livre nomeação e exoneração, além da requisição de militares e de servidores públicos federais e da cessão de empregados públicos federais e de servidores e empregados estaduais e municipais. Em linhas gerais os recursos humanos alocados tiveram três universos de origem: • Servidores Cíveis e Militares da Reserva; • Servidores Públicos (cedidos); e • Militares da Ativa (designados) (GIFRJ, 2019, p. 95).

O Gabinete de Intervenção Federal do Rio de Janeiro adotou a estratégia de selecionar os melhores perfis de civis e militares, em todo o país, para compor sua estrutura organizacional, conforme o cargo a ser ocupado. Para a seleção de civis, foram buscadas habilidades e expertises específicas para cada setor. Já para a designação de militares, foram elaborados perfis com todas as habilitações necessárias e as melhores avaliações de desempenho, analisados pelo Gabinete do Comandante do Exército.

Na composição dos quadros da Secretaria de Administração, o Gabinete do Comandante, analisando as informações existentes nos bancos de dados do Exército, selecionou os militares com habilitações, expertise em compras públicas e com as melhores avaliações de desempenho, designando oficiais e praças oriundas de diversas regiões do país, totalizando 54 militares, conforme representado na Figura 8 (GIFRJ, 2019).

Figura 8 – Origem do pessoal

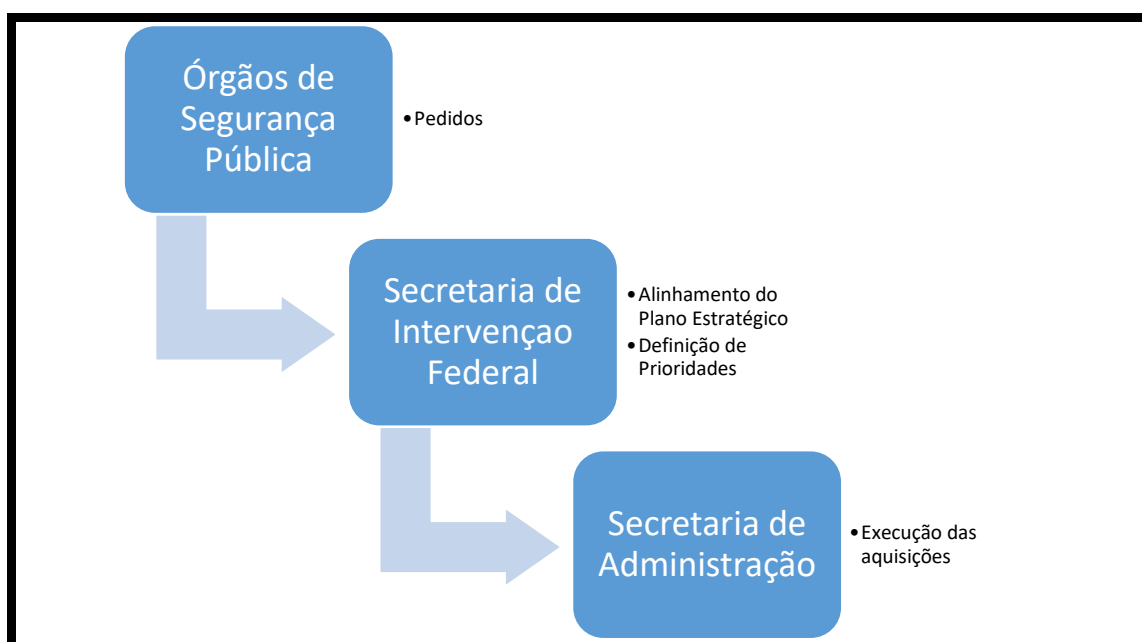


Fonte: Figura elaborada pelo autor.

A equipe de trabalho da SA foi constituída, inicialmente, por 40 profissionais, entre militares da FFAA e civis. Porém, em face das necessidades verificadas durante o processo intervencionista, o Secretário de Administração precisou ampliar sua estrutura de pessoal, totalizando 54 militares e 32 servidores civis, no ápice do funcionamento. Esses dados foram obtidos por meio de entrevista concedida por Gen Laélío Soares de Andrade, Secretário de Administração, presente na obra de Dároz (2019).

Após a mobilização de pessoal para estrutura do GIFRJ, e em particular da SA, iniciaram-se as ações de compras públicas. Como exposto anteriormente, todos os processos de licitações e contratos deveriam ser regulados pela legislação e normatização adotados pela administração federal, devido à origem dos recursos. Inicialmente, para o fluxo dos processos de aquisições, foi estabelecido o roteiro da Figura 9 (AECI, 2019).

Figura 9 – Fluxograma das aquisições durante a intervenção federal



Fonte: Figura elaborada pelo autor.

A primeira etapa era de responsabilidade dos Órgãos de Segurança Pública (OSP) intervencionados, os quais entregavam suas demandas junto à Secretaria de Intervenção Federal (SIF) por meio do documento formal, denominado Requisição, no qual era detalhada a necessidade da aquisição do material ou do serviço de obras e infraestrutura, além dos documentos complementares como os Estudos Técnicos Preliminares (ETP), a Gestão de Risco (GR), o Termo de Referência (TR) e a pesquisa de preços.

Posteriormente, as Requisições eram encaminhadas à Diretoria de Gestão e Avaliação de Logística, unidade pertencente à SIF, para a análise inicial da documentação. Durante essa análise, era verificada a aderência do pleito aos Objetivos Estratégicos contidos no Plano Estratégico (IFRJ, 2018a), bem como se os critérios estabelecidos foram atendidos. A partir do processo de aquisição de veículos, essa etapa inicial foi descrita da seguinte forma, no Relatório de Análise de Processos Administrativos Referentes às Aquisições Efetuadas pelo GIFRJ:

**A necessidade de adquirir veículos** descaracterizados estava **diretamente relacionada ao Plano Estratégico da Intervenção Federal (PEIF)** estabelecido pelo Gabinete de Intervenção Federal (GIF), em particular com o Objetivo Estratégico (OE) número 02, e atendia ao Plano de Ação número 2.3.2.1, que previa a recomposição da frota de viaturas das Secretarias de Estado e OSP intervencionados. Além disso, a demanda estava coerente com a missão das instituições solicitantes e correspondia às suas prioridades apresentadas. Perante as justificativas apresentadas pelas instituições solicitantes, foi considerado que o quantitativo solicitado correspondia a um quantitativo razoável e aceitável perante as necessidades existentes e que a aquisição e renovação de parte da frota existente seria uma medida que atenderia em excelentes condições as necessidades apresentadas. Logo, após pesquisa, estudo e análise da demanda, chegou-se à conclusão que o tipo e a quantidade solicitada poderia receber um parecer favorável, do ponto de vista dos aspectos logísticos (AECI, 2019, p. 14, grifo nosso).

No entanto, é importante pontuar que as análises na SIF eram realizadas exclusivamente sob a perspectiva funcional, de natureza quantitativa, e baseadas em critérios puramente logísticos, para examinar o alinhamento com os objetivos e metas estabelecidos no Plano Estratégico. Em seguida, a requisição era encaminhada à Secretaria de Administração, unidade externa à SIF, conforme descrito na Figura 4, responsável por conduzir as análises processuais mais aprofundadas, ou seja, por tratar as questões qualitativas sobre as especificações técnicas e se o processo de aquisição estava em conformidade com as leis, normas e regulamentos (AECI, 2019).

Deve-se destacar que o encaminhamento formal da Requisição para a SA implicava, automaticamente, na aprovação da Requisição como decisão final da SIF, o que pressupunha que todas as análises e critérios logísticos foram realizados e aceitos. Esse procedimento era amplamente conhecido por todos os envolvidos no processo e considerado a forma mais rápida e prática de se iniciar a próxima fase sob responsabilidade da Secretaria de Administração referente aos processos de licitação (AECI, 2019).

Em suma, após a análise inicial dos documentos de requisição dos OSP para a SIF verificar o alinhamento com o Plano Estratégico (IFRJ, 2018a), a SA deveria executar as fases interna e externa dos processos de compras e contratações. Como já abordado, a SA foi

estruturada com o objetivo específico de empregar o crédito extraordinário, concedido em favor da recuperação da força operativa dos OSP, até o fim do exercício financeiro.

Como descrito na Figura 9, o processo de aquisição é iniciado pelos documentos de formalização da demanda, contendo especificações técnicas compatíveis com mercado e os demais documentos relacionados: ETP, TR, GR e a pesquisa de preços.

Dessa forma, a SA dependia de uma boa definição do objeto, pelos demandantes, para obter sucesso na execução das fases subsequentes da aquisição pública, porém estava diante de um grande entrave: os OSP não tinham as capacidades técnicas necessárias para preparar as documentações exigidas na fase interna, o que afetava diretamente a tempestividade e a qualidade técnica dos processos licitatórios, inclusive com o risco de estipular preços e especificações incompatíveis com o mercado.

A Assessoria Especial de Controle Interno (AECI) do GIFRJ produziu um relatório detalhado para analisar os processos administrativos relacionados às aquisições realizadas pelo gabinete de intervenção federal. O objetivo foi examinar os procedimentos adotados pelo GIFRJ durante os processos de aquisição com o intuito de identificar a tramitação ocorrida, os documentos elaborados e os critérios adotados. Dessa forma, foi possível buscar possíveis controles na formalização desses processos e fornecer orientações para a adoção de medidas corretivas e preventivas. As dificuldades apresentadas pelos OSP foram pontuadas nesse relatório:

Sobre as dificuldades encontradas:

- 1) Pesquisa de preço deficiente, com pouca abrangência, limitando-se a considerar a quantidade mínima de três orçamentos.
- 2) Especificações dos objetos deficientes, ocasionando retardo na preparação do termos de referência e diversos pedidos de esclarecimentos pelos licitantes, quando não, impugnação dos editais.
- 3) Dificuldade em apresentar a metodologia utilizada para se definir as quantidades dos itens solicitados (falta de memória de cálculo/consumo nos OSP).
- 4) Descentralização interna dos setores administrativos dos OSP, que ocasionou o envio de diversas requisições com objetos similares, em tempos diferentes, para atender diferentes setores dos órgãos. Isso acarretou na necessidade de realizar diversos pregões para a aquisição de materiais semelhantes, os quais poderiam ter sido consolidados em um único processo (AECI, 2019, p. 17).

A falta de capacidade no envio assertivo dos documentos de formalização de demandas e seus anexos, pelos OSP, pode ser relacionada a três motivos: eles eram habituados à legislação e normatização estadual e não federal, não possuíam em seus quadros profissionais em condições de realizarem uma boa especificação técnica das aquisições, e por fim, não havia um controle

eficiente, pelo Tribunal de Contas Estadual, sobre a formalização dos processos anteriores à intervenção (GIFRJ, 2019 e AECI, 2019).

No ano que antecedeu a intervenção, em 2017, a Operação Quinto do Ouro, conduzida pela Polícia Federal, investigou um esquema de propina que pode ter desviado até 20% dos valores totais de alguns contratos da gestão fluminense, incluindo membros do Tribunal de Contas do Estado do Rio (TCE-RJ) e da Assembleia Legislativa (Alerj). A ação resultou na prisão do presidente e cinco conselheiros do TCE-RJ, além da condução coercitiva do presidente da Alerj, Jorge Picciani. A operação apontou duas suspeitas principais: pagamento indevido, em troca da análise de contas e contratos pelo TCE-RJ e valores devidos envolvendo o uso do fundo especial do TCE-RJ para pagamentos de contratos atrasados no ramo alimentício pelo governo do RJ (SINDJUSTIÇA-RJ, 2017).

De acordo com o Plano Estratégico, a segurança pública no estado teria sido degradada nos últimos trinta anos com altos índices de corrupção e aparelhamento da máquina estatal, além de uma gestão orçamentária ineficaz, fraudulenta e irresponsável dos recursos do Estado (IFRJ, 2018a, pp. 21-22). Esse panorama geral acarretou o sucateamento não apenas material, mas também da gestão pública estadual, quanto à dimensão procedimental das compras públicas. Como observado por Renato Fenili (GIFRJ, 2018a, p. 1): “o que se denota é uma gestão operacional e intermediária vitimada pela falta de governança estratégica”.

Do ponto de vista objetivo, o sucesso da reestruturação material da segurança estadual dependia diretamente da qualidade técnica dos documentos necessários para a fase interna das licitações, os quais eram de responsabilidade da gestão estadual que se encontrava deteriorada. Nesse mesmo sentido, o Relatório de Acompanhamento, datado de 10 de outubro de 2018, emitido pelo Tribunal de Contas da União (TCU), a intervenção federal no Rio de Janeiro evidenciou que, além de problemas de gestão, a segurança pública do estado sofria com deficiências de governança, principalmente pela falta ou inadequação de normas para a organização e coordenação dos diversos órgãos envolvidos (TCU, 2018).

Soma-se ao fato de que, como o crédito extraordinário para a intervenção era de origem federal, a Advocacia Geral da União (AGU), a Controladoria Geral da União (CGU) e o TCU eram as instituições interessadas diretamente nos processos e possuíam legitimidade e controle sobre a gestão dos recursos orçamentários e financeiros. Destarte, a situação se apresentava como um desafio para os OSP quanto à elaboração das documentações da fase preparatória das licitações. Esse desafio é retratado pelo diretor responsável pela formalização das demandas da PMERJ junto ao GIF:

Eu gerenciava todo o levantamento, porém dependia do mapeamento de necessidades dos Batalhões da PMERJ. Como ficamos anos no sufoco combatendo o crime, a nossa parte administrativa ficou totalmente largada. Quando veio o Gabinete de Intervenção Federal tínhamos um duplo desafio “colocar no papel nossas necessidades e enquadrar toda a documentação nas normas federais, pois o recurso era federal, os órgãos de controle eram federais”. Ora, se tínhamos dificuldades para realizar nas normas do Estado, imagina adaptar para um normativo novo. Este processo exigiu tempo e paciência por parte de nós e da Secretaria de Administração.(Cel Jomar Fernando da Silva, Diretor Logístico da PMERJ)

No mesmo sentido, o relato do chefe do serviço responsável pelas demandas das aeronaves e materiais para a PCERJ, aborda a dificuldade da polícia civil em se adaptar às exigências da administração federal:

O GIF tinha a expectativa que um grande centro da Polícia Civil iria centralizar todas as demandas e entregar tudo no jeito para licitar. Mas, não tínhamos esta figura com competência para tal em nossa organização. Estávamos em frangalhos, acostumados com as licitações estaduais que eram uma verdadeira ‘sacanagem’ e tínhamos que nos adaptar as legislações federais, com um órgão sério (SA) conduzindo tudo, era necessária uma mudança de mentalidade e rápida (Piloto Policial Ricardo de Rezende Herter, Chefe do Serviço Aeropolicial da PCERJ).

O sucesso das licitações dependia diretamente não só da formalização, conforme parâmetros do ente federal, mas também de uma boa especificação técnica dos objetos pretendidos pelos OSP. Caso essa etapa fosse comprometida pela falta da capacidade técnica dos demandantes, todo o processo estaria fadado ao fracasso, materializado por licitações dispendiosas, de baixa qualidade, fracassadas ou até desertas. O diagnóstico dessa situação foi pontuado pelo Chefe do Serviço Aeropolicial da PCERJ:

O cliente era difícil, não sabíamos levar um projeto bem definido, alguns certames deram fracassados, lembro de um armamento que nós não sabíamos especificar bem o que queríamos, não tínhamos os especialistas necessários para tal, deixávamos os membros da SA de mãos atadas. (Piloto Policial Ricardo de Rezende Herter, Chefe do Serviço Aeropolicial da PCERJ).

Deve-se ressaltar que, em muitos casos, as compras de equipamentos pelos órgãos de segurança pública podem envolver uma série de especificações técnicas complexas e rigorosas. Em situações em que há deficiências técnicas na especificação desses equipamentos, podem ocorrer problemas significativos de qualidade e desempenho, além de aumentar o risco de desperdício de recursos financeiros. Dessa forma, é fundamental que sejam realizados processos criteriosos de especificação de compras de armamentos, considerando todas as especificidades técnicas envolvidas.

De acordo com os responsáveis pelos processos de aquisição de viaturas e helicópteros, as limitações evidenciadas dentro da realidade dos OSP também incluíam a dificuldade de levantar as necessidades de aquisição, fazer pesquisas de mercado e especificar equipamentos de maior complexidade técnica. Conforme o relato do Adjunto da Coordenadoria Geral de Licitações (CGL):

Olha, os OSP estavam acostumados a realizarem dispensas diretas para os fornecedores e a utilizar os cartões de suprimento de fundos. De maneira geral, não compreendiam um processo de licitação, um pregão eletrônico. Não sabiam realizar uma pesquisa de mercado e nem definir o que realmente precisavam ou o que “era vaidade”. Por exemplo queriam uma espingarda italiana, porque fazem operação de precisão cirúrgica, mas este tipo de equipamento não era para este tipo de operação. Outro exemplo queriam uma câmera para aeronave, mas o sistema era composto por três itens, portanto o objeto precisava ser compatível com a estação de solo. Caso fossem compradas, não teriam utilidade, seria um desperdício do dinheiro público. A dificuldade era na formalização da demanda conforme a legislação, e também técnica. (Maj Ricardo Sales, Adjunto da Coordenadoria de Licitações e Contratos da AS, cedido pelo Exército Brasileiro).

Nesse mesmo sentido, o TC Felipe Jungles Villa, Adjunto da CGL, responsável pelo processo de aquisição das viaturas, relata que, nos primeiros meses da intervenção, as limitações técnicas dos OSP levaram a licitações desertas: ele cita, especificamente, o Pregão 3-2018 (COMPRASNET, 2023) no qual o objeto era a aquisição de viaturas *hatch* e *sedans* médios para as polícias militar e civil:

Os OSP não possuíam conhecimento da legislação de licitações e tinham a dificuldade de colocar no papel as especificações técnicas do material pretendido. Havia uma completa falência não só de material em si, mas administrativamente também. O primeiro pregão de viatura, por exemplo, foi deserto (não houve participantes) os mecânicos (sem formação, apenas prática) especificaram um tipo de veículo tecnicamente muito bom, porém não existia no mercado, o torque atendia só uma marca, a potência outra, o entre eixos outra, era um carro ‘imaginário (TC Felipe Jungles Villa, responsável pelo processo de aquisição das viaturas caracterizadas).

As dificuldades enfrentadas ao longo da intervenção foram objeto da atenção da imprensa em várias matérias publicadas. A Câmara dos Deputados criou o Observatório Legislativo da Intervenção Federal na Segurança Pública do Estado do Rio de Janeiro (OLERJ), que tinha a função de fiscalizar o planejamento, execução de metas e resultados das ações da intervenção. O objetivo principal dessa instituição temporária era monitorar dados e informações relacionadas à segurança pública no estado e, no seu site, estão compiladas reportagens da imprensa relativas à intervenção (OBSERVATÓRIO LEGISLATIVO DA INTERVENÇÃO FEDERAL NA SEGURANÇA PÚBLICA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO, 2018).

Após uma seleção, constatou-se 20 matérias relativas à gestão de compras na intervenção publicadas nos principais meios de comunicação do Rio de Janeiro, dentre eles: O Globo, O Dia, Portal G1 e Portal Terra. Essas reportagens estão compiladas no Anexo A.

A aquisição de equipamentos atraiu atenção pública e era destacada em matérias na mídia, como a veiculada no Portal G1, em 18 julho de 2018: “intervenção federal ainda não usou nem 1% do orçamento disponibilizado pelo governo, diz levantamento” (2018, p. 1). Reportagens com este teor eram rotineiras nos primeiros meses da intervenção (Figura 10).

Figura 10 – Pressão da mídia



Fonte: Figura elaborada pelo autor.

É importante destacar a pressão da mídia sobre as equipes: na data de publicação da referida reportagem, os primeiros militares designados de diversos pontos do país para compor as equipes da SA ainda eram recém-chegados (veja Figura 7) e, antes de iniciar os processos de aquisição, deveriam montar a estrutura física da Secretaria em uma sala improvisada do Palácio Duque de Caxias, “completo zero”, conforme relato do responsável pelo processo de aquisição das viaturas:

Essa pressão era real, pois a alta chefia do GIF a recebia e repassava para os demais (nós). Porém, sobre o aspecto técnico, a Secretaria de Administração foi montada do completo “zero”: não havia estrutura, material e nem pessoal, foi improvisada uma sala em abril no Palácio Duque de Caxias; os militares e civis começaram a chegar de vários pontos do país, o recurso orçamentário chegou só em maio e, mesmo assim, invertido[houve um erro técnico na descentralização orçamentária] 400 milhões para investimento e 800 para o custeio, foi recolhido e reajustado. No fundo, estávamos fazendo o possível, era necessária agilidade, mas também não podíamos fugir da legalidade, os processos, apesar do estado de exceção, tinham que seguir todo o rito legal do estado de normalidade da administração pública (TC Felipe Jungles Villa, responsável pelo processo de aquisição das viaturas caracterizadas).



Os militares estaduais, designados pelos OSP para formalizar a demanda de viaturas da PMERJ e dos helicópteros do Serviço Aeropolicial da PCERJ, e os militares federais da SA responsáveis pela condução dessas licitações, consideravam que a pressão exercida pela mídia era fruto da ignorância desse ator sobre as questões legais que envolviam os processos de compra, bem como sobre a seriedade do trabalho que estava sendo conduzido.

Estávamos ansiosos para realizar as aquisições, porque a frota estava quebrada, os armamentos obsoletos. A pressão dos órgãos Externos, observatórios e imprensa eram reais. Porém, a maior pressão era interna, para resolver o problema e sabíamos que no emprego dos recursos, não poderíamos pular etapas nosso CPF estava em risco: ‘era melhor fazer com calma do que ter a carreira manchada (Cel Jomar Fernando da Silva, Diretor Logístico da PMERJ).

A mídia achou que, com o recurso, ‘sairíamos comprando tudo muito rápido’, aí nesse meio tempo, precisávamos articular, achar as pessoas certas, realizar as articulações corretas: era necessário ter um pouco de paciência para isso. Mas, para ser sincero, apesar do nosso trabalho também estávamos em dúvida se seria possível algumas aquisições mais complexas, como as dos helicópteros (Piloto Policial Ricardo de Rezende Herter, Chefe do Serviço Aeropolicial da PCERJ).

Isto [reportagens da mídia criticando o ritmo das aquisições] ocorria toda semana. Considerava que o jornalista tinha uma condição intelectual pequena ou eram mal-intencionados, além de escrever de algo que não conheciam. A imprensa nunca se importou com o gasto público realizado de qualquer forma e quando acontece o fato de uma realização de despesa com tamanha seriedade e competência, eles acham que estávamos passeando? Não tínhamos estrutura física, pessoal, PDTI.... Estamos convictos que estávamos trabalhando bem e de maneira correta: “gastar dinheiro é fácil, gastar bem o dinheiro dá trabalho”. Gastamos bem os recursos, os veículos hoje são Toyota, as aeronaves são as melhores do mundo, os fuzis são os mesmos das Forças Armadas (Maj Ricardo Sales, responsável pelo processo de aquisição dos helicópteros).

Os militares responsáveis pelas licitações acreditam que a imprensa não compreendeu a complexidade do processo de aquisição de equipamentos e armamentos, além de terem sido injustos ao criticar o ritmo das compras.

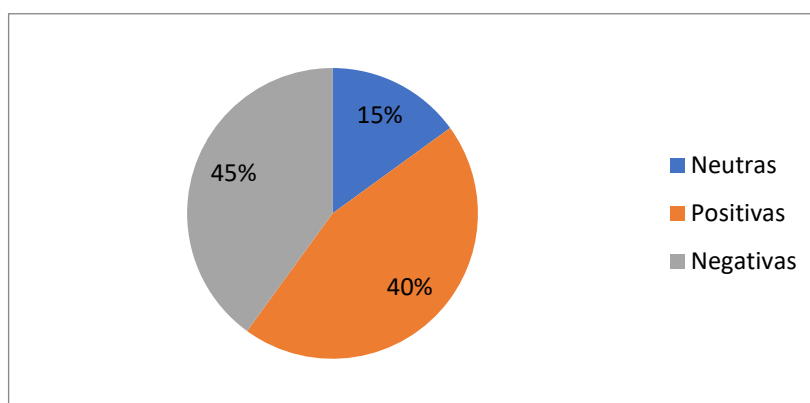
A partir do compilado de notícias registrado pela OLERJ abordado no capítulo *Abordagem metodológica*, foram selecionadas dos meios de comunicação, como O Globo, O Dia, Portal G1 e Terra, 20 matérias sobre à gestão de compras da intervenção (conforme os critérios apresentados na p. 45). A análise em relação ao teor das matérias relativas às compras públicas durante a intervenção foi baseada na seguinte categorização:

- Neutra: matérias que apresentam informações de forma objetiva e imparcial, sem emitir opiniões ou juízos de valor.

- Positiva: matérias que destacam aspectos positivos da gestão de compras da intervenção, como resultados satisfatórios, economia de recursos, transparência nas compras, entre outros.
- Negativa: matérias que apresentam aspectos negativos da gestão de compras da intervenção, como irregularidades, suspeitas de corrupção, desperdício de recursos e baixa eficiência no emprego dos recursos.

A partir do Gráfico 3, pode-se constatar que ocorreu um equilíbrio em relação à perspectiva dessa categorização. Foram analisadas 3 matérias neutras, correspondendo à 15% do total. Por outro lado, as positivas (9 notícias) e as negativas (8 notícias) corresponderam, respectivamente, à 45% e 40%. Apesar da percepção negativa dos gestores das compras em relação à postura da mídia, ao avaliar o número de notícias de caráter positivo e negativo, constata-se um equilíbrio.

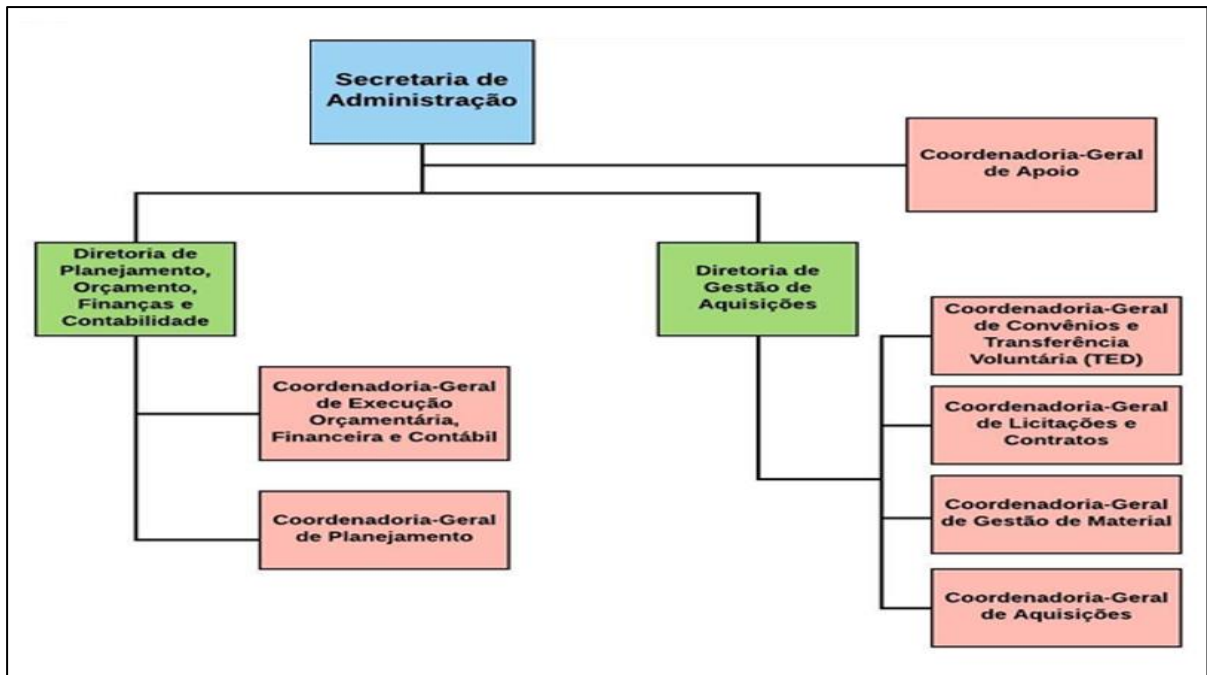
Gráfico 3 – Matérias da mídia



Fonte: Gráfico elaborado pelo autor.

