

Jabes Andrade Campos

A EXECUÇÃO DE DESPESAS DE CARÁTER SIGILOSO NO ÂMBITO DA  
CORREGEDORIA DA POLÍCIA MILITAR DE MINAS GERAIS

Belo Horizonte

2011

Jabes Andrade Campos

A EXECUÇÃO DE DESPESAS DE CARÁTER SIGILOSO NO ÂMBITO DA  
CORREGEDORIA DA POLÍCIA MILITAR DE MINAS GERAIS

Monografia apresentada à Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho da Fundação João Pinheiro, em parceria com a Academia da Polícia Militar de Minas Gerais, como requisito parcial para obtenção do título de Especialista em Segurança Pública.

Orientador: Mestre Major PM Julio César Rachel de Paula.

Belo Horizonte

2011

## FICHA CATALOGRÁFICA

Elaborada pela Biblioteca da Academia de Polícia Militar

Campos, Jabes Andrade.

C198e A execução de despesas de caráter sigiloso no âmbito  
Corregedoria da Polícia Militar de Minas Gerais./ Jabes Andrade  
Campos. Belo Horizonte. 2011.  
132 f.

Orientador: Julio César Rachel de Paula.

Monografia (Especialização em Segurança Pública) –  
Academia de Polícia Militar de Minas Gerais; Fundação  
João Pinheiro.

Bibliografia: f. 118-124.

1. Despesa pública – execução. 2. Corregedoria da  
Polícia Militar – despesas. 3. Legalidade e eficiência –  
Princípios. I. Paula, Júlio Cezar Rachel de. II. Academia de  
Polícia Militar de Minas Gerais. III. Fundação João Pinheiro.  
IV. Título.

CDU 355.40

**ACADEMIA DE POLÍCIA MILITAR  
CENTRO DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO**

**ATA DA APRESENTAÇÃO PÚBLICA DE MONOGRAFIA**

Aos vinte e cinco dias do mês de outubro do ano de 2011, às 08h:45min, na sala 18 do CPP, na Academia de Polícia Militar, presentes todos os membros da banca examinadora, foi realizada a apresentação pública da monografia intitulada “**A EXECUÇÃO DE DESPESA DE CARÁTER SIGILOSO NO ÂMBITO DA CORREGEDORIA DA POLÍCIA MILITAR DE MINAS GERAIS**”, elaborada pelo **CAP PM JABES ANDRADE CAMPOS** como requisito para obtenção do título de pós-graduado do Curso de Especialização em Segurança Pública - CESP/2011, da Escola de Governo da Fundação João Pinheiro e do Centro de Pesquisa e Pós-Graduação da Academia de Polícia Militar. Após a apresentação do trabalho, o discente foi arguido pelos membros da Banca Examinadora, composta pelo orientador **MAJOR PM JÚLIO CÉZAR RACHEL DE PAULA** e pelos avaliadores **MAJ PM DÁRIO DE SOUZA LIMA JÚNIOR** e **PROFESSORA ANA LUIZA GOMES DE ARAÚJO**.

Após reunião, a banca examinadora considerou que a monografia ATINGIU OS OBJETIVOS.

\_\_\_\_\_, e decidiu por UNANIMIDADE pela APROVAÇÃO, sendo atribuída a nota 9,66.

Este documento expressa o que ocorreu durante a avaliação e vai assinado pelos membros da Banca Examinadora.

**Orientador: MAJOR PM JÚLIO CÉZAR RACHEL DE PAULA – DRH**

Ass.: 

Titulação: MESTRE

**Avaliador: MAJ PM DÁRIO DE SOUZA LIMA JÚNIOR – CPM**

Ass.: 

Titulação: Especialista

**Avaliadora: PROFESSORA ANA LUIZA GOMES DE ARAÚJO – FJP**

Ass.: Ana Luiza G. Araújo

Titulação: Mestre em Direito Administrativo

Dedico este trabalho a minha amada esposa Rosi, que irradiou em minha vida como um Sol. Às minhas amadas filhas Débora e Sara, por materializarem a graça e o amor de Deus em nossas vidas. Aos meus pais José (in memoriam) e Rute, pelo amor incondicional e por terem guiado os meus passos segundo os ensinamentos de Nosso Senhor Jesus Cristo.

Agradeço,

A Deus, acima de todas as coisas, por me conceder o dom da vida; a Jesus Cristo, Senhor e Salvador de todo o meu ser; e ao Espírito Santo pela consolação nos momentos de angústia.

Ao Coronel PM Hebert Fernandes Souto Silva, Corregedor da PMMG, pela confiança depositada ao solicitar meu retorno para servir em tão nobre Casa Corregedora.

Aos meus “mestres” profissionais Coronel PM QOR Magno Anderson Ferreira, Coronel PM Rinaldo de Azevedo Lima e Major PM Dário de Souza Lima Júnior, pelos ensinamentos transmitidos e confiança depositada em minha pessoa.

Ao Major PM Julio César Rachel de Paula, por ter me acolhido como orientando e guiado meus passos durante esta jornada científica que, em alguns momentos, parecia ser intransponível.

À Professora Helena Schirm pela paciência e solicitude com que me recepcionou para proceder à orientação metodológica deste trabalho.

Ao amigo Capitão PM Marco Aurélio Zancanela do Carmo, pela redescoberta de uma amizade sincera há tanto tempo distante.

Ao amigo 3º Sargento PM Renato Pires Moreira, pelo inestimável e incondicional apoio prestado nesta jornada, algo que se pode esperar apenas de um irmão.

Aos professores civis e militares da Fundação João Pinheiro, pelo brilhantismo com que transmitiram novos conhecimentos aos alunos do CESP 2011.

Aos companheiros do CESP 2011, pelos prazerosos momentos de convívio, em especial aos Capitães PM Zancanela, Patrícia, Oliveira e Darley, colegas de grupo de trabalho.

Aos abnegados companheiros da SOPI, em especial ao 3º Sargento PM Thomas Maximiano Lopes da Silva e ao Soldado PM Heber Samuel Souza Silva, pela atenção dispensada a este autor durante o processo de pesquisa.

Aos meus familiares e amigos, pelo apoio e incentivo.

## RESUMO

A execução de despesas de caráter sigiloso no âmbito da Corregedoria da Polícia Militar (CPM) de Minas Gerais constitui o tema desta pesquisa, que objetivou analisar a viabilidade da execução desta despesa pública no citado órgão, levando-se em conta os princípios da legalidade e da eficiência. Para tanto, a pesquisa foi desenvolvida em consonância com o método de abordagem hipotético-dedutivo, utilizando como métodos procedimentais o estatístico e o comparativo. Foi empregada como técnica de pesquisa a documentação indireta, nos tipos bibliográfica e documental, desenvolvendo-se o estudo com base em obras de autores contemporâneos acerca de *accountability*, despesa pública, eficiência, gestão pública gerencial, investigação, inteligência e legalidade, bem como com fulcro nas legislações federal e estadual e normas institucionais da Polícia Militar de Minas Gerais (PMMG) e da Polícia Militar do Estado de São Paulo (PMESP) que tratam do assunto. Outra técnica aplicada foi a da observação direta extensiva, com aplicação de questionários aos integrantes da Adjuntoria de Investigação (SOPI) da CPM, e às autoridades das Corregedorias da PMMG e da PMESP que exercem cargo de chefia perante os setores de investigação, dado ao conhecimento, experiência e informação que detêm sobre o tema. Ao final, este estudo oferece subsídios que permitem atestar a legalidade da execução da despesa de caráter sigiloso no âmbito da Corregedoria da Polícia Militar de Minas, bem como constata que a execução da referida despesa propiciará maior eficiência ao desvelo das investigações de polícia judiciária militar realizada pelos integrantes da SOPI.

**PALAVRAS-CHAVE:** Administração Pública. Corregedoria. Princípio da Legalidade. Princípio da Eficiência. Sigilo. Suprimento de Fundos.

## ABSTRACT

The accomplishment of secretness expenses in the Military Police Internal Affairs (CPM) constitutes the theme of this research, which has intended to analyse the viability of execution of the mentioned public expense in the above-mentioned organ, considering the lawfulness and efficiency principles. To this, the research was developed in consonance with the hypothetical-deductive boarding method, using as procedure methods the statistic and the comparative. It was utilized as research technic the indirect documentation, in the bibliographic and documental kinds – developing the study itself based upon the work of contemporaneous authors about the accountability, public expense, efficiency, managerial public administration, investigation, intelligence and legality, as well with fulcrum on the state and federal legislations and Minas Gerais Military Police (PMMG) institutional rules and São Paulo State Military Police (PMESP), that treat of this subject. Another applied technique was the direct extensive observation applying questionaries to the CPM's Investigation Subsection (SOPI) members, and to the PMMG and PMESP Internal Affairs authorities who hold managership at the investigation sectors, in view of the knowledge, experience and information that they detain about the theme. At the end, this study offers subsidies that allow to attest the legality of the execution of the secretness expenses in the Minas Gerais Military Police Internal Affairs, as well, it certifies that the execution of the aforesaid expense will appease a bigger efficiency in the uncovering of judiciary military police investigations accomplished by the SOPI's members.

**KEYWORDS:** Public administration. Internal affairs. Legality principle. Efficiency principle. Sigil. Funds supply.

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 -	Delimitação da Área de Atuação do Estado .....	32
Figura 2 -	Organograma da Corregedoria da PMMG .....	57
Figura 3 -	Organograma da Corregedoria da PMESP .....	88
Gráfico 1 -	Tipo de atividade desenvolvida pelo policial militar da Adjuntoria de Investigação .....	97
Gráfico 2 -	Atuação dos policiais militares administrativos em atividade operacional na Adjuntoria de Investigação .....	98
Gráfico 3 -	Atuação dos integrantes da Adjuntoria de Investigação em situações em que não podiam se identificar como policial militar e o motivo da não identificação, durante a atividade de investigação .....	99
Gráfico 4 -	Utilização de recurso financeiro particular pelos policiais militares da Adjuntoria de Investigação para garantir a execução da atividade de investigação .....	100
Gráfico 5 -	Frequência de utilização de recurso financeiro particular pelos policiais militares da Adjuntoria de Investigação para garantirem a execução da atividade de investigação .....	102
Gráfico 6 -	Estimativa do valor total de recurso financeiro particular utilizado pelo policial militar de Adjuntoria de Investigação para subsidiar a atividade de investigação .....	102
Quadro 1 -	Alguns objetivos e estratégias da Polícia Militar .....	39
Quadro 2 -	Estratégia da Polícia Militar .....	40
Quadro 3 -	Ações de Busca previstas na Doutrina Nacional de Inteligência de Segurança Pública .....	65
Quadro 4 -	Técnicas Operacionais de Inteligência previstas na Doutrina Nacional de Inteligência de Segurança Pública .....	66
Quadro 5 -	Execução da despesa de caráter sigiloso pela Corregedoria da Polícia Militar de Minas Gerais (possibilidade de uso futuro) e pela Corregedoria da Polícia Militar do Estado de São Paulo (uso concreto no presente e passado) conforme o tipo de despesa apresentado pelas autoridades dos órgãos corregedores .....	110
Quadro 6 -	Comparação entre os gastos efetuados pelos militares da Adjuntoria de Investigação da Corregedoria da Polícia Militar de Minas Gerais, apresentados na tabela 3, com as despesas executadas pela Corregedoria da Polícia Militar do Estado de São Paulo, apresentadas no quadro 5 .....	112

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1 -	Tempo de serviço do policial militar da Adjuntoria de Investigação prestado à Polícia Militar de Minas Gerais .....	96
Tabela 2 -	Tempo de serviço do policial militar da Adjuntoria de Investigação prestado nesta adjuntoria e na Corregedoria da Polícia Militar de Minas Gerais .....	96
Tabela 3 -	Tipos de despesas efetuadas pelos policiais militares da Adjuntoria de Investigação com recursos financeiros próprios, durante a atividade de investigação .....	101
Tabela 4 -	Importância da utilização do recurso financeiro particular pelos policiais militares da Adjuntoria de Investigação para execução da atividade de investigação .....	104
Tabela 5 -	Necessidade de que o Estado disponibilize recurso financeiro público (despesa de caráter sigiloso) para tornar mais eficiente as ações de investigação realizadas pelos policiais militares da Adjuntoria de Investigação no âmbito da Corregedoria da Polícia Militar .....	104

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABIN	Agência Brasileira de Inteligência
AIR	Acordo Interno de Resultados
AP	Administração Pública
CFTV	Circuito Fechado de Televisão
CG	Comando Geral
CorregPM	Corregedoria da Polícia Militar do Estado de São Paulo
CPE	Comando de Policiamento Especializado
CPF	Cadastro de Pessoas Físicas
CNPJ	Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica
CPM	Corregedoria de Polícia Militar
CPM-1	Seção de Análise de Procedimentos Administrativos
CPM-2	Seção de Inteligência e Operações
CPM-3	Seção de Polícia Judiciária Militar e Procedimentos Administrativo-Disciplinares
CPM-4	Seção de Administração e Logística
CPPM	Código de Processo Penal Militar
CRFB	Constituição da República Federativa do Brasil
DASP	Departamento de Administração do Serviço Público
DD/QOD	Detalhamento e Desdobramento do Quadro de Organização e Distribuição
DF	Diretoria de Finanças
DNISP	Doutrina Nacional de Inteligência de Segurança Pública
EC	Estória-Cobertura
EMPM	Estado Maior da Polícia Militar
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ISP	Inteligência de Segurança Pública
JME	Justiça Militar Estadual
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA	Lei Orçamentária Anual
MARE	Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado
OMD	Observação, Memorização e Descrição
ONG	Organização Não Governamental
PE	Princípio da Eficiência

PI	Procedimento Investigativo
PDRAE	Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado
PMDI	Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado
PMMG	Polícia Militar de Minas Gerais
PMESP	Polícia Militar do Estado de São Paulo
PPAG	Plano Plurianual de Ação Governamental
PROVITA	Programa Estadual de Proteção, Auxílio e Assistência a Vítimas e Testemunhas Ameaçadas
PSO	<i>Public Service Oriented</i> (Serviço Público Orientado)
QOPM	Quadro de Oficiais da Polícia Militar
SCCG	Superintendência Central de Contadoria Geral
SEMOR	Subsecretaria de Modernização e Reforma Administrativa
SEPLAG	Secretaria de Planejamento e Gestão
SEPLAN	Secretaria de Estado do Planejamento e Coordenação Geral
SERHA	Secretaria de Estado de Recursos Humanos e Administração
SICOR	Sistema Correicional da Polícia Militar
SIPOM	Sistema de Inteligência da Polícia Militar
SOPI	Seção de Operações e Investigação
SSP	Secretaria de Segurança Pública
TCE/MG	Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais
UDI	Unidade de Direção Intermediária

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO .....</b>	<b>12</b>
<b>2 O MODELO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA GERENCIAL E A BUSCA DA EFICIÊNCIA .....</b>	<b>15</b>
2.1 A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NO BRASIL: DO ESTADO PATRIMONIAL AO GERENCIAL .....	15
2.2 O CHOQUE DE GESTÃO EM MINAS GERAIS.....	33
2.3 A GESTÃO POR RESULTADOS NA PMMG .....	38
2.4 O PRINCÍPIO CONSTITUCIONAL DA EFICIÊNCIA PERANTE A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA GERENCIAL.....	43
2.5 A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA GERENCIAL E O PRINCÍPIO CONSTITUCIONAL DA LEGALIDADE .....	48
2.6 <i>ACCOUNTABILITY</i> SOB A PERSPECTIVA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA GERENCIAL .....	50
<b>3 CORREGEDORIA DE POLÍCIA MILITAR DE MINAS GERAIS.....</b>	<b>55</b>
3.1 ARCABOUÇO HISTÓRICO, ESTRUTURA E COMPETÊNCIAS .....	55
3.1.1 Seção de Análise de Procedimentos Administrativos.....	58
3.1.2 Seção de Polícia Judiciária Militar .....	58
3.1.3 Seção de Administração e Logística .....	58
3.1.4 Seção de Inteligência e Operações .....	59
3.1.5 Aplicação da atividade de inteligência na SOPI.....	64
<b>4 A DESPESA DE CARÁTER SIGILOSO.....</b>	<b>70</b>
4.1 A EXECUÇÃO DA DESPESA DE CARÁTER SIGILOSO POR MEIO DO SUPRIMENTO DE FUNDOS .....	72
4.2 O REGIME DE ADIANTAMENTO EM MINAS GERAIS .....	80
4.3 A DESPESA DE CARÁTER SIGILOSO NA PMMG .....	81
4.4 A DESPESA DE CARÁTER SIGILOSO NA CORREGEDORIA DA PMESP .....	84
4.5 A ESTRUTURA DE INVESTIGAÇÃO DA CORREGEDORIA DA POLÍCIA MILITAR DO ESTADO DE SÃO PAULO .....	86
<b>5 METODOLOGIA .....</b>	<b>91</b>
<b>6 APRESENTAÇÃO, ANÁLISE E INTERPRETAÇÃO DOS DADOS DA PESQUISA .....</b>	<b>95</b>
6.1 INTEGRANTES DA ADJUNTORIA DE INVESTIGAÇÃO (SOPI) .....	95
6.2 AUTORIDADES DA CORREGEDORIA DA POLÍCIA MILITAR DE MINAS GERAIS.....	105
6.3 AUTORIDADES DA CORREGEDORIA DA POLÍCIA MILITAR DO ESTADO DE SÃO PAULO.....	107
6.4 SITUAÇÕES PRÁTICAS EM QUE SE APLICAM A EXECUÇÃO DA DESPESA DE CARÁTER SIGILOSO.....	109
<b>7 CONCLUSÃO .....</b>	<b>114</b>
<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>118</b>
<b>APÊNDICES.....</b>	<b>125</b>

## 1 INTRODUÇÃO

A Corregedoria de Polícia Militar de Minas Gerais (CPM) foi criada em 20 de dezembro de 2000, através do Decreto Estadual nº 41 478, tendo por finalidade exercer as atividades de correição junto ao público interno e apurar irregularidades que envolvam integrantes da Polícia Militar. (MINAS GERAIS, 2000)

Em 2002, foi estruturada na CPM a Seção de Operações e Investigação (SOPI) com o objetivo de atuar operacionalmente no campo da investigação de polícia judiciária militar. Para a realização de tais investigações, a SOPI conta com um corpo de policiais militares que atua em traje civil e utiliza veículos descaracterizados. Suas ações são revestidas de sigilo absoluto e compartimentação das informações.

Estes militares, durante os trabalhos investigativos, por muitas vezes necessitam realizar ações de busca, utilizando técnicas operacionais afetas à atividade de inteligência, previstas na Doutrina Nacional de Inteligência de Segurança Pública (DNISP), tais como: reconhecimento, vigilância (estática ou móvel - a pé ou motorizada), recrutamento, infiltrações em ambientes vulneráveis, disfarce, emprego de meios eletrônicos e outros (BRASIL, 2007).

Desde sua criação, a SOPI vem sendo acionada sistematicamente para atuar em variadas investigações de alta complexidade, na Região Metropolitana de Belo Horizonte e no interior do Estado de Minas Gerais, nas quais figuram policiais militares envolvidos como autores de crime e desvios de conduta diversos. Dentre os delitos investigados, destacam-se o tráfico e uso de substância entorpecente, homicídio, roubo, concussão, extorsão, corrupção, tortura e abuso de autoridade.

Na busca da verdade, é cediço que os abnegados policiais da CPM utilizam-se, frequentemente, de recursos financeiros próprios para interagirem com o ambiente em que se encontram realizando o trabalho de investigação, de modo a não serem percebidos pelos investigados e, conseqüentemente, não prejudicarem o sigilo dos trabalhos investigativos.

Cabe destacar que uma investigação para ser bem-sucedida carece de planejamento e utilização de técnicas e meios que permitam alcançar o resultado desejado, ou seja, a elucidação de um fato criminoso. No entanto, isto não acontece na sua plenitude, pois enquanto a “criminalidade” se inova permanentemente, em função das novidades tecnológicas e da fácil propagação das informações, em muitas situações, o Estado não consegue

acompanhar mencionado avanço, atuando de forma lenta e com utilização de equipamentos obsoletos - o que prejudica a efetiva ação de investigação de um delito.

Nesse contexto é que se estabelece a importância do assunto desta pesquisa: a execução de despesas de caráter sigiloso por órgãos da Administração Pública (AP).

Para fins deste estudo, entende-se a verba de caráter sigiloso como uma modalidade de despesa financeira destinada a suprir gastos de agentes públicos no exercício de atividade de inteligência policial ou investigação criminal, a qual, por sua natureza sigilosa, não pode ser revelada ao público externo, visando garantir a integridade das informações, dos agentes e do próprio órgão de investigação.

Em decorrência do exposto, este trabalho deslindou o tema: “a execução de despesas de caráter sigiloso no âmbito da Corregedoria da Polícia Militar de Minas Gerais”, face à necessidade de se estudar os critérios para execução de tal despesa pública, com vistas a propiciar resultados mais eficientes nas investigações de Polícia Judiciária Militar.

Cumprido ressaltar que esta pesquisa está alinhada com o Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado (PMDI) 2007-2023, com ênfase na busca de resultados, que estabeleceu como um de seus objetivos estratégicos “[...] fortalecer as ações da Corregedoria [...]”. (MINAS GERAIS, 2007, p. 43)

Alinha-se, ainda, com o Plano Estratégico da PMMG, em vigência no período de 2009-2011, que estabelece como uma de suas estratégias “fomentar o apego dos policiais militares aos princípios éticos e valores institucionais e dar agilidade aos processos de correição, com vistas à prevenção ao controle dos desvios de conduta”. (MINAS GERAIS, 2009, p. 35)

Assim, o objetivo geral desta pesquisa constituiu-se em analisar a viabilidade - levando-se em conta os princípios da legalidade e da eficiência - da execução de despesas de caráter sigiloso no âmbito da Corregedoria de Polícia Militar de Minas Gerais.

Os objetivos específicos foram: examinar as normas (dispositivos legais) e suas nuances, no Estado de Minas Gerais, que tratam da execução de despesas de caráter sigiloso por órgãos da Administração Pública; comparar os aspectos legais, por meio de análise das legislações federal, paulista, mineira e institucional; e investigar se a execução de despesas de caráter sigiloso, no âmbito da Corregedoria de Polícia Militar de Minas Gerais, contribuirá positivamente para o deslinde das investigações de polícia judiciária militar.

Nesse sentido, estruturou-se a pergunta norteadora deste trabalho, cuja resposta foi perseguida em seu curso: a execução de despesas de caráter sigiloso, no âmbito da

Corregedoria de Polícia Militar de Minas Gerais, tornará mais eficiente as ações de investigação levadas a efeito no âmbito daquela Casa Corregedora?

Com base neste questionamento, formulou-se a hipótese de que a despesa de caráter sigiloso executada pela Corregedoria de Polícia Militar de Minas Gerais, desde que constatada sua legalidade, trará mais eficiência ao desvelo das ações de investigação realizadas pela mencionada Casa Corregedora.

Para a fundamentação teórica desta pesquisa, buscou-se o estudo de obras contemporâneas afetas ao chamado modelo de “Administração Pública Gerencial”, que tem foco no princípio da eficiência e da legalidade. Mencionado modelo é o adotado na Administração Pública mineira e serve de norte para todos os órgãos que a compõem, incluindo-se aí a Polícia Militar de Minas Gerais.

Dentro de uma sequência lógica, este trabalho foi estruturado em sete seções: a primeira, introdutória, procurou traçar as premissas básicas de desenvolvimento do estudo. Na segunda, travou-se uma discussão teórica sobre o modelo de gestão pública gerencial, com abordagem específica aos perquiridos princípios constitucionais da eficiência e da legalidade, além de tratar da prestação de contas que o Estado deve sempre procurar fazer à sociedade daquilo que desenvolve - *accountability*. Já a terceira seção tratou exclusivamente da Corregedoria de Polícia Militar, onde se procurou fazer uma contextualização histórica acerca de sua criação, bem como descrever sua estrutura organizacional, com foco específico para a estrutura de investigação e técnicas operacionais de coleta de dados. A seção quatro descreveu as nuances relacionadas com a “verba de caráter sigiloso”, mormente a legislação em torno do assunto até então existente e as seções cinco e seis trataram respectivamente da metodologia utilizada na realização da pesquisa, e a apresentação, análise e interpretação dos dados coletados. Por fim, a seção sete trouxe a conclusão, com abordagem à hipótese traçada para o trabalho, culminando com a proposição de sugestões para melhorar a prestação correicional na PMMG. As referências utilizadas ao longo do estudo e os apêndices completam a monografia.