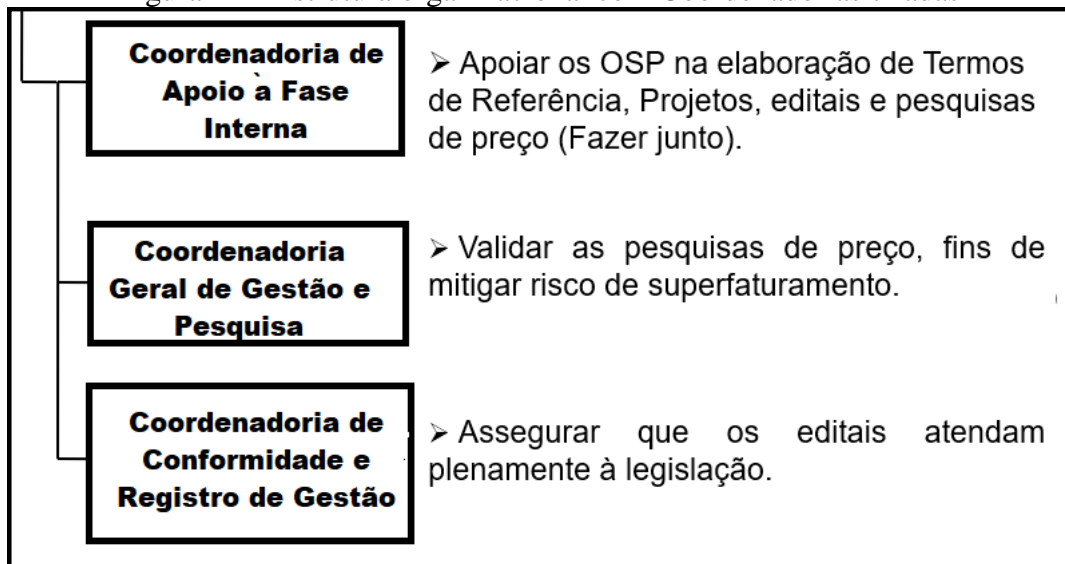
Diante da situação apresentada, com a dificuldade técnica dos OSP, o tempo exíguo para emprego dos recursos e a percepção de pressão da mídia, a estrutura organizacional da SA foi reformulada. O objetivo era proporcionar um melhor suporte para os OSP na elaboração dos documentos da fase interna e assegurar a efetividade dos processos licitatórios. A Figura 11 representa a estrutura tradicional da SA, adotada nos primeiros meses da intervenção, e a Figura 12 destaca as Coordenadorias criadas em resposta às dificuldades enfrentadas pelos gestores da segurança pública, com suas respectivas atribuições. Elas eram diretamente subordinadas à Diretoria de Gestão de Aquisições.

Figura 11 – Estrutura organizacional inicial



Fonte: Figura elaborada pelo autor.

Figura 12 – Estrutura organizacional com Coordenadorias criadas



Fonte: Figura elaborada pelo autor.

A criação da Coordenadoria de Apoio à Fase Interna (CAFI) foi uma ação para superar a lacuna na capacidade do ente estadual em elaborar os documentos de formalização de demanda da fase interna dos certames licitatórios. Assim sendo, a função dessa unidade era apoiar os órgãos intervencionados na elaboração de seus respectivos Termos de Referência, ou seja,

“colocar no papel suas reais necessidades” de forma que ficassem inteligíveis para o mercado e em conformidade com os procedimentos da Administração Federal, que preveem a adoção de modelos padronizados de TR, ETP e GR da Advocacia Geral da União.

Como observado no contexto da governança relacional, arranjos institucionais referem-se à forma como instituições e indivíduos se relacionam para alcançar objetivos comuns. Em situações excepcionais, quando um problema de grandes proporções é apresentado, pode ser necessário implementar um novo arranjo institucional com mecanismos de coordenação reformulados.

Nesse sentido, os arranjos institucionais de gestão de compras públicas foram construídos e adaptados durante o processo intervencionista, mas não havia um modelo prévio a ser seguido. Nas palavras do General Walter Souza Braga Netto, interventor federal, “o avião foi construído em pleno voo” (DARÓZ, 2019, p. 39). Dessa forma, a CAFI foi criada a partir do diagnóstico da necessidade de assessorar os OSP nas especificações técnicas dos bens e serviços a serem adquiridos.

A importância da atuação dessa Coordenadoria foi ressaltada pelo Diretor Logístico da PMERJ, no sentido de fornecer o apoio necessário para atender às exigências da formalização das demandas pela Polícia Militar:

A criação da Coordenadoria de Apoio a Fase Interna foi muito importante. Nos primeiros meses da intervenção nossas formalizações de demanda “batiam e voltavam” Como eu disse, as regras federais são diferentes das nossas, precisávamos de apoio, consultoria para ajustar nossos documentos (Cel Jomar Fernando da Silva, Diretor Logístico da PMERJ).

O Chefe do Serviço Aeropolicial da PCERJ destacou o papel chave de especialistas da Aeronáutica, requisitados pelo GIFRJ, no apoio técnico à especificação das compras das aeronaves da polícia civil, além de ressaltar a construção de um relacionamento colaborativo com o ente federal:

Ajudou muito, tanto na parte documental como em buscar especialistas para nos ajudar nas especificações técnicas, lembro de terem recrutado um Coronel Aviador que foi responsável pelo projeto da aquisição de caças para nos ajudar ... além do contato com os especialistas do Batalhão de Aviação do Exército (BAVEx). Foi uma parceria formidável: eles compreendiam nossas limitações e estavam dispostos a ajudar (Piloto policial Ricardo de Rezende Herter, Chefe do Serviço Aeropolicial da PCERJ).

O Adjunto da CGL, responsável pelo processo de aquisição das viaturas, reafirmou a importância da criação da CAFI. Ele menciona a importância que foi dada a essa estrutura por

meio de uma grande alocação de pessoal para mobiliá-la, visando assegurar o sucesso da fase interna da licitação.

A criação da Coordenadoria de Apoio a Fase Interna foi necessária para colaboração com os OSP na configuração dos objetos pretendidos: eles não sabiam como fazer isso e tanto é que o primeiro Termo de Referência de veículos tratava-se de um carro fictício, nem a Toyota, Nissan, Chevrolet ou qualquer outra marca possuíam um veículo com aquelas especificações. A Coordenadoria contribuía com os clientes no sentido de fazê-los entender a necessidade da elaboração de especificações que pudesse ser precificada (outro problema, eles tinham dificuldades de realizar as pesquisas de preços, conforme a lei) e ofertada pelo mercado, e conseqüentemente [viabilizasse] o sucesso na licitação. Do ponto de vista estrutural, é importante ressaltar que, após o diagnóstico, nos primeiros meses da intervenção, quanto à dificuldade dos OSP em “colocar no papel o que precisavam” foram alocados muitos militares para Coordenadoria de Apoio a Fase Interna. Porque de nada adiantaria se “o grosso dos recursos humanos” estivessem nas Coordenadorias que eram responsáveis pelas próximas fases dos processos de aquisição, se a “demanda original” estivesse com problemas do ponto de vista formal e técnico. Com o passar dos meses e conseqüente aprendizado dos OSP (por meio de consultorias e palestras) a Coordenadoria de Apoio a Fase Interna realocou boa parte do seu pessoal em outras repartições (TC Felipe Jungles Villa, responsável pelo processo de aquisição das viaturas caracterizadas).

O Major do Exército Ricardo Sales, Adjunto da Coordenadoria Geral de Licitações da SA, chegou em reforço à equipe da SA, em agosto de 2018, e teve como primeira missão se integrar à equipe da CAFI devido à priorização dada pela direção da SA para essa Coordenadoria. Ele também salientou a importância de especificações técnicas bem fundamentadas para evitar compras equivocadas. Em particular, é mencionado o papel crucial da CAFI na especificação técnica do material. O Major ilustra isso com um exemplo: a aquisição de câmeras que seriam acopladas em aeronaves solicitadas pela PCERJ. Inicialmente, as especificações dessas câmeras não eram compatíveis com a estação de solo, o que significaria que as imagens não poderiam ser capturadas. Isso tornaria a compra inútil, a menos que houvesse o apoio técnico da Coordenadoria para resolver a incompatibilidade dos sistemas.

Cheguei como reforço à equipe: o Ordenador de Despesas diagnosticou que os OSP precisavam de um apoio maior para definição dos objetos pretendidos para a reestruturação. Trabalhei inicialmente na Coordenadoria de Apoio a Fase Interna e depois de alguns meses fui realocado para Coordenadoria de Licitações. Foi determinante para o sucesso nos processos e o bom emprego do recurso público. No caso da câmera, se não houvesse esse apoio técnico gastaríamos cerca de R\$ 12 milhões e não teria utilidade nenhuma, a Coordenadoria assessorou no sentido de definir o objeto compatível com a estação de solo (Maj Ricardo Sales, responsável pelo processo de aquisição do helicóptero).

O funcionamento de um ambiente colaborativo entre os atores envolvidos, integrantes da SA, como estrutura federal, e dos OSP, como estrutura estadual, na gestão de compras da intervenção, pode ser compreendido como apoio dos conceitos de arranjo institucional e

governança relacional. Em um ambiente colaborativo, os atores trabalham de forma integrada, com transparência e confiança, compartilhando informações e responsabilidades para alcançar os resultados desejados. A colaboração pode ser facilitada pela adoção de práticas de comunicação efetivas, negociação justa e participação ativa de todos os envolvidos no processo de tomada de decisão.

O Chefe do Serviço Aeropolicial da PCERJ relatou como era o ambiente da gestão de compras, liderada pelo ente federal:

Graças a Deus, o ambiente era muito aberto para negociações: durante as reuniões expus meu ponto de vista e fomos evoluindo no sentido de adquirir aeronaves vocacionadas para nossa missão. [...]Trato cordial e extrema parceria. No caso das aeronaves, eu conversava quase que diariamente com o Cap Ricardo Sales, eles estavam muito imbuídos da missão, queriam nos ajudar a mudar a realidade do Rio de Janeiro. Fiquei impressionado com a competência dos integrantes da SA: compraram armamentos, equipamentos, veículos e até aeronaves em um tempo curto e de forma transparente; no estado para comprar uma caneta levamos meses e meses (Piloto Policial Ricardo de Rezende Herter).

Os relatos dos militares do Exército, adjuntos da Coordenadoria Geral de Licitações, ressaltam a aceitação, pelos agentes estaduais, das soluções apresentadas pela Administração Federal:

Quanto à relação com os clientes [OSP] minha percepção é que eles estavam satisfeitos como estava sendo conduzido o processo, eles entenderam a intervenção como “oportunidade da vida” para melhorar as condições materiais dos órgãos. A falência era total, lembro do caso que policial civil comentou que não possuíam nenhum tipo de equipamento em todo estado do Rio de Janeiro para verificar se uma determinada substância era realmente uma droga ilícita, e nós compramos. A impressão que eu tinha era que estavam desesperados e assim submeteram quase que incondicionalmente à condução da S.A. Um bom exemplo disso, foi da viatura da polícia civil que foi preterida, eles aceitaram com tranquilidade a solução imposta pelo GIF. (TC Felipe Jungles Villa, responsável pelo processo de aquisição de viaturas). A relação com os OSP fluía bem. Estavam de certa forma “desesperados por ajuda”, eles não sabiam nem a parte formal, nem técnica, não sabiam realizar pesquisa de mercado, não sabiam seguir as instruções normativas, não era questão de “má vontade” era ignorância mesmo, estavam completamente sucateados, tanto material como administrativamente (Maj Ricardo Sales, responsável pelo processo de aquisição do helicóptero).

Nesse mesmo sentido, o Chefe do Serviço Aeropolicial da PCERJ relatou que as negociações eram realizadas em um ambiente de coparticipação e que as suas opiniões eram levadas em consideração pelos militares das Forças Armadas. Da mesma forma, o Diretor Logístico da PMERJ apontou que algumas poucas imposições do ente federal aos OSP foram aceitas em meio a um ambiente amigável:

Outro problema era que nos primeiros meses da missão tanto SA como a PMERJ queriam adquirir um Black Hawk, helicóptero de carga média, com um motor de potência muito alta para as operações na favela, além do alto custo de manutenção, o que certamente proporcionaria uma vida útil muito curta. Expliquei para eles que o helicóptero que serve para a Marinha pode não servir para o Exército, o que serve para os bombeiros ou PMERJ pode não servir para nós. Com minha experiência de mais de 10 anos em operações sabia que seria um desastre, os tetos das casas voariam, por exemplo, é uma máquina muito boa, mas não para realidade do Rio. Graças à Deus, o ambiente era muito aberto para negociações, durante as reuniões expus meu ponto de vista e fomos evoluindo no sentido de adquirir aeronaves vocacionadas para nossa missão (Piloto Policial Ricardo de Rezende Herter).

A relação foi excelente. O pessoal da SA era excepcional estavam imbuídos em ajudar, tratavam a gente muito bem, estavam muito preocupados em atender a PM. Muitos comentavam que tinham parentes no RJ e que queriam fazer o máximo para ajudar na reestruturação da PMRJ. [...] Tínhamos liberdade de escolha para escolher os armamentos e materiais necessários. Foram raras as vezes em que havia imposição de alguma coisa, e quando havia, como no caso das viaturas, era realizado após muita conversa, reuniões, nada era feito goela abaixo (Cel Jomar Fernando da Silva, Diretor Logístico da PMERJ).

Conforme abordado, o ecossistema de compras públicas da intervenção permitia um espaço aberto e de diálogo entre os atores. A única imposição relatada foi a aquisição de viaturas com uma potência maior que a pretendida pela PMERJ, por determinação do interventor. Porém, essa exigência foi pontuada durante diversas reuniões em que os representantes dos órgãos intervencionados foram ouvidos. Em tais oportunidades, foi explicado a eles o motivo da determinação, segundo os relatos, respectivamente, do Cel Jomar Fernando da Silva, Diretor Logístico da PMERJ e do TC Felipe Jungles Villa, responsável pelo processo de aquisição das viaturas caracterizadas.

Na verdade, **nós também não queríamos um carro 2.0**, eu havia realizado uma licitação recente (três meses antes) de 250 viaturas com recursos estaduais e adquirimos um carro 1.4. Todo meu processo foi justificado em cima de uma necessidade de ter um carro com essa potência, sendo assim não me senti confortável em elaborar uma documentação para o carro 2.0, o meu CPF estava me jogo. **Após várias reuniões, onde foram ouvidos tanto a gente como Polícia Civil**, o general Braga Netto (interventor) bateu o martelo: “será adquirido, por determinação deste interventor, viaturas 2.0”. **Na visão dele o Estado do Rio deveria ser referência para os demais após a intervenção**. Como foi tudo documentado, tanto a PMERJ como a PCERJ ficaram confortáveis em alterar suas especificações (Cel Jomar Fernando da Silva, Diretor Logístico da PMERJ, grifo nosso).

Eram realizadas reuniões para definição dos objetos dos diversos clientes: no caso das viaturas, por exemplo, a polícia civil gostaria de um veículo mais simples com o motor 1.0, já a polícia militar precisava de um carro mais potente para realizar as operações de perseguição, por exemplo. Sob o ponto de vista técnico era possível realizar uma licitação com dois itens distintos, mas o **Gabinete de Intervenção Federal, como possuía o poder da decisão final, optou pela compra unificada de um veículo mais potente de um maior valor agregado** para os dois OSP (TC Felipe Jungles Villa, responsável pelo processo de aquisição das viaturas caracterizadas, grifo nosso).

A estratégia utilizada na reestruturação da Secretaria de Administração (veja Figura 12), visando um melhor espaço de interação e apoio aos clientes (os OSP), demonstrou-se efetiva: após alguns meses, o ritmo das licitações acelerou sem, no entanto, afastar-se da legalidade. A conclusão dos dois principais processos de compras do período intervencionista – a aquisição de viaturas caracterizadas e a aquisição dos helicópteros – demonstra a assertividade dos atores envolvidos no processo e a real criação de valor público advindo dessas aquisições. Importante pontuar que, nos primeiros meses da intervenção, devido à falta de maturação dessas interações, 13 licitações resultaram fracassadas ou desertas.

Os representantes dos OSP consideraram satisfatórias as especificações e a qualidade do produto final das licitações em que participaram, respectivamente, as viaturas e os helicópteros:

Sim, [as especificações foram satisfatórias] estamos falando de Corolla Toyota: apesar dos PM dos RJ serem astutos o carro não quebra. Sem dúvida, hoje compraria o Corolla, foi uma decisão acertada do general. Após esta aquisição, vários outros estados compraram o Corolla: DF e SP são exemplos disso. O RJ é uma vitrine para o resto do país, o que dá certo aqui certamente vai dar certo em qualquer lugar do mundo (Cel Jomar Fernando da Silva, Diretor Logístico da PMERJ).

Estamos na fase final de recebimento e testes. Muito melhores, superou em muito as nossas expectativas quanto ao modelo oferecido pela Helibrás. A licitação foi inacreditável, deu transparência e possibilitou a disputa de preço: nunca havíamos pensado na Leonardo (empresa italiana), porque desde que o mundo é mundo só dá Helibrás. Além das aeronaves, foi exigido garantia, treinamento, suprimento de peças, algo que nunca ocorreria nas licitações estaduais. Hoje, graças ao GIF, nos tornamos “uma potência de guerra”, com as aquisições realizadas seremos referência para os outros Serviços Aeropoliciais. As aeronaves ‘zero hora’, fora todos os demais equipamentos adquiridos, fazem toda a diferença para nossa missão” (Piloto Policial Ricardo de Rezende Herter, Chefe do Serviço Aeropolicial da PCERJ).

Outra dificuldade era a necessidade de os demandantes realizarem a cotação de preços com os fornecedores, condição prévia para instruir as licitações. Historicamente, a falta de crédito do estado do Rio de Janeiro junto às empresas resultou na ausência de propostas em diversas licitações na área de segurança. Sendo assim, as empresas se recusavam a fornecer orçamentos para a fase interna do certame. O GIF, no intuito de resolver essa questão, emitiu uma declaração formal de que as aquisições da intervenção federal estavam lastreadas a recursos federais. Além disso, a SA criou a Coordenadoria-Geral de Gestão e Pesquisas (CGGP), avocando a responsabilidade por esses atos para o ente federal, superando, assim, as desconfianças dos fornecedores e permitindo a continuidade das aquisições (DARÓZ, 2019).

Um dos pontos fundamentais para o sucesso da nova gestão de compras foi o restabelecimento da confiança dos fornecedores quanto aos processos de licitação realizados para



a segurança pública estadual. Um problema histórico eram os atrasos da administração fluminense nos pagamentos aos fornecedores. A falta de credibilidade generalizada pode ser caracterizada pelo seguinte episódio: o processo de licitação da PMERJ, para aquisição de viaturas de patrulhamento ostensivo, no governo de Luiz Fernando Pezão, em 2017, recebeu proposta somente da fabricante Ford, mesmo diante de uma aquisição expressiva de 580 viaturas (DÁROZ, 2019).

Nesse mesmo contexto, destaca-se que um dos problemas comuns nas licitações é a precificação dos objetos a ser adquiridos, responsabilidade legal da administração pública. A elaboração de uma precificação justa e precisa é essencial para a transparência e confiabilidade do processo licitatório. É importante que as especificações dos objetos estejam bem definidas e alinhadas às necessidades do órgão público para que o mercado possa ofertar preços competitivos e adequados. A falta de informações detalhadas e a ausência de critérios claros para a definição de preços podem gerar insegurança e desconfiança por parte das empresas, que acabam por não participar da licitação. Portanto, é fundamental que a precificação seja realizada com seriedade e transparência, de modo a garantir a confiabilidade do processo licitatório e a aquisição dos objetos com o melhor custo-benefício para o órgão público.

Em uma situação de normalidade, o processo de pesquisa de preços é usualmente realizado pelo demandante, mas, devido às deficiências técnicas dos OSP, tal processo passou a ser realizado em conjunto com a Secretaria de Administração. Com o propósito de fornecer esse suporte, a Coordenadoria Geral de Gestão e Pesquisa (CGGP) foi inserida na estrutura organizacional da intervenção (veja Figura 12).

Essa Coordenadoria, assim como ocorre nos órgãos federais, passou a utilizar o “Painel de Preços”,<sup>6</sup> ferramenta que permite pesquisar, analisar e comparar os preços praticados pelo Governo Federal nas contratações de materiais e serviços. Dessa forma, essa ferramenta apresenta uma alta confiabilidade devido à transparência nas cotações que compõem os processos licitatórios. O Painel de Preços era uma novidade para os agentes estaduais, como relatou o Chefe do Serviço Aeroespacial da PCERJ, Piloto Policial Ricardo de Rezende Herter: “a CGGP também foi muito importante: nunca havíamos usados o portal federal (painel de preços)”.

A governança relacional opera a partir da orquestração de um conjunto amplo de atores envolvidos em uma política pública e a partir de práticas consultivas, deliberativas (decidir após reflexões e consultas) ou de pactuação (combinar um acordo com deveres e compromissos).

---

<sup>6</sup> Para mais informações, cf.: <https://paineldeprecos.planejamento.gov.br/>.

Essas práticas são adotadas em diferentes instâncias (XIMENES, 2021). A articulação dos fornecedores (atores privados) envolvidos nos processos de aquisições das viaturas ocorreu por meio da utilização de instâncias de governança relacional<sup>7</sup> evidenciadas pela audiência pública<sup>8</sup> para os veículos e pela consulta pública<sup>9</sup>, no caso dos helicópteros. Esses eventos possibilitaram uma construção em conjunto, envolvendo a SA, os OSP e o mercado fornecedor, para melhorar as especificações dos objetos pretendidos antes da abertura da licitação. Conforme descrito no edital da Consulta Pública relativa à aquisição dos helicópteros:

O Gabinete de Intervenção Federal do Rio de Janeiro (GIFRJ) torna pública a Consulta Pública nº 05/2018, **com a finalidade dar garantir as melhores condições possíveis e existentes no mercado para a execução eficiente do objeto a ser contratado, por meio da coleta de contribuições dos interessados** (CONSULTA PÚBLICA 5 /2018, 2018, p. 1, grifo nosso).

Os militares federais responsáveis pelos dois processos de licitação descritos ressaltaram a importância desses instrumentos de participação do mercado na construção da especificação técnica das viaturas e dos helicópteros, antecedendo as licitações:

[...] ocorreu uma audiência pública com este objetivo. A participação do mercado contribuiu de maneira significativa para a configuração técnica final do veículo pretendido [...] Sem dúvida, diversos pontos levantados pelos representantes da Citroën e da Toyota foram acatados, principalmente na reconfiguração de alguns aspectos que estavam, de certa forma, restringindo a competição e que não comprometeriam o objetivo pretendido com a contratação: um exemplo disso foi a questão técnica quanto ao tipo de luz do farol (TC Felipe Jungles Villa, responsável pelo processo de aquisição das viaturas caracterizadas).

[...] foi realizado uma consulta pública, a possibilidade de audiência pública foi refutada pela necessidade de ser presencial, limitando assim a participação de algumas empresas estrangeiras que não possuíam representantes no Brasil (Maj Ricardo Sales, responsável pelo processo de aquisição do helicóptero).

A busca pela ampliação da concorrência em processos licitatórios foi uma preocupação constante da SA com o objetivo de garantir transparência e eficiência na gestão dos recursos

---

<sup>8</sup> ATA DA AUDIÊNCIA PÚBLICA Nº 01/2018. **Aquisição de viaturas caracterizadas para atender às necessidades da PMERJ, PCERJ e SEAP - Pregão Eletrônico 10/2018**. Rio de Janeiro: Intervenção Federal no Estado do Rio de Janeiro, 2018. Disponível em: <https://www.intervencao.rj.gov.br/wp-content/uploads/2018/10/ATA-DA-AUDI%C3%80NCIA-P%C3%90BLICA-N%C2%BA-01-2018.pdf>. Acesso em: 24 fev. 2023

<sup>9</sup> CONSULTA PÚBLICA 5/2018. **Aquisição de aeronaves de asas rotativas**. Disponível em: <http://www.intervencaoefederalrj.gov.br/intervencao/licitacoes-e-contratos>. Acesso em: 24 fev. 2023.

públicos. Nesse sentido, é comum que sejam realizadas consultas ou audiências públicas para coletar sugestões e críticas de diferentes atores interessados no processo. No entanto, no caso das aeronaves, o instrumento de audiências públicas limitaria a concorrência em razão da necessidade de as reuniões serem realizadas de maneira presencial, restringindo a participação de empresas estrangeiras que não possuíam representantes no Brasil, o que justifica a opção pela consulta.

Um ponto importante nos processos de licitação dos helicópteros foi a busca pela ampliação da competição. A orientação inicialmente adotada era no sentido de realizar uma contratação direta com a Helibrás, fabricante nacional, conforme o relato do Chefe do Serviço Aeropolicial da PCERJ, responsável pela formalização da demanda e cliente final desse processo:

Olha, a Helibrás domina mais de 95% do mercado nacional, estávamos acostumados em trabalhar com ela. Existia a possibilidade da compra direta, o tempo era curto, a pressão grande, a aeronave da Helibrás nos atendia: por que não fazer esta aquisição? No momento, acreditei que se jogássemos para uma ampla concorrência perderíamos o recurso, seria um processo inviável para ser realizado em poucos meses: uma licitação deste porte, no estado, duraria no mínimo três anos. Além da pressão que os representantes da Helibrás faziam sobre mim, pois sabiam que eu era o responsável pela demanda (Piloto policial Ricardo de Rezende Herter, Chefe do Serviço Aeropolicial da PCERJ).

Dessa forma, inicialmente o representante da PCERJ solicitou à SA uma contratação direta com a fabricante nacional, a Helibrás, em um contexto de monopólio do mercado por essa empresa e de pressão sobre o responsável pela formalização da demanda da polícia civil, além do tempo exíguo para essa contratação de alta complexidade. A SA nomeou o Maj. Ricardo Sales para a condução desse processo, por se tratar de um militar oriundo do Batalhão de Aviação do Exército Brasileiro. Até sua convocação para a intervenção, ele ocupava a função de Gerente de Aviação, possuindo, assim, as credenciais necessárias à condução do processo.

A inexigibilidade de licitação, baseada na padronização de frota e favorecendo o fabricante nacional, foi refutada como linha de ação. Constatou-se que a PCERJ e os outros OSP interessados nesse processo, a PMERJ e o CBERJ, possuíam em suas frotas aeronaves de cinco fabricantes diferentes. A decisão foi, então, a de ampliar a concorrência e divulgar a consulta pública nos sítios oficiais da internet e junto aos consulados de 9 países com empresas fabricantes de aeronaves, conforme exposto pelo responsável pela aquisição dos helicópteros:

Quando cheguei na Secretaria em setembro o processo de inexigibilidade de licitação para Helibrás estava pronto. Quando cheguei na Coordenadoria de Apoio, como sou Gerente Administrativo de Aviação, me deparei com a demanda e comeci a construir a possibilidade de realizar um pregão com ampla competitividade, refutando a ideia da contratação direta. [...]Os argumentos dos OSP, no geral, na primeira reunião, eram de fazer uma contratação direta com a Helibrás, empresa nacional, justificando a

padronização. Aí eu perguntei qual era a frota atual “5 aeronaves de fornecedores diferentes”, ou seja, este argumento não era válido. [...] Enviei um ofício para todos os consulados que representavam os países que possuíam fabricantes de aeronaves. A receptividade foi enorme, nove países: China, EUA, Rússia, França, Índia, Itália, Reino Unido, além da Helibrás, que recebeu um ofício sobre a consulta pública (Maj Ricardo Sales, responsável pelo processo de aquisição dos helicópteros).