## **2 O MODELO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA GERENCIAL E A BUSCA DA EFICIÊNCIA**

O Estado Social tem por essência a dignificação da pessoa humana que deve ser preservada em sua integridade física e moral, portanto, para este fim a Administração Pública deve garantir a liberdade e atender as demandas sociais, econômicas e culturais. Entretanto, a crise econômica que assolou o mundo no final do século XX colocou em xeque o Estado Social, a partir do momento em que este não era mais capaz de cumprir com suas obrigações sociais (BATISTA JÚNIOR, 2004, p. 657)

Neste cenário de recursos escassos, emerge a necessidade de estruturação da Administração Pública eficiente, capaz atender as necessidades sociais com o menor sacrifício das liberdades e da propriedade. Surge o ideal de um Estado Social eficiente, habilitado a assegurar o bem-estar dos indivíduos e a dignidade da pessoa humana, impondo à Administração Pública o dever da boa administração, o dever de eficiência no trato da coisa pública. (BATISTA JÚNIOR, 2004, p. 658)

### **2.1 A Administração Pública no Brasil: do Estado Patrimonial ao Gerencial**

O Estado Brasileiro apresentou a seguinte evolução no que tange à Administração Pública: Estado Patrimonial entre 1821 e 1930; Estado Burocrático de 1930 a 1995; e Estado Gerencial a partir de 1995. (BRESSER-PEREIRA, 2001, p. 3)

Para o entendimento da origem e evolução da Administração Pública no Brasil, há necessidade de se reportar à história do colonizador da Terra de Santa Cruz.

A formação e o desenvolvimento do Estado Português ocorreu de forma diferente dos demais Estados da Europa. Enquanto em outras nações do velho continente desenvolveu-se o feudalismo, Portugal vivenciou de forma mais intensa o processo patrimonialista.

Os monarcas portugueses [...] cercaram-se por um estamento burocrático, formado por parentes e amigos do Rei, militares e funcionários leais, cujo poder e prestígio não derivavam da propriedade sobre vastas extensões de terras e servos, nem da capacidade de prover o monarca com grandes contingentes de soldados, mas na proximidade com o poder administrativo. Em Portugal, o que nobilitava alguém era a intimidade com o rei e a corte, tornando-o capaz de fazer favores, conceder ou negar autorizações, praticar

pequenas e grandes vilanias contra inimigos e adversários, participar de bons negócios e receber favores e prebendas (CASTOR, 2001, p. 12-14)

Mouzelis (1968 *apud* CHIAVENATO, 1993, p. 415) enfatiza que a dominação típica da sociedade patriarcal, como era o caso nas nações da Europa, poderia estruturar-se de duas formas no que tange ao aparato administrativo. A forma feudal onde os funcionários, na qualidade de vassallos, eram aliados de um monarca e lhe prestavam irrestrita fidelidade e, em contrapartida, este contrato lhes permitia exercer uma autoridade independente em seus próprios domínios administrativos, não dependendo do rei quanto à remuneração e subsistência. A forma patrimonial em que os funcionários que exerciam a dominação tradicional são os servidores pessoais do rei, ou seja, parentes, amigos, aliados entre outros, os quais são em geral dependentes economicamente do monarca.

Neste contexto, observa-se que a máquina administrativa do Estado Português era formada com base nos vínculos relacionais que os indivíduos possuíam com a realeza, e não necessariamente em função da capacidade produtiva das pessoas. Prevalencia a existência de uma aristocracia, formada pelos nobres, militares e funcionários da corte, que orbitavam em torno do monarca, atendendo suas vontades e interesses, em troca de sustento, poder e influência. Os integrantes do Estado não se preocupavam em suprir as necessidades do povo e, sim, cumprir ou mesmo influenciar as decisões do Rei e, conseqüentemente, colher frutos em proveito próprio.

Os colonizadores portugueses, ao chegarem à nova terra, impuseram suas instituições e valores jurídicos administrativos. Com a evolução do processo de colonização, o estamento burocrático português estruturou-se no Brasil visando garantir, em nome da Coroa Portuguesa, um rigoroso controle governamental sobre as atividades dos colonos, bem como conceder recompensas generosas aos súditos obedientes e subservientes. Toda atividade, por mais relevante ou irrelevante que fosse, dependia de autorizações, alvarás, cartas régias, concessões e permissões governamentais.

Dessa tradição colonial, guardamos duas heranças poderosas: a presença dominante do Estado, cujo braço político-administrativo, representado pela burocracia estatal, sempre foi personagem central na vida dos indivíduos e das organizações brasileiras; e o nascimento e fortalecimento de uma elite econômica fortemente associada ao Estado e dependente dele para obter proteção contra a concorrência, controlar administrativamente os preços, limitar artificialmente a oferta ou gozar de vantagens e subsídios na compra de matérias-primas e insumos industriais. (CASTOR, 2001, p.14-15)

Observa-se dessa forma que, inicialmente, no Brasil a Administração Pública se estruturou em função dos costumes e doutrinas praticadas pela Coroa Portuguesa, onde a

máquina administrativa estatal era voltada para atender as necessidades daqueles que estavam próximos do poder.

Já no início do século XX, verifica-se no Brasil um “Estado oligárquico e patrimonial, no seio de uma economia agrícola mercantil e de uma sociedade de classes mal saída do escravismo”. (BRESSER-PEREIRA, 2001, p. 1)

Era ainda um Estado autoritário e elitista onde a opinião pública tinha pouca representatividade das camadas sociais menos abastadas. O Estado Brasileiro tinha o poder político exercido por um estamento aristocrático burocrático de juristas, letrados e militares, que tinham seu poder e sua renda originários do próprio Estado. Aliada a esta característica, as classes sociais dominantes eram formadas por uma oligarquia de senhores de terra e pela burguesia mercantil.

Enquanto os senhores de terra e os grandes comerciantes [...] se ocupavam da economia, este estamento dominava com relativa autonomia o Estado e a política. Havia ali, [...], uma nova classe média, uma classe burocrática, em formação, mas naquele momento tratava-se antes de um estamento de políticos e burocratas patrimonialistas, apropriando-se do excedente econômico no seio do próprio Estado, e não diretamente através da atividade econômica. (BRESSER-PEREIRA, 2001, p. 5)

A elite brasileira era em grande parte composta por juristas, uma vez que as famílias mais ricas enviavam seus filhos para estudarem nas faculdades de direito de Olinda e São Paulo, ou até mesmo em Coimbra. Esta elite patrimonialista, que inicialmente teve origem nos grandes proprietários de terra e burguesia mercantil, aos poucos evolui para uma classe dotada de saber jurídico utilizado como “ferramenta de trabalho e instrumento de poder”. Esta elite letrada e conservadora se aproxima do Estado por meio da política ou mesmo como funcionários públicos construindo “um complexo sistema de agregados e clientes em torno de si, sustentado pelo Estado, confundindo o patrimônio privado com o estatal”. O autor ainda infere que, à época, “os critérios administrativos eram pessoais, e a preocupação com a eficiência da máquina estatal, nula”. (BRESSER-PEREIRA, (2001, p. 7)

Este quadro demonstra uma Administração Pública que era voltada para atender os interesses econômicos e políticos das elites dominantes, onde a população em geral não recebia garantias estatais para alcançar um bem-estar social. Neste contexto, o patrimônio público se confundia com o privado, ou seja, havia uma apropriação do primeiro pelo segundo.

Afirma Bresser-Pereira (2001, p. 7-8) que, quando o estamento governamental, de caráter aristocrático, passa a ser integrado por novos elementos, de origem social menos

favorecida, como ocorreu com o clero e com os militares do Exército, percebe-se o início de uma transformação na característica patrimonial do Estado. Registra-se o surgimento de uma nova administração estatal, de origem capitalista e burocrática, influenciada pelas revoluções militares.

Bresser-Pereira (2001, p. 9) ressalta, ainda, que problemas como a descentralização política do Estado, o conseqüente aumento do poder dos governadores e das oligarquias locais, e a ocorrência de eleições fraudulentas e que não representavam a vontade da população, pois apenas dois por cento dela votavam, motivaram um crescente sentimento de insatisfação dos militares e dos intelectuais liberais. Forma-se, então, uma aliança política instável constituída por três componentes.

No primeiro, estão os intelectuais que, liberais, protestavam contra a ilusão das eleições, propondo a ampliação do eleitorado, instituição do voto secreto e anistia dos condenados por motivos políticos.

No segundo, o componente militar, formado basicamente por integrantes do movimento tenentista, de característica burocrática e autoritária, que tinha como objetivo principal centralizar o poder nacional.

Por fim, agindo de forma reacionária, figuram os representantes das oligarquias do Rio Grande do Sul, Paraíba e Minas Gerais, insatisfeitos com a quebra do acordo político por parte de São Paulo, que, em 1930, reconduziu para a presidência outro representante de seu estado. Este cenário culmina com a Revolução de 1930, que coloca Getúlio Vargas no governo pelos próximos quinze anos.

De acordo com Martins (1977 *apud* PINHO, 1998, p. 60), em 1933, Getúlio Vargas inicia os estudos para proceder a uma reforma na administração pública que culmina com a criação, em 1938, do Departamento de Administração do Serviço Público (DASP). Segundo Pinho (1998, p. 60), a criação deste departamento é “apontada como a implantação da burocracia weberiana no Brasil”.

Wahrlich (1983 *apud* BRESSER-PEREIRA, 2001, p. 11) resume que as principais inovações instituídas pelo DASP foram: ingresso no serviço público por concurso, critérios gerais e uniformes de classificação de cargos, organização dos serviços de pessoal e de seu aperfeiçoamento sistemático, administração orçamentária, padronização das compras do Estado, e racionalização geral de métodos.

A administração pública burocrática foi adotada para substituir a administração patrimonialista, que definiu as monarquias absolutas, na qual o patrimônio público e o privado eram confundidos. Nesse tipo de administração o Estado era entendido como propriedade do rei. O nepotismo

e o empreguismo, senão a corrupção, eram a norma. Esse tipo de administração revelar-se-á incompatível com o capitalismo industrial e as democracias parlamentares [...]. É essencial para o capitalismo a clara separação entre o Estado e o mercado; a democracia só pode existir quando a sociedade civil, formada por cidadãos, distingue-se do Estado ao mesmo tempo em que o controla. Tornou-se assim necessário desenvolver um tipo de administração que partisse não apenas da clara distinção entre o público e o privado, mas também da separação entre o político e o administrador público. Surge assim a administração burocrática moderna, racional-legal. (BRESSER-PEREIRA, 1996, p. 5)

Nesta ótica, nota-se que a implantação da burocracia racional na Administração Pública Brasileira visava não apenas afastar o patrimonialismo oligárquico que influenciava as estruturas do poder político e econômico, mas também propiciar uma nova dimensão de desenvolvimento nacional em que o Estado fosse capaz de desempenhar papéis essenciais no desenvolvimento econômico e industrial e no atendimento às demandas sociais.

Chiavenato (1993, p. 411) conceitua burocracia como “uma forma de organização humana que se baseia na racionalidade, isto é, na adequação dos meios aos objetivos (fins) pretendidos, a fim de garantir a máxima eficiência possível no alcance desses objetivos”.

Segundo Parsons (1947 *apud* CHIAVENATO, 1993, p. 419) a burocracia, conforme apresentada na teoria sociológica desenvolvida por Max Weber<sup>1</sup>, é caracterizada pelos seguintes aspectos:

- a) caráter legal das normas e regulamentos;
- b) caráter formal das comunicações;
- c) caráter racional e divisão do trabalho;
- d) impessoalidade nas relações;
- e) hierarquia de autoridade;
- f) rotinas e procedimentos standardizados;
- g) competência técnica e meritocracia;
- h) especialização da administração que é separada da propriedade;
- i) profissionalização dos participantes;
- j) completa previsibilidade do funcionamento.

A adoção dos critérios estabelecidos pela teoria burocrática weberiana visava tornar as organizações eficientes na administração dos recursos humanos e materiais (meios) para se alcançar os resultados pretendidos (fins). Para isso, fomentava o apego ao legalismo, formalismo, racionalidade, impessoalidade, obediência aos graus hierárquicos, padrão de comportamento, mérito profissional, probidade, capacitação profissional e visão geral do funcionamento da organização. Focava toda a atenção do administrador nos meios (humanos

---

<sup>1</sup> Max Weber (1864-1920), sociólogo alemão, foi o criador da Sociologia da Burocracia. Com a tradução de alguns de seus livros para a língua inglesa, por Talcott Parsons, tomou corpo nos Estados Unidos a Teoria da Burocracia na Administração (CHIAVENATO, 1993, p. 410).

e materiais) de produção, considerava que o correto emprego dos meios permitiria o seguro alcance do fim (objetivo).

O tipo ideal weberiano (modelo analítico) reúne o que seria a modelagem de um sistema baseado em critérios de eficiência (considerando a estrutura formal da organização) dada por:

- a) estrutura de autoridade impessoal;
- b) hierarquia de cargos baseada em um sistema de carreiras altamente especificado;
- c) cargos com claras esferas de competência e atribuições;
- d) sistema de livre seleção para preenchimento dos cargos, baseado em regras específicas e contrato claro;
- e) seleção com base em qualificação técnica (há nomeação e não eleição);
- f) remuneração expressa em moeda e baseada em quantias fixas, graduada conforme o nível hierárquico e a responsabilidade do cargo;
- g) o cargo como a única ocupação do burocrata;
- h) promoção baseada em sistema de mérito;
- i) separação entre os meios de administração e a propriedade privada do burocrata;
- j) sistemática e rigorosa disciplina e controle do cargo. (ARAGÃO, 1997, p. 109)

Entretanto, segundo Chiavenato (1993, p. 431), no decorrer dos tempos, a burocracia apresentou disfunções como: internalização das regras e exagerado apego aos regulamentos; excesso de formalismo e papelório; resistência às mudanças; despersonalização do relacionamento; categorização como base do processo decisório; superconformismo às rotinas e procedimentos; exibição de sinais de autoridade; dificuldade no atendimento a clientes e conflitos com o público.

Na mesma linha de pensamento, Girglioli (1995, p. 129, *apud* ARAGÃO, 1997, p. 110) acrescenta as seguintes críticas à burocracia, principalmente no que tange à questão da eficiência:

- a) que a adesão dos funcionários às regras e normas burocráticas chega facilmente ao ritualismo e, conseqüentemente, à ineficiência;
- b) que a tomada de decisões que levem à eficiência fica prejudicada pela hierarquização, centralização e especialização, vez que estas tendem a distorcer informações;
- c) que a capacidade de iniciativa dos subordinados fica seriamente limitada pela centralização e determinação unilateral de conduta administrativa por parte dos superiores;
- d) que o modelo weberiano é muito mecanicista para ser eficiente em situações que exigem uma elevada capacidade de flexibilidade e de adaptação.

Portanto, observa-se que o modelo burocrático, em que pese ter sido concebido com o fim de tornar as organizações mais eficientes, mostrou-se rígido e pouco adaptativo à evolução das demandas organizacionais, apresentando um baixo grau de rendimento produtivo.

Martins (1997 *apud* PINHO, 1998, p. 60-61) argumenta que, no Brasil, agravando ainda mais as disfunções apresentadas pela burocracia, a pretensa reforma iniciada com a implantação do DASP não conferiu à Administração Pública Brasileira uma completa transformação para o modelo burocrático weberiano. Ela ocorreu de forma distorcida em função de uma profunda “cultura clientelista” enraizada nas estruturas do Estado, em função da convivência do novo padrão weberiano com o histórico padrão patrimonialista. Considera que a reforma se mostrou limitada frente às pressões externas apresentando um padrão duplo onde os escalões superiores seguiram o novo modelo, enquanto os escalões inferiores ficaram sujeitos às manifestações populistas e clientelistas, ou seja, “os aparelhos e quadros do Estado seguiram um padrão de crescimento por sedimentação de estruturas sobrepostas e diferentes [...] com padrões decrescentes de eficácia e eficiência dos serviços públicos nas camadas inferiores ou mais antigas”.

Neste mesmo contexto Bresser-Pereira (1996, p. 5) afirma que a partir do “momento em que o pequeno Estado liberal [...] deu definitivamente lugar ao grande Estado social e econômico do século XX, verificou-se que [a burocracia] não garantia nem rapidez, nem boa qualidade, nem custo baixo para os serviços prestados ao público”. Este modelo administrativo era “lento, caro, auto-referido, pouco ou nada orientado para o atendimento das demandas dos cidadãos”.

Segundo Bresser-Pereira (1996, p. 13), na década de 60 já era comum a ideia de que a estrita utilização dos princípios da administração burocrática constituía-se em empecilho para o desenvolvimento do Brasil. Em 1963, durante o governo do Presidente João Goulart, foi criado o Ministério Extraordinário para a Reforma Administrativa, o qual era responsável por coordenar os estudos para formulação de projetos que objetivavam a implantação de uma nova reforma na Administração Pública Brasileira. Foram apresentados quatro projetos visando uma reorganização ampla da estrutura e das atividades do Estado, todavia, estes só foram executados após o golpe de Estado de 1964.

Acrescenta o autor que, em 25 de fevereiro de 1967, o governo militar edita o Decreto-Lei nº 200 que “procurou substituir a administração pública burocrática por uma administração para o desenvolvimento”, diferenciando claramente a administração direta da indireta, garantindo às autarquias, fundações e empresas estatais maior autonomia de gestão, fortalecendo e flexibilizando o sistema do mérito e tornando mais rápido o sistema de compras do Estado.

O aspecto mais marcante da Reforma Desenvolvimentista de 1967 foi a desconcentração para a administração indireta, particularmente para as fundações de direito privado criadas pelo Estado, as empresas públicas e as empresas de economia mista, além das autarquias, que já existiam desde 1938. Através das fundações (que antecipavam as organizações sociais criadas na Reforma Gerencial de 1995) o Estado dava grande autonomia administrativa para os serviços sociais e científicos, que passavam, inclusive, a poder contratar empregados celetistas. Através da autonomia dada às empresas de economia mista viabilizava-se o grande projeto de industrialização com base em grandes empresas estatais de infraestrutura e serviços públicos que já havia sido iniciado nos anos 40, com a criação da Companhia Siderúrgica Nacional, e acelerado nos anos 50, com a criação da Petrobrás, da Eletrobrás, da Telebrás, e do BNDES. Por outro lado, são então criadas ou desenvolvidas novas agências reguladoras, como o Banco Central, que regulam também com autonomia as atividades econômicas, tendo sempre como critério a promoção do desenvolvimento industrial. (BRESSER-PEREIRA, 2001, p. 15)

No período de 1967 a 1979, a reforma administrativa em questão foi conduzida principalmente pela Subsecretaria de Modernização e Reforma Administrativa (SEMOR) do Ministério do Planejamento, a qual tinha por missão revisar periodicamente a estrutura organizacional existente, avaliar os projetos de criação de novas agências e/ou programas originários de outros órgãos públicos e promover o desenvolvimento de recursos humanos para o sistema de planejamento. Em outra direção, persistia ainda o DASP restrito apenas à administração do pessoal, o qual permanecia atrelado aos princípios da reforma burocrática de 1936.

Em síntese o Decreto-Lei 200 foi uma tentativa de superação da rigidez burocrática, podendo ser considerado como um primeiro momento da administração gerencial no Brasil. A reforma, teve, entretanto, duas consequências inesperadas e indesejáveis. De um lado, ao permitir a contratação de empregados sem concurso público, facilitou a sobrevivência de práticas clientelistas ou fisiológicas. De outro lado, ao não se preocupar com mudanças no âmbito da administração direta ou central, que foi vista pejorativamente como 'burocrática' ou rígida, deixou de realizar concursos e de desenvolver carreiras de altos administradores. O núcleo estratégico do Estado foi, na verdade, enfraquecido indevidamente através da estratégia oportunista ou *ad hoc* do regime militar de contratar os escalões superiores da administração através das empresas estatais. Desta maneira, a reforma administrativa prevista no Decreto-Lei 200 ficou prejudicada, especialmente pelo seu pragmatismo. Faltavam-lhe alguns elementos essenciais para que houvesse se transformado em uma reforma gerencial do Estado brasileiro, como a clara distinção entre as atividades exclusivas de estado e as não exclusivas, o uso sistemático do planejamento estratégico ao nível de cada organização e seu controle através de contratos de gestão e de competição administrada. Faltava-lhe também uma clara definição da importância de fortalecer o núcleo estratégico do Estado. (BRESSER-PEREIRA, 2001, p. 16)

Em 1979, já no governo Figueiredo, registra-se uma nova tentativa de reforma administrativa com a criação do Ministério da Desburocratização, chefiado por Hélio Beltrão, e com a implantação do Programa Nacional de Desburocratização, cujos objetivos eram a revitalização e agilização das organizações do Estado, a descentralização da autoridade, a melhoria e simplificação dos processos administrativos e a promoção da eficiência. Entre 1979 e 1983, o Ministro Hélio Beltrão retoma o discurso de crítica “à centralização do poder, ao formalismo do processo administrativo, e a desconfiança que estava por trás do excesso de regulamentação burocrática, propondo uma administração pública voltada para o cidadão”. Entretanto, as ações do Programa Nacional de Desburocratização, que, inicialmente, voltaram-se para o combate à burocratização dos procedimentos, posteriormente, direcionaram-se para o desenvolvimento do Programa Nacional de Desestatização, numa tentativa de minimizar os excessos da expansão da administração descentralizada, propiciada pelo Decreto-Lei 200/67.

A partir da década de 1970, por ocasião da crise mundial do petróleo, os Estados em nível mundial começaram a entrar em crise devido à forma de atuação na área econômica, social e administrativa. No campo econômico e social, prevalecia uma atuação intervencionista que buscava garantir o pleno emprego, o desenvolvimento nacional em áreas estratégicas, como telecomunicações e petróleo, e a produção de políticas públicas na área social (educação, saúde, previdência social, habitação entre outros) para garantir o atendimento das necessidades básicas da população. Na área administrativa, os problemas se apresentaram devido ao modelo burocrático weberiano utilizado na gestão pública que era clientelista, ineficiente, lento e caro. (ABRUCIO, 1997, p. 6)

Durante a década de 80, a crise econômica mundial se agravou, gerando um grande período recessivo. Este cenário levou os Estados a um grave déficit fiscal, os quais, sobrecarregados de atividades nas áreas econômica e social, se viram pressionados por diversos setores da sociedade, gerando uma situação de “ingovernabilidade: os governos estavam inaptos para resolver seus problemas” (HOLMES, STREL, 1995, *apud* ABRUCIO, 1997, p. 9).

No Brasil, acrescenta Bresser-Pereira (2001, p. 17-18), a crise econômica e fiscal se agravou durante a década de 80, culminando com um quadro de hiperinflação no início da década de 90. Este período foi marcado positivamente pela transição do regime autoritário para o democrático, o que se mostrou uma grande conquista para a nação, concretizada com a promulgação da Constituição Federal de 1988.

Entretanto, no plano político, administrativo e econômico houve um preço a ser pago. No plano político, a descentralização de poder para os estados da federação e municípios os levaram a incorrer em crise financeira e, conseqüentemente, reportarem-se à União na busca de socorro para suas dívidas. No plano econômico, em que pese as tentativas de ajuste executadas pela União, o país caminhou para um regime de descontrole da política econômica que, agravada pela crise fiscal, o levou à hiperinflação. No plano administrativo, a nova constituição limitou a autonomia das agências e empresas do Estado, provocando um retrocesso burocrático, pois a “administração pública voltava a ser rígida e hierárquica, a distinção entre a administração direta e indireta praticamente desaparecia e o regime jurídico dos funcionários passava a ser único na União e em cada nível da federação”, ignorando as reformas implantadas em 1967.

Como se observa, o modelo de gestão pública burocrática, implantado no Brasil a partir da década de 30, visava estruturar uma administração pública moderna e eficiente. Entretanto, contratempos obstaculizaram esta tarefa, como, por exemplo, as práticas clientelistas - fruto do patrimonialismo - e as disfunções próprias do modelo em questão. Mesmo com a tentativa de descentralização e flexibilização, através de Decreto-Lei 200/67, a administração pública brasileira se mostrou incapaz de contribuir para uma efetiva solução da crise que se instalara. Neste contexto, surge a necessidade de evolução para uma administração pública eficiente e orientada para atender as demandas do cidadão brasileiro.