Pode-se verificar a transparência nos processos, a promoção da participação abrangente e a construção de soluções em conjunto pelos atores federais, estaduais e do mercado, nos registros da ata da audiência pública, que teve a presença de 34 participantes durante a audiência:

Em atendimento às disposições legais do Art. 39 da Lei 8.666/1993 e com vistas a esclarecer aos interessados os principais aspectos do processo de aquisição de viaturas para atender às necessidades da PMERJ, PCERJ e SEAP, possibilitando ajustes no Edital e Termo de Referência, **bem como ampliar a competitividade no futuro certame licitatório**, sem prejuízo ao resultado pretendido pela aquisição e, ainda, **dar publicidade, transparência e legitimidade às ações do GIFRJ**, foi realizada uma audiência pública que contou com a presença de **34 participantes**, conforme a lista de presença (Anexo A), além dos integrantes do GIFRJ responsáveis pela condução da audiência e equipe de apoio (Ata da Audiência Pública nº 01/2018, 2018, p. 1, grifo nosso).

A participação de empresas em audiências e consultas públicas tem um papel fundamental na melhoria da especificação do objeto nas licitações. Isso ocorre porque as empresas possuem conhecimento técnico e expertise em suas áreas de atuação, o que contribui para o aprimoramento das discussões e ações relacionadas ao objeto da contratação.

Durante esses processos abertos à colaboração do mercado, foi necessário evitar o direcionamento das especificações. Entretanto, houve sugestões que foram aceitas, como a alteração na capacidade do tanque de combustível e dos vidros. Igualmente, foram rejeitadas sugestões que comprometeriam o propósito pretendido, como a alteração do motor. Essas informações estavam ratificadas nas atas de sessão pública, conforme relatam os responsáveis da SA pela condução dessas sessões públicas:

O maior objetivo na Consulta Pública não era somente melhorar o objeto: tivemos que tomar muito cuidado para distinguir quando a empresa, durante a consulta, queria direcionar a especificação para o produto dela, restringindo a competição, ou quando realizava a consideração para manter o produto dela na disputa, ampliando a competição. Nesse contexto, um caso interessante foi da fabricante americana, que sugeriu a supressão de algumas especificações técnicas, de forma que pudesse entrar no certame com um modelo de custo mais baixo, portanto, mais competitivo. Quando observei o portfólio da empresa, constatei que a mesma possuía um modelo superior que atendia todas as especificações originalmente propostas. [...] Juntamente com os especialistas, foi analisado apontamento por apontamento para verificar os argumentos restritivos, verificando a ficha técnica de diversas aeronaves. Mas, tinham sugestões de exclusão de requisitos que, se fossem acatadas, deixaria de atender ao requisito operacional: ai não tinha negociação (Maj Ricardo Sales, responsável pelo processo de aquisição do helicóptero).

Lembro por exemplo, que aceitamos uma alteração na capacidade do tanque de combustível e algo relacionado aos vidros, agora quanto a alteração do motor, não aceitamos, pois comprometeria o propósito pretendido na aquisição (Cel Jomar Fernando da Silva, Diretor Logístico da PMERJ).

A SA tomou muito cuidado porque a percepção era que cada representante comercial “queria colocar o seu carro e quando já estava dentro das possibilidades da especificação técnica exigida, eles tentavam restringir a concorrência, buscando incluir ou ampliar novas especificações de forma a proporcionar uma certa exclusividade do veículo que fabricavam [...], o empresário queria que fossem aceitas suas sugestões, no sentido de possibilitar a entrada no certame com um carro que fabricava, de valor mais baixo, o qual não cumpria a finalidade pretendida com a aquisição pela SA. A solicitação da Citroën para redução dos requisitos de potência, de forma a contemplar motores 1.0 turbinados, foi um exemplo disso (TC Felipe Jungles Villa, responsável pelo processo de aquisição das viaturas caracterizadas).

O ambiente das contratações governamentais se tornou mais transparente, justo e eficiente, garantindo a participação de todos os interessados e evitando práticas de corrupção. Além disso, a participação das empresas pode colaborar para a celeridade dos processos licitatórios, especialmente quando evita recursos administrativos e impugnações. Os relatos dos responsáveis pelos processos das viaturas e dos helicópteros a respeito da experiência com as audiências e consultas públicas corroboram essa percepção:

Acredito que, de forma geral, reduz a possibilidade da utilização desses instrumentos (impugnação e recursos) (TC Felipe Jungles Villa, responsável pelo processo de aquisição das viaturas caracterizadas).

Na prática contribui a dar suporte nas respostas das impugnações e recursos que não deixaram de ocorrer. Tive um recurso do segundo colocado, mais improcedente, questões de baixa formalidade quanto à autenticidade da documentação (Maj Ricardo Sales, responsável pelo processo de aquisição dos helicópteros).

A respeito da importância das audiências e as consultas públicas como oportunidade de “escutar” o mercado, antes da licitação, os responsáveis pelas demandas da PMERJ e do Serviço Aeroespacial da PCERJ relataram que:

Sim, foi um sucesso várias empresas participaram. Não participei da sessão pública, mas enviei um mecânico da PMERJ para audiência. Após a sessão participei, juntamente com os integrantes dos GIF e dos mecânicos da PMRJ, da análise dos apontamentos realizados pelas empresas: alteramos nossas especificações nas sugestões que eram pertinentes e que não comprometeriam nossa necessidade de ter uma frota vocacionada para a missão (Cel Jomar Fernando da Silva, Diretor Logístico da PMERJ).

Foi fundamental, pois demonstra transparência: foram convidadas a participar todas as empresas do ramo, os consulados foram informados. A Helibrás, que estava acostumada

com o monopólio, não gostou nada disso, mas era o certo a ser feito. Quebrou um mercado sempre dominado pela Helibrás. [...]a qual inclusive sempre nos atendeu muito mal, mas é o que pensávamos que tínhamos: no final, foi bom ter aberto para ampla concorrência (Piloto policial Ricardo de Rezende Herter, Chefe do Serviço Aeropolicial da PCERJ).

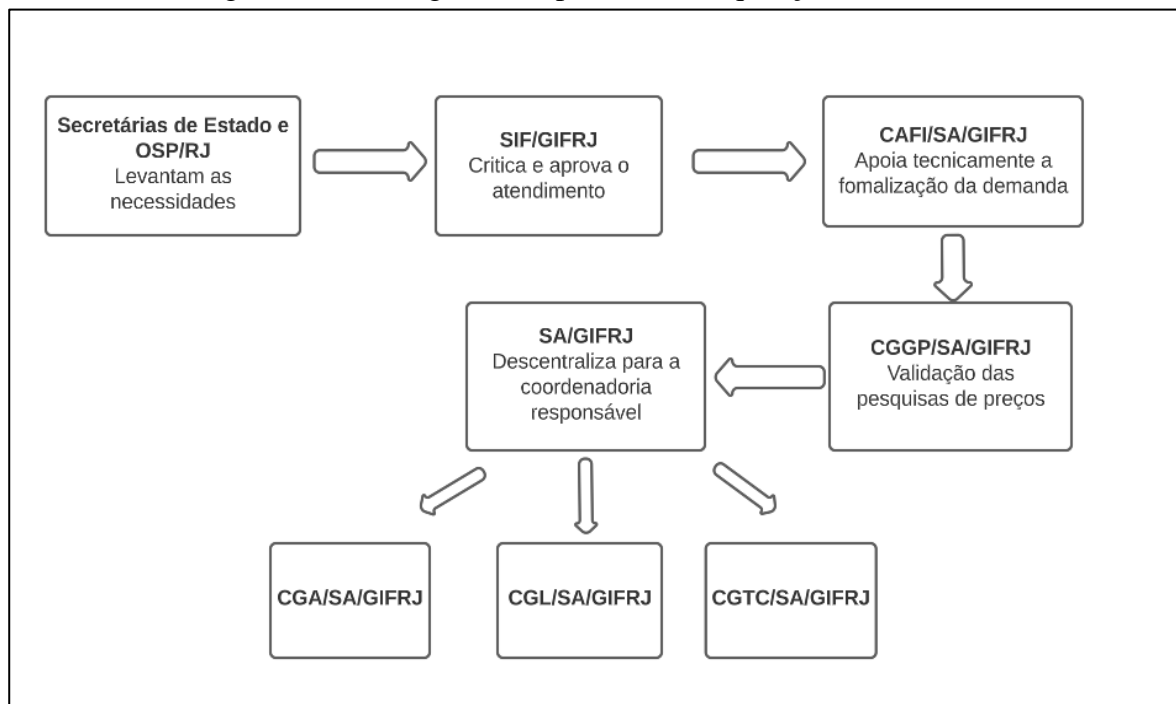
No contexto geral das compras públicas, aconteceram diversas reuniões entre os integrantes da SA e dos OSP para definição dos objetos a serem adquiridos e foram disponibilizados especialistas das Forças Armadas de várias áreas para contribuir com as especificações técnicas dos objetos desejados pelos entes estaduais. Nesse sentido, destaca-se a participação de engenheiros mecânicos do Exército e de aviadores da Força Aérea, respectivamente, auxiliando na definição das viaturas e das aeronaves licitadas durante a intervenção. Outro ponto importante foram as consultas públicas realizadas para colher do mercado sugestões para o detalhamento técnico dos materiais a serem adquiridos. Em todas elas, além dos atores federais, responsáveis pela condução dos processos licitatórios, os atores estaduais das OSP estiveram presentes.

As aquisições e contratações passaram por uma readequação dos arranjos inicialmente concebidos, conforme descrito no Relatório de Gestão do Gabinete de Intervenção (GIFRJ, 2019). Dentre as inovações, destacaram-se a criação de novas coordenadorias e o estreitamento da comunicação entre os agentes estaduais e federais. A Figura 13 descreve o novo fluxo, que compreende as seguintes etapas:

- 1) As Secretarias de Estado e os OSP dão entrada em suas requisições, acompanhadas dos respectivos Termos de Referência ou Projetos Básicos, juntamente com as pesquisas de preço e, conforme as suas respectivas necessidades, ordenam a prioridade de cada aquisição.
- 2) A SIF, apoiada em diagnósticos e dados colhidos em visitas feitas aos OSP e, ainda, nas necessidades de emprego e operacionalidade, analisa e eventualmente revisa as quantidades solicitadas e as prioridades indicadas, atendendo de forma total ou parcial aos pedidos, baseando-se no conjunto global de demandas, nos recursos disponíveis para as aquisições ou contratações e, principalmente, no que foi estabelecido pelo Plano Estratégico (IFRJ, 2018a).

- 3) A SIF remete as requisições aprovadas à Secretaria de Administração por meio de ofício, a partir dos quais são iniciados os processos de aquisição ou contratação, com a análise dos documentos apresentados, sob os aspectos formais e legais, devendo toda a documentação estar em conformidade com a legislação vigente.
- 4) A CAFI, criada especialmente com a finalidade de apoiar as Secretarias de Estado e os OSP intervencionados no aprimoramento da formalização das demandas, entra em ação para implementar correções ou melhorias na documentação.
- 5) Os processos são encaminhados, em seguida, para Coordenadoria Geral de Gestão e Pesquisa, responsável por analisar e homologar os preços de referência apresentados pelos OSP para as contratações (validação das pesquisas). Ao final, a Coordenadoria Geral de Gestão e Pesquisa emite parecer sobre as pesquisas de preços. Esse parecer tem o objetivo de garantir que os preços de referência apresentados pelos OSP estejam em conformidade com os valores do mercado e com as especificações técnicas dos produtos ou serviços em questão. Em caso de discordância, a Coordenadoria pode solicitar a revisão dos preços ou a realização de novas pesquisas para garantir a transparência e a economicidade das contratações.
- 6) Na sequência, e a critério do Ordenador de Despesas, os processos podem seguir para uma das três Coordenadorias:
  - Coordenadoria Geral de Licitações(CGL), no caso de objetos à serem licitados;
  - Coordenadoria Geral de Aquisições (CGA), no caso de contratação direta por dispensa ou inexigibilidade de licitação ou de adesão a processos licitatórios de outros órgãos; ou
  - Coordenadoria Geral de Transferência, Execução Descentralizada e Convênios (CGTC), no caso de descentralização ou convênio para outros órgãos.

Figura 13 – Fluxograma do processo de aquisição reformulado



Fonte: Figura elaborada pelo autor.

Destaca-se que, antes da formalização das requisições de materiais pelas Secretarias de Estado e OSP intervencionados, passaram a ser realizadas reuniões de orientação e coordenação para alinhar os documentos com as metas estabelecidas pela intervenção. Além disso, foram feitas visitas técnicas pelos agentes federais para entender os problemas logísticos dos departamentos internos dos OSP e um modelo de Requisição foi amplamente divulgado para que as solicitações fossem apresentadas de forma correta. Contatos telefônicos também passaram a ser realizados para melhor coordenar as ações. Essas medidas foram adotadas com o objetivo de direcionar os trabalhos, antes mesmo da solicitação formal dos demandantes e do início dos processos de aquisição (AECI, 2019).

O fluxo de aquisição desenvolvido durante a intervenção centralizou as licitações e teve o governo federal como protagonista das decisões nos processos de aquisições e contratações da segurança estadual. Anteriormente, os OSP fluminenses realizavam as compras de maneira descentralizada: cada órgão realizava suas licitações de forma independente, mas com limitações técnicas em relação aos padrões adotados pelo ente federal.

Não havia, até então, um modelo pré-estabelecido na gestão de compras envolvendo os entes estaduais e federais na área de segurança pública. A cooperação e coordenação entre

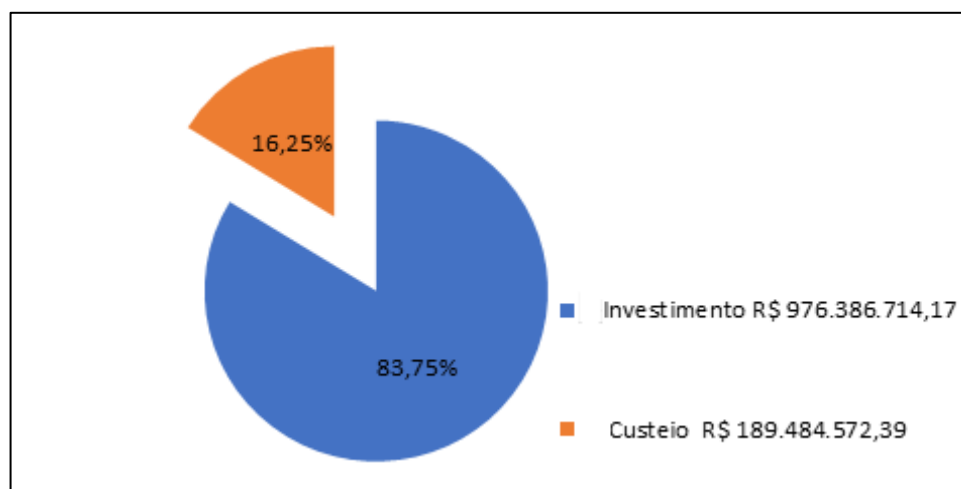


estados e União não dispunha de arranjos testados e consolidados como em outras políticas públicas, a exemplo de saúde e assistência social.

Conforme dados do Relatório de Gestão (GIFRJ, 2019), a Secretaria de Administração empenhou, em oito meses, a contar do recebimento dos recursos, o total R\$ 1,16 bilhão, do montante de R\$ 1,2 bilhão, que corresponde a 97,16% do crédito extraordinário previsto para intervenção. O emprego dos recursos relativos a investimentos totalizou R\$ 976,4 milhões, os quais foram aplicados em materiais permanentes e equipamentos para os OSP intervencionados.

Esse percentual pode ser considerado um sucesso, principalmente quando considerada a excepcionalidade da situação. Aproximadamente 83% (Gráfico 4) desse recurso foi destinado a despesas de investimento, em consonância com o OE 02, o qual vincula diretamente a aquisição de materiais à recuperação operativa dos OSP (GIFRJ, 2019). Ficou caracterizada, assim, a prioridade dada pelo Presidente da República à aplicação dos recursos no sentido de reequipar a estrutura de segurança estadual.

Gráfico 4 – Despesas empenhadas



Fonte: Gráfico elaborado pelo autor com dados extraídos do Relatório de Gestão (GIFRJ, 2019).

À medida que as aquisições de materiais para a segurança pública se mostraram bem-sucedidas, os gestores responsáveis pelas licitações perceberam uma mudança no posicionamento da mídia em relação ao processo de intervenção. Conforme os relatos abaixo:

[...] Houve uma diminuição da pressão, talvez de um posicionamento negativo quanto ao nosso trabalho para uma neutralidade, mas não acompanhavam os resultados de maneira imparcial: empenhamos mais de 97% dos recursos e não me lembro de grandes matérias retratando isso (TC Felipe Jungles Villa, responsável pelo processo de aquisição das viaturas caracterizadas).

Foram só as viaturas começarem a circular que os índices de criminalidade começaram a cair, aí a imprensa diminuiu a pressão (Cel Jomar Fernando da Silva, Diretor Logístico da PMERJ).

[O posicionamento da imprensa] melhorou muito, no final até saiu uma reportagem: compraram os helicópteros (Piloto Policial Ricardo de Rezende Herter, Chefe do Serviço Aeropolicial da PCERJ).

Outro ponto importante é que as aquisições de materiais e serviços, durante o período da intervenção, resultaram em economias estimadas da ordem de R\$ 120 milhões. Esse resultado é decorrente da diferença entre os valores estimados e homologados nas licitações realizadas (GIFRJ, 2019, p. 41).

A execução orçamentária realizada pela SA correspondeu a aproximadamente 6 anos de investimentos do Estado, na área de segurança pública, se levada em conta a média apurada pelo GIFRJ para os anos de 2014 a 2018 (Tabela 2).

Tabela 2 – Orçamento Estadual – Investimentos

| Ano           | Execução Total (Despesa Empenhada-Orçamento Estadual)<br>R\$ | Investimentos         | % Invest./Execução |
|---------------|--------------------------------------------------------------|-----------------------|--------------------|
| 2014          | 8.366.370.199,45                                             | 325.812.572,46        | 3,89               |
| 2015          | 8.533.146.470,03                                             | 177.635.533,32        | 2,08               |
| 2016          | 9.296.513.929,41                                             | 180.819.466,79        | 1,95               |
| 2017          | 8.881.827.402,88                                             | 13.087.288,69         | 0,15               |
| 2018          | 10.066.709.199,47                                            | 170.901.368,97        | 1,70               |
| <b>TOTAIS</b> | <b>45.144.567.201,24</b>                                     | <b>868.256.230,23</b> | <b>1,92</b>        |

Fonte: Tabela elaborada pelo autor com dados extraídos do Relatório de Gestão (GIFRJ, 2019).

As aquisições na área de segurança pública são complexas e envolvem uma série de aspectos que diferem da compra de um bem civil. A licitação e o contrato para a aquisição de uma viatura policial de patrulhamento ostensivo, por exemplo, envolvem a montadora, que fabrica o veículo para ser comercializado no mercado em geral, a instalação de equipamentos de comunicação e de sistema de sinalização visual e auditiva. Sendo assim, há, ao menos, três empresas envolvidas em um único processo. Além disso, uma viatura policial pronta para o uso demora em média de 6 a 10 meses para ficar pronta (DARÓZ, 2019).

Um exemplo dessa complexidade foram as aquisições dos helicópteros. Após a licitação internacional, sagrou-se vencedora uma empresa italiana. Para esse tipo de objeto, normalmente, o mercado só começa a produção após assinatura do contrato devido ao alto valor investido.

Destarte, a primeira aeronave só chegou no Rio de Janeiro em 2021, mais de dois anos após a aquisição.

Cabe destacar que, apesar da situação inédita e excepcional imposta ao GIFRJ, no que tange aos processos de aquisições, todos os ritos e prazos legais estabelecidos na legislação que rege a matéria foram devidamente observados. Os recursos orçamentários foram aplicados com transparência e atenderam à finalidade pela qual foram alocados ao GIFRJ, em prol da Segurança Pública do Estado do Rio de Janeiro (GIFRJ, 2019, p. 84).

### **6.2.3 O término da intervenção e seu legado**

Após dez meses, a intervenção terminou em 31 de dezembro de 2018, conforme o estabelecido pelo *Decreto 9.288, de 2018*. O investimento do governo federal aplicado por meio das compras públicas realizadas proporcionou o reaparelhamento das forças de segurança pública do estado. Neste subtópico, será abordado o legado deixado pela intervenção para a segurança pública fluminense.

A SA do GIF encerrou seus trabalhos relativos às contratações públicas no dia último dia do ano de 2018. O crédito extraordinário concedido pela *Medida Provisória n° 825, de 27 de março de 2018* deveria ser utilizado até o encerramento do exercício financeiro, que coincidiu com final da intervenção. Dessa forma, o recurso não utilizado, correspondente a cerca de R\$ 36 milhões (2,84% do total recebido), não poderia ser empregado, devido a restrições legais.

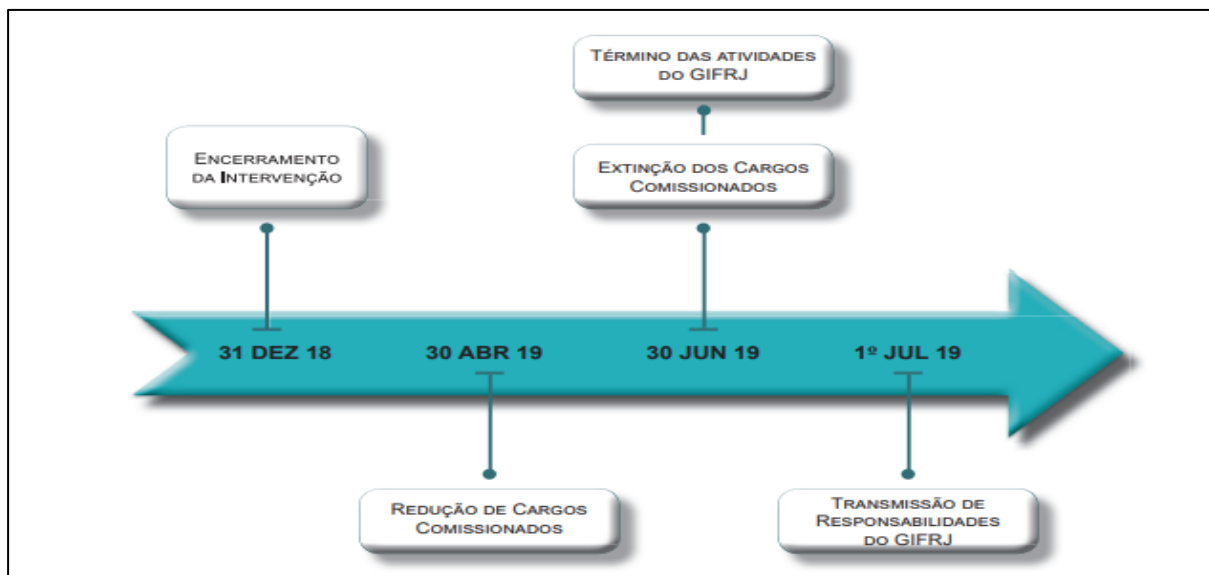
A SA, assim como toda estrutura do GIF, tinha caráter temporário. A partir de 2019, iniciou-se o plano de desmobilização da SA, com o retorno de grande parte de seu efetivo para suas unidades de origem. A estrutura da Secretaria, que permaneceu parcialmente mobilizada durante os meses seguintes, era reduzida e vocacionada quase que exclusivamente para finalização processual de toda documentação e recebimento do material adquirido.

Em 26 de outubro de 2018, o interventor federal aprovou as Diretrizes para Elaboração do Plano de Desmobilização Interna do GIFRJ (IFRJ, 2019b) com o objetivo de regular as atividades de desmobilização no GIFRJ (Figura 14). De acordo com o documento, o GIFRJ, sendo um órgão governamental temporário, deveria seguir um plano de desmobilização para o encerramento planejado de suas atividades. Esse plano se concentraria em cinco áreas: pessoal, material, documentação, instalações e prestação de contas.

O GIFRJ, após os estudos constantes no Plano de Legado (IFRJ, 2018c), concluiu pela necessidade de manter um núcleo da Unidade Gestora Intervenção Federal do Estado do Rio De Janeiro (IFERJ) com um efetivo mínimo de 15 cargos para realizar o fechamento administrativo,

financeiro e patrimonial da UG. A Coordenação Geral de Licitações, a CAFI e a CGGP foram desativadas ao longo do mês de janeiro de 2019, restando, em fevereiro, apenas um militar em cada uma dessas coordenadorias para finalizar as formalidades de alguns processos.

Figura 14 – Linha de tempo da desmobilização



Fonte: (GIFRJ, 2019. p. 115).

Diversos equipamentos e serviços demandados pelos OSP foram adquiridos e contratados durante a intervenção e as principais compras estão apresentadas na Tabela 3. Para a SEAP, foram adquiridas viaturas descaracterizadas, pneus blindados e automotivos, uniformes para agentes penitenciários, ambulâncias UTI, viaturas tipo baú, prancha, van, munição não letal, equipamento de comunicação e de tecnologia da informação, equipamentos de raio-X, máscaras anti-gás e portais detectores de metais para presídios e colchões (IFRJ, 2018c).

A PCERJ recebeu mais 1.500 viaturas, sendo 1.233 caracterizadas, além de maletas para peritos papiloscopistas, espectrômetro, equipamentos optrônicos e duas aeronaves, sendo uma para vigilância e a outra para ações táticas. A Academia de Polícia foi reformada a partir da contratação de empresas de engenharia.

A PMERJ foi o OSP que recebeu o maior investimento do governo federal em função de possuir o maior efetivo e a maior capilaridade entre as forças. Ela recebeu 480 motocicletas de baixa cilindrada, 160 de alta cilindrada, 588 viaturas tipo patrulha tático móvel, 14 ônibus para transporte de tropa, 1.071 viaturas tipo sedan, de policiamento intensivo e investigação, 14 ônibus para transporte de tropa, dentre outros veículos. Além disso, foram adquiridos fardamentos, acessórios, coletes e imageadores aéreos infravermelhos. Quanto às obras de reestruturação das

instalações, foram contratados serviços de engenharia para recuperar o Centro de Formação e Aperfeiçoamento de Praças, a Academia D. João VI e o Hospital Central da Polícia Militar.

O Corpo de Bombeiros Militar do Estado do Rio de Janeiro (CBMERJ) também recebeu expressivos investimentos. Foram adquiridas viaturas tipo busca e salvamento, jipe e administrativas, além de flutuadores salva vidas, equipamento de respiração autônoma, coletes táticos e um helicóptero com capacidade de voo noturno.

Tabela 3 – Itens empenhados

| <b>RELAÇÃO DE MATERIAL EMPENHADOS NO GIFRJ</b> |                                                             |             |
|------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------|-------------|
| <b>ORDEM</b>                                   | <b>MATERIAL ADQUIRIDO</b>                                   | <b>QTDE</b> |
| 1                                              | Aparelho de medição, identificação, orientação e raio-x     | 187         |
| 2                                              | Armamentos Diversos                                         | 28.765      |
| 3                                              | Capa e colete de proteção balística                         | 68.940      |
| 4                                              | Aeronaves drones/RPAS                                       | 16          |
| 5                                              | EPI (uniforme e calçados) p/motociclista                    | 250         |
| 6                                              | EPI (uniforme e calçados) de voo                            | 1.100       |
| 7                                              | EPI para rapel                                              | 1.015       |
| 8                                              | Equipamento de manobra e patrulhamento                      | 850         |
| 9                                              | Equipamento de vídeo e som                                  | 43          |
| 10                                             | Equipamento optrônicos e acessórios                         | 120         |
| 11                                             | Equipamento de segurança, de mergulho e salvamento p/CBMERJ | 4.453       |
| 12                                             | Helicópteros                                                | 3           |
| 13                                             | Material de Informática                                     | 3           |
| 14                                             | Material de manutenção de veículos                          | 4967        |
| 15                                             | Microcomputador/Notebook                                    | 11.784      |
| 16                                             | Motocicletas diversas                                       | 680         |
| 17                                             | Munição diversas                                            | 1.192.869   |
| 18                                             | Pneu diversos                                               | 14.725      |
| 19                                             | Sistema de Hardware para o OSP                              | 1.025       |
| 20                                             | Uniforme e calçados para motociclista                       | 1.500       |
| 21                                             | Uniforme e calçados diversos                                | 244.780     |
| 22                                             | Uniforme, colchões e lençóis para população carcerária      | 304.820     |
| 23                                             | Veículos Automotores diversos                               | 3.588       |

Fonte: Tabela elaborada pelo autor com dados extraídos do GIFRJ (2019).