A administração pública gerencial emergiu [...] como resposta à crise do Estado; como modo de enfrentar a crise fiscal, como estratégia para reduzir o custo e tornar mais eficiente a administração dos imensos serviços que cabiam ao Estado; e como um instrumento de proteção do patrimônio público contra os interesses do *rent-seeking*<sup>2</sup> ou da corrupção aberta”. (BRESSER PEREIRA, 2006, p. 28)

Na esfera internacional, os padrões gerenciais de administração pública foram introduzidos, inicialmente, em países do mundo anglo-saxão, como Grã-Bretanha, Estados Unidos, Austrália e Nova Zelândia, e, posteriormente, na Europa continental e Canadá. Este novo padrão de gestão pública surgiu do debate quanto à necessidade de reforma administrativa dos Estados afetados pela crise econômica mundial, os quais se viam num contexto de “escassez de recursos públicos, enfraquecimento do poder estatal e avanço de uma ideologia privatizante”. (ABRUCIO, 1997, p. 11)

---

<sup>2</sup> *Rent-seeking* que traduzido do inglês significa *rent* = renda, e *seeking* = busca, e ocorre quando uma empresa, organização ou indivíduo usa seus recursos para obter um ganho econômico de outros sem quaisquer benefícios recíprocos de volta à sociedade através da criação de riqueza.

Para um melhor entendimento da gênese do modelo de administração pública gerencial, aprofundar-se-ão nas teorias desenvolvidas na Inglaterra e nos Estados Unidos da América.

Na Inglaterra, a reforma administrativa estatal, que buscou a transição do modelo de gestão burocrática para o modelo gerencial, evoluiu com o decorrer do tempo, adaptando sua teoria às necessidades e críticas que se apresentavam. Desta forma três teorias marcaram este processo: o *managerialism* (gerencialismo) ou modelo gerencial puro; o *consumerism* (consumismo); e o *Public Service Oriented* (serviço público orientado). (Abrucio, 1997, p. 14)

Pollity (1990, p. 2 *apud* ABRUCIO, 1997, p. 14) argumenta que o *managerialism* “tinha como eixo central o conceito de produtividade”, uma vez que foi utilizado “para diminuir gastos em uma era de escassez e para aumentar a eficiência governamental”.

Abrucio (1997, p. 15) considera que “o ponto central do modelo gerencial puro é a busca da eficiência”.

Neste prisma, para concretizar a mudança necessária nas engrenagens do modelo weberiano, o governo inglês propôs a adoção das seguintes medidas:

- a) definição clara das responsabilidades de cada funcionário dentro das agências governamentais;
- b) clara definição dos objetivos organizacionais, analisados em sua substancia e não enquanto processo administrativo;
- c) aumento da consciência a respeito do valor dos recursos públicos, procurando maximizar a relação financeira entre os recursos iniciais e os gastos realizados para a produção de políticas, ou seja, incorporando o valor da eficiência na lógica de funcionamento da burocracia. (ABRUCIO, 1997, p. 15)

Para o alcance dos objetivos propostos, foram utilizados os seguintes instrumentos:

- a) avaliação de desempenho;
- b) introdução de técnicas de controle orçamentário;
- c) descentralização administrativa;
- d) delegação de autoridade aos funcionários (*empowerment*);
- e) administração por objetivos. (ABRUCIO, 1997, *apud* ARAGÃO, 1997, p. 120)

Entretanto, segundo Aragão (1997, p. 120), o *managerialism* enfrentou críticas principalmente devido à rígida estratégia de busca da eficiência, pois “critérios rígidos de definição, implementação e avaliação da eficiência impediram o afloramento dos meios naturais para seu alcance, quais sejam, a flexibilidade e a capacidade inovativa”. A ênfase na

eficiência econômica prejudicou o aspecto da efetividade do serviço público, e este, justamente por ser de interesse público, deve agregar os conceitos de equidade e justiça, os quais não são “quantificáveis, muito menos avaliáveis via instrumental oferecido pelo modelo gerencial puro”.

Neste contexto, a segunda da fase do modelo, denominado *consumerism*, focou na qualidade e flexibilidade. “A principal inovação ocorreu no sentido da redefinição do público-alvo, que passa do contribuinte para o cliente/consumidor”. (ARAGÃO, 1997, p. 122)

Esta mudança de foco para o consumidor e a introdução da abordagem qualitativa na gestão pública contribuíram para a recuperação do conceito público do serviço prestado pelo Estado.

Segundo Abrucio (1997, p. 22-23), para efetivação da estratégia voltada à satisfação dos consumidores foram adotadas as seguintes medidas: descentralização administrativa, competição entre organizações do setor público e adoção de novo modelo contratual para o serviço público, abrangendo três dimensões. Estas dimensões são: relações contratuais de serviços públicos, envolvendo o setor público, privado e não lucrativo; relações contratuais no setor público, envolvendo descentralização e delegação; e relações contratuais de qualidade entre provedores de serviço e consumidores. Tais medidas visavam dar mais poder ao consumidor, pois este teria melhores condições de participar da fiscalização da prestação do serviço público.

Argumenta, ainda, o autor que o modelo gerencial proposto foi alvo de críticas, especialmente, no tocante ao conceito de cliente/consumidor, pois o mais coerente deveria ser a designação de cidadão, o qual é detentor de direitos e deveres e sua relação com o Estado não se resume à mera expectativa de consumo de um serviço público.

Na verdade, a cidadania está mais relacionada com o valor de *accountability*, que requer uma participação ativa na escolha dos dirigentes, no momento da elaboração das políticas e na avaliação dos serviços públicos. [...]. O conceito de consumidor também não responde adequadamente ao problema de equidade, valor fundamental na administração pública. (ABRUCIO, 1997, p. 24)

Neste prisma, o debate teórico estabelecido para a implantação do *Public Service Oriented* (PSO) levou em conta conceitos como *accountability*, transparência, participação política, equidade e justiça, próprios do republicanismo e da democracia. Desta forma, o PSO, diferente do modelo gerencial puro e do *consumerism*, focou no conceito de cidadania, fortalecendo, assim, o conceito de esfera pública, onde a participação política do cidadão traria mais transparência ao processo, bem como “proteção contra novas formas

particularistas de intervenção na arena estatal, como são o clientelismo e o corporativismo”. (ABRUCIO, 1997, p. 26)

Pois, enquanto o cidadão é um conceito com conotação coletiva – pensar na cidadania como um conjunto de cidadãos com direitos e deveres –, o termo consumidor (ou clientes) tem um referencial individual, vinculado à tradição liberal, a mesma que dá, na maioria das vezes, maior importância à proteção dos direitos do indivíduo do que à participação política, ou então maior valor ao mercado do que à esfera pública. (POLLIT, 1990, p. 129 *apud* ABRUCIO, 1997, p. 26-27)

Embora o PSO teça várias críticas ao modelo gerencial puro e ao *consumerism*, este novo modelo não despreza as ideias desenvolvidas nas duas primeiras fases, pelo contrário, mantém abertas as discussões sobre eficiência, qualidade, avaliação de desempenho, flexibilidade gerencial e planejamento estratégico na intenção de aperfeiçoá-las dentro de um contexto de esfera pública. Para este fim, “o modelo do PSO foi pensado dentro dos parâmetros do poder local, onde os cidadãos tenderiam a controlar mais a qualidade dos serviços públicos”. (ABRUCIO, 1997, p. 28)

Nos Estados Unidos a reforma administrativa, proposta na década de 80, pelo Presidente Ronald Reagan, seguiu linha semelhante ao pensamento inglês uma vez que, inicialmente, implantou um modelo gerencial puro com ênfase no corte de custos e no aumento da eficiência da máquina burocrática. Entretanto, a experiência norte-americana não foi tão bem-sucedida quanto a inglesa em função de dois motivos.

O primeiro refere-se à “tensão existente entre aumentar a flexibilidade e, ao mesmo tempo, procurar manter as salvaguardas políticas contra a patronagem”, de modo a garantir uma administração pública livre de influências políticas. O segundo ocorreu devido ao caráter extremamente descentralizado do governo norte-americano, onde “o poder local tem uma enorme autonomia e os governos estaduais também são fortes o suficiente para definirem um padrão de políticas públicas”. (ABRUCIO, 1997, p. 29)

Desta feita, procurou-se “encontrar um modelo que respondesse aos ditames da democratização, da busca da eficiência e do aumento da qualidade dos serviços públicos. Em suma, nos EUA se tentou criar [...] um modelo híbrido”, contemplando “gerencialismo mais democratização”. (ABRUCIO, 1997, p. 30)

O marco teórico que estabeleceu o debate acerca da nova administração pública americana foi a obra “Reinventando o governo (1994)”, cujos autores são David Osborne e Ted Gaebler.

Para tanto, (foi) estruturado um modelo híbrido e eclético de análise, incorporando conceitos que estiveram separados no desenvolvimento do modelo gerencial inglês, tais como a implantação de uma administração por objetivos – ou por missões –, a mensuração do desempenho das agências através dos resultados, a busca da qualidade total como método administrativo, a ênfase no cliente, a transferência do poder aos cidadãos e tentar garantir a qualidade. (ABRUCIO, 1997, p. 31)

Mirando-se neste objetivo, Osborne e Gaebler (1994, *apud* ABRUCIO, 1997, p. 32) “propõem dez princípios básicos para reinventar o governo”, quais sejam:

- 1 – Competição entre os prestadores de serviço;
- 2 – Poder aos cidadãos, transferindo o controle das atividades à comunidade;
- 3 – Medir a atuação das agências governamentais através dos resultados;
- 4 – Orientar-se por objetivos, e não por regras e regulamentos;
- 5 – Redefinir os usuários como clientes;
- 6 – Atuar na prevenção dos problemas mais do que no tratamento;
- 7 – Priorizar o investimento na produção de recursos, e não em seu gasto;
- 8 – Descentralização da autoridade;
- 9 – Preferir os mecanismos de mercado às soluções burocráticas;
- 10 – Catalisar as ações dos setores públicos, privado e voluntário.

Frente aos princípios elencados, Abrucio (1997, p. 32-33) formula algumas considerações.

A primeira refere-se ao conceito de governo catalizador, o qual deve “navegar em vez de remar”, ou seja, sua relação com o cidadão deve ser como “uma parceria e não como uma dependência” (POLLIT, 1990, p. 149-150, *apud* ABRUCIO, 1997, p. 32).

A segunda relaciona-se ao tratamento da população como cliente e como cidadão, pois o cliente, enquanto consumidor de serviços públicos, deseja a melhor qualidade possível dos serviços prestados, já o cidadão tem o direito e o dever de participar das decisões da comunidade, de forma que esta descentralização de autoridade permita alcançar um grau satisfatório de *accountability*.

Em seguida, trata da orientação administrativa por resultados, considerando que, a partir dela, o governo pode ser mais flexível, bem como se torna mais fácil a avaliação das agências estatais.

Em outro ponto, aborda a competição entre os serviços públicos considerando que se deve manter o princípio da equidade e a justiça redistributiva.

Por fim, acerca do planejamento estratégico, afirma que “o elemento importante não é o plano, mas sim, a atividade do planejamento (pensamento e conduta estratégica), [pois] ao criar consenso em torno de uma determinada visão de futuro, a organização ou a comunidade promove em todos os seus membros uma percepção comum a alcançar”. (OSBORNE e GAEBLER, 1994, p. 256, *apud* ABRUCIO, 1997, p. 34)

Abordadas as experiências desses países, Abrucio (1997, p. 37-39) apresenta de forma sucinta as principais modificações propostas em torno do modelo de administração gerencial:

- a) Incentivo à adoção de parcerias com o setor privado e com as organizações não governamentais (ONGs);
- b) Ampla introdução de mecanismos de avaliação de desempenho individual e de resultados organizacionais, atrelados uns aos outros, e baseados em indicadores de qualidade e produtividade;
- c) Maior autonomia às agências governamentais e, dentro delas, aos vários setores, horizontalizando a estrutura hierárquica;
- d) Descentralização política, apoiada no princípio de que quanto mais perto estiver do cidadão o poder de decisão com relação às políticas públicas, melhor será a qualidade da prestação do serviço e, de fundamental importância, maior será o grau de *accountability*. [...];
- e) Estabelecimento do conceito de planejamento estratégico, adequado às mudanças no mundo contemporâneo e capaz de pensar, também, as políticas de médio e longo prazo;
- f) Flexibilização das regras que regem a burocracia pública, principalmente o Direito Administrativo [...]. A negociação coletiva, a introdução de ganhos de produtividade e novos critérios de promoção têm flexibilizado a administração de pessoal no setor público. [...];
- g) [...] a profissionalização do servidor público [...];
- h) Desenvolvimento das habilidades gerenciais dos funcionários, em particular os de nível médio e os do alto escalão burocrático. Neste sentido, os funcionários precisam possuir uma grande versatilidade, atuando em várias funções. As principais funções são a de administrador, vinculada à capacidade de trabalhar com os regulamentos rotineiros; a de produtor, ligada ao aumento da produtividade com qualidade; a de inovador, capaz de encontrar novas respostas e modernizar o fluxo de decisões; e a de integrador, habilitado a congregar seu grupo a atuar em conjunto na busca de um objetivo.

Bresser-Pereira (1997, p. 42) define as principais características da administração pública gerencial:

- a) Orientação da ação do Estado para o cidadão-usuário ou cidadão-cliente;
- b) Ênfase no controle dos resultados através dos contratos de gestão (ao invés de controle dos procedimentos);
- c) Fortalecimento e aumento da autonomia da burocracia estatal, organizada em carreiras ou corpos de Estado, e valorização do seu trabalho técnico e político de participar, juntamente com os políticos e a sociedade, da formulação e gestão das políticas públicas;
- d) Separação entre as secretarias formuladoras de políticas públicas, de caráter centralizado, e as unidades descentralizadas, executoras dessas mesmas políticas;
- e) Distinção de dois tipos de unidades descentralizadas: as agências executivas, que realizam atividades exclusivas de Estado, por definição monopolista, e os serviços sociais e científicos de caráter competitivo, em que o poder de Estado não está envolvido;
- f) Transferência para o setor público não estatal dos serviços sociais e científicos competitivos;

- g) Adoção cumulativa, para controlar as unidades descentralizadas, dos mecanismos de controle social direto, do contrato de gestão em que os indicadores de desempenho sejam claramente definidos e os resultados medidos, e da formação de quase mercados em que ocorre a competição administrada;
- h) Terceirização das atividades auxiliares ou de apoio, que passam a ser licitadas competitivamente no mercado.

Sob este enfoque, observa-se que o modelo de administração pública gerencial utiliza mecanismos de planejamento, gestão e aferição das ações governamentais, visando tornar o serviço público mais eficiente e capaz de atender a sociedade com agilidade e boa qualidade. Este modelo também prevê uma máquina administrativa transparente, flexível, inovadora e criativa, capaz de se adaptar ao contexto social conforme a demanda existente, focada no alcance dos resultados estabelecidos.

Abrucio (1997, p. 37) ainda argumenta que o “modelo gerencial não é um corpo teórico fechado, ele vem sofrendo uma série de mudanças e sendo adaptado aos países em que fincou raízes”. Esta adaptação ocorre vinculada aos padrões históricos (institucionais e culturais) dos países, levando-se em conta as diversas técnicas gerenciais, a democratização da relação entre Estado e sociedade e até mesmo a manutenção de alguns conceitos do modelo burocrático weberiano.

Segundo Bresser-Pereira (1999, p. 14), no Brasil a reforma gerencial da administração pública foi iniciada em 1995, sob a coordenação Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE). A estrutura da reforma foi dividida em duas vertentes: “a definição de uma emenda constitucional (propondo mudanças na administração pública brasileira) e a elaboração dos fundamentos e diretrizes da reforma gerencial, definidos no Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE)”.

A reforma gerencial de 1995 tinha por objetivos facilitar o ajuste fiscal do Estado e tornar mais eficiente e moderna a administração pública, voltando-a para o atendimento dos cidadãos. Para tanto, seria executada em três dimensões: a institucional-legal voltada para a descentralização administrativa do aparelho do Estado por meio da criação de novos formatos organizacionais, como as agências executivas, regulatórias, e as organizações sociais; a dimensão cultural que visava mudar a mentalidade da sociedade brasileira de descrédito em relação à administração burocrática para uma confiança maior na administração gerencial; e a gerencial definida por maior autonomia e inserção de três novas formas de responsabilização dos gestores - a administração por resultados, a competição administrada por excelência e o controle social. (BRESSER-PEREIRA, 1999, p.9)

A proposta de reforma do aparelho do Estado partiu da existência de quatro setores estatais: o núcleo estratégico do Estado composto pela alta cúpula da administração pública; as atividades exclusivas do Estado, caracterizadas pelo exercício do poder do Estado e representadas pelas forças armadas e policiais, e demais órgãos de fiscalização, regulamentação e responsáveis pela transferência de recursos públicos; os serviços não exclusivos de Estado ou serviços sociais e científicos, os quais não envolvem poder do Estado, mas que são subsidiados com recursos públicos em face da alta relevância que representam para a sociedade, como por exemplo, saúde, educação, cultura e outros; e a produção para o mercado, na qual estão as empresas estatais de economia mista que operam em setores de serviços públicos ou estratégicos. (BRESSER-PEREIRA, 1996, p. 18-19)

Definidos os setores estatais, procurou-se delimitar, com clareza, suas funções e importância para o Estado. Desta forma, o núcleo estratégico e as atividades exclusivas do Estado, em face de suas funções, foram avaliados como de responsabilidade única do Estado, não podendo ser delegado a outra esfera da sociedade, permanecendo, portanto, como propriedade do Estado. Nos serviços não exclusivos, a propriedade deverá ser pública, não estatal, tendo em vista que não envolve o poder do Estado (não estatal), mas recebe subsídios deste (pública), implicando, assim, na necessidade da atividade ser controlada de forma mista, pelo Estado e pelo mercado. Na produção de mercado, considerou-se que a produção de bens e serviços deverá ser executada pelo setor privado. (BRESSER-PEREIRA, 1996, p. 19-21)

Considera Bresser-Pereira (1997, p. 19) que, da análise dos setores do Estado, verificou-se a conveniência de transformação das instituições estatais por meio da privatização, publicização e terceirização. Desta forma, entende-se privatização como a transformação de uma empresa pública em privada; publicização como a transformação de uma organização estatal em uma organização de direito privado, mas pública não estatal; e terceirização como processo de transferência para o setor privado de serviços auxiliares ou de apoio.

Sob esta ótica, a figura 1 apresenta as funções do Estado, considerando o núcleo estratégico como parte integrante das atividades exclusivas do Estado. É possível, assim, visualizar as propostas do PDRAE no que tange à publicização, privatização e terceirização do aparelho estatal, onde as atividades auxiliares de todos os setores tendem à terceirização, os serviços não exclusivos sofrem um processo de publicização, e o setor de produção para o mercado sujeitos à privatização.

	Atividades Exclusivas de Estado	Serviços Sociais e Científicos	Produção de Bens e Serviços p/ Mercado
Atividades Principais (Core)	ESTADO Enquanto Pessoal	↓ publicização	↓ privatização
Atividades Auxiliares	←	tercerização	→

FIGURA 1 – Delimitação da Área de Atuação do Estado  
Fonte: Bresser Pereira (1997, p. 22)

Nesta direção, a reforma gerencial de 1995 buscou:

- a) A descentralização dos serviços sociais para estados e municípios;
- b) A delimitação mais precisa da área de atuação do Estado, estabelecendo-se uma distinção entre as atividades exclusivas, que envolvem o poder do Estado e devem permanecer no seu âmbito, as atividades sociais e científicas, que não lhe pertencem e devem ser transferidas para o setor público não estatal, e a produção de bens e serviços para o mercado;
- c) A distinção entre as atividades do núcleo estratégico, que devem ser efetuadas por políticos e altos funcionários, e as atividades de serviços, que podem ser objeto de contratações externas;
- d) A separação entre a formulação de políticas e sua execução;
- e) Maior autonomia para as atividades executivas exclusivas do Estado que adotarão a forma de agências executivas;
- f) Maior autonomia ainda para os serviços sociais e científicos que o Estado presta, que deverão ser transferidos para (na prática, transformados em) organizações sociais, isto é, um tipo particular de organização pública não estatal, sem fins lucrativos, contemplada no orçamento do Estado — como no caso de hospitais, universidades, escolas, centros de pesquisa, museus, etc.;
- g) Assegurar a responsabilização (*accountability*) por meio da administração por objetivos, da criação de quase mercados e de vários mecanismos de democracia direta ou de controle social, combinados com o aumento da transparência no serviço público, reduzindo-se concomitantemente o papel da definição detalhada de procedimentos e da auditoria ou controle interno — os controles clássicos da administração pública burocrática — que devem ter um peso menor. (BRESSER-PEREIRA, 1999, p. 6-7)

Observa-se que, com a reforma gerencial em pauta, o Estado Brasileiro visou não apenas adotar uma medida que permitisse alcançar o almejado ajuste fiscal, mas também estruturar um aparelho estatal forte e moderno, assegurando meios de *accountability* das ações dos gestores públicos, e tornando a administração pública mais eficiente.

## 2.2 O Choque de Gestão em Minas Gerais

O modelo de gestão pública gerencial implementado no Estado de Minas Gerais recebeu o nome de “Choque de Gestão”. À época de sua implantação, Minas Gerais enfrentava um grave quadro de déficit fiscal que redundou na falta de recursos para saldar as diversas despesas públicas, provocando, assim, “descrédito nacional e internacional, fuga de investimentos privados e erosão da infraestrutura”. Este contexto econômico e fiscal, aliado à falta de eficiência da administração pública burocrática, levou, gradativamente, ao sucateamento da máquina estatal e conseqüente deficiência na prestação do serviço público em diversos setores, como educação, saúde, transportes, segurança pública, fomento ao desenvolvimento econômico e outros. (ANASTASIA, 2006, p. 13-14)

Diante deste quadro, em 2003, o Governo Aécio Neves, assessorado por um corpo de técnicos de diversas áreas do conhecimento e com grande experiência na gestão da coisa pública, verificou, além da obrigação de enfrentar a crise fiscal, a necessidade de reformular a Administração Pública mineira que se mostrava “obsoleta e bolorenta”. Surge, então, a “ideia-força”, extremamente positiva e de fácil percepção pela sociedade denominada “Choque de Gestão”, ou seja, “um conjunto de medidas de rápido impacto para modificar, de vez, o padrão de comportamento da Administração estadual, imprimindo-lhe um ritmo consentâneo com a contemporaneidade própria de uma gestão eficiente, efetiva e eficaz”. (ANASTASIA, 2006, p. 15)

Há, portanto, que se destacar que o Choque de Gestão implantado em Minas Gerais já passou por três gerações: a primeira geração conhecida apenas como “Choque de Gestão” no período de 2003 a 2006; a segunda fase denominada “Estado para Resultados” no período de 2007 a 2010; e a terceira geração, a partir de 2011, intitulada “Gestão para a Cidadania”.

A primeira geração do Choque de Gestão envolveu três dimensões: “ajuste à realidade; planejamento; inovação”. (VILHENA; ATHAYDE; 2005, p. 1-2)

Na dimensão “ajuste à realidade” foram adotadas medidas de curto prazo, visando à eliminação do déficit fiscal. Estas medidas tiveram como marco inicial a edição de 63 leis delegadas que respaldaram a reforma administrativa em Minas Gerais, empreendendo a reestruturação orgânica do Poder Executivo. Neste sentido, houve a redução das Secretarias do Estado de um total de 21 para 15 que, conseqüentemente, contribuiu para redução de despesas com locação, fornecimento de água, luz e telefone. Houve, ainda, a extinção de um

elevado número de cargos comissionados, tanto na administração direta como indireta, que representaram a economia anual de R\$ 9.418.238. O fruto deste trabalho foi colhido em novembro de 2004, quando o governo de Minas Gerais anunciou o alcance do “Deficit Zero”.

Na dimensão planejamento foi estruturada uma agenda de desenvolvimento para o Estado, denominada Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado (PMDI). O PMDI proporcionou um amplo diagnóstico do Estado, que abordou aspectos econômicos e sociais e a situação do setor público, permitindo identificar as dificuldades e oportunidades para se alcançar o crescimento econômico e o desenvolvimento estadual. Com este plano foram definidas três estratégias fundamentais: reorganizar o setor público estadual, promover o desenvolvimento econômico e recuperar o vigor político do Estado.