A recuperação incremental da capacidade operativa dos OSP foi realizada por meio do reaparelhamento da segurança pública. A aquisição bem-sucedida de diversos bens tangíveis deixou um legado para o estado. Esses bens incluem equipamentos de segurança, como viaturas, armamentos, munições, coletes balísticos, equipamentos de comunicação, dentre outros. Além

disso, foram realizadas obras de infraestrutura nas sedes das forças de segurança, como reformas de prédios e instalação de equipamentos de segurança, como câmeras de monitoramento. Todo esse legado tangível foi posteriormente transferido e incorporado ao patrimônio das Secretarias de Estado e dos OSP intervencionados.

Cabe ressaltar que o OE/02 continuou a ser executado por três anos após o fim da intervenção por meio das entregas dos equipamentos e dos serviços contratados pelo GIFRJ. Devido ao elevado valor dos recursos empregados em um curto espaço de tempo, o mercado não estava preparado para a produção e entrega imediata do material. A previsão, após a conclusão de todos os recebimentos, está representada na Figura 15.

Figura 15 – Legado tangível



Fonte: (GIFRJ, 2019, p. 41).

Além desse legado tangível produzido pelo setor de compras do GIF, é importante mencionar que houve a capacitação dos agentes da administração dos OSP, pois, ao final da intervenção, toda administração orçamentária e financeira voltaria a ser do estado fluminense. Nesse sentido, diversos cursos em parceria com os órgãos de controle foram realizados, conforme informado no Quadro 5, além do mapeamento de processos e da troca de experiência entre a estrutura federal e estadual. Tudo isso pode ser considerado como o legado intangível, deixado após o processo intervencionista.

Quadro 5 – Capacitações realizadas

| <b>Curso /Carga horária</b>                                                                       | <b>Objetivo</b>                                                                                                                                                                                       | <b>Alunos capacitados</b> |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------|
| Curso de Contabilidade Aplicada ao Setor Público e Gestão Patrimonial - Carga Horária de 32 horas | Capacitar profissionais para aplicar os princípios contábeis no setor público eficiente, visando uma gestão patrimonial e em conformidade com as normas vigentes.                                     | 25                        |
| Curso de Gestão e Fiscalização de Contratos Administrativos - Carga Horária de 32 horas           | Habilitar gestores e fiscais de contratos para gerenciarem as etapas do processo, desde a elaboração até a fiscalização, garantindo a passagem e a legalidade das contratações                        | 25                        |
| Curso de Licitações Públicas - Carga Horária de 24 horas                                          | Preparar profissionais para compreenderem o processo licitatório, seus princípios, modalidades e fases, além de capacitar para elaboração de editais e contratos, de acordo com a legislação vigente. | 35                        |
| Curso de Orçamento Público – Do Planejamento à Execução – (Carga Horária de 32 horas)             | Capacitar profissionais para planejar, executar e controlar o orçamento público, de forma a otimizar a aplicação dos recursos e garantir a obediência das políticas públicas.                         | 24                        |
| Curso de Projeto Básico e Termo de Referência - Carga Horária de 24 horas                         | Capacitar profissionais para elaborarem projetos básicos e termos de referência em conformidade com a legislação vigente, visando a aquisição de bens e serviços de forma transparente e eficiente.   | 34                        |
| Outras capacitações na área da administração pública                                              | Diversos                                                                                                                                                                                              | 35                        |

Fonte: Quadro elaborado pelo autor com dados extraídos documentos internos compilados no repositório de gestão do conhecimento (GIFRJ, 2021).

O planejamento da intervenção partia da premissa de que a estrutura do GIF, mobilizada por militares da FFAA e servidores federais capacitados, era temporária. Destarte, desde o início desse processo, a estratégia do Secretário de Administração estava baseada transmitir os conhecimentos para os agentes públicos, militares e servidores estaduais da área administrativa dos OSP, pois eles que iriam dar continuidade ao legado.

Nesse sentido, pode-se apontar que esse aprendizado para os agentes do estado se deu de três formas: por meio dos cursos de capacitação, pelo mapeamento e diagnóstico realizados nos processos de contratação, mas, principalmente, pelo envolvimento diário, junto à Secretaria, com as licitações para aquisição de equipamentos e contratação dos serviços, momento no qual eles se capacitavam pela participação ativa.

Os servidores das Secretarias de Estado e dos OSP intervenientes foram capacitados em cursos sobre temas como controle interno, orçamento público, gestão e fiscalização de contratos, elaboração de projetos básicos e termos de referência, contabilidade aplicada ao setor público, gestão patrimonial e licitações públicas, realizados em colaboração com o TCE/RJ e outras instituições (GIFRJ, 2019). Conforme consta no Relatório de Gestão do GIFRJ:

[...] no que diz respeito à gestão administrativa-financeira foi realizada [...] a capacitação de 147 (cento e quarenta e sete) profissionais dos órgãos intervencionados, nas áreas administrativo-financeira e de controle interno, por meio de cursos, realizados nas dependências do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro (TCE/RJ), organizado e supervisionado pelo GIFRJ, objetivando atingir a excelência técnica, reorganizando a estrutura administrativa dos órgãos de segurança pública e do Sistema Prisional do Estado do Rio de Janeiro, com a finalidade de otimizar a processualística governamental estadual (GIFRJ, 2019, p. 58).

O GIF realizou o mapeamento dos macroprocessos e da estrutura organizacional, além do levantamento dos atos normativos, legais e infralegais dos OSP, nas áreas administrativa e financeira. O objetivo era identificar oportunidades de melhoria, bem como apresentar propostas de aperfeiçoamento dos processos e da estrutura, identificando barreiras e facilitadores (GIFRJ, 2019).

As Secretarias do Estado e os OSP intervencionados participaram de todos os processos licitatórios, familiarizando-se com a legislação e a documentação pertinente a fim de otimizar seus próprios processos futuros de aquisição de material e contratação de serviços. A troca de experiências entre os oficiais das Forças Armadas e os gestores dos OSP foi responsável por proporcionar um legado intangível da intervenção, que consistiu na melhoria do desempenho funcional dos agentes responsáveis pela elaboração de processos de aquisição. Essa troca ocorreu durante realização da fase interna dos processos, que envolve a especificação do objeto,



elaboração das justificativas e pesquisas de mercado, confecção de projetos básicos e/ou termos de referência e editais, todos necessários para as aquisições e contratações. Deve-se ressaltar que a Secretaria de Administração do GIFRJ executou, com êxito, 91 processos de contratação, evidenciando que a participação em conjunto dos agentes estaduais e federais foi assertiva (GIFRJ, 2019).

O Secretário Estadual de Defesa Civil e Comandante Geral do CBMERJ, Coronel Robadey Júnior, corrobora nesse sentido que “um dos pontos mais importantes legados para a SEDEC e para o CBMERJ foi o aprendizado sobre a execução orçamentária, o que me levou a investir na estrutura de finanças tanto da Secretaria quando do Corpo de Bombeiros” (DÁROZ, 2019, p. 66). Dessa forma, o legado deixado se deu em dois campos, o tangível (material) e o intangível (capacitação dos agentes estaduais), como afirma Dároz:

Os processos de aquisição e de gestão dos recursos federais resultou em um duplo legado para as secretarias intervencionadas. Inicialmente, as polícias, a SEAP e o CBMERJ beneficiaram-se pela capacitação de seu pessoal administrativo nas mais eficazes rotinas consoantes com a Administração Pública. Mais importante, porém, foi o legado material, que reequipou os OSP com modernos meios, necessários para combater a criminalidade e que impactarão positivamente a área de segurança pública ainda por muitos anos (DÁROZ, 2019, p. 67).

Como a estrutura do ente federal foi desmobilizada a partir do fim da intervenção, os agentes estaduais deveriam ser os novos protagonistas da gestão do legado material deixado pelos processos de compras. Essa foi uma preocupação do interventor federal, o qual a pontuou da seguinte forma:

O atingimento do estado final desejado requer ações saneadoras, estruturantes, efetivas e continuadas de longo prazo, que extrapolam o corte temporal de 31/12/2018, fixado no Decreto 9.288/2018. Para isso, é imprescindível assegurar o compromisso do governo do estado de que as ações que constituirão o legado deixado pela Intervenção Federal não sofram solução de continuidade, assim como os recursos materiais alocados às Secretarias de Estado e dos OSP intervencionados sejam preservados e empregados, adequadamente, dispondo de recursos humanos capacitados e recursos orçamentários e financeiros suficientes (GIFRJ, 2019, p. 102).

Em resumo, a intervenção federal no Rio de Janeiro deixou legados tangíveis e intangíveis que se referem, respectivamente, aos resultados concretos e materiais observados no reaparelhamento da segurança fluminense e às mudanças e resultados percebidos na ampliação da capacidade técnica da gestão estadual e na melhoria do seu desempenho. Ambos são importantes para avaliar o impacto da intervenção. O Quadro 6 apresenta a síntese dos legados

tangíveis e intangíveis, relativos às compras públicas, baseado no Plano de Legado (IFRJ, 2018c) e no Relatório de Gestão do GIFRJ (GIFRJ, 2019):

Quadro 6 – Legado da Intervenção Federal

| Legado Tangível                                                                                                                                                                                                                                           | Legado Intangível                                                                                                                                                                                                                                                            |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Investimento em equipamentos de segurança pública, como viaturas, armamentos, coletes à prova de balas, entre outros. Esse investimento contribuiu para o fortalecimento das forças de segurança do estado e para a redução dos índices de criminalidade. | Agentes públicos melhor capacitados nas áreas como controle interno, orçamento público, gestão e fiscalização de contratos, elaboração de projeto básico e termo de referência, contabilidade aplicada ao setor público, gestão patrimonial e licitações públicas.           |
| Reformas e reestruturações de diversas unidades das Secretarias e Órgãos de Segurança Pública fluminense.                                                                                                                                                 | Melhores condições de desempenho funcional dos agentes públicos estaduais, devido à troca de experiências entre os oficiais das forças armadas e os gestores dos OSP responsáveis pela elaboração de processos de aquisição e contratação.                                   |
| Modernização da infraestrutura de tecnologia da informação: investimentos em equipamentos, softwares e sistemas de informação, contribuindo para uma gestão mais eficiente e transparente das atividades dos órgãos públicos.                             | Identificação das barreiras e facilitadores para a melhoria da gestão pública no estado, permitindo uma compreensão mais aprofundada do funcionamento dos órgãos públicos, a identificação de pontos de melhoria e a proposição de soluções para os problemas identificados. |

Fonte: Quadro elaborado pelo autor.

## 7. ANÁLISE DO CASO

Nesta seção, a análise está fundamentada nas evidências colhidas por meio das entrevistas, documentos e noticiário da imprensa, destacando suas conexões com o referencial teórico explorado no presente estudo.

As subseções 7.1 a 7.3 exploram a relação entre os atores chaves do processo de compras – os OSP e fornecedores – com a Secretaria de Administração. A subseção 7.4, por sua vez, analisa o noticiário da mídia e sua influência por meio da pressão pública em torno da otimização das medidas de reequipamento das forças policiais.

### 7.1 A decisão da intervenção e seu arranjo institucional

A intervenção federal no Rio de Janeiro foi uma ação política do governo federal com o objetivo mitigar um problema de alta visibilidade pública: a crise de segurança no estado fluminense. A chegada de Michael Temer à presidência proporcionou uma oportunidade política única para que o governo federal pudesse se destacar no enfrentamento da crise de segurança pública do ente estadual. O presidente e seu centro de governo perceberam que aquele era um momento propício de mostrar a efetividade de suas ações e, nesse sentido, tomaram medidas para promover a intervenção federal.

A inclusão da segurança pública na agenda governamental reunia os fluxos do problema, das soluções e do processo político, conforme o modelo de Kingdon (2003). O primeiro era evidenciado pelo reconhecimento da segurança pública no Rio como um problema significativo. O segundo, pela solução encontrada, que consistiu em alterar temporariamente o *modus operandi* do federalismo brasileiro, transferindo a responsabilidade pela segurança estadual para a União. Por fim, o terceiro, a oportunidade política que se apresentou com o novo governo do presidente Temer e a vontade de resolver o problema.

Dessa forma, a intervenção foi uma resposta do governo federal para enfrentar uma crise de segurança pública estadual. O fluxo político foi fortemente afetado pela mudança do Presidente da República, em 2016, abrindo uma janela de oportunidade para que os governos federal e estadual pudessem combinar problemas e soluções de maneira mais efetiva.

A intervenção se caracterizava pela excepcionalidade, na medida em que havia uma interferência da União em um estado-membro, retirando, temporariamente, a autonomia estadual, nos limites previstos na *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988* (SARMENTO, 2018). O interventor tinha amplas atribuições formais e estava diretamente subordinado ao

presidente, além de atuar deixando claro o seu papel no centro de governo, o que proporcionou a autonomia necessária para modificar os arranjos institucionais da segurança fluminense.

No tocante às compras públicas, o protagonismo do centro de governo viabilizou a criação da SA, uma estrutura integrada por militares e servidores federais previamente selecionados com sua atuação regulada pelas normas da administração federal, além da utilização dos seus sistemas e bases de dados. Os novos arranjos criados promoveram a articulação e a cooperação entre os governos federal e estadual e, dessa forma, foram efetivos no alcance dos resultados pretendidos.

A efetividade dos resultados com as contratações para a área de segurança pode ser atribuída ao arranjo institucional que privilegiou a centralização das compras, realizadas pela SA, cabendo aos OSP apenas a formalização das demandas. A centralização permitiu maior agilidade e controle dos processos licitatórios. Porém, a construção do novo arranjo evidenciou a assimetria de capacidades técnicas entre os agentes federais e seus análogos estaduais. A intervenção exigiu uma rápida adaptação às normas e sistemas federais, o que resultou em um melhor desempenho compras públicas.

De acordo com Fernandes (2019), o sistema de compras públicas no país é muito heterogêneo, com diferenças significativas entre os estados e em relação ao governo federal em termos de organização e capacidade técnica. Portanto, a centralização das compras e a capacidade técnica da União na condução de processos licitatórios representaram uma vantagem expressiva para a efetividade da gestão fluminense. A sistemática de compras realizadas por uma única estrutura, dotada de capital humano selecionado, se demonstrou assertiva.

O sucesso das compras públicas na intervenção dependia da interação entre os atores federais e estaduais, além dos fornecedores envolvidos nas licitações. Para entender essa dinâmica, Pires e Gomide (2018) propõem uma abordagem baseada nos princípios de hierarquia, mercado e rede. Embora cada um desses princípios tenha suas próprias características e limitações, na prática, sua combinação é necessária para lidar com as tensões que surgem da interação entre os atores.

O relato da aquisição de viaturas com uma potência maior que a pretendida pela PMERJ, por determinação do interventor, demonstrou a importância da hierarquia nos arranjos institucionais. Apesar da resistência inicial do dirigente estadual em elaborar a documentação para uma viatura mais potente, a decisão final partiu do interventor, que possuía o poder hierárquico. Nesse episódio, a hierarquia foi fundamental para a especificação dos objetos da contratação, com a compra unificada de um veículo mais potente, de maior valor agregado, com base no argumento da melhoria da segurança pública e da qualificação do Rio de Janeiro como referência para os demais estados, após a intervenção.

A estrutura organizacional criada dentro da SA para a recuperação operativa dos OSP por meio das compras públicas era ajustada no transcorrer da intervenção, com base na experiência vivenciada. Para ajudar os OSP a definir suas necessidades de forma mais clara, foi criada a Coordenadoria de Apoio à Fase Interna.

O conceito de redes está diretamente associado à flexibilidade dos arranjos institucionais, o que pode ser observado também na atuação das novas coordenadorias criadas, em especial a CAFI e a CGGP. Essas coordenadorias contribuíram com os clientes, fazendo-os entender a necessidade da elaboração de especificações que pudessem ser precificadas e ofertadas pelo mercado, viabilizando o sucesso nas licitações. A abordagem flexível envolveu a realocação de muitos militares federais para a CAFI, que se tornou responsável por sanar os problemas técnicos e formais das demandas inicialmente encaminhadas à SA. Com o passar do tempo e com o aprendizado pelos OSP, a Coordenadoria realocou boa parte do seu pessoal, demonstrando uma adaptação dos arranjos institucionais de acordo com as necessidades emergentes.

Na dinâmica da governança contemporânea, não existem arranjos rigidamente estruturados que não possam ser modificados dentro de uma estrutura governamental. A intervenção propiciou a formulação de modelos institucionais que consideraram a coordenação como elemento-chave para solucionar problemas complexos enfrentados pela segurança pública estadual quanto à gestão das suas compras. Essa experiência pode ser considerada um caso de sucesso do federalismo brasileiro, já que permitiu a criação de um ambiente colaborativo e a construção de capacidades a partir do protagonismo do governo federal.

## **7.2 As práticas de governança relacional interfederativa**

As práticas de governança relacional nos processos de compras da intervenção se fizeram presentes em um cenário complexo. Diante de um estado debilitado, foi criada uma inédita estrutura de compras públicas, a Secretaria de Administração, com o objetivo de conduzir os processos licitatórios, um marco temporal a partir do qual os órgãos de segurança estaduais deixaram de ser os condutores diretos e passaram a ser exclusivamente os demandantes. A reestruturação da segurança estadual dependeu diretamente do sucesso alcançado por essa nova gestão de compras.

O estudo do caso ressaltou a importância da governança relacional em um cenário de lacunas normativas. Durante a intervenção federal no Rio de Janeiro, a ausência de regulamentação e a demora na aprovação de leis e decretos potencializaram os desafios para que as contratações públicas fossem executadas de forma ágil e eficiente. Além disso, a inexistência

de uma experiência consolidada em coordenação interfederativa na área de segurança pública exigiu um grande esforço do CG para superar as dificuldades enfrentadas.

Nesse contexto, as práticas de governança relacional foram essenciais para a construção de uma estrutura de compras públicas inovadora, capaz de atender às demandas dos órgãos de segurança pública envolvidos na intervenção federal. Dessa forma, fica evidente a importância de uma gestão pública orientada por práticas de governança relacional, capazes de lidar com cenários de incertezas e de lacunas normativas.

O GIF assegurou a existência das condições mínimas para o exercício da boa governança, liderando pessoas para condução dos processos de compra e contratação. A Secretaria de Administração foi a organização instituída com o objetivo de recuperar estruturalmente as forças de segurança estaduais. Durante o processo intervencionista, a SA realizou inúmeras ações de coordenação com os OSP intervencionados e os fornecedores governamentais, as quais impactaram diretamente nos resultados obtidos no curto prazo.

A partir do caso descrito, pode-se perceber que, inicialmente, houve dificuldades relacionadas aos contatos e relacionamentos profissionais estabelecidos com os OSP intervencionados para a consecução das demandas de aquisições de equipamentos, apresentadas à SA. Essas dificuldades eram decorrentes das diferenças existentes entre os normativos, procedimentos, sistemas e práticas da gestão das compras entre as administrações federal e estadual. No entanto, a frequente utilização do contato informal entre os gestores e órgãos federais e estaduais funcionou bem para permitir a cooperação e a capacitação do pessoal estadual, indicando que o arranjo adotado foi bem-sucedido na área das compras públicas.

Com base nos documentos e relatos dos responsáveis pelas licitações, foi possível identificar alguns aspectos relacionados à boa governança, na relação entre a SA e os OSP. Em primeiro lugar, pode-se destacar a importância da transparência e da participação nas decisões. Conforme mencionado pelo Diretor da PMERJ, (veja entrevista com o Cel Jomar Fernando da Silva, p. 72), houve liberdade de escolha para selecionar os armamentos e materiais necessários e as decisões eram tomadas após muita conversa e reuniões. Isso sugere que houve um processo participativo e transparente na definição das soluções na reequipagem dos OSP, o que é fundamental para garantir a legitimidade e a efetividade da gestão das políticas públicas.

Além disso, nota-se que houve um esforço por parte da estrutura federal em entender as demandas e as necessidades dos órgãos estaduais. Como destacou o militar Adjunto da CGL, os integrantes da SA estavam preocupados em atender às necessidades dos OSP e em ajudar na reestruturação da segurança pública estadual (veja entrevista com o TC Felipe Jungles Villa, p. 72). Da mesma forma, o Adjunto da CGL relatou que os OSP estavam “desesperados por ajuda”,

o que sugere que havia uma disposição em buscar soluções colaborativas para os problemas enfrentados pelos órgãos do estado fluminense (veja entrevista com o Maj Ricardo Sales, p. 72). O comprometimento e o empenho dos OSP em se adequarem às exigências da administração federal foi um aspecto importante da boa governança, pois também indica que houve colaboração efetiva entre os atores envolvidos no processo de aquisição dos equipamentos e materiais.

Outro aspecto relevante para a boa governança é a compreensão sobre as eventuais limitações de capacidade técnica e administrativa dos órgãos envolvidos. Como menciona o Adjunto da CGL, os OSP estavam sucateados, tanto material como administrativamente (veja entrevista com o TC Felipe Jungles Villa, p. 65). O diagnóstico do TCU (2018) evidenciou que, além das questões de gestão, a segurança pública enfrentava problemas de governança, apresentando limitações na capacidade para realizar as tarefas necessárias para a aquisição dos equipamentos e materiais. Nesse sentido, foi importante a percepção do ente federal, que possuía maior expertise técnica e administrativa, no entendimento de que “tal situação não era decorrente de má vontade ou descaso, mas sim dos anos de desmonte da estrutura da segurança pública pelos sucessivos governos estaduais” (DÁROZ, 2019, p. 60).

Dentro desse complexo processo, a identificação das reais capacidades, tanto da SA como dos OSP, foi fundamental para “trazer à atenção os gargalos, os limites e as contradições que impedem ou dificultam que a política viabilize as intenções originais, criando bases sólidas para a melhoria da eficiência e da legitimidade da ação estatal”. (PIRES; GOMIDE, 2018, p. 27). A criação da CAFI materializava esse entendimento, pois essa Coordenadoria buscou fornecer o apoio técnico para atender às necessidades dos gestores estaduais em relação aos procedimentos e requisitos técnicos das licitações, demonstrando que a estrutura foi criada e ajustada para cumprir com as orientações de boa governança das compras públicas. É importante ressaltar a configuração das boas práticas de gestão, na medida em que a estrutura original da SA foi sendo adaptada para atender às necessidades dos clientes (OSP).

Pires e Gomide (2018) apresentam a ideia de que a intensificação das interações entre atores estatais na produção de políticas públicas pode gerar complementariedades e sinergias, ao invés de substituição. Ao analisar a ausência de pessoal qualificado nos quadros dos OSP para especificar tecnicamente a necessidade material da segurança estadual, a SA requisitou a consultoria de especialistas do ente federal.

Na descrição do caso, foi ressaltado que, além da formalização dos documentos de demanda, conforme as normas federais, outro ponto era crucial para o sucesso nas contratações públicas era a definição clara dos objetos a serem adquiridos pelos OSP. Nos primeiros meses da

intervenção, a ausência de uma boa especificação técnica dos objetos de licitação afetou a tempestividade e a qualidade técnica dos processos, resultando em certames fracassados.

Para solucionar esse problema, foram realizadas diversas reuniões entre os integrantes da SA e dos OSP para definir os objetos a serem adquiridos, além da disponibilização de especialistas das Forças Armadas para auxiliar na definição das especificações técnicas: engenheiros mecânicos do Exército e aviadores da Força Aérea foram destacados para contribuir na definição das viaturas e aeronaves licitadas durante a intervenção. Essa interação envolvendo servidores e equipes técnicas possibilitou o aprimoramento da especificação técnica dos materiais pretendidos.

A participação ativa dos entes federativos nesse processo permitiu uma cooperação efetiva entre diferentes atores, gerando complementariedades e sinergias para alcançar um objetivo comum. De acordo com o relato do Chefe do Serviço Aeroespacial da PCERJ, durante as negociações para a elaboração das especificações técnicas das aeronaves, as opiniões dos pilotos policiais da polícia eram levadas em consideração pelos militares das Forças Armadas (veja entrevista com o piloto policial Ricardo de Rezende Herter, p. 73). Ele apontou que, tanto a SA quanto a PMERJ queriam adquirir um helicóptero *Black Hawk*, embora essa aeronave não fosse adequada para as operações nas favelas do Rio de Janeiro. Graças a um ambiente aberto à negociação e ao diálogo, as conversas foram evoluindo para que fosse possível adquirir aeronaves vocacionadas para a missão.

Sendo assim, a participação ativa dos OSP aliada à assessoria dos especialistas federais permitiu a inclusão de diferentes perspectivas na definição dos objetos licitados, pois os demandantes sabiam, de forma empírica, o que realmente precisavam, mas os especialistas federais tinham as competências para especificar tecnicamente os equipamentos e sua utilização, aumentando a legitimidade das ações governamentais. O resultado disso foram compras de excelente qualidade, as quais proporcionaram um ganho na capacidade operativa dos OSP. As práticas colaborativas durante a intervenção contribuíram para a elevada execução orçamentária, de 97,3% do crédito extraordinário, mesmo diante do curto espaço de tempo e da ausência de modelos pré-existentes para a gestão naquela situação (GIFRJ, 2019 e DÁROZ, 2019).

Os representantes dos OSP mostraram estar satisfeitos com os resultados das aquisições de viaturas e helicópteros. O Diretor Logístico da PMERJ destacou que a escolha de viatura mais potente foi baseada no compartilhamento da experiência dos militares federais (veja entrevista com Cel Jomar Fernando da Silva, p. 63). O Chefe do Serviço Aeropolicial da PCERJ relatou que o contato com especialistas da Aviação do Exército permitiu uma parceria fundamental para



viabilizar a aquisição dos helicópteros, que superaram as expectativas (veja entrevista com o Piloto policial Ricardo de Rezende Herter, Chefe do Serviço Aeropolicial da PCERJ, p. 73).

Outro ponto importante dentro da governança relacional, que não se refere ao legado material, mas ao legado intangível, foi a transmissão de conhecimentos na área da gestão administrativa. A heterogeneidade de capacidades entre os entes federados, no que tange às compras e contratações públicas no Brasil, foi confirmada pela necessidade de cooperação com gestores de compras e especialistas em equipamentos, pertencentes aos quadros da administração federal. O Plano Estratégico (IFRJ, 2018a) e o Relatório de Gestão 2018 (GIFRJ, 2019) pontuavam a intenção de melhorar a capacidade técnica e administrativa dos agentes estaduais.

A intervenção foi planejada considerando que a estrutura temporária do GIF, composta por militares das FFAA e servidores federais, seria desmontada. Por isso, foi adotada uma estratégia de transmitir o conhecimento para os militares e servidores estaduais, responsáveis pela área administrativa dos OSP, para que pudessem dar continuidade ao legado. Conforme estabelecido no Plano Estratégico, a estratégia para o cumprimento do OE 02 – recuperação da capacidade operativa dos Órgãos de Segurança Pública (OSP) – perpassava não somente às aquisições, mas também a capacitação dos agentes estaduais: “Estratégias 1 - Fortalecer as estruturas de formação e capacitação de recursos humanos das instituições; 2 - Reorganizar a gestão de recursos humanos dos OSP; 3 - Aquisição, manutenção e recuperação do material de emprego individual e coletivo para os OSP do Estado” (IFRJ, 2018a, p. 41).

O estabelecimento dessa estratégia ocorreu de três formas: cursos de capacitação, troca de experiência diária na nova gestão capitaneada pela administração federal e mapeamento dos processos dos órgãos estaduais.

Em resumo, é possível identificar diversos aspectos relevantes para a boa governança na relação interfederativa, como a transparência, a participação, a capacidade técnica e administrativa, o comprometimento e o empenho dos atores envolvidos e a ética e integridade. Esses aspectos devem ser considerados para uma gestão pública efetiva e perene na área da segurança pública e não apenas em situações excepcionais, como a intervenção.

Por fim, a governança relacional, presente na interação entre a SA e os órgãos intervencionados, não se restringiu a uma questão gerencial de obtenção de resultados e conquista dos objetivos propostos. Ela abrange também a interação entre os atores, o diagnóstico dos seus pontos fortes e fracos e o ajustamento dos arranjos institucionais.<sup>10</sup> Registra-se que o ineditismo

---

<sup>10</sup> Ximenes (2021, p. 20) destaca que a “governança relacional possui um sentido mais amplo, que considera não somente a eficiência e o atingimento de resultados, mas principalmente a importância da interação entre os atores

do processo intervencionista e a consequente falta de planejamento prévio, além da rigidez burocrática, potencializou a necessidade da interação entre esses atores e da sua atuação colaborativa.