Estabelecido o planejamento, a dimensão inovação foi caracterizada pela execução de 31 projetos estruturadores, escolhidos como prioritários de cada órgão e entidade, e compatibilizados à realidade orçamentária do Estado. Dentre estes projetos, destaca-se o “Projeto Estruturador Choque de Gestão: Pessoas, Qualidade e Inovação na Administração Pública” que teve como objetivo principal “aumentar a efetividade da administração pública estadual, buscando a valorização do servidor público estadual e a prestação de serviços públicos de qualidade do ponto de vista do cidadão”. (VILHENA, 2006, p. 352)

Nesta direção, Vilhena (2006, p. 352-353) afirma que o Choque de Gestão proporcionou o alinhamento das organizações, pessoas e sistemas administrativos permitindo:

- 1) Desenvolver e implementar o modelo de gestão orientado a resultados que têm como base a avaliação de desempenho institucional, realizada a partir da celebração de Acordo de Resultados, mediante negociação entre dirigentes de órgãos e entidades do Poder Executivo e as autoridades que sobre eles tenham poder hierárquico ou de supervisão;
- 2) Estabelecer novo padrão de gestão de pessoas, a partir do fortalecimento da capacitação e da formulação de uma nova política de recursos humanos, que enfatiza a avaliação de desempenho individual;
- 3) Implementar uma política de governo eletrônico (que visa) aproximar o Governo de todos aqueles que se relacionam com ele, promovendo a universalização de acesso aos serviços, a transparência das suas ações, a integração de redes e o alto desempenho de seus sistemas, tendo como princípios a modernização da gestão pública estadual e a democratização da informação, de forma a ofertar mais e melhores serviços a população.

Para conduzir todo este processo, foi criada a Secretaria de Planejamento e Gestão (SEPLAG), que se originou da fusão de duas secretarias responsáveis pelo processo de gestão pública, a Secretaria de Estado do Planejamento e Coordenação Geral (SEPLAN) e Secretaria de Estado de Recursos Humanos e Administração (SERHA). Esta medida permitiu integrar

planejamento, gestão e finanças em uma mesma unidade administrativa. (VILHENA; ATHAYDE; 2005, p. 2)

No segundo mandato do Governador Aécio Neves, verificou-se a necessidade de institucionalizar as mudanças ora implantadas através da primeira geração do Choque de Gestão, visando garantir a sua irreversibilidade, sedimentando na Administração Pública a cultura pautada na eficiência administrativa. Surge, então, a segunda geração do Choque de Gestão, batizada como “Estado para Resultados”, que estabelecia como objetivo a consolidação da “prestação de serviços públicos com alta qualidade, máximo índice cobertura e menores custos”. Permaneceu, ainda, o entendimento quanto à importância da qualidade fiscal e da gestão eficiente como condição básica para permitir a construção de um Estado que atenda as demandas da sociedade de forma satisfatória. (MINAS GERAIS, 2007, p. 7)

O pilar fundamental da segunda geração do Choque de Gestão foi o aprofundamento de uma obsessiva busca pelo Estado de Resultados. Os destinatários das políticas públicas foram organizados em cinco eixos estratégicos:

- 1- Pessoas instruídas, qualificadas e saudáveis - foco dos programas de educação, saúde e cultura, direcionadas a ampliar o capital humano, fator essencial para o desenvolvimento econômico e social.
- 2- Jovens protagonistas - construindo uma forte aliança social estratégica, esse eixo pretende organizar as diversas ações dirigidas à juventude com o objetivo de ampliar a oferta de emprego, o empreendedorismo e a inclusão social dessa camada da população.
- 3- Empresas dinâmicas e inovadoras – concede atenção especial ao crescimento econômico como a grande alavanca das transformações sociais sustentáveis por meio de programas de fomento econômico, infraestrutura, ciência e tecnologia e da construção de um pacto estadual pela elevação da taxa de investimento e da competitividade da economia de Minas Gerais.
- 4- Cidades seguras e bem cuidadas - mediante programas relativos a meio ambiente, segurança pública, habitação e saneamento, o foco desse eixo é melhorar a qualidade de vida nas cidades mineiras.
- 5- Equidade entre pessoas e regiões - programas voltados para as regiões e locais de menor IDH destinados aos segmentos mais vulneráveis, envolvem o combate à pobreza, a geração de emprego e de renda e a segurança alimentar e nutricional sustentável. (MINAS GERAIS, 2007, p. 8)

Para tal intento, foi preciso reformular o PMDI com foco para o período de 2007-2023, mantendo a visão para o futuro de “tornar Minas o melhor Estado para se viver”. Com o propósito de se atingir a visão de futuro, desenvolveu-se um conjunto de sete estratégias setoriais, a saber: Perspectiva Integrada do Capital Humano; Investimento e Negócios; Integração Territorial Competitiva; Sustentabilidade Ambiental; Rede de Cidades; Equidade e Bem-estar; e Estado para Resultados. Merece ser destacada a última estratégia uma vez que visa “garantir um aparelho estatal eficiente e que promova a plena conversão dos gastos governamentais em resultados efetivos e mensuráveis, dando, assim, sustentabilidade à execução das demais estratégias”. (MINAS GERAIS, 2007, p. 17)

Para a operacionalização das estratégias, foram definidas onze Áreas de Resultados que constituem as “áreas focais, onde serão concentrados os melhores esforços e recursos, visando as transformações e melhorias desejadas na realidade vigente”. Cada área aglutina os desafios, objetivos e metas a serem alcançadas pela Administração Pública, e serão alvos da intervenção de Projetos Estruturadores, visando obter as transformações planejadas. As Áreas de Resultado são: Educação de Qualidade; Protagonismo Juvenil; Investimento e Valor Agregado da Produção; Inovação, Tecnologia e Qualidade; Desenvolvimento do Norte de Minas, Jequitinhonha, Mucuri e Rio Doce; Logística de Integração e Desenvolvimento; Rede de Cidades e Serviços; Vida Saudável; Defesa Social; Redução da Pobreza e Inclusão Produtiva; Qualidade Ambiental. (MINAS GERAIS, 2007, p. 27)

Para cada Área de Resultados foram definidos os objetivos estratégicos a ela relacionados, bem como indicadores de resultados finalísticos e as metas para tais indicadores. Neste sentido, tendo em vista o tema desta pesquisa estar vinculado à Área de Resultado “Defesa Social”, serão detalhados apenas os objetivos estratégicos da área em questão conforme segue:

- Buscar a redução da violência nas áreas urbanas e rurais;
- Pacificar as comunidades de risco, por meio de programas de prevenção, integrados com a área de desenvolvimento social e com parcerias com os municípios e o terceiro setor;
- Integrar e melhorar a qualidade da ação policial;
- Criar e fortalecer as Ações de Inteligência Policial Integrada;
- Incentivar a participação crescente dos municípios e do setor privado, visando o desenvolvimento e manutenção dos diversos programas de Governo, como o Fica Vivo;
- **Fortalecer as ações da Corregedoria e criar núcleos de avaliação e controle da qualidade do trabalho policial;**
- Modernizar o sistema prisional e o sistema de atendimento a adolescentes em conflito com a lei;
- Acabar com carceragens da polícia civil. (MINAS GERAIS, 2007, p. 43) (destaque nosso).

Como se observa nas duas primeiras gerações do Choque de Gestão, a administração pública do Estado de Minas Gerais caminhou rumo a uma evolução, espera-se, sem retorno, tornando o serviço público mais eficiente. Na primeira geração, foi alcançado o equilíbrio fiscal e iniciado o processo de reforma da administração pública estadual, procedendo a transição da gestão burocrática para a gerencial. Para este objetivo, utilizaram-se mecanismos como, por exemplo, o acordo de resultados, a avaliação individual de desempenho, e a valorização do servidor público. Na segunda geração, buscou-se consolidar as conquistas alcançadas na primeira fase através da definição clara de estratégias a serem

desenvolvidas e objetivos a serem alcançados, utilizando-se de indicadores para aferir o desempenho da máquina pública estadual.

A idéia da terceira geração do Choque de Gestão foi lançada pelo Governo Anastasia, em 2011, sendo denominada “Gestão para a Cidadania”, a qual tem como base os pilares - gestão regionalizada e gestão participativa – e propõe a reavaliação da articulação do governo, a partir da organização da estratégia e do funcionamento do Estado em Redes de Governo. Para tanto, foram definidas redes prioritárias de gestão transversal no âmbito do Poder Executivo, a saber: Rede de Governo Integrado; Rede de Gestão Eficiente e Eficaz e de Qualidade e Equilíbrio do Gasto; Rede de Atendimento em Saúde; Rede de Educação e Desenvolvimento do Capital Humano; Rede de Desenvolvimento Social, Proteção, Defesa e Segurança; Rede de Infraestrutura; Rede de Desenvolvimento Rural; Rede de Desenvolvimento Sustentável e de Cidades; Rede de Tecnologia e Inovação; e Rede de Identidade Mineira. (MINAS GERAIS, 2011, p. 4)

A Gestão Regionalizada prevê a estruturação de Comitês Regionais, divididos em dez regiões de planejamento, que visam discutir as necessidades de cada região e estabelecer as estratégias apropriadas a cada contexto. A avaliação destes comitês são consolidadas e debatidas por duas instâncias colegiadas do governo: a Câmara Multissetorial e o Comitê Estratégico. A primeira composta pelos secretários adjuntos e subsecretários e a segunda pelos Secretários de Estado e presidida pelo Governador de Estado. (MINAS GERAIS, 2011, p. 9-13)

A Gestão Participativa se desenvolverá em cada uma das dez regiões de planejamento e contará com a participação de integrantes da Sociedade Civil, visando tornar conhecidas e transparentes as políticas públicas implementadas nas redes de gestão transversal do Governo, possibilitando a aferição da estratégia governamental, a partir da percepção da própria sociedade. (MINAS GERAIS, 2011, p. 14-16)

Verifica-se que, na Gestão para a Cidadania, não foram abandonadas as “ideias-força” das duas primeiras gerações do Choque de Gestão - qualidade fiscal e gestão eficiente e por resultados -, mas foi introduzido um novo conceito, o Estado em Redes, buscando aproximar o Estado da sociedade civil organizada de modo propiciar participação efetiva da população na definição das políticas públicas e no controle social destas.

Vale ressaltar que as três gerações do Choque de Gestão implementaram medidas para realização da reforma administrativa no Estado de Minas Gerais que caminham em consonância com os estudos apresentados por Abrucio (1997) e Bresser-Pereira (1997). Destacam-se, nestes estudos, as seguintes características da reforma administrativa gerencial:

parcerias com o setor privado; avaliação de desempenho individual; indicadores de produtividade; horizontalização da estrutura hierárquica; descentralização política visando aproximação do cidadão; planejamento estratégico; introdução de ganhos de produtividade; profissionalização do servidor público e ênfase no controle dos resultados.

### 2.3 A Gestão por Resultados na PMMG

A Polícia Militar de Minas Gerais (PMMG), órgão integrante da administração direta estadual, encontra-se alinhada com o processo de modernização da máquina pública estatal, pautada no modelo de administração gerencial que busca a eficiência dos processos e o alcance dos resultados.

Os primeiros passos da PMMG nesta direção ocorreram antes mesmo da reforma administrativa mineira, iniciada em 2003.

A greve ocorrida na PMMG, no ano de 1997, apresentou-se como um grave sintoma de crise do modelo estadual de segurança pública, trazendo reflexos negativos para a operacionalidade da organização. É exatamente a partir dos anos de 1995/1996 que o Estado de Minas Gerais assiste a um crescimento exorbitante em suas taxas de criminalidade violenta, o que conduziu a implantação de mudanças sensíveis no modelo de gestão operacional da PMMG. **Assim, em 1999, surge na cidade de Belo Horizonte, no âmbito da 8ª Região da Polícia Militar (atual 1ª Região da Polícia Militar), um novo modelo de gestão que passou a utilizar ferramentas de administração gerencial para o desenvolvimento das atividades de polícia preventiva, incorporando novas estratégias voltadas para o aumento da eficiência e da produtividade. O modelo derivado de tais orientações recebeu a denominação de "Polícia de Resultados".** Em 27 de março de 2002, a filosofia foi institucionalizada para toda a PMMG, através da edição da Diretriz para a Produção de Serviços de Segurança Pública 01/2002. (SOUZA, 2003, p. 164) (destaque nosso)

Assinala Vieira (2010, p. 45) que a Diretriz para a Produção de Serviços de Segurança Pública 01/2002 institui na PMMG o modelo de gestão pública por resultados com foco na eficiência, assinalando a “importância da racionalização do emprego de talentos humanos e recursos materiais, sendo fundamental a obtenção de informações gerenciais de segurança pública, que proporcionará eficiência nas atividades policiais”.