### **7.3 A relação com o mercado fornecedor**

A confiança do mercado é um elemento fundamental para o sucesso das compras públicas, pois está diretamente relacionada à legitimidade das contratações. Como mencionado por Thai (2009), a eficiência do sistema de compras públicas depende de quatro pilares: leis e regulamentos, força de trabalho, processos e métodos e estrutura organizacional. A clareza, consistência e objetividade das leis são fundamentais para proporcionar segurança jurídica aos profissionais que conduzem os processos de licitação, além de gerar confiança no mercado em relação à transparência e lisura dos procedimentos.

Nesse sentido, conforme a descrição do caso, foi necessário resgatar a confiança dos fornecedores governamentais nos processos de contratação para o reaparelhamento da segurança pública. A falta de confiança do mercado foi evidenciada em dois episódios, descritos na página 74. No primeiro, a falta de crédito do estado do Rio de Janeiro com as empresas causou dificuldades para as precificações nas licitações realizadas pelos OSP, já que os fornecedores se recusavam a fornecer orçamentos. No segundo, o atraso nos pagamentos aos fornecedores era um problema recorrente que gerava falta de credibilidade generalizada. Para resolver isso, o GIF emitiu uma declaração formal, assumindo a responsabilidade pelos atos e informando que as aquisições da intervenção federal eram financiadas com recursos federais.

A criação da Coordenadoria-Geral de Gestão e Pesquisas (CGGP) foi fundamental para lidar com a falta de confiança dos fornecedores em relação à gestão estadual e garantir a sua participação nas licitações. A CGGP utilizou o Painel de Preços, ferramenta do Governo Federal que permite pesquisar, analisar e comparar preços, aumentando a qualidade das cotações e tornando o processo mais transparente.

A descrição do caso ressaltou a importância da precificação justa e precisa na transparência e confiabilidade do processo licitatório. A falta de informações detalhadas e critérios claros para a definição de preços pode gerar insegurança e desconfiança por parte das empresas, levando à recusa de participação na licitação, como observado nas 13 licitações fracassadas ou desertas nos primeiros meses da intervenção. Portanto, na gestão de compras da

---

centrais na elaboração e implementação das políticas públicas, por meio das diversas instâncias e arranjos institucionais”.

AS, foi fundamental que a precificação fosse realizada com seriedade e integridade, visando garantir a confiabilidade do processo licitatório e a aquisição dos objetos.

Com o restabelecimento da relação com os fornecedores governamentais, a taxa de sucesso nos processos licitatórios foi expressiva e, a partir da criação da CGGP, não foi registrado nenhuma licitação frustrada (GIFRJ, 2019; COMPRASNET, 2023b).

Outro ponto relevante foi a participação do mercado nas audiências e consultas públicas. O uso dessas práticas consultivas, deliberativas e de pactuação possibilitou a construção em conjunto das especificações dos objetos a serem licitados, envolvendo a SA, os OSP e o mercado fornecedor. A expertise de empresas, como as do mercado automobilístico e de aviação, contribuiu para o aprimoramento do detalhamento técnicos dos objetos. Através de audiências e consultas públicas, essas empresas tiveram a oportunidade de fornecer *feedbacks* e sugestões.

Entretanto, a descrição do caso demonstrou, também, que a busca pela ampliação da concorrência em processos licitatórios foi uma preocupação constante da SA, com o objetivo de garantir transparência e eficiência na gestão dos recursos públicos. Nesse contexto, a SA enfrentou o desafio de distinguir entre as sugestões dos fornecedores que ampliariam ou restringiriam a concorrência. Algumas empresas tentaram direcionar a especificação técnica para seus próprios produtos a fim de obter uma vantagem competitiva, mas a SA tomou o cuidado de manter a competição justa e equilibrada.

Os episódios que envolveram os fabricantes de aeronaves durante a consulta pública evidenciaram a atitude da SA de rejeitar a sugestão do fabricante americano, a qual pretendia retirar algumas especificações técnicas para entrar na disputa com um modelo de menor custo. A Secretaria se empenhou em adquirir o melhor produto possível, sem comprometer o fim a que se destinava a compra. Essa atitude destaca a importância de avaliar criteriosamente as sugestões recebidas, buscando sempre atender às necessidades da instituição e dos usuários finais. A aceitação de sugestões que não comprometiam o fim a que se destinava a aquisição, como a alteração da capacidade do depósito de combustível e das janelas, no caso das viaturas, revela uma postura flexível da SA, quando a alteração não afetava a qualidade do produto.

Relevante mencionar a presença dos especialistas das Forças Armadas, como um engenheiro mecatrônico do Exército e aviadores da aeronáutica, analisando as sugestões apresentadas pelo mercado durante os processos de consulta e audiência pública. Isso permitiu uma análise criteriosa dos argumentos restritivos e a avaliação precisa dos impactos de cada sugestão na especificação técnica dos objetos. Em resumo, a SA agiu de forma prudente e criteriosa para garantir uma competição justa e equilibrada, contribuindo para ampliar a concorrência e garantir transparência na gestão dos recursos públicos.

Outro ponto relevante da participação ativa do mercado fornecedor nas consultas e audiências públicas foi a celeridade dos processos, aspecto crucial no contexto intervencionista, visto o princípio da anualidade no emprego do crédito extraordinário. Dessa forma, a realização de audiências públicas foi uma estratégia eficiente para agilizar o processo, uma vez que permitiu que os interessados esclarecessem dúvidas e apresentassem sugestões antes da divulgação dos editais das licitações, evitando, assim, impugnações e recursos.

Em suma, a gestão de compras, liderada pelo ente federal, ao resgatar a relação com o mercado através da integridade e clareza dos procedimentos de licitação, fortaleceu sua legitimidade e garantiu a confiança dos fornecedores quanto aos certames licitatórios. Como afirma Thai (2009), a eficiência do sistema de compras públicas depende da objetividade das leis e regulamentos, além da força de trabalho, processos e métodos, e estrutura organizacional. Com esses pilares em harmonia, através da integridade e clareza dos procedimentos de licitação, a SA fortaleceu sua legitimidade e garantiu a confiança dos fornecedores quanto aos certames licitatórios, que passaram a confiar na gestão pública e a participar mais ativamente dos certames licitatórios.

#### **7.4 A relação com a mídia**

A gestão de compras públicas durante a IF foi um processo complexo e crítico para garantir a efetividade de um dos objetivos centrais da intervenção pautado no reaparelhamento da segurança estadual. Nesse contexto, a mídia teve um papel indireto, mas significativo na forma como a opinião pública percebe a qualidade e a transparência dos processos de aquisição.

A mídia exerceu pressão pela solução dos problemas de segurança pública quanto à reequipagem dos OSP estaduais, adotando uma perspectiva voltada para a sociedade, que representa seus clientes e consumidores de notícias. Segundo Capella (2006), a mídia pode concentrar a atenção em determinados problemas, eventos ou símbolos, o que pode gerar pressão e impulsionar mudanças positivas.

A conexão entre as agendas midiáticas e da opinião pública é uma questão relevante, pois a seleção dos temas da intervenção pela mídia influenciou diretamente a percepção da população sobre quais eram os assuntos importantes em determinado período de tempo. A hipótese de que os meios de comunicação têm o poder de potencializar a projeção dos acontecimentos na opinião pública é apresentada pelos pesquisadores Maxwell McCombs e Donald Shaw (1972). A partir

dessa perspectiva, a mídia pode definir quais são os objetos relevantes para a notícia, estabelecendo uma escala de proeminências entre esses objetos e construindo atributos sobre eles.

O estudo realizado pela Fundação Getúlio Vargas ratificou a importância das licitações dos equipamentos para a área da segurança pública para sociedade fluminense, ao analisar a recorrência do tema nas redes sociais, durante a intervenção (FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS, 2018, p. 2). As notícias mais compartilhadas abordavam o número de mortes no contexto da intervenção, uma remessa de armamento às forças de segurança do Rio, além da entrega de material bélico às polícias, pelo governo do estado, em conjunto com o Gabinete de Intervenção Federal. Essas informações, selecionadas e enfatizadas pela mídia, exerceram influência direta na percepção pública sobre a intervenção e as ações governamentais no que tange à questão da necessidade do reaparelhamento policial.

A descrição do caso apresentou um cenário complexo e desafiador para a gestão de compras da intervenção federal quanto à influência exercida pela mídia, principalmente nos primeiros meses da missão. Conforme evidenciado na pesquisa, os agentes públicos estaduais e federais envolvidos diretamente nos processos de compras não estavam alheios a pressão da mídia e à consequente opinião pública sobre a urgência do reaparelhamento policial (veja entrevistas na p. 66). Entretanto, a perspectiva apresentada por esses gestores é que existia uma consciência clara que eles não poderiam correr o risco de “pular etapas”. Era necessária uma maturação da Secretaria recém-criada, bem como uma melhor articulação com os órgãos intervencionados, o que naturalmente demandou algum tempo.

Os gestores envolvidos nas aquisições de equipamentos e armamentos para a PMERJ e a PCERJ demonstraram possuir consciência sobre a pressão externa da mídia (veja p. 67). No entanto, os entrevistados acreditavam que a mídia não levou em conta as questões legais que envolvem o processo de compra e a seriedade do trabalho que estava sendo conduzido. Eles precisavam realizar as compras com cautela e seguir todos os procedimentos legais, mesmo sob pressão externa. Eles também enfatizaram desafios adicionais, como a falta de estrutura física e pessoal,

A partir da análise da cobertura midiática das ações de gestão de compras, e a categorização das matérias selecionadas, pode se aferir que 15% delas foram consideradas neutras, enquanto as positivas e negativas representaram, respectivamente, 45% e 40% do total. Embora os gestores das compras tenham percebido uma inclinação negativa, por parte da mídia, em relação às suas ações, a avaliação do número de notícias positivas e negativas demonstra um certo equilíbrio na cobertura.

Ressalta-se que, à medida que as aquisições de materiais para a segurança pública foram bem-sucedidas, os gestores envolvidos nos processos de aquisições perceberam uma mudança no posicionamento da mídia em relação ao processo de intervenção. Essa mudança da percepção dos gestores em relação à mídia pode ser entendida como um reflexo da confiança adquirida no decorrer do processo a partir do reconhecimento público da eficiência e eficácia do trabalho realizado. Destarte, a mídia pode ter desempenhado um papel importante na legitimação das ações dos gestores envolvidos nas aquisições, bem como na construção de uma narrativa em torno da intervenção.

Por fim, a visão pessimista quanto à cobertura midiática, por parte dos gestores, pode ter sido impulsionada pelo reconhecimento da importância da responsabilidade técnica e legal envolvida nas compras. A mídia, por sua vez, pode ter fortalecido a identidade dos burocratas como responsáveis por garantir o desempenho técnico adequado e a correção legal dessas aquisições, uma vez que foram capazes de superar as pressões e realizar o trabalho de forma eficiente.

## 8 CONCLUSÕES

O presente estudo objetivou compreender como a intervenção federal no estado do Rio de Janeiro promoveu a recuperação material da estrutura de segurança pública, diante de um cenário de urgência, por meio da atuação da Secretaria de Administração enquanto unidade criada no âmbito do Gabinete de Intervenção. Essa estrutura, subordinada ao GIFRJ, resolveu os problemas enfrentados na gestão dos recursos financeiros destinados aos OSP fluminenses. A pesquisa analisou como a Secretaria promoveu a agilização de procedimentos, a melhoria das especificações técnicas e o resgate da confiança dos fornecedores, bem como quando conduziu as compras de equipamentos e as contratações de serviços para a segurança pública.

Como apresentado anteriormente, o advento da intervenção proporcionou uma situação excepcional, na qual o ente federal desempenhou um papel de protagonismo na segurança pública, o qual historicamente não exercia. Os resultados alcançados podem ser fundamentados em três pontos chaves: o aporte de recursos federais, em caráter extraordinário, a capacidade técnica da administração federal em suprir deficiências da sua análoga estadual e a coordenação interfederativa para o trabalho colaborativo.

Conforme observado, o estado do Rio de Janeiro não possuía margem orçamentária para investimentos. Somavam-se a isso as restrições impostas pelo regime de recuperação fiscal fluminense, decretado em 2017, em um contexto de sucateamento da estrutura física dos OSP. Sendo assim, o aporte federal de 1,2 bilhão foi determinante para o alcance do objetivo estratégico da intervenção, que previa a recuperação da capacidade operativa na área da segurança pública.

Na descrição do caso, foi pontuado como a gestão das compras dos OSP, antes do período intervencionista, era marcada por uma descentralização ineficiente. As licitações eram frequentemente realizadas de maneira desnecessariamente duplicada, com os mesmos objetos, dentro da mesma estrutura de segurança pública estadual. Essa duplicação desgastante gerava desperdício de recursos, como tempo e dinheiro, e prejudicava a eficiência do processo licitatório.

A partir dos dados analisados, pode-se inferir que a situação da gestão pública estadual se modificou significativamente durante a intervenção federal: a nova estrutura possibilitou uma gestão centralizada e mais eficiente dos recursos, garantindo uma aplicação adequada dos investimentos na infraestrutura da segurança fluminense. O protagonismo do CG foi essencial para a criação de uma estrutura organizacional inédita, a Secretaria de Administração que possibilitou a atuação conjunta e colaborativa entre militares e servidores federais e estaduais.

Isso demonstra a importância do papel de liderança da União na promoção de mudanças positivas e no alcance de resultados efetivos na administração pública.

Durante a intervenção, a administração federal demonstrou possuir capacidades técnicas que atendiam às necessidades da gestão estadual. A expertise dos servidores federais e militares mobilizados pela SA contribuiu para os resultados alcançados em um curto espaço de tempo. Entretanto, considerando que as mobilizações foram temporárias, há dificuldade em perenizar e institucionalizar o trabalho prestado por esses servidores.

Quanto ao legado intangível, caracterizado pela transmissão de conhecimentos para os agentes estaduais, é importante ressaltar que o estudo em questão não teve a pretensão de analisar o atual retrato da maturidade da gestão das compras no estado do Rio de Janeiro, quatro anos após o período de intervenção federal. Nesse contexto, também não foi objetivo do estudo avaliar em que medida os aprendizados obtidos durante o período intervencionista foram incorporados pela gestão atual.

O GIFRJ teve participação ativa na mediação de conflitos entre os atores envolvidos nas compras de equipamentos, conforme destacado na seção 7.2. Não havia um formato de estrutura engessado e hierarquizado, o que foi comprovado pela criação de novas coordenadorias para dar o suporte adequado aos OSP, bem como pelo diálogo aberto entre as equipes da SA e da administração estadual.

Destaca-se também a importância do apoio técnico, como ocorreu com os engenheiros mecânicos do Exército e os aviadores da Força Aérea, mobilizados para contribuírem na especificação técnica das licitações para aquisição de viaturas e as aeronaves. Demonstrando, dessa forma, que o ente federal possuía um pessoal com maior expertise em seus quadros, quando comparado aos do estado fluminenses.

A relação da SA com os fornecedores, analisada na seção 7.3, foi caracterizada pelo trabalho de resgate da confiabilidade das empresas na gestão estadual e na transparência das licitações. A ampliação das capacidades do estado, a partir das relações com o setor privado, pode ser uma prática que leva à boa governança. Pires e Gomide (2016, p. 125) sugerem que “a intensificação das interações entre atores estatais e não estatais na produção de políticas públicas pode resultar em complementariedades e sinergias, e não apenas substituição”. A recuperação da credibilidade junto ao mercado fornecedor foi demonstrada pela maior concorrência nos certames, durante o período intervencionista. A atuação em rede, preconizada na governança relacional, permitiu a participação de diversos atores na gestão.

A efetiva participação do mercado ocorreu nas consultas e nas audiências públicas, possibilitando que as empresas apresentassem sugestões técnicas para a definição do objeto.



Outro ponto relevante para a percepção de confiabilidade dos certames foram as pesquisas de preço realizadas na plataforma do governo federal, com dados abertos ao público. Ressalta-se, também, a estratégia para efetivar a ampla competitividade na aquisição dos helicópteros mesmo quando era possível adotar a dispensa de licitação, optando-se pelo pregão eletrônico.

Como observado na seção 7.4, a mídia exerceu influência direta na percepção pública sobre a intervenção e, particularmente, sobre as ações governamentais para o reaparelhamento policial. Os gestores envolvidos nas aquisições de equipamentos demonstraram estar comprometidos em realizar as licitações de forma responsável, trabalhando com seriedade para garantir que os recursos fossem utilizados da melhor forma possível, mesmo sob essa pressão externa.

Deve-se pontuar que situações excepcionais como a da intervenção abrem janelas de oportunidade para o protagonismo federal por meio do seu CG e para a utilização de novos arranjos no contexto do federalismo. Porém, faz-se necessária uma política de estado séria e permanente, com participação mais ampla, por parte da União, no enfrentamento da criminalidade.

O problema de segurança pública precisa entrar na agenda e na lista de prioridades, pois somente com o envolvimento do Presidente da República e do seu CG, em articulação com governadores e prefeitos, será possível ampliar a abordagem da segurança pública para além da ação exclusivamente policial, aprimorando sua governança, revendo o papel da União e implementando, de fato, o Sistema Único de Segurança Pública.

A análise desse caso perpassa pela constatação da ausência histórica de um sistema sólido sob a liderança da União, sendo esse um dos fatores que contribuiu para o insucesso das políticas de segurança pública. A criação do SUSP, em 2018, representa um avanço importante na integração das ações de segurança pública, mas a implementação efetiva ainda é um grande desafio. Nesse sentido, é fundamental que haja uma mudança cultural e paradigmática na forma como se concebe e opera a segurança pública no país. Isso implica em arranjos institucionais baseados em uma coordenação centralizada que tenha capacidade de efetivar uma gestão de compras eficientes nessa política de Estado.

Além disso, ficou evidenciado que a criação dos arranjos interfederativos na política de segurança pode ser uma estratégia eficaz para fortalecer essa área, tendo como referência o Sistema Único de Saúde (SUS) e o Sistema Único de Assistência Social (SUAS). Esses sistemas já estão consolidados há décadas e têm como base a coordenação entre os diferentes entes federativos e a participação ativa da sociedade civil, o que pode ser replicado em alguma medida para área de segurança.

A experiência da intervenção indica que a gestão da segurança pública requer um forte trabalho de coordenação e colaboração entre os diferentes entes federativos e instituições que atuam nessa área. A elaboração da documentação necessária para a fase preparatória das licitações evidenciou as dificuldades enfrentadas pelos órgãos de segurança estaduais, não só para se adequar às normas federais, mas também no cumprimento dos requisitos técnicos para as aquisições.

A Lei do Sistema Único de Segurança Pública, dispõe que a segurança pública deve ser garantida de modo integral, pelas diversas áreas de atuação dos entes federativos, em articulação com a sociedade (BRASIL, 2018). Para isso, é fundamental um centro de governo atuante, capaz de realizar a coordenação e a articulação da ação horizontal e vertical, envolvendo os três níveis da federação. Nesse sentido, a intervenção no Rio de Janeiro apresentou resultados contundentes no tocante à reestruturação material dos OSP, que poderiam ser replicados, em alguma medida, na estruturação da gestão pública, apoiada na coordenação interfederativa, dentro de um efetivo Sistema Único de Segurança Pública.

Entretanto, independentemente de aguardar uma maturação do SUSP, é possível, a partir da experiência do processo intervencionista, aprimorar a cooperação entre as áreas de segurança pública dos entes federativos. O desenvolvimento da cooperação entre os setores de compras possibilitaria uma melhor governança e desempenho a partir de uma efetiva atuação empregada. O Sistema de Registro de Preços, por exemplo, é uma modalidade de contratação possível e eficaz que poderia ser empregada num contexto de cooperação interfederativa.

Em conclusão, como este estudo apresentou um caráter pioneiro no tema da gestão pública da intervenção federal, é possível sugerir alguns temas para futuras pesquisas:

- a) diagnóstico do que foi perenizado, após a intervenção, em relação aos procedimentos e práticas de gestão das compras públicas no Estado do Rio de Janeiro;
- b) estudos sobre a viabilidade da criação de um central de compras interfederativa, na área da Segurança Pública; e
- c) análise evolutiva dos sistemas de coordenação interfederativa existentes no Brasil e sua possível contribuição para o SUSP.

## REFERÊNCIAS

AREND, Sílvia Maria Fávero; MACEDO, Fábio. Sobre a história do tempo presente: entrevista com o historiador Henry Rousso. **Tempo e Argumento**, v. 1, 2016.

ASSESSORIA ESPECIAL DE CONTROLE INTERNO. **Relatório de análise de processos administrativos referentes às aquisições efetuadas pelo gabinete de intervenção federal**. Rio de Janeiro, 2018.

ATA DA AUDIÊNCIA PÚBLICA Nº 01/2018. **Aquisição de viaturas caracterizadas para atender às necessidades da PMERJ, PCERJ e SEAP - Pregão Eletrônico 10/2018**. Rio de Janeiro: Intervenção Federal no Estado do Rio de Janeiro, 2018. Disponível em: <https://www.intervencao.rj.gov.br/wp-content/uploads/2018/10/ATA-DA-AUDI%C3%80NCIA-P%C3%90BLICA-N%C2%BA-01-2018.pdf>. Acesso em 24 fev. 2023

AZEVEDO, Fernando A. F. Agendamento da política. In: RUBIM, A. A. C. (org.). **Comunicação política: conceitos e abordagens**. Salvador/São Paulo: Edufba/Editora Unesp, 2004.

BATISTA, M. O poder no Executivo: uma análise do papel da presidência e dos ministérios no presidencialismo de coalizão brasileiro (1995-2010). **Revista Opinião Pública**, v. 19, n. 2, 2013.

BETIM, Felipe. A história das operações e planos de segurança no Rio: três décadas de fracassos. **El País Brasil**, 21 fev. 2018. Disponível em [https://brasil.elpais.com/brasil/2018/02/19/politica/1519058632\\_353673.html](https://brasil.elpais.com/brasil/2018/02/19/politica/1519058632_353673.html). Acesso em 23 set. 2022.

BOUCKAERT, Geert; PETERS, B. Guy; VERHOEST, Koen. **A coordenação de organizações do setor público: padrões de mudança da gestão pública**. [S/l]: Palgrave Macmillan, Basingstoke, 2010.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Nós, representantes do povo brasileiro, reunidos em Assembléia Nacional Constituinte para instituir um Estado Democrático, destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais [...]. Brasília, DF: Planalto, [2023]. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em 05 set. 2022.

BRASIL. **Decreto nº 9.288, de 16 de fevereiro de 2018**. Decreta intervenção federal no Estado do Rio de Janeiro com o objetivo de pôr termo a grave comprometimento da ordem pública. Brasília, DF: Presidência da República, 16 fev. 2018a. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/2018/decreto-9288-16-fevereiro-2018-786175-publicacaooriginal-154875-pe.html>. Acesso em 12 de junho de 2019

BRASIL. **Decreto nº 9.410, de 15 de junho de 2018**. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança do Gabinete de Intervenção Federal no Estado do Rio de Janeiro e remaneja cargos em comissão e funções de confiança. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 16 jun. 2018b. Disponível em:

[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2018/Decreto/D9410.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2018/Decreto/D9410.htm). Acesso em 20 fev. 2023.

**BRASIL. Emenda Constitucional nº 104 de 04 de dezembro de 2019.** Altera o inciso XIV do caput do art. 21, o § 4º do art. 32 e o art. 144 da Constituição Federal, para criar as polícias penais federal, estaduais e distrital. Brasília, DF: Presidência da República, 04 dez. 2019. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc104.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc104.htm). Acesso em 29 nov. 2022.

**BRASIL. Lei complementar nº 97, de 9 de junho de 1999.** Dispõe sobre as normas gerais para a organização, o preparo e o emprego das Forças Armadas. Brasília, DF: Presidência da República, 09 jun. 1996. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp97.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp97.htm). Acesso em 24 jun. 2019.

**BRASIL. Lei nº 10.201, de 14 de fevereiro de 2001.** Institui o Fundo Nacional de Segurança Pública –FNSP, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 14 fev. 2001. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/LEIS\\_2001/L10201.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LEIS_2001/L10201.htm). Acesso em 20 nov. 2022.

**BRASIL. Lei nº 10.746, de 10 de outubro de 2003.** Altera a redação dos arts. 1º, 4º e 5º da Lei no 10.201, de 14 de fevereiro de 2001, que institui o Fundo Nacional de Segurança Pública. Brasília, DF: Presidência da República, 10 out. 2003. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/2003/L10.746.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/2003/L10.746.htm). Acesso em 29 nov. 2022.

**BRASIL. Lei nº 11.530, de 24 de outubro de 2007.** Institui o Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania - PRONASCI e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 24 out. 2007. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2007/lei/11530.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/11530.htm). Acesso em 29 nov. 2022.

**BRASIL. Lei nº 12.681, de 4 julho de 2012.** Institui o Sistema Nacional de Informações de Segurança Pública, Prisionais e sobre Drogas (Sinesp). Brasília, DF: Presidência da República, 04 jul. 2012. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2012/Lei/L12681.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Lei/L12681.htm). Acesso em: 22 novembro 2022

**BRASIL. Lei nº 13.675, de 11 de junho de 2018.** Disciplina a organização e o funcionamento dos órgãos responsáveis pela segurança pública, nos termos do § 7º do art. 144 da Constituição Federal; cria a Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social (PNSPDS); institui o Sistema Único de Segurança Pública (Susp); altera a Lei Complementar nº 79, de 7 de janeiro de 1994, a Lei nº 10.201, de 14 de fevereiro de 2001, e a Lei nº 11.530, de 24 de outubro de 2007; e revoga dispositivos da Lei nº 12.681, de 4 de julho de 2012. Brasília, DF: Presidência da República, 11 jun. 2018. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2018/Lei/L13675.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2018/Lei/L13675.htm). Acesso em 18 jun. 2019.

**BRASIL. Lei nº 13.700, de 2 de agosto de 2018.** Abre crédito extraordinário, em favor da Presidência da República, no valor de R\$ 1.200.000.000,00 (um bilhão e duzentos milhões de reais), para os fins que especifica. Brasília, DF: Presidência da República, 02 ago. 2018. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2018/lei-13700-2-agosto-2018-787008-publicacaooriginal-156090-pl.html>. Acesso em 12 abr. 2022.

BRASIL. **Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990.** Dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 20 set. 1990. Seção 1, p. 18.055.

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. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 22 jun. 1993. Seção 1, p. 8.590.

BRASIL. **Lei nº. 9.394 de 20 de dezembro de 1996.** Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Brasília, DF: Presidência da República, 20 dez. 1996. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19394.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19394.htm). Acesso em 20 nov. 2022.

BRASIL. **Medida Provisória nº 825 de 27 de março de 2008.** Abre crédito extraordinário, em favor da Presidência da República, no valor de R\$ 1.200.000.000,00, para os fins que especifica. Brasília, DF: Presidência da República, 27 mar. 2008. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2018/Mpv/mpv825.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/Mpv/mpv825.htm). Acesso em 14 de abril de 2019

BRASIL. **Plano Nacional de Segurança Pública de 2000.** Brasília, DF: MJ, 2000. Disponível em: [http://www.dhnet.org.br/3exec/novapolicia/plano\\_segpub.htm](http://www.dhnet.org.br/3exec/novapolicia/plano_segpub.htm). Acesso em: 20 mai. 2018.

BRASIL. **Plano Nacional de Segurança Pública de 2003.** Brasília, DF: MJ, 2003. Disponível em: <http://www.justica.gov.br/sua-seguranca/seguranca-publica/senasp-1/pnsp.pdf>. Acesso em 20 mai. 2022.

BRASIL. **Plano Nacional de Segurança Pública de 2016/2017.** Brasília, DF: 2017b. Disponível em: <http://www.justica.gov.br/noticias/plano-nacional-de-seguranca-preve-integracao-entre-poder-publico-e-sociedade>. Acesso em 20 mai. 2022.

BRASIL. **Portaria nº 182, de 22 de fevereiro de 2017.** Institui o Plano Nacional de Segurança Pública. Diário Oficial da União, ed. 40, seção 1, p. 60, 2017.