Verifica-se, assim, que, no final da década de 90, a PMMG já buscava inovar o seu modelo de gestão, utilizando-se para tanto de mecanismos próprios da administração

gerencial, visando, assim, aumentar a eficiência e a produtividade no combate à criminalidade violenta.

Este pensamento evolutivo continuou reinante na Instituição como se observa no Plano Estratégico da PMMG para o período de 2004 a 2007, o qual reservou espaço para tratar da expansão do modelo de gestão de polícia orientada por resultados e da implantação da metodologia gerencial. Destacam-se, dentre os objetivos e estratégias estabelecidas para o período, as listadas no quadro 1 (MINAS GERAIS, 2003).

#### QUADRO 1

##### Alguns objetivos e estratégias da Polícia Militar, Minas Gerais, 2004-2007

Objetivo	Estratégia
Melhorar a qualidade da execução das ações e operações de polícia ostensiva em todo o Estado de Minas Gerais.	Expandir o modelo de gestão de polícia orientada por resultados, conforme previsto na Diretriz nº 01/02-CG, para todas as frações da Polícia Militar.
Aprimorar a função de planejamento, visando projetar a organização em situações futuras desejadas.	Implantar a Metodologia Gerencial, como prática de trabalho em todos os níveis institucionais.
	Estruturar o Escritório de Projetos, no Estado-Maior.
	Estabelecer ferramentas gerenciais de controle.
	Disseminar a metodologia própria para apoio e elaboração dos projetos.
	Padronizar os projetos originados nos diversos níveis da PMMG.

Fonte: Adaptação, feita pelo autor, de Minas Gerais (2003, p. 50; 76)

O novo modelo de administração na PMMG foi aperfeiçoado com a elaboração do Plano Estratégico para o período de 2009 a 2011, que baseou sua metodologia de confecção no referencial teórico da administração pública gerencial e gestão estratégica organizacional. Dentre estes referenciais teóricos, destacam-se o “Choque de Gestão e 1ª e 2ª Gerações do Estado de Minas Gerais e o Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado 2007-2023” (MINAS GERAIS, 2009, p. 10).

O Plano Estratégico (2009-2001) seguiu também orientações do Princípio Constitucional da Eficiência da Administração Pública, contido no art. 37, caput da Constituição Federal; das características essenciais (princípios), da Lei Delegada nº 112, de 25 de janeiro de 2007 (“Estado para Resultados”); da Lei nº 14.693, de 30 de julho de 2003 (Adicional de Desempenho); do Acordo de Resultados firmado entre a PMMG e o Governo do Estado; da Resolução 3.986/2008, que institucionaliza a Gestão para Resultados na

PMMG; do Programa Polícia Orientada para Resultados, contido nas Diretrizes para a Produção de Serviços de Segurança Pública nº 01/2003-CG. (MINAS GERAIS, 2009, p. 10).

Observa-se, portanto, que a PMMG alinhou sua gestão organizacional aos princípios, objetivos, estratégias e metas definidas pelo Estado, buscando uma sintonia de esforços entre a Instituição e o Governo Estadual, para se atingir a ótima prestação de serviço à sociedade.

O Plano Estratégico 2009-2011 definiu, no âmbito da PMMG, a sua missão institucional, visão de futuro, valores, áreas de resultado, objetivos estratégicos, estratégias e ações que visam orientar e direcionar a Instituição no período de sua vigência. Para tanto, as estratégias foram desenvolvidas por área de resultado, totalizando onze áreas de resultado e quarenta e cinco estratégias (MINAS GERAIS, 2009, p. 6).

Cabe ressaltar que as estratégias são bastante abrangentes quando ladeadas ao objeto de estudo desta pesquisa, motivo pelo qual destacamos a Estratégia 8.1.5, vinculada à área de resultado Gestão de Recursos Humanos, conforme exposto no Quadro 2.

## QUADRO 2

### Estratégia da Polícia Militar, Minas Gerais, 2009-2011

Estratégia	Descrição
Fomentar o apego dos policiais militares aos princípios éticos e valores institucionais e <b>dar agilidade aos processos de correição</b> , com vistas à prevenção e ao controle dos desvios de conduta. (destaque nosso)	Assegurar a dignidade das pessoas, as liberdades e os direitos fundamentais requer uma conduta exemplar e em plena sintonia com os valores institucionais. <b>Os excessos e os desvios devem ser alvo de constante atenção e de esclarecimento ágil</b> , tanto para propiciar a devida ação corretiva, combate à corrupção, assim como para amoldar a conduta do desviante aos princípios éticos, aos valores e objetivos institucionais, assim a atividade de correição se torna essencial para garantir a agilidade, além de propiciar ao policial investigado o exercício da ampla defesa, conferindo-lhe a oportunidade de valorizar sua ação e da respectiva ação de resposta nas denúncias infundadas. (destaque nosso)

Fonte: Adaptação, feita pelo autor, de Minas Gerais (2009, p. 35)

Dessa forma essa estratégia ressalta a necessidade de dar agilidade aos processos de correição mediante um esclarecimento ágil dos desvios de condutas. Por essa razão percebe-se a intenção de tornar mais eficiente as ações da Corregedoria da PMMG como um todo, inclusive as atividades de investigação de polícia judiciária militar.

Ato contínuo, em 23 de fevereiro de 2010, visando consolidar a implantação da metodologia de gestão gerencial na PMMG, o comando da Instituição editou a Diretriz de Gestão para Resultados nº 001, que organiza e disciplina o Sistema Integrado de Gestão para Resultados na PMMG.

Semelhante ao Plano Estratégico 2009-2011, tal diretriz foi elaborada a partir de referenciais teóricos da administração pública gerencial, a saber: Princípio Constitucional da Eficiência da Administração Pública, contido no art. 37, caput, da Constituição Federal; Lei nº 14.693, de 30 de julho de 2003 (Adicional de Desempenho); Lei Delegada nº 112, de 25 de janeiro de 2007 (Estado para Resultados); Programa de Polícia Orientada para Resultados, contido nas Diretrizes para a Produção de Serviços de Segurança Pública nº 01/2002-CG; Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado, 2007-2023; Plano Estratégico da Polícia Militar de Minas Gerais 2009-2011. (MINAS GERAIS, 2010, p.3)

Neste sentido, a Diretriz de Gestão para Resultados nº 001, estabelece os seguintes objetivos:

- a) Estabelecer o modelo de administração gerencial da Organização, por meio do estabelecimento de conceitos, ferramentas e instrumentos técnicos desenvolvidos pela Instituição;
- b) Alinhar aos princípios da Reforma Gerencial do Estado, que estabelece o planejamento, a melhoria da capacidade de intervenção social do Estado e a gestão na realização de políticas públicas;
- c) Adequar conceitos e técnicas da administração pública gerencial à organização policial militar, que prevê a formulação de estratégias de longo e médio prazos, associada ao monitoramento e controle dos resultados;
- d) Implementar procedimentos conceituais na estruturação de uma visão sistêmica da Polícia Militar de Minas Gerais, relacionando administração e operacionalização da produção de serviços institucionais;
- e) Definir parâmetros para alinhamento estratégico entre as Unidades administrativas e operacionais da PMMG, padronizando o modelo de gestão, integrando processos de apoio aos resultados operacionais. (MINAS GERAIS, 2010, p. 13-14)

Essa Diretriz busca, portanto, estabelecer o Sistema Integrado de Gestão da PMMG que “irá propiciar o fortalecimento do [...] processo de gerenciamento, criando sinergismo e alinhamento estratégico para assegurar que os objetivos Regionais e Setoriais possam convergir com as diretrizes Institucionais”. (MINAS GERAIS, 2010, p. 8)

As finalidades do estabelecimento do Sistema Integrado de Gestão da PMMG são:

- a) Propiciar maior autonomia aos gestores, Comandantes, Diretores e Chefes dentro dos vários setores, horizontalizando a estrutura hierárquica na definição de metas e desenvolvimento de ações;
- b) Propiciar maior delegação às Unidades que compõem a PMMG, apoiada no princípio de que o problema local tem melhor solução no âmbito do

- próprio município, visto que quanto mais perto o poder de decisão relativo às políticas públicas estiver do cidadão, melhor será a qualidade da prestação do serviço e maior será o grau de *accountability* (comunicação dos resultados e prestação de contas);
- c) Adequar o conceito de planejamento estratégico às mudanças no mundo contemporâneo, criando capacidade institucional para se pensar as políticas de médio e longo prazos;
  - d) Desenvolver habilidades gerenciais dos servidores da PMMG para atuarem como administradores segundo as regulamentações; como líderes com capacidade de aumentar a produtividade e qualidade do que é realizado; como empreendedores com capacidade de encontrar novas respostas e modernizar o fluxo de decisões; por fim como solucionadores de problemas com capacidade de congregiar esforços conjuntos e atuar na busca de objetivos institucionais;
  - e) Adotar o modelo contratual para os serviços, envolvendo descentralização, delegação e introduzindo a autonomia gerencial aos Comandantes, Diretores e Chefes em todos os níveis, com a possibilidade de avaliação do desempenho dos serviços públicos a partir de um marco contratual;
  - f) Consolidar a administração por diretrizes, por objetivos e por processos, para obtenção de melhores resultados;
  - g) Atuar na prevenção dos problemas de segurança, mais do que no registro a ocorrências policiais, como fator de construção da segurança objetiva e subjetiva;
  - h) Sedimentar mecanismos de avaliação de desempenho individual e de resultados organizacionais, baseados em indicadores de qualidade e produtividade;
  - i) Realizar medição da atuação das Unidades PM administrativas e operacionais através dos resultados produzidos. (MINAS GERAIS, 2010, p. 14-15)

Para a efetiva implantação do Sistema Integrado de Gestão, foram definidos, dentro da PMMG, os instrumentos e papéis institucionais responsáveis por sua estruturação:

- a) Unidade de Gestão Estratégica: denominada de Assessoria de Gestão para Resultados, criada no nível estratégico para integrar informações da gestão organizacional;
- b) Equipe de Apoio à Gestão Estratégica do Sistema: é a equipe incumbida de apoiar e facilitar a cultura de gestão para resultados, responsável pelo funcionamento do modelo gerencial no EMPM e nas UDI respectivas; compreende a designação de dois representantes de cada Seção do EMPM e Unidades de Direção Intermediária administrativa e operacional da PMMG;
- c) Acordo Interno de Resultados (AIR): instrumento de contratualização de desempenho em que se estabelece a pactuação anual de metas, assinado entre as partes envolvidas. Prioritariamente, diz respeito à pactuação entre o Comando Geral da PMMG e as Unidades de Direção Intermediária, podendo estender entre as demais instâncias subordinadas;
- d) Comitê de Gestão: instrumento colegiado para prestação de contas dos resultados organizacionais, bem como de deliberação sobre priorização de programas, projetos e metas para determinado período;

- e) Reuniões de Acompanhamento de Desempenho: instâncias de monitoramento e controle dos resultados, como método de gerenciamento da rotina de execução e qualidade das metas organizacionais;
- f) Cadernos de Resultados: instrumento estratégico de regulamentação Setorial, referentes aos aspectos específicos da gestão para resultados dentro da atividade respectiva, para determinado período. (MINAS GERAIS, 2010, p. 51-52)

Desta feita, a Diretriz de Gestão para Resultados nº 001 pode ser vista como uma doutrina institucional, como um norte teórico, que consolidou no seio da PMMG a implantação da gestão pública gerencial com foco na eficiência administrativa e no alcance de resultados, propiciando à Instituição terreno fértil para produção de serviços de forma sistemática e contínua, bem como para adoção de políticas públicas de segurança que viabilizem à sociedade mineira uma sensação de segurança e bem-estar.

Nessa perspectiva, fica latente que a PMMG se inseriu no contexto da evolução da administração pública burocrática para o modelo gerencial, utilizando-se dos mecanismos gerenciais defendidos por teóricos do mundo inteiro, almejando desta forma consolidar uma imagem positiva perante a sociedade.

Por fim, vale enfatizar a afirmativa do Governador Antônio