BRASIL. **Portaria nº 7, de 13 de agosto de 2018.** Rio de Janeiro: Gabinete da Intervenção Federal, 13 ago. 2018. Disponível em: [http://www.in.gov.br/materia/-/asset\\_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/38538210/do1-2018-08-28-portaria-n-7-de-13-de-agosto-de-2018-38537891](http://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/38538210/do1-2018-08-28-portaria-n-7-de-13-de-agosto-de-2018-38537891). Acesso em 2 jun. 2019.

BRASIL. Presidência da República. Secretaria-Geral. Diretoria de Gestão e Planejamento. **Estrutura da Presidência da República: DIGEP/SG-PR.** Brasília: Presidência da República, Secretaria-Geral, Diretoria de Gestão e Planejamento, [s/d]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Presidencia/Estrutura/digep.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Presidencia/Estrutura/digep.htm). Acesso em 06 mar. 2023.

CAPANO, Giliberto; HOWLETT, Michael; RAMESH, M. **Re-thinking governance in public policy: dynamics, strategy and capacities.** [S/I]: Palgrave Macmillan, 2015.

CAPELLA, A. C. N. **Formulação de políticas públicas.** ENAP, Brasília/DF, 2018.

CAPELLA, A. C. N. Perspectivas teóricas sobre o processo de formulação de políticas públicas. **BIB**, n. 61, 1. sem. 2006.

CASA CIVIL. **Estrutura organizacional**. 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/casacivil/pt-br/aceso-a-informacao/institucional/estrutura-organizacional-1/estrutura-organizacional>. Acesso em 20 fev. 2023.

CASTRO, Rodrigo. **Projeto Lei 2026/2015**. Institui o Plano Nacional de Redução de Homicídios e dá providências correlatas. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2015. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/propostas-legislativas/1514165>. Acesso em 29 nov. 2022.

CAVALCANTE, P. **Gestão pública contemporânea: do movimento gerencialista ao pós-NPM**. Brasília: Ipea, 2017.

CAVALCANTE, P. **Núcleo, centro de governo, centro presidencial, alto governo: várias nomenclaturas e uma questão principal**. [S/l]: IPEA, 2019.

CELLUTTI, T. Perspective: realizing a wall through requirements articulation. **Homeland Security Today**, 25 fev. 2019. Disponível em: <https://www.hstoday.us/subject-matter-areas/border-security/perspective-realizing-a-wall-through-requirements-articulation/>. Acesso em 13 out. 2022.

CERQUEIRA, Daniel. **Atlas da Violência**. Rio de Janeiro: IPEA; FBSP, 2018. Disponível em: [http://www.ipea.gov.br/portal/images/170602\\_atlas\\_da\\_violencia\\_2018.pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/images/170602_atlas_da_violencia_2018.pdf). Acesso em 15 jan. 2021.

COMPRASNET. **Ata de Pregão Eletrônico nº 3/2018**. 2023. UASG110746-Intervenção Federal Rio de Janeiro, 23 fev. 2023a. Disponível em: [http://comprasnet.gov.br/livre/Pregao/ata2.asp?co\\_no\\_uasg=110746&numprp=32018&codigoModalidade=5&f\\_lstSrp=T&f\\_Uf=&f\\_numPrp=0&f\\_codUasg=110746&f\\_codMod=5&f\\_tpPregao=E&f\\_lstICMS=T&f\\_dtAberturaIni=&f\\_dtAberturaFim=#110746-32018-1](http://comprasnet.gov.br/livre/Pregao/ata2.asp?co_no_uasg=110746&numprp=32018&codigoModalidade=5&f_lstSrp=T&f_Uf=&f_numPrp=0&f_codUasg=110746&f_codMod=5&f_tpPregao=E&f_lstICMS=T&f_dtAberturaIni=&f_dtAberturaFim=#110746-32018-1). Acesso em 13 mar. 2023.

COMPRASNET. **Consulta de Atas**. UASG110746 – Intervenção Federal Rio de Janeiro, 24 fev. 2023b. Disponível em: <http://comprasnet.gov.br/livre/Pregao/ata4.asp#32018-110746-5>. Acesso em 25 fev. 2023.

CONSULTA PÚBLICA 5/2018. **Aquisição de aeronaves de asas rotativas**. Disponível em: <http://www.intervencaofederalrj.gov.br/intervencao/licitacoes-e-contratos>. Acesso em: 24 fev. 2023.

CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO. **Relatório de consultoria**. Objetos de atuação: Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social (PNSPDS) e Plano Nacional de Segurança Pública. Secretaria Federal de Controle Interno PNSP, 2019. Disponível em: <https://auditoria.cgu.gov.br/download/13440.pdf>. Acesso em 30 jun. 2021.

COSTA, C. C. DE M.; TERRA, A. C. P. **Compras públicas: para além da economicidade**.

DARÓZ, Carlos. **Intervenção**: a reestruturação da segurança pública no estado do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército, 2019.

DELGADO, L.F.P. O papel dos planos nacionais de segurança pública na indução de políticas públicas municipais de segurança. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, v. 16, n. 2, pp. 10-31, fev/mar 2022.

EGEBERG, M. **How bureaucratic structure matters**: an organizational perspective. *Tradition and Public Administration*. Basingstoke: Palgrave-MacMillan, pp. 77-87, 2007.

EXÉRCITO BRASILEIRO. **Planejamento baseado em capacidades**. Brasília, DF: 2015. Disponível em: [http://bdex.eb.mil.br/jspui/bitstream/123456789/300/4/RCOD2015\\_04-CDoutex.pdf](http://bdex.eb.mil.br/jspui/bitstream/123456789/300/4/RCOD2015_04-CDoutex.pdf). Acesso em 24 jun. 2019.

FALEIROS, Laís Bertholino, **A construção da agenda governamental e midiática de políticas de combate à corrupção no governo Dilma Rousseff (2011-2016)**: identificando eventos críticos de convergência e divergência entre as agendas. 2017. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal de São Carlos, São Carlos, 2017.

FERNANDES, Ciro Campos Christo. A organização da área de compras e contratações públicas na administração pública federal brasileira: o elo frágil. **Revista do Serviço Público**, v. 67, n. 3, pp. 407-432, jul/set, 2016.

FERNANDES, Ciro Campos Christo. Compras públicas no Brasil: tendências de inovação, avanços e dificuldades no período recente. **Administração Pública e Gestão Social**, v. 4, n. 11, pp. 1-19, 2019.

FERNANDES, Ciro Campos Christo. **Sistemas de compras eletrônicas e sua aplicação à Administração Pública**: o caso do SIASG/Comprasnet. 2003. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) – Fundação Getúlio Vargas, Belo Horizonte, 2003.

FERREIRA, A; OTLEY, D. The design and use of performance management systems: an extended framework for analysis. **Management Accounting Research**, v. 20, n. 4, pp. 263-282, 2009.

FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. **Financiamento da Segurança Pública no Brasil**: o novo sistema único de segurança pública. São Paulo: [S/e], 2019.

FUNDAÇÃO DE EMPREENDIMENTO CIENTÍFICOS E TECNOLÓGICOS. **Estudos referenciais sobre os aspectos de estrutura organizacional da Intervenção Federal do Rio de Janeiro 2019**. Contrato nº 071/2018-GIFRJ. Brasília, DF: 2019a.

FUNDAÇÃO DE EMPREENDIMENTO CIENTÍFICOS E TECNOLÓGICOS. **Estudos referenciais sobre os aspectos constitucionais da Intervenção Federal do Rio de Janeiro 2019**. Contrato nº 071/2018-GIFRJ. Brasília, DF: 2019b.

FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS. **A Intervenção Federal nas Redes**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2018. Disponível em: <http://olerj.camara.leg.br/estudos-e-pesquisas/redes-sociais>. Acesso em 4 ago. 2022.

FUZIL explode nas mãos de policial durante perseguição a bandidos no Rio. **G1**, 12 nov. 2018. Disponível em: <https://g1.globo.com/rj/rio-de-janeiro/noticia/2018/11/12/fuzil-explode-nas-maos-de-policial-durante-perseguiacao-a-bandidos-no-rio.ghml>. Acesso em 02 jan. 2023.

GIFRJ. GABINETE DE INTERVENÇÃO FEDERAL DO RIO DE JANEIRO. **Diretor da Central de Compras da Câmara escreve sobre as licitações do GIF**. Intervenção Federal, 2018a. Disponível em: <http://www.intervencaofederalrj.gov.br/imprensa/releases/diretor-da-central-de-compras-da-camara-fala-sobre-as-licitacoes-realizadas-pelo-gif>. Acesso em 18 nov. 2022.

GIFRJ. GABINETE DE INTERVENÇÃO FEDERAL DO RIO DE JANEIRO. **Gestão do Conhecimento do Gabinete de Intervenção Federal do Rio de Janeiro**. Curso oferecido pelo GIFRJ aos OSP, na área administrativo-financeira. GIFRJ, Rio de Janeiro, 2021. Disponível em: <https://gestaodoconhecimento-gifrij.eb.mil.br/handle/123456789/1441>. Acesso em 07 abr. 2023.

GIFRJ. GABINETE DE INTERVENÇÃO FEDERAL DO RIO DE JANEIRO. **Regimento Interno do Gabinete de Intervenção Federal**. Rio de Janeiro, 2018b.

GIFRJ. GABINETE DE INTERVENÇÃO FEDERAL DO RIO DE JANEIRO. **Relatório de Gestão 2018**. Relatório de Gestão do exercício de 2018 apresentado ao Tribunal de Contas da União (TCU), Órgão de Controle Externo, como parte da prestação de contas anual a que este Gabinete de Intervenção Federal na Área da Segurança. Rio de Janeiro: IFERJ, 2019. Disponível em: <http://www.intervencaofederalrj.gov.br/imprensa/releases/relatorio-de-gestao>. Acesso em 12 set. 2021.

GAETANI, F. La dinámica de la coordinación en el ámbito del ejecutivo – una reflexión a partir de las variaciones y contrastes en los dieciséis años de Cardoso y Lula. In: GRAU,

N. C.; TORO, J. C. F. (Coords.). **Fortalecimiento del alto gobierno: aproximaciones conceptuales**. Caracas: CLAD, 2011.

GASKELL, G.; BAUER, M. W. Para uma prestação de contas pública: além da amostra, da fidedignidade e da validade. In: BAUER, M. W.; GASKELL, G. **Pesquisa qualitativa com texto, imagem e som: um manual prático**. Petrópolis: Vozes, 2002.

GENRO, Tarso Fernando Herz. **Projeto de Lei nº. 1937 de 4 de setembro de 2007**. Disciplina a organização e o funcionamento dos órgãos responsáveis pela segurança pública, nos termos do § 7º do art. 144 da Constituição, institui o Sistema Único de Segurança Pública - SUSP, dispõe sobre a segurança cidadã, e dá outras providências. Brasília: Câmara dos Deputados, 4 set. 2007. Disponível em <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=365744&ord=1>. Acesso em 22 nov. 2022.

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



GOMIDE, Alexandre de Ávila. **Federalismo e democracia**: o Brasil e os Estados Unidos em perspectiva comparada. São Paulo: Editora UNESP, 2012.

GOMIDE, Alexandre de Ávila; CAVALCANTE, Pedro Luiz Costa. (Org.). **O Presidente e seu núcleo de governo**: a coordenação do Poder Executivo. Brasília: IPEA, 2019.

GOMIDE, Alexandre de Avila; PIRES, Roberto. **Capacidades estatais e democracia**: a abordagem dos arranjos institucionais para análise de políticas públicas. Brasília: IPEA, 2014.

HOWLETT, M.; HAMESH, M.; PERL, A. **Política pública**: seus ciclos e subsistemas – uma abordagem integradora. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

IFERJ. Intervenção Federal no Estado do Rio de Janeiro (Brasil). **Plano de Gestão do Conhecimento**. 2. ed. Rio de Janeiro: IFERJ, 2018b.

IFERJ. Intervenção Federal no Estado do Rio de Janeiro (Brasil). **Plano de Legado da Intervenção Federal no Estado do Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: IFERJ, 2018c.

IFERJ. Intervenção Federal no Estado do Rio de Janeiro (Brasil). **Plano de Aquisições**. Rio de Janeiro: IFERJ, 2018d.

IFERJ. Intervenção Federal no Estado do Rio de Janeiro (Brasil). **Plano de Gestão de Risco**. Rio de Janeiro: IFERJ, 2018e.

IFERJ. Intervenção Federal no Estado do Rio de Janeiro (Brasil). **Gabinete da Intervenção Federal**. Apresentação. Rio de Janeiro: IFERJ, 2019a.

IFERJ. Intervenção Federal no Estado do Rio de Janeiro (Brasil). Diretrizes para Elaboração do Plano de Desmobilização Interna do GIFRJ. Boletim Interno, n° 004, 25 jan. 2019. Rio de Janeiro: IEFJRJ, 2019B.

IFERJ. Intervenção Federal no Estado do Rio de Janeiro. **Plano Estratégico da Intervenção Federal na Área de Segurança Pública do Estado do Rio de Janeiro** - Portaria Normativa n° 22/Gabinete de Intervenção Federal, de 11 de outubro de 2018. 2. ed. Rio de Janeiro: IFERJ, 2018a.

KINGDON, J. W. **Agendas, alternatives and public policies**. 2. ed. Michigan: University of Michigan, 2003.

LAMEIRÃO, C. R. **O papel da Presidência na gestão da coordenação política governamental**: arranjos e dinâmicas de poder com a coalizão (1995-2010). Brasília: IPEA, 2015.

LIMA, Maria. A pedido de Pezão, Temer vai decretar intervenção na segurança do Rio. **O Globo**, 16 fev. 2018. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/rio/a-pedido-de-peza0-temer-vai-decretar-intervencao-na-seguranca-do-rio-22403272>. Acesso em 05 jul. 2021.

LIPSKY, Michael. Street-level bureaucrats as policy maker. In: LIPSKY, Michael. **Street-level bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services**. New York: Russel Sage Foundation, 2010, pp.13-23.

LOTTA, G. S.; FREITAS, M. N. Análise dos arranjos de coordenação federativa dos núcleos de governo de 2003 a 2014. In: CAVALCANTE, P. L. C.; GOMIDE, A. A. (orgs.) **O presidente e o seu núcleo: como se coordena o poder executivo**. Brasília: IPEA, 2019.

MARQUES, Fernanda Mascarenhas. **O instituto da intervenção federal: uma abordagem à luz da jurisprudência do Supremo**. Monografia – Escola de Formação da Sociedade Brasileira de Direito Público, São Paulo, 2014.

MARTIN, Alessandro, LAFUENTE, Mariano; SANTISO, Carlos. **The role of the Center of Government: a literature review**. [S/l]: IDB, 2013.

MARTINS, H. Reforma do Estado na era FHC: diversidade ou fragmentação da agenda de políticas de gestão pública? **Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado**, 2007.

MATIAS-PEREIRA, J. A governança corporativa aplicada no setor público brasileiro. **APGS**, v. 2, n. 1, pp. 109-134, jan./mar. 2010. Disponível em: <https://www.apgs.ufv.br/index.php/apgs/article/view/21/22>. Acesso em 10 set. 2022.

MATOS, Patrícia de Oliveira. Orçamento de segurança pública e orçamento de defesa no Brasil: análise comparativa da estrutura e variação dos gastos públicos (2003-2017). **Revista Brasileira de Segurança Pública**, v. 14, n. 1, 2020.

MATTHEWS, Felicity. Governance and state capacity. In: LEVI-FAUR, David (Org.). **The Oxford Handbook of Governance**. Oxford: Oxford University Press, 2012, pp. 281-293.

MAZUI, Guilherme; CARAM, Bernardo; CASTILHOS, Roniara. Veja a íntegra do discurso de Temer ao anunciar intervenção federal na segurança do Rio. **G1**, 16 fev. 2018. Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/noticia/veja-a-integra-do-discurso-de-temer-ao-anunciar-intervencao-federal-na-seguranca-do-rio.ghtml>. Acesso em 20 jan. 2021.

MCCOMBS, M.; SHAW, D. The Agenda Setting function of mass media. **Public Opinion Quarterly**, v. 36, n. 2, 1972. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/2747787?origin=JSTOR-pdf&seq=1>. Acesso em 20 fev. 2023.

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. **Plano Nacional de Segurança Pública de 2003**. Brasília, DF: 2003. Disponível em: <https://www.google.com/search?q=Plano+Nacional+de+Seguran%C3%A7a+P%C3%BAblica+de+2003&oq=Plano+Nacional+de+Seguran%C3%A7a+P%C3%BAblica+de+2003&aqs=chrome..69i57j0i22i30.237j0j4&sourceid=chrome&ie=UTF-8>. Acesso em: 20 mai. 2018.

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. **Secretaria de Polícia Federal**. Departamento de Assuntos de Segurança Pública. Plano Nacional de Segurança Pública. Brasília, DF: MJ, 1991.

MINTZBERG, H. **Criando organizações eficazes**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2012.

MORAES, Alexandre. **Direito constitucional**. 32. ed. São Paulo: Atlas, 2016.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. A segurança pública na Constituição. **O Alferes**, v. 9, n. 28, 1991.

MOURA, H. **PMP sem segredos**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

OFFE, C. Governance: an “empty signifier”? **Constellations**, v. 16, pp. 550-562, 2009.

OLERJ. **Diário do Observatório**. Rio de Janeiro, 2018. Disponível em: <http://olerj.camara.leg.br/diario-do-observatorio>. Acesso em 29 set. 2022.

PATTON, M. Q. **Qualitative research and evaluation methods**. 3. ed. Londres: Sage Publications, 2002.

PIRES, R. R. C.; GOMIDE, A. A. Governança e Capacidades Estatais: uma análise comparativa de programas federais. **Revista de Sociologia Política**. v. 24, n. 58, jun. 2016.

PIRES, Roberto; GOMIDE, Alexandre. Governança e capacidades estatais a partir da abordagem dos arranjos e instrumentos de políticas públicas. In: PIRES, Roberto; GOMIDE, Alexandre. **Governança Pública**. Boletim de análise político-institucional n. 19. Brasília: IPEA, 2018.

PORTAL DE COMPRAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. **Consulta no Portal de Compras do Estado do Rio de Janeiro**. 2023. Disponível em: <https://www.compras.rj.gov.br/EditaisLicitacoes/listar.action>. Acesso em: 25 jan. 2023.

PRESIDENTE e 4 conselheiros do TCE-RJ são presos em operação. **Sind-Justiça-RJ**, 29 mar. 2017. Disponível em: <https://sindjustica.org.br/presidente-e-4-conselheiros-do-tce-do-rj-sao-presos-em-operacao/>. Acesso em 21 set. 2021.

PROCOPIUCK, Mario. **Políticas Públicas e fundamentos da administração pública: análise e avaliação, governança e rede de políticas públicas, administração judiciária**. São Paulo: Atlas, 2013.

PROVAN, K. G., e KENIS, P. Modos de governança de rede: Estrutura, gerenciamento e eficácia. **Revista de Pesquisa e Teoria da Administração Pública**, v. 18, n. 2, pp. 229-252, 2008.

RIBEIRO, Cássio Garcia; INÁCIO JR., Edmundo. Mensurando o mercado de compras governamentais brasileiro. **Caderno de Finanças Públicas**, n. 14, pp. 265-287, dez. 2014.

RIO DE JANEIRO. **Portaria/PMERJ nº 0774, de 23 de junho de 2017**. Aprova o regulamento da fase interna dos processos licitatórios na corporação, e dá outras providências. Rio de Janeiro, 2017.

RIO DE JANEIRO. **Resolução SEAP nº 920, de 31 de março de 2022**. Altera e consolida o regimento interno da secretaria de estado de administração penitenciária - SEAP e dá outras providências. Disponível em:

[http://www.admpenitenciaria.rj.gov.br/sites/admPenitenciaria/files/arquivos\\_paginas/27970S-EAP-ORGANOGRAMA-DOERJ-DE04-04-2022.pdf](http://www.admpenitenciaria.rj.gov.br/sites/admPenitenciaria/files/arquivos_paginas/27970S-EAP-ORGANOGRAMA-DOERJ-DE04-04-2022.pdf). Acesso em 13 jan. 2022.

RODRIGUES, Maria das Graças Villela. **Metodologia da pesquisa científica**: elaboração de projetos, trabalhos acadêmicos e dissertações em ciências militares. 3. ed. Rio de Janeiro: EsAO, 2006.

SANTOS, L. A. A Casa Civil e a análise de políticas públicas no governo federal do Brasil. In: Congreso internacional del clad sobre la reforma del estado y de la administración pública. **Anais**. Cidade da Guatemala: Clad, 2006.

SARMENTO, Leonardo. Intervenção federal tardia no Rio de Janeiro. **Revista Jus Navigandi**, n. 5343, 16 fev. 2018.

SECRETARIA-GERAL DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. Custos Econômicos da Criminalidade no Brasil. **Relatório de Conjuntura n. 4**. Brasília: Presidência da República, Secretaria-Geral, Secretaria Especial de Assuntos Estratégicos, 2018. Disponível em: [http://www.secretariageral.gov.br/estrutura/secretaria\\_de\\_assuntos\\_estrategicos/publicacoes-e-analise/relatorio-de-conjuntura/custos\\_economicos\\_criminalidade\\_brasil.pdf](http://www.secretariageral.gov.br/estrutura/secretaria_de_assuntos_estrategicos/publicacoes-e-analise/relatorio-de-conjuntura/custos_economicos_criminalidade_brasil.pdf) Acesso em 03 jun. 2020.

SEGURANÇA pública vive crise no Rio. **R7 Notícias**, 30 jul. 2017. Disponível em: <https://noticias.r7.com/rio-de-janeiro/seguranca-publica-vive-crise-no-rio-30072017>. Acesso em 10 ago. 2021.

SOARES, Luiz E. Tranquila e infalível como Bruce Lee: 2011. **Blog Luiz Eduardo Soares**, [S/d]. Disponível: <https://www.luizeduardosoares.com/tranquila-e-infalivel-como-bruce-lee/>. Acesso em 20 set. 2022.

SOARES, Márcia M. **Formas de Estado**: federalismo. Belo Horizonte: UFMG/ DCP, 2013.

SOARES, Márcia M.; MACHADO, José Ângelo. **Federalismo e políticas públicas**. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2018.

SOUZA NETO, Cláudio Pereira de. A segurança pública na Constituição Federal de 1988: conceituação constitucionalmente adequada, competências federativas e órgãos de execução das políticas. **Atualidades Jurídicas – Revista eletrônica da OAB**, 2008.

TEIXEIRA, H. J.; SILVA, F. N.; SALOMÃO, S. M. A prática das compras públicas nos estados brasileiros: a inovação possível. **Congresso CONSAD de Gestão Pública**, Brasília, DF, mar. 2014.

TELGEN, Jan; HARLAND, Christine; KNIGHT, Louise. Public procurement in perspective. In: KNIGHT, L; *et al.* (Eds). **Public procurement**: international cases and commentary. London/: Routledge, 2007.

TERRA, A. C. P. **Compras públicas inteligentes**: um modelo de análise estratégica para a gestão das compras públicas – estudo de caso do instituto do meio ambiente e dos recursos

hídricos do distrito federal. 2016. Dissertação (Mestrado em Administração Pública em Rede Nacional) – Universidade Federal de Goiás, Goiânia, 2016.

THAI, Khi V. **International handbook of public procurement**. New York: CRC Press, pp. 1-24, 2009.

THAI, Khi V. Public procurement re-examined. **Journal of public procurement**, v. 1, n. 1, pp. 9-50, 2001.

TCU. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Referencial básico de governança aplicável a órgãos e entidades da administração pública**. Versão 3. Brasília: TCU, Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão, 2020

TCU. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Referencial para avaliação da governança do centro de governo**. Brasília: TCU, 2016.

TCU. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **TCU vai acompanhar execução financeira e atos administrativos da intervenção no Rio de Janeiro**, 21 fev. 2018. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/imprensa/noticias/tcu-vai-acompanhar-execucao-financieira-e-atos-administrativos-da-intervencao-no-rio-de-janeiro.htm>. Acesso em 21 fev. 2023.

TCU. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO'. **Acórdão nº 2358/2018 – Plenário**. Processo nº TC 011.305/2018-5. Rel. Ministro Vital do 234. Brasília, DF, 2018 Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/1130520185.PROC/%2520DTRELEVANCIA%2520desc%2520C%2520NUMACORDAINT%2520desc/0/sinonimos%3Dfalse>. Acesso em 9 abr. 2023.

UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME. **Contract, asset and procurement management user guide**, 2007. Disponível em: <http://content.undp.org/go/userguide/cap/procurement/?lang=en#top>. Acesso em 13 jun. 2022.

WERNECK, Antonio; MAGALHÃES, Luiz Ernesto. Até fim do ano, Gabinete de Intervenção planeja gastar mais R\$ 906 milhões. **O Globo**, 20 nov. 2018. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/rio/intervencao-planeja-gastar-mais-906-milhoes-ate-fim-do-ano-23246106>. Acesso em 12 nov. 2022.

XIMENES, Daniel de Aquino. **Implementação relacional de políticas públicas- guia de orientação analítica**. Rio de Janeiro: Autografia Edição e Comunicação Ltda., 2021.

## ANEXO A

### **Histórico cronológico de notícias relativo ao emprego dos recursos orçamentários na Intervenção Federal**

#### **Câmara aprova MP R\$ 1,2 bilhão para intervenção no Rio**

A Câmara dos Deputados aprovou nesta terça-feira (10) a medida provisória (MP) que liberou R\$ 1,2 bilhão para ações relacionadas à intervenção federal na segurança pública do Rio de Janeiro. O texto segue para análise do Senado.

**Fonte: G1 (10/07)**

#### **Intervenção federal ainda não usou nem 1% do orçamento**

Faltando pouco mais de cinco meses para o fim da intervenção federal na segurança do Rio, a União ainda não usou nem um por cento do orçamento de R\$ 1,2 bilhão. O crédito extra de R\$1,2 bilhão foi anunciado pelo governo federal logo após o anúncio da própria intervenção. Com cinco meses de intervenção, o gabinete só usou 0,05 % de todo esse dinheiro.

**Fonte: G1 (18/7)**

#### **Transição para fim da intervenção no Rio**

A intervenção federal na Segurança Pública do Rio deve ir até 31 de dezembro, mas os militares já planejam a transição. As propostas vão de readaptação das Unidades de Polícia Pacificadora (UPPs) e alteração das rotinas policiais, até a construção de um Plano Integrado de Segurança Turística. Os generais responsáveis pela área destacam ainda que usaram o mínimo de recursos disponíveis - R\$ 2,5 milhões. E só agora começarão a usar o R\$ 1,2 bilhão da União.

**Fonte: Portal Terra (23/07)**

#### **Rio deve receber mais 1.350 viaturas**

As forças de segurança do Rio de Janeiro deverão receber, até o fim deste ano, mais 1.350 viaturas, que serão compradas com verba federal, para reforçar o policiamento no estado. A expectativa é do porta-voz do Gabinete de Intervenção Federal (GIF), coronel Roberto Itamar. Segundo ele, 70 processos de compra de equipamentos já estão praticamente prontos internamente, só faltando disparar as licitações externas, o que deve ocorrer nos próximos meses.

**Fonte: Agência Brasil / O Globo (31/7)**

### **Gabinete de Intervenção gastará R\$ 7,7 milhões em munição sem licitação para polícias e sistema penitenciário**

O Diário Oficial da União publicou, na sexta-feira (3), o extrato que isenta o Gabinete de Intervenção Federal (GIF) de realizar licitação para comprar 1,1 milhão de munição para as polícias Civil, Militar e para a Secretaria de Administração Penitenciária. O valor da aquisição é de R\$ 7,7 milhões. O material será utilizado, de acordo com o gabinete, em operações e treinamento. O prazo para a entrega dos itens é de 60 dias a partir da assinatura do contrato. Esta será a primeira aquisição com a verba de R\$ 1,2 bilhão liberada pelo governo federal para a intervenção na segurança pública do Rio de Janeiro. Serão gastos R\$ 550 milhões em armas.

**Fonte: G1 / Agência Brasil (3/8)**

### **Gabinete de Intervenção vai investir em proteção para polícias do Rio**

O Gabinete de Intervenção Federal vai comprar cerca de 15 mil coletes à prova de balas para as forças de segurança do Estado do Rio. Será publicado no Diário Oficial da União desta quarta-feira um aviso para receber propostas de preços de fabricantes de coletes à prova de balas nível III, que resistem a tiros de fuzil calibre 762 – armamento bastante utilizado por criminosos no Rio. Os coletes serão distribuídos entre as polícias Civil e Militar, e a Secretaria de Administração Penitenciária (Seap).

**Fonte: G1 (8/8)**

### **General anuncia plano de transição para intervenção na segurança**

Foi assinado, nessa segunda-feira (3), um plano de transição entre o governador Luiz Fernando Pezão e o general interventor Walter Braga Netto. O plano tem por objetivo regular as etapas

da passagem da responsabilidade quanto à gestão administrativa e operacional da segurança. Com isso, a estrutura do gabinete de intervenção permanecerá ativa até 30 de junho de 2019. O general e Pezão ressaltaram que o comando da transição será feito pelos próximos governador e presidente da República. “O legado a ser deixado pelas Forças Armadas para as próximas gestões é extraordinário. Os avanços são significativos, os números já começam a demonstrar isso. Além dos investimentos do governo do estado, a segurança pública terá mais R\$ 1 bilhão do governo federal para melhorias das polícias Civil e Militar, Secretaria de Administração Penitenciária e Corpo de Bombeiros”, ressaltou Pezão, em nota distribuída pelo Palácio Guanabara.

**Fonte: Agência Brasil (3/9)**

#### **Batalhões da Polícia Militar recebem 50 fuzis do Exército**

A Polícia Militar recebeu do Exército nessa segunda-feira (3) 50 fuzis Parafal 7.62, que serão distribuídos aos batalhões. A entrega do armamento faz parte da estratégia do Gabinete de Intervenção Federal para recuperar a capacidade operativa dos órgãos de segurança pública.

**Fonte: O Globo (4/9)**

#### **Insegurança custou à indústria fluminense R\$ 8 bilhões no ano passado**

Mesmo com o estado sob intervenção federal e com tropas reforçando o policiamento nas ruas, o Rio registrou 6.440 roubos de cargas nos primeiros oito meses deste ano, uma média de um assalto a caminhão por hora. Um número elevado, mas menor que no mesmo período do ano passado, quando ocorreram 6.931 assaltos entre janeiro e agosto. Batizada de Sondagem Industrial/Especial Segurança, a pesquisa da Firjan apontou ainda que 44,5% das indústrias fluminenses relataram já ter sofrido algum tipo de crime. Na região Sudeste, a média foi bem menor: 28,2%. São relatos de roubos e furtos de cargas; roubo de máquinas ou equipamentos; vandalismo e roubo e furto aos colaboradores. Também identificou que a maioria das empresas (60,4%) foi vítima de roubo de cargas, crime em que o estado registrou, em todo ano de 2017, o maior patamar do país: 10.599 registros.

**Fonte: O Globo (1/10)**



**Intervenção já empenhou R\$ 1,2 bilhão em materiais e equipamentos**

Os processos de aquisição de materiais, equipamentos e veículos em andamento pelo Gabinete da Intervenção Federal no Rio de Janeiro já somam R\$ 1,211 bilhão. Desse total, a maior parte vai beneficiar a Polícia Militar, com R\$ 565 milhões. A Polícia Civil vai receber R\$ 297 milhões; a Secretaria de Administração Penitenciária, R\$ 87 milhões; o Ministério da Defesa, R\$ 200 milhões; o Corpo de Bombeiros, R\$ 59,7 milhões; a Secretaria de Segurança, R\$ 2,5 milhões, e o próprio Gabinete R\$ 424,4 mil. Os dados foram divulgados hoje (25) pelo interventor general Walter Braga Netto, no fórum Olhares sobre a Intervenção Federal: Planejamento, Economia e Políticas Públicas, uma parceria do Observatório Militar da Praia Vermelha e a Fundação Getulio Vargas (FGV).

**Fonte: Agência Brasil / O Fluminense (25/9)**

**Gabinete de Intervenção entrega 700 novas armas para segurança do Rio**

O Gabinete de Intervenção Federal entregou na manhã desta quinta-feira 700 novas armas para as Forças de Segurança do Rio. Foram compradas 200 carabinas calibre 12, para a Secretaria Estadual de Administração Penitenciária (Seap), e 500 fuzis 5.56, para a Polícia Militar. O arsenal custou cerca de R\$ 780 mil. De acordo com o porta-voz do Gabinete de Intervenção Federal, coronel Carlos Cinelli, os fuzis estão armazenados no Batalhão de Guardas do Exército e as carabinas, no Complexo Penitenciário de Gericinó.

**Fonte: O Globo / Extra (18/10)**

**Fuzil explode nas mãos de policial durante perseguição a bandidos no Rio**

Um fuzil explodiu na mão de um policial durante uma perseguição a bandidos no Complexo da Pedreira, na Zona Norte do Rio. Os policiais do 41º BPM tentaram abordar um veículo próximo a comunidade Bin Laden. Os suspeitos fugiram e começou uma perseguição. Durante a troca de tiros, a arma de um dos PMs emperrou e explodiu. O policial foi atendido no Hospital Central da Polícia Militar e teve escoriações no rosto e na mão.

**Fonte: G1 (12/11)**

**Até fim do ano, Gabinete de Intervenção planeja gastar mais R\$ 906 milhões**

Faltam apenas 41 dias para deixar o Rio e o Gabinete de Intervenção Federal só empenhou R\$ 317 milhões do total de R\$ 1,2 bilhão liberado pela União em março deste ano. O valor representa 26,4% do que foi previsto para reaparelhar as polícias e recuperar a capacidade operacional das forças de segurança do estado. Se as licitações não forem concluídas até 31 de dezembro, o Rio pode perder os recursos, que deverão voltar aos cofres do governo federal.

O uso da verba foi um dos assuntos tratados nesta segunda-feira em reunião entre o governador eleito Wilson Witzel e o interventor, general Braga Netto. Da lista prevista, já foram adquiridos pneus, baterias para veículos, computadores, munição, drones, coletes de proteção, entre outros. Mas estão sendo negociados itens fundamentais para a segurança, como veículos, armas e até mesmo três helicópteros. Além do prazo apertado, várias licitações têm sido marcadas por disputas acirradas entre empresas que, muitas vezes, recorrem à Justiça contra os resultados. Uma delas envolve as participantes da concorrência para fornecer 27.424 pistolas no valor de R\$ 40 milhões.

**Fonte: O Globo (20/11)**

### **Compra de 30 mil câmeras para polícias Civil e Militar pode custar até R\$ 360 milhões**

A compra de 30 mil câmeras para auxiliar o trabalho das polícias Civil e Militar, anunciada nesta segunda-feira pelo governador eleito Wilson Witzel, pode ter um custo alto para os cofres do estado. Uma empresa do setor, que já forneceu equipamentos para os governos municipal e estadual do Rio, estimou, a pedido de O Globo, que somente a aquisição desses equipamentos pode sair por até R\$ 360 milhões. Além da aquisição dos equipamentos — o governador eleito viajou ontem para Israel para conhecer tecnologias de segurança —, as polícias Civil e Militar teriam que ter recursos para armazenar os dados captados pelas câmeras. Segundo um funcionário da empresa consultada por um jornal, o custo do armazenamento é ainda mais alto.

**Fonte: O Globo / O Dia (5/12)**

### **Gabinete de Intervenção conclui entrega de equipamentos à PM do Rio**

O Gabinete de Intervenção Federal (GIF) concluiu, ontem (03/12), a entrega de equipamentos e munições à Polícia Militar do Rio de Janeiro e à Secretaria de Estado de Administração Penitenciária (Seap) do Rio de Janeiro.

Segundo o gabinete, as compras correspondem a R\$ 5.586.957 em munições não letais, sendo que a maior parte foi entregue à PM, somando quase R\$ 5 milhões por 43.205 em itens. Para a Seap foram mais de R\$ 664 mil em 14.770 itens.

**Fonte: O Dia / G1 (03/12)**

### **Witzel vai à Inglaterra em busca de melhorias na segurança pública**

Mal aterrissou no Rio, o governador eleito, Wilson Witzel (PSC), já tem data para voltar ao exterior. O ex-juiz chegou na noite desta terça de Israel, para onde viajou por conta própria no último dia 4, com o objetivo de pesquisar tecnologias que poderão auxiliar no combate à criminalidade. Nesta quinta-feira, fará nova viagem internacional. Dessa vez, com destino à Inglaterra. A nova viagem também tem como justificativa uma busca por melhorias na segurança pública. Witzel vai a Londres para, segundo sua assessoria de imprensa, ter encontros com criadores do sistema de reconhecimento facial adotado pela polícia da capital inglesa. Antes de ir à Europa, Witzel vai a Brasília. Ele participa, hoje de manhã, do 2º Fórum de Governadores, que tem como pauta principal a segurança pública.

**Fonte: O Globo (12/12)**

### **Militares gastaram R\$ 362 mil em viagens para fora do país durante intervenção federal**

Do total de R\$ 1,2 bilhão repassado pela União à intervenção federal na segurança pública do Rio, só R\$ 468 milhões foram gastos até agora. Embora o detalhamento do uso da verba não tenha sido apresentado nesta terça-feira pelos generais Richard Nunes e Braga Netto, O Globo teve acesso à planilha de despesas. Entre elas, estão, por exemplo, R\$ 362 mil destinados ao pagamento de diárias (hospedagem e alimentação) no exterior, além de R\$ 85 mil consumidos com passagens aéreas para outros países. Também houve compra de softwares e veículos blindados.

**Fonte: O Globo (12/12)**

### **Faltando 20 dias para o término, intervenção empenhou apenas 39% dos recursos**

Faltando 20 dias para o fim oficial da intervenção federal na área da segurança pública do Rio de Janeiro, o general Braga Netto afirmou que o Gabinete de Intervenção Federal empenhou

R\$ 468,7 milhões, o equivalente a 39% do total de R\$ 1,2 bilhão disponível pelo governo federal. O volume de recursos, no entanto, já equivale ao investimento estadual na área de Segurança de 2,4 anos.

**Fonte: O Globo / Extra (11/12)**

### **Helicóptero da PM tem câmera com sensor térmico e ajuda no monitoramento das praias**

Uma câmera dotada de sensor térmico capaz de localizar pessoas armadas a quatro quilômetros de distância. Esta é a principal ferramenta que a Polícia Militar passou a utilizar para inibir a criminalidade na orla das zonas Sul e Oeste. O equipamento fica acoplado a um dos helicópteros do Grupamento Aeromóvel (GAM), que, atualmente, faz sobrevoos de monitoramento das praias do Leme ao Grumari durante a Operação Verão.

**Fonte: O Dia (24/12)**

**ANEXO B**  
**ENTREVISTAS**

**Entrevista 1 – TC FELIPE JUNGLES Felipe Jungles Villa**

**Dia: 17 de agosto de 2021**

**1. Quando o senhor se apresentou na SA?**

Maio/2018

**2. Qual foi a maior dificuldade encontrada junto aos OSP, no tocante à especificação dos objetos? Eram realizadas reuniões para esta definição? E quando havia mais de um OSP interessado em uma viatura, por exemplo, eram realizados processos distintos ou chegavam a um consenso para esta definição?**

Os OSP não possuíam conhecimento da legislação de licitações e tinham a dificuldade de colocar no papel as especificações técnicas do material pretendido. Havia uma completa falência não só de material em si, mas administrativamente também. O primeiro pegão de viatura, por exemplo, foi deserto ( não houve participantes) os mecânicos (sem formação, apenas prática) especificaram um tipo de veículo tecnicamente muito bom, porém não existia no mercado, o torque atendia só uma marca, a potência outra, o entre eixos outra, era um “carro imaginário”.

Eram realizadas reuniões para definição dos objetos dos diversos cliente, no caso das viaturas por exemplo a polícia civil gostaria de um veículo mais simples com o motor 1.0, já a polícia militar precisava de um carro mais potente para realizar as operações de perseguição por exemplo. Sob o ponto de vista técnico era possível realizar uma licitação com dois itens distintos, mas o Gabinete de Intervenção Federal como possuía o poder da decisão final optou pela compra unificada de um veículo mais potente de um maior valor agregado para os dois OSP.

A criação da Coordenadoria de Apoio a Fase Interna foi necessária para colaboração com os OSP na configuração dos objetos pretendidos, eles não sabiam como fazer isso

e tanto é que o primeiro Termo de Referência de veículos tratava-se de um carro fictício, nem a Toyota, Nissan, Chevrolet ou qualquer outra marca possuíam um veículo com aquelas especificações. A Coordenadoria contribuía com os clientes no sentido de fazê-los entender a necessidade da elaboração de especificações que pudesse ser precificada (outra problema, eles tinham dificuldades de realizar as pesquisas de preços conforme a lei) e ofertada pelo mercado, e conseqüentemente o sucesso na licitação.

Do ponto de vista estrutural, é importante ressaltar que após o diagnóstico, nos primeiros meses da intervenção, quanto à dificuldade dos OSP em “colocar no papel o que precisavam” foram alocados muitos militares para Coordenadoria de Apoio a Fase Interna. Por que de nada adiantaria se “o grosso dos recursos humanos” estivessem nas Coordenadorias que eram responsáveis pelas próximas fases dos processos de aquisição, se a “demanda original” estivesse com problemas do ponto de vista formal e técnico. Com o passar dos meses e conseqüente aprendizado dos OSP (por meio de consultorias e palestras) a Coordenadoria de Apoio a Fase Interna realocou boa parte do seu pessoal em outras repartições.

**3. O senhor considera que com a criação da Coordenadoria de Apoio a Fase Interna este problema (dificuldade na especificação) foi resolvido/minimizado? Como era a relação com os clientes (OSP)?**

Certamente, melhorou muito. Quanto a relação com os clientes (OSP) minha percepção é que eles estavam satisfeitos como estava sendo conduzido o processo, eles entenderam a intervenção como “oportunidade da vida” para melhorar as condições materiais dos órgãos. A falência era total, lembro do caso que policial civil comentou que não possuíam nenhum tipo de equipamento em todo estado do Rio de Janeiro para verificar se uma determinada substância era realmente uma droga ilícita, e nós compramos. A impressão que eu tinha, era que estavam desesperados e assim submeteram quase que incondicionalmente à condução da SA. Um bom exemplo disso, foi da viatura da polícia civil que foi preterida, eles aceitaram com tranquilidade a solução imposta pelo GIF.

**4. Quando foi o processo? Quem eram os OSP interessados nas compras das viaturas?**

5.

Outubro. As Polícias civis e militares e a SEAP.

**6. A partir de sua observação eles possuíam condições para estabelecer as condições técnicas para a respectiva aquisição?**

Como já tinha alguns meses do processo de intervenção, com a capacitação e o apoio da Coordenadoria já citada, eles já entregaram uma especificação inicial razoável no aspecto formal. Porém, como não possuíam engenheiros mecatrônicos/mecânicos em seus quadros, foi solicitado um apoio do Comando Logístico do Exército Brasileiro, o qual forneceu um militar com esta qualificação, contribuindo para uma especificação técnica que alcançasse o objetivo proposto na aquisição. Este engenheiro já possuía experiência em outras licitações com o objeto semelhante no âmbito das forças armadas, dessa forma retificou a especificação técnica original dos OSP buscando retirar as restrições competitivas e ampliando a participação do mercado.

**7. Como os diversos OSP interessados em um mesmo objeto chegavam a um consenso sobre o tipo de veículo e as especificações técnicas à serem estabelecidas no Termo de Referência, tendo em vista que seria realizada uma aquisição única e centralizada para os veículos sedam?**

(Respondida na questão 2) Eram realizadas reuniões para definição dos objetos dos diversos cliente, no caso das viaturas por exemplo a polícia civil gostaria de um veículo mais simples com o motor 1.0, já a polícia militar precisava de um carro mais potente para realizar as operações de perseguição por exemplo. Sob o ponto de vista técnico era possível realizar uma licitação com dois itens distintos, mas o Gabinete de Intervenção Federal como possuía o poder da decisão final optou pela compra unificada de um veículo mais potente de um maior valor agregado para os dois OSP.

**8. Qual foi papel da SA em particular da Coordenadoria de Apoio a Fase Interna no apoio à configuração das especificações técnicas dos veículos pretendidos pelos OSP?**

Contribui com os aspectos formais que a lei exige para tais especificações e levantou a necessidade de um apoio técnico qualificado, a qual foi suprida com a prestação de assessoria pelo engenheiro mecatrônico do COLOG.

**9. Em seu processo foi realizada audiência pública/consulta pública com o objetivo verificar a compreensão e possibilitar melhorias no Termo de Referência e avaliar a completude e a coerência das especificações técnicas?**

Sim, ocorreu uma audiência pública com este objetivo. A participação do mercado contribui de maneira significativa para a configuração técnica final do veículo pretendido.

**10. O senhor considera que este instrumento, o qual possibilita a manifestação/participação do mercado, foi importante para uma melhor definição do objeto e uma maior isonomia no processo licitatório? Os representantes dos OSP participaram ativamente do processo?**

Sem dúvida, diversos pontos levantados pelos representantes da Citroën e da Toyota foram acatados, principalmente na reconfiguração de alguns aspectos que estavam de certa forma restringindo a competição e que não comprometeriam o objetivo pretendido com a contratação, um exemplo disso foi a questão técnica quanto o tipo de luz do farol. Mas, por vezes, o empresário queria que fosse aceito suas sugestões, no sentido de possibilitar a entrada no certame com um carro que fabricava de valor mais baixo, o qual não cumpria a finalidade pretendida com a aquisição pela SA. A solicitação da Citroën para redução dos requisitos de potência de forma a contemplar motores 1.0 turbinados foi um exemplo disso.

Na audiência pública, os OSP tiveram uma participação importante, pois tanto as polícias civis quanto a militar enviaram seus mecânicos para dialogar com o mercado e chegar as conclusões de qual seria a especificação final desejada para o objeto pretendido.



**11. As sugestões quanto à especificação técnica sugeridas pelas empresas foram acatadas? (não, parcialmente, totalmente)**

Parcialmente. A SA tomou muito cuidado porque a percepção era que cada representante comercial “queria colocar o seu carro e quando já estava dentro das possibilidades da especificação técnica exigida, eles tentavam restringir a concorrência, buscando incluir ou ampliar novas especificações de forma a proporcionar uma certa exclusividade do veículo que fabricavam.

**12. Considerando a premência de tempo envolvida no emprego dos vultuosos recursos, a audiência/consulta pública legitimando a participação do mercado antes da abertura do processo licitatório evita possíveis interposições de impugnações e recursos na licitação e conseqüente prolongamento do certame? Nesse processo específico de compra de viaturas/ helicóptero houve impugnações ou recursos acatados? Se sim, o senhor considera que seriam em maior volume/complexidade caso não houvesse a audiência/consulta pública previamente?**

Acredito que de forma geral reduz a possibilidade da utilização desses instrumentos (impugnação e recursos). Porém, nesse caso específico a Citroën que não obteve êxito na audiência em conseguir incluir a possibilidade de motor 1.0 turbo, entrou com impugnação, recurso e representação junto ao TCU e ainda enviou uma proposta no certame (mesmo com um veículo que não atendia as especificações do edital). Mas certamente, aspectos mais simples que foram resolvidos na audiência como por exemplo: vidros, faróis e outros, podem ter poupado outros recursos.

**13. Em 18 de julho de 2018 o G1 divulgou a seguinte matéria:**

**Intervenção federal ainda não usou nem 1% do orçamento**

Faltando pouco mais de cinco meses para o fim da intervenção federal na segurança do Rio, a União ainda não usou nem um por cento do orçamento de R\$ 1,2 bilhão. O crédito extra de R\$1,2 bilhão foi anunciado pelo governo federal logo após o anúncio da própria

intervenção. Com cinco meses de intervenção, o gabinete só usou 0,05 % de todo esse dinheiro.

Fonte: G1 (18/7)

**Esse tipo de matéria, era rotineira na mídia durante o período da intervenção, como os integrantes da SA lidavam com este tipo de pressão diária?**

Essa pressão era real, pois a alta chefia do GIF a recebia e repassava para os demais(nós). Porém, sobre o aspecto técnico, a Secretaria de Administração foi montada do completo “zero” não havia estrutura, material e nem pessoal foi improvisada uma sala em abril no PDC, os militares e civis começaram a chegar de vários pontos do país em maio, o recurso orçamentário chegou só em maio e mesmo assim invertido 400 milhões para investimento e 800 para o custeio, foi recolhido e reajustado. No fundo, estávamos fazendo o possível, era necessária agilidade , mas também não podíamos fugir da legalidade, os processos apesar do estado de exceção tinham que seguir todo o rito legal do estado de normalidade da administração pública. Então no fundo, sabíamos (equipe técnica) que independente da pressão da mídia estava sendo feito o possível diante das circunstâncias, inclusive os membros da Coordenadoria de Licitação normalmente não faziam hora de almoço e chegavam a trabalhar 10 à 14 horas diariamente.

**14. No decorrer do processo intervencionista e o consequente emprego dos recursos, o senhor percebeu alguma mudança de posicionamento da mídia?**

Sim, a impressão é que houve uma diminuição da pressão, talvez de um estado posicionamento negativo quanto ao nosso trabalho para uma neutralidade, mas não acompanhavam os resultados de maneira imparcial , empenhamos mais de 97% dos recursos e não me lembro de grandes matérias retratando isso.

## **Entrevista 2 – Maj. Ricardo Sales**

**Dia: 18 de agosto de 2021**

**1. Quando o senhor se apresentou na SA?**

Set/2018. Cheguei como reforço à equipe, o Ordenador de Despesas diagnosticou que os OSP precisavam de um apoio maior, para definição dos objetos pretendidos para reestruturação. Trabalhei inicialmente na Coordenadoria de Apoio a fase interna e depois de alguns meses fui realocado para Coordenadoria de Licitações.

**2. Qual foi a maior dificuldade encontrada junto aos OSP, no tocante à especificação dos objetos? Eram realizadas reuniões para esta definição? E quando havia mais de um OSP interessado em um helicóptero, por exemplo, eram realizados processos distintos ou chegavam a um consenso para esta definição?**

Olha, os OSP estavam acostumados a realizarem dispensas diretas para os fornecedores e a utilizar os cartões de suprimento de fundos. De maneira geral, não compreendiam um processo de licitação, um pregão eletrônico. Não sabiam realizar uma pesquisa de mercado e nem definir o que realmente precisavam ou o que “era vaidade”. Por exemplo, queriam uma espingarda italiana, porque fazem operação de precisão cirúrgica, mas este tipo de equipamento não era para este tipo de operação. Outro exemplo, eles queriam uma câmera para aeronave, mas o sistema era composto por três itens, portanto o objeto precisava ser compatível com a estação de solo. Caso fossem compradas não teriam utilidade, seria um desperdício do dinheiro público. A dificuldade era na formalização da demanda conforme a legislação, e também técnica.

**3. O senhor considera que com a criação da Coordenadoria de Apoio a Fase Interna este problema (dificuldade na especificação) foi resolvido/minimizado? Como era a relação com os clientes (OSP)?**

Foi determinante para o sucesso nos processos e o bom emprego do recurso público. No caso da câmera se não houvesse esse apoio técnico gastaríamos cerca de 12 milhões e não teria utilidade nenhuma, a coordenadoria assessorou no sentido de definir o objeto compatível com a estação de solo. Na aquisição das aeronaves para especificação técnica a coordenadoria contou com apoio específico das diretorias tanto do Exército quanto da Aeronáutica que já tinha expertise nesse tipo de aquisição. Nas demais aquisições sempre procuramos algum especialista das Forças Armadas para contribuir com a parte técnica, além da realização de consultas públicas visando captar as sugestões

do mercado. Lembro do caso dos uniformes para especificação contamos com o apoio do SENAI, os uniformes não tinham uma padronização de tonalidade, material, etc, era muito destoante a farda de um militar para outro.

A relação com os OSP fluía bem. Estavam de certa forma “desesperados por ajuda”, eles não sabiam nem a parte formal, nem técnica, não sabiam realizar pesquisa de mercado, não sabiam seguir as instruções normativa, não era questão de “má vontade” era ignorância mesmo, estavam completamente sucateado tanto material como administrativamente.

**4. Quando foi o processo? Quem eram os OSP interessados nas compras das viaturas?**

Dezembro. A Polícia Civil, Polícia Militar e os Bombeiros.

**5. A partir de sua observação eles possuíam condições para estabelecer as condições técnicas para a respectiva aquisição?**

O processo entrou como um inexigibilidade, os Bombeiros foram os primeiros interessados, a Polícia Civil e a Polícia Militar. O argumentos dos OSP, no geral na primeira reunião era fazer uma contratação direta com a Helibrás (empresa nacional) justificando a padronização. Aí eu perguntei qual era a frota atual “ 5 aeronaves de fornecedores diferentes”, ou seja este argumento não era válido. Destas aeronaves todas estavam “quebradas” com problemas técnicos, e quando fui entender a necessidade de cada OSP, verifiquei que teria que ser um tipo de aeronave para cada um, a necessidade operacional dos bombeiros eram diferentes da Polícia Civil e Militar. Então tanto os bombeiros como a polícia civil precisavam de uma aeronave com uma capacidade maior e com diferentes componentes. Algumas das aeronaves estão baixadas por um tiro de fuzil, logo pensei todas tem que ser blindadas. Assim, foi realizado em três grupos.

**6. Como os diversos OSP interessados em um mesmo objeto chegavam a um consenso sobre o tipo de helicóptero e as especificações técnicas à serem estabelecidas no Termo de Referência, tendo em vista que seria realizada uma aquisição única e**

**centralizada para os aeronaves? Os OSP contribuíram para elaboração das especificações técnicas?**

Eles entenderam os argumentos que não seria possível fazer uma contratação direta, e compreenderam que nossa ideia era adquirir aeronaves com mais capacidade e mais vocacionadas para as missões de cada OSP. O grupamento aero da polícia civil, por exemplo, só tinha uma aeronave (da guerra do Vietnã) voando.

Quanto a contribuição para especificações técnicas, eles não possuíam muito conhecimento, tratávamos com os pilotos e não engenheiros ou mecânicos. Os OSP não possuíam estes especialistas em seus quadros técnicos. Mas as conversas com os pilotos dos OSP, foram importantes para entender quais eram as dificuldades que enfrentavam durante as operações e a partir daí foram traçados os requisitos técnicos dos equipamentos.

Quando cheguei na Secretaria em setembro o processo de Inexigibilidade de licitação para Helibrás estava pronto. Quando cheguei na Coordenadoria de Apoio, como sou Gerente Administrativo de Aviação, me deparei com a demanda e comecei a construir a possibilidade de realizar um pregão com ampla competitividade, refutando a ideia da contratação direta.

Enviei um ofício para todas os consulados que representavam os países que possuíam fabricantes de aeronaves. A receptividade foi enorme, nove países: China, E.U.A , Rússia, França, Índia , Itália , Reino Unido, além da Helibrás (que recebeu um ofício sobre a consulta pública).

**7. Qual foi papel da SA em particular da Coordenadoria de Apoio a Fase Interna no apoio à configuração das especificações técnicas dos veículos pretendidos pelos OSP?**

A Coordenadoria realizou os contatos com os setores responsáveis pelas aquisições de aeronaves tanto do Exército quanto da Aeronáutica, os quais responderam prontamente nos fornecendo o apoio técnico necessário.

- 8. Em seu processo foi realizada audiência pública/consulta pública com o objetivo verificar a compreensão e possibilitar melhorias no Termo de Referência e avaliar a completude e a coerência das especificações técnicas?**

Sim foi realizado uma consulta pública, a possibilidade de audiência pública foi refutada pela necessidade de ser presencial, limitando assim a participação de algumas empresas estrangeira que não possuíam representantes no Brasil.

- 9. O senhor considera que este instrumento, o qual possibilita a manifestação/participação do mercado, foi importante para uma melhor definição do objeto e uma maior isonomia no processo licitatório? Os representantes dos OSP participaram ativamente do processo?**

Quanto a especificação técnica já possuíamos técnicos que contrataram o Grippen. O maior objetivo na Consulta Pública não era somente melhorar o objeto, tivemos que tomar muito cuidado para distinguir quando a empresa, durante a consulta, queria direcionar a especificação para o produto dela (restringindo a competição), ou quando realizava a consideração para manter o produto dela na disputa (ampliando a competição).

Juntamente com os especialistas, foi analisado apontamento por apontamento para verificar os argumentos restritivos, verificando a ficha técnica de diversas aeronaves. Mas, tinham sugestões de exclusão de requisitos que se fossem acatadas deixaria de atender ao requisito operacional, aí não tinha negociação.

Nesse contexto, um caso interessante foi da fabricante americana, que sugeriu a supressão de algumas especificações técnicas de forma que pudesse entrar no certame com um modelo de um custo mais baixo, portanto mais competitivo. Quando observei o portfólio da empresa, constatei que a mesma possui um modelo (superior) que atendia todas as especificações originalmente propostas.

Os OSP tiveram uma participação importante, para objetos embarcados principalmente. Como por exemplo, os componentes da UTI aérea, os Bombeiros ajudaram, e de rádios para Polícia Civil, os fabricantes tentaram cortar alguns requisitos e os representantes da OSP tinham conhecimento pela participação em feiras e da própria vivência nas operações que não poderia ser cortado.

Os grupos que foram licitados eram compostos por: Aeronave, treinamento para tripulação, Equipamento de apoio de solo, Documentação Técnica, Lista de Aprovisionamento Inicial (garantindo um suporte logístico por 3 anos)

**10. As sugestões quanto à especificação técnica sugeridas pelas empresas foram acatadas? (não, parcialmente, totalmente)**

Parcialmente.

**11. Considerando a premência de tempo envolvida no emprego dos vultuosos recursos, a audiência/consulta pública legitimando a participação do mercado antes da abertura do processo licitatório evita possíveis interposições de impugnações e recursos na licitação e conseqüente prolongamento do certame? Nesse processo específico de compra de viaturas/ helicóptero houve impugnações ou recursos acatados? Se sim, o senhor considera que seriam em maior volume/complexidade caso não houvesse a audiência/consulta pública previamente?**

Na pratica contribui a dar suporte nas impugnações e recursos que não deixaram de ocorrer. Tive um recurso do segundo colocado, mais improcedente, questões de baixa formalidade quanto à autenticidade da documentação. A consulta pública garantiu a competitividade, se não houvesse eu teria que provavelmente acatar impugnações nesse sentido, as 6 impugnações que recebi foram refutadas e a empresa vencedora entrou com duas impugnações.

**12. Em 18 de julho de 2018 o G1 divulgou a seguinte matéria:  
Intervenção federal ainda não usou nem 1% do orçamento**

Faltando pouco mais de cinco meses para o fim da intervenção federal na segurança do Rio, a União ainda não usou nem um por cento do orçamento de R\$ 1,2 bilhão. O crédito extra de R\$1,2 bilhão foi anunciado pelo governo federal logo após o anúncio da própria intervenção. Com cinco meses de intervenção, o gabinete só usou 0,05 % de todo esse dinheiro.

Fonte: G1 (18/7)

**Esse tipo de matéria, era rotineira na mídia durante o período da intervenção, como os integrantes da SA lidavam com este tipo de pressão diária?**

Isto ocorria toda semana. Considerava que o jornalista tinha uma condição intelectual pequena ou eram mal-intencionados, além de escrever de algo que não conheciam. A imprensa nunca se importou com o gasto público realizado de qualquer forma e quando acontece o fato de uma realização de despesa com tamanha seriedade e competência, eles acham que estávamos passeando? Não tínhamos estrutura física, pessoal, PDTI... Estamos convictos que estávamos trabalhando bem e de maneira correta. “Gastar dinheiro é fácil, gastar bem o dinheiro dá trabalho”.

Gastamos bem os recursos, os veículos hoje são Toyota, as aeronaves são as melhores do mundo, os fuzis são os mesmos das Forças Armadas.

Íríamos comprar aeronaves simples, “secas” e compramos uma máquina completa, mais segura com maior capacidade

Tinha a vontade de certa forma “calar a boca deles”. Mas quanto à falta de trabalho para alcançar o objetivo não tinha, tem fotos nossa trabalhando comendo marmita nas mesas, as vezes não almoçávamos, as vezes eu chegava as 06:00h e sai as 23:00h da Secretaria, chegamos nos alojamentos e continuávamos falando do processo. O combustível não era a mídia, e sim os sentimentos de solidariedade que criamos com a condição dos policiais: armas não atiravam, não tinham coletes, os bombeiros não tinham uma UTI aerómovel para cobrir todo Estado do Rio de Janeiro.



**13. No decorrer do processo intervencionista e o consequente emprego dos recursos, o senhor percebeu alguma mudança de posicionamento da mídia?**

Não reparei, estava muito focado na missão. Não acredito na seriedade da mídia nacional.

**Entrevista 3 semiestruturada –Polícia Militar – Cel. PM Jomar Fernando da Silva**

**Data: 2 de setembro de 2021**

**1. Qual era a função do senhor na Polícia Militar, na ocasião da Intervenção Federal?**

Eu era o responsável pela Diretoria Logística da PM. Toda necessidade de material da corporação passava por mim.

**2. Qual era a situação de pessoal, armamento e equipamento no geral da Polícia Militar antes da Intervenção?**

Estava no pior momento desde a minha entrada na PM em 1991. Passamos por duas décadas de abandono total. E mesmo assim a PMRJ ainda estava um pouco melhor que a Polícia Civil e os Bombeiros. Para ilustrar, no ano da Intervenção Federal, possuíamos apenas 40% da nossa frota de viaturas “rodando”(ligando o motor), estávamos há anos realizando o “canibalismo” (tirando peças de uma viatura e jogando na outra).

“Estávamos baleados, a situação era sofrível, não tínhamos condições mínimas para enfrentar a criminalidade.” Este sucateamento, foi acentuado a partir de 2014, o estado não tinha como pagar seus débitos com a União, lembra que ficamos dois anos sem 13<sup>a</sup> salário, fora os atrasos no pagamento.

**3. Como foi realizado o levantamento das necessidades de materiais da Polícia Militar, quem eram os responsáveis?**

Eu gerenciava todo o levantamento, porém dependia do mapeamento de necessidades dos Batalhões da PMRJ. Como ficamos anos no sufoco combatendo o crime, a nossa

parte administrativa ficou totalmente largada. Quando veio o Gabinete de Intervenção Federal tínhamos um segundo desafio “colocar no papel nossas necessidades de forma a enquadrar nas normas federais, pois o recurso era federal, os órgãos de controle eram federais”. Ora, se tínhamos dificuldades para realizar nas normas do Estado, imagina adaptar para um normativo novo. Este processo exigiu tempo e paciência por parte de nós e da Secretaria de Administração.

Agora falando do objeto em si, tínhamos uma necessidade imensa, lembro que precisava somente para as viaturas de 650 milhões (somente para PM) conforme levantamento feito pelos batalhões. Mas, não adiantava uma enorme frota de carros se não possuíamos efetivo suficiente, isso tudo teve que ser equalizado mesmo porque 1,2 bilhões podem parecer muito dinheiro, mas para a realidade de décadas de falta de investimento não era tanto assim.

**4. Qual foi a maior dificuldade encontrada junto à Secretaria de Administração, no tocante à especificação dos objetos? Eram realizadas reuniões para esta definição?**

A Intervenção Federal ocorreu sem um planejamento prévio , pegou a gente de surpresa, não tínhamos estudos do precisávamos, estávamos tentando combater o crime heroicamente, administração, planejamento estratégico estavam abandonados, sem contar a questão das normatização federal.

O emprego dos recursos federais, estavam sob mira dos órgãos de controle federais que possuíam acórdão específicos aos quais não estávamos acostumados. Aliás, o nosso TCE não emitia acórdãos e estava sem credibilidade nenhuma , todos os conselheiros foram presos, ou seja estávamos inseridos em outra realidade.

Na ocasião, a PMRJ estava um pouco à frente dos demais OSP, tínhamos colocado a pouco tempo nos nossos processos o Documento de Formalização de Demanda, Estudo técnico Preliminar e pesquisa de mercado. Mesmo assim, não estavam à altura do que era exigido pelo Gabinete de Intervenção Federal. Essa adaptação demorou e exigiu esforços de ambos os lados.

- 5. O senhor considera que com a criação da Coordenadoria de Apoio a Fase Interna este problema (dificuldade na especificação) foi resolvido/minimizado? Como era a relação com a Secretaria diante dificuldades apresentadas pela Polícia Militar na especificação?**

A criação da Coordenadoria de Apoio a Fase Interna foi muito importante. Nos primeiros meses da intervenção nossas formalizações de demanda “batiam e voltavam” Como eu disse, as regras federais são diferentes das nossas, precisávamos de apoio, consultoria para ajustar nossos documentos. A coordenadoria para pesquisa de preço também foi muito importante, nunca havíamos usados o portal federal para isso.

O apoio era total por parte da Secretaria de Administração, demoraram um pouco entender nossas limitações, mas após processarem isso foram solidários.

- 6. Quando ao processo da aquisição das viaturas, inicialmente a intenção da Polícia Militar era um carro mais potente e da Polícia Civil seria um veículo 1.0. Como se deu a chegada do consenso para aquisição para os dois OSP de um carro mais potente? (reuniões, determinação da SA)**

Na verdade nos também não queríamos um carro 2.0, eu havia realizado uma licitação recente (três meses antes) de 250 viaturas com recursos estaduais e adquirimos um carro 1.4. Todo meu processo foi justificado em cima de uma necessidade de ter um carro com essa potência, sendo assim não me senti confortável em elaborar uma documentação para o carro 2.0, o meu CPF estava me joga.

Após várias reuniões, onde foram ouvidos tanto a gente como Polícia Civil, O general Braga Netto (interventor) bateu o martelo “será adquirido por determinação deste interventor viaturas 2.0”. Na visão dele o Estado do Rio deveria ser referência para os demais após a intervenção.

Como foi tudo documentado, tanto a PMERJ como a PCERJ ficaram confortáveis em alterar suas especificações.

**7. A partir de sua observação como foi a relação da Polícia Militar como a Secretaria de Administração, no geral e em particular nesse processo de aquisição?**

A relação foi excelente. O pessoal da SA era excepcional estavam imbuídos em ajudar, tratavam a gente muito bem, estavam muito preocupados em atender a PM. Muitos comentavam que tinham parentes no RJ e que queriam fazer o máximo para ajudar na reestruturação da PMRJ.

Tínhamos liberdade de escolha para escolher os armamentos e matérias necessários. Foram raras as vezes que havia imposição de alguma coisa, e quando havia, como no caso das viaturas, era realizado após muita conversa, reuniões, nada era feito “goela abaixo”.

**8. Qual foi a contribuição da Polícia Militar para elaboração das especificações técnicas das viaturas?**

Alteramos nossas especificações iniciais e realizamos todo um Estudo Técnico Preliminar baseado na viabilidade de um veículo mais potente, nessa altura passado alguns meses da intervenção, já estávamos mais habituados ao processo.

**9. Qual foi papel da SA em particular da Coordenadoria de Apoio a Fase Interna no apoio à configuração das especificações técnicas dos veículos pretendidos pela PMERJ?**

Foi crucial, convocaram um engenheiro mecatrônico, contribuíram muito na especificação técnica.

**10. Para aquisição dos automóveis houve uma audiência pública com objetivo verificar a compreensão e possibilitar melhorias no Termo de Referência e avaliar a completude e a coerência das especificações técnicas. O senhor participou dessa consulta? Houve uma participação efetiva dos representantes da Polícia Militar? O senhor considerou importante para o processo?**

Sim, foi um sucesso várias empresas participaram. Não participei da sessão pública, mas enviei um mecânico da PMRJ para audiência. Após, a sessão participei juntamente com os integrantes dos GIF e dos mecânicos da PMRJ na análise dos apontamentos realizados pelas empresas, alteramos nossas especificações nas sugestões que eram pertinentes e que não comprometeriam nossa necessidade de ter uma frota vocacionada para a missão. Lembro por exemplo, que aceitamos uma alteração na capacidade do tanque de combustível e algo relacionado à vidros, agora quanto a alteração do motor não aceitamos pois comprometeria o propósito pretendido na aquisição.

**11. O senhor considera que este instrumento, o qual possibilita a manifestação/participação do mercado, foi importante para uma melhor definição do objeto e uma maior isonomia no processo licitatório?**

Com certeza. Após, a sessão participei juntamente com os integrantes dos GIF e dos mecânicos da PMRJ na análise dos apontamentos realizados pelas empresas, alteramos nossas especificações nas sugestões que eram pertinentes e que não comprometeriam nossa necessidade de ter uma frota vocacionada para a missão. Lembro por exemplo que aceitamos uma alteração na capacidade do tanque de combustível e algo relacionado à vidros (ampliando a concorrência), agora quanto a alteração do motor não aceitamos pois comprometeria o propósito pretendido na aquisição.

**12. Os automóveis foram recebidos? Estão em operações? Estão atendendo as necessidades da PMERJ? Hoje o senhor compraria o carro 1.4 ou corolla?**

Sim foram. Estamos falando de Corolla Toyota, apesar dos PM dos RJ serem astutos o carro não quebra. Sem dúvida, hoje compraria o Corolla, foi uma decisão acertada do general. Após esta aquisição, vários outros estados compraram o Corolla, DF e SP são exemplo disso. “O RJ é uma vitrine para o resto do país, o que dá certo aqui certamente vai dar certo em qualquer lugar do mundo”.

**13. Em 18 de julho de 2018 o G1 divulgou a seguinte matéria:**

**Intervenção federal ainda não usou nem 1% do orçamento**

Faltando pouco mais de cinco meses para o fim da intervenção federal na segurança do Rio, a União ainda não usou nem um por cento do orçamento de R\$ 1,2 bilhão. O crédito extra de R\$1,2 bilhão foi anunciado pelo governo federal logo após o anúncio da própria intervenção. Com cinco meses de intervenção, o gabinete só usou 0,05 % de todo esse dinheiro.

Fonte: G1 (18/7)

**Esse tipo de matéria era rotineira na mídia durante o período da intervenção, como os integrantes da Polícia Militar (responsáveis pela definição da demanda) lidavam com este tipo de pressão diária?**

Estávamos ansiosos para realizar as aquisições porque a frota estava quebrada, os armamentos obsoletos. A pressão dos Órgãos Externos, Observatórios e imprensa eram reais. Porém, a maior pressão era interna para resolver o problema e sabíamos que no emprego dos recursos não poderíamos pular etapas, nosso CPF estava em risco. “Era melhor fazer com calma do que ter a carreira manchada’.

**14. No decorrer do processo intervencionista e o consequente emprego dos recursos, o senhor percebeu alguma mudança de posicionamento da mídia?**

Sim, inclusive foram só as viaturas começarem a circular que os índices de criminalidade, aí a imprensa diminuiu a pressão.

**15. No caso de uma nova Intervenção Federal, na opinião do senhor, quais seriam as oportunidades de melhorias, baseado na experiência de 2018, por parte da estrutura da Secretaria de Administração?**

Acredito que antes de entrar no jogo a SA deveria realizar um “Raio-X” dos OSP. O entendimento como cada órgão funciona facilitaria para montar uma estrutura customizada, e isto varia de estado para estado. É preciso conhecer as pessoas chaves do processo, entender as vulnerabilidades de cada setor central. Com isso, a GIF ganharia tempo, em 2018 perdemos “um tempo precioso batendo cabeça.”

**Dois dias após a entrevista, recebi a seguinte mensagem (via Whatsapp) do Cel. Jomar Fernando da Silva:**

“Bom dia caro amigo,

Peço desculpas por te passar essa mensagem tão cedo mas foi uma coisa que eu me lembrei daqueles tempos que vcs com certeza vão precisar levar isso para as próximas intervenções estaduais.

A Polícia Militar, diferente das forças armadas, não está dividida em “Armas” como Cavalaria, Infantaria, Intendência e etc. O que diferente muito das forças armadas porque além de serem bem divididas, vocês tem a figura do general, que seria a autoridade máxima sobre uma determinada área.

Isso não acontece na Polícia. Dependendo pra quem você pergunta, a resposta poderá ser completamente diferente. Isso porque não estamos acostumados a esperar a decisão de um mais antigo responsável por determinada área.

Então seria interessante vocês delimitarem antes a quem vocês vão fazer a pergunta sobre Suprimento, Frota, Material Bélico, Perícia e tecnologia da Informação. Porque se não aconteceu o que vimos no início: pedidos desconhecidos; pedidos chegando até a Intervenção Federal por meios não oficiais; levantamentos equivocados.

Para te dar um exemplo disso: o BOPE reclamou que recebeu pouco material da relação que eles pediram.

Mas aí voce para pra ver o pedido deles, totalmente fora dos padrões. Ainda pra piorar, colocaram uma Cabo para ser a ligação do BOPE com a Intervenção. Mas todas as dúvidas sobre os equipamentos que o BOPE pediu a garota tinha que ligar pra Unidade para tentar ver quem conseguia tirar a dúvida. E nem sempre o BOPE tem os técnicos para justificar corretamente o material que eles querem.

Normalmente este lado técnico está no setor que faz a manutenção do Armamento ou de tecnologia da Informação.

Peço desculpas pelo texto exaustivo, mas foi uma coisa que me esqueci de relatar”.

**Entrevista 4 – PCERJ – Piloto Policial Ricardo de Rezende HERTER, chefe do Serviço Aeropolicial da PCERJ**

**Data: 09 de setembro de 2021**

**1. Qual era função do senhor na Polícia Civil, na ocasião da Intervenção Federal?**

Chefe do Serviço Aeropolicial da PCERJ (continua no cargo).

**2. Qual era a situação de material, armamento, equipamento no geral da Polícia Civil antes da Intervenção?**

Estávamos em pedaços, tanto administrativamente como logisticamente. A PCERJ das 10 aeronaves da frota, estava com “1,5” (uma em condições e a outra quase parando) disponível para todo o estado do RJ. Estas aeronaves eram de 1977, da Guerra do Vietnã, para conseguir peças de reposição recorriamos ao “museo aeroespacial”. Importante lembrar que os bombeiros se encontravam em uma situação pior, com apenas uma aeronave e em péssimas condições, então rotineiramente além das missões da PCERJ cobríamos as demandas urgentes dos bombeiros.

A expectativa da corporação era que o nosso Serviço Aeropolicial (o primeiro do Brasil) fosse extinto no prazo máximo de 5 anos, já vínhamos operando sem condições mínimas há muito tempo.

**3. Como foi realizado o levantamento das necessidades de materiais da Policia Civil, quem eram os responsáveis?**

No início da intervenção, devido há falta de planejamento e a surpresa que foi para todos os envolvidos, estávamos perdidos e perdendo um tempo precioso. Lembro que fui acionado pelo meu superior a ir até a Secretaria de Administração para levantar as possibilidades de solicitações, e o endereço estava errado. Com o tempo descobrimos “os caminhos das pedras”.

O GIF tinha a expectativa que um grande centro da Polícia Cível iria centralizar todas as demandas e entregar tudo no jeito para licitar. Mas, não tínhamos esta figura com competência para tal em nossa organização. Estávamos em frangalhos, acostumados com as licitações estaduais que eram uma verdadeira “sacanagem” e tínhamos que nos



adaptar as legislações federais, com um órgão sério (SA) conduzindo tudo, era necessária uma mudança de mentalidade e rápida.

Diante do caos, uma decisão acertada por parte do GIF e do Comando da PCERJ foi a descentralização. Os pilotos especificaram “como dá” as aeronaves que precisavam, o setor de investigação as viaturas, e por ai vai... cada um cuidou do seu projeto. E o tratamento da SA foi ,a partir de então, com o usuário final.

Eu como piloto, trabalhei a especificação das aeronaves juntamente com os membros da SA. Foi importantíssimo, o GIF ter ido direto na fonte, que era quem entendia um pouco mais dentro do OSP.

**4. Qual foi a maior dificuldade encontrada junto à Secretaria de Administração, no tocante à especificação dos objetos? Eram realizadas reuniões para esta definição?**

Não entendíamos os tramites federais, isso dificultou muito inicialmente. Outro problema era que nos primeiros meses da missão tanto SA como a PMERJ queriam adquirir um Black Hawk , helicóptero de carga média, com um motor de potência muito alta para as operações na favela, além do alto custo de manutenção, o que certamente proporcionaria uma vida útil muito curta. Expliquei para eles que o helicóptero que serve para Marinha pode não servir para o Exército , o que serve para os bombeiros ou PMERJ pode não servir para nós.

Com minha experiência de mais de 10 anos em operações sabia que seria um desastre, os tetos das casas voariam, por exemplo, é uma máquina muito boa, mas não para realidade do Rio. Graças à Deus, o ambiente era muito aberto para negociações, durante as reuniões expus meu ponto de vista e fomos evoluindo no sentido de adquirir aeronaves vocacionadas para nossa missão.

**5. O senhor considera que com a criação da Coordenadoria de Apoio a Fase Interna este problema (dificuldade na especificação) foi resolvido/minimizado? Como era a relação com a Secretaria diante dificuldades apresentadas pela Polícia Civil na especificação?**

Ajudou muito, tanto na parte documental como em buscar especialistas para nos ajudar nas especificações técnicas, lembro de terem recrutado um Cel Aviador que foi responsável pelo projeto da aquisição caças para nos ajudar ( o primeiro contato com a FAB, antes da criação da Coordenadoria não foi legal), além do contato com os especialistas do Batalhão de Aviação do Exército (BAVEx). Foi uma parceria formidável, eles compreendiam nossas limitações e estavam dispostos a ajudar.

**6. Quanto ao processo do Helicópteros, inicialmente a intenção da Polícia Civil era uma contratação direta com a Helibrás? Como se deu esta mudança de opinião levando o processo para uma ampla concorrência?**

Olha a Helibrás domina mais de 95% do mercado nacional, estávamos acostumados em trabalhar com ela. Existia a possibilidade da compra direta, o tempo era curto, a pressão grande, a aeronave da Helibrás nos atendia, porque não fazer está aquisição? No momento acreditei que se jogássemos para uma ampla concorrência perderíamos o recurso, seria um processo inviável para ser realizado em poucos meses, uma licitação deste porte no estado duraria no mínimo três anos. Além da pressão que os representantes da Helibrás faziam sobre mim, pois sabiam que eu era o responsável pela demanda.

A mudança ocorreu por alteração de direcionamento da SA, com a chegada do Cap Ricardo (EB) em outubro, e como ele possuía uma grande expertise neste tipo de aquisição , eles nos prometeram que a licitação iria dar certo e seria o meio mais transparente para o processo já que existiam outros fabricantes com modelos que também nos atendiam. Confesso, que duvidei em função do tempo, só acreditamos quando o processo finalizou no finalzinho de dezembro/2018.

**7. A partir de sua observação como foi a relação da Polícia Civil como a Secretaria de Administração, no geral e em particular nesse processo de aquisição?**

Trato cordial e extrema parceria. No caso das aeronaves, eu conversava quase que diariamente com o Cap Ricardo Sales, eles estavam muito imbuídos da missão, queriam

nos ajudar a mudar a realidade do Rio de Janeiro. Fiquei impressionado com a competência dos integrantes da SA, compraram armamentos, equipamentos, veículos e até aeronaves em um tempo curto e de forma transparente, no estado para comprar uma caneta levamos meses e meses.

**8. Qual foi a contribuição da Polícia Civil para elaboração das especificações técnicas?**

Conversei com os outros pilotos do serviço Aeropolicial e colocamos no papel o que precisávamos para o nosso tipo de missão, traçamos uma espécie de escopo geral, um perfil amplo de aeronave.

**9. Qual foi papel da SA em particular da Coordenadoria de Apoio a Fase Interna no apoio à configuração das especificações técnicas das aeronaves pretendidas pela Polícia Civil?**

A SA com a contribuição de outros especialistas das Forças Armadas traduziu nossa necessidade para os parâmetros técnicos necessários para licitação.

**10. Para aquisição dos helicópteros houve uma consulta pública com objetivo verificar a compreensão e possibilitar melhorias no Termo de Referência e avaliar a completude e a coerência das especificações técnicas. O senhor participou dessa consulta? Houve uma participação efetiva dos representantes da Polícia Civil? O senhor considerou importante para o processo?**

Quem participou foi o meu braço direito Maurício Müller Ceppas, que também é piloto policial.

Foi fundamental, pois demonstra transparência, foram convidadas a participar todas empresas do ramo, os consulados foram informados. A Helibrás que estava acostumada com o monopólio não gostou nada disso, mas era o certo a ser feito.

A participação do nosso piloto foi importantíssima, pois ele apreciou juntamente com a equipe da SA as sugestões realizadas pelas empresas, considerando as que poderiam ser acatadas, as quais conseqüentemente modificariam as nossas especificações e as que não poderiam, pois comprometeriam o emprego em nossas missões reais.

**11. O senhor considera que este instrumento, o qual possibilita a manifestação/participação do mercado, foi importante para uma melhor definição do objeto e uma maior isonomia no processo licitatório?**

Certamente, porém apesar do convite à todas empresas do ramo apenas duas participaram a Helibrás e a Leonardo. Quebrou um mercado sempre dominado pela Helibrás. A qual inclusive sempre nos atendeu muito mal, mas é o que pensávamos que tínhamos, no final foi bom ter aberto para ampla concorrência.

**12. As aeronaves já foram recebidas? Estão em operações. Trata-se de helicópteros melhores que os pretendidos pela Polícia Cível (inicialmente na expectativa da contratação direta)?**

Estamos na fase final de recebimento e testes. Muito melhores, superou em muito as nossas expectativas quanto ao modelo oferecido pela Helibrás. A licitação foi inacreditável, deu transparência e possibilitou a disputa de preço, nunca havíamos pensado na Leonardo (empresa italiana), porque desde que o mundo é mundo só dá Helibrás.

Além das aeronaves, foi exigido garantia, treinamento, suprimento de peças, algo que nunca ocorreria nas licitações estaduais.

**13. Em 18 de julho de 2018 o G1 divulgou a seguinte matéria:**

Intervenção federal ainda não usou nem 1% do orçamento

Faltando pouco mais de cinco meses para o fim da intervenção federal na segurança do Rio, a União ainda não usou nem um por cento do orçamento de R\$ 1,2 bilhão. O crédito extra de R\$ 1,2 bilhão foi anunciado pelo governo federal logo após o anúncio da própria

intervenção. Com cinco meses de intervenção, o gabinete só usou 0,05 % de todo esse dinheiro.

Fonte: G1 (18/7)

**Esse tipo de matéria, era rotineira na mídia durante o período da intervenção, como os integrantes da Polícia Civil (responsáveis pela definição da demanda) lidavam com este tipo de pressão diária?**

A mídia achou que com o recurso “sairíamos comprando tudo muito rápido”, aí nesse meio tempo precisávamos articular, achar as pessoas certas, realizar as articulações corretas, era necessário ter um pouco de paciência para isso. Mas, para ser sincero, apesar do nosso trabalho, também estávamos em dúvida se seria possível algumas aquisições mais complexas como as dos helicópteros.

**14. No decorrer do processo intervencionista e o consequente emprego dos recursos, o senhor percebeu alguma mudança de posicionamento da mídia?**

Sim, melhorou muito, no final até saiu uma reportagem “compraram os helicópteros”.

**15. No caso de uma nova Intervenção Federal, na opinião do senhor, o que poderia ser melhorado, baseado na experiência de 2018, por parte da estrutura da Secretaria de Administração?**

Acredito que demoramos um pouco chegar ao ponto focal, mas eu entendo que a Intervenção foi de uma hora para outra, tanto para os membros da SA como para nós... Se não fosse a equipe da SA não teria acontecido e nosso serviço Aeropolicial seria extinto.

Acho que a perda de tempo, foi que o primeiro Cel da FAB acionado estava impondo uma aeronave que não nos atendia, demorou um pouco entender nossa real necessidade, além da nossa realidade com as legislações estaduais, a mudança de chave foi importantíssima da nossa parte também.

Mas o cliente era difícil, não sabíamos levar um projeto bem definido, alguns certames deram fracassados, lembro de um armamento que nós não sabíamos especificar bem o que queríamos, não tínhamos os especialistas necessários para tal, deixávamos os membros da SA de mãos atadas.

Hoje, graças ao GIF, nos tornamos “uma potência de guerra”, com as aquisições realizadas seremos referência para os outros Serviços Aeropoliciais. As aeronaves “zero hora”, fora todos os demais equipamentos adquiridos, fazem toda a diferença para nossa missão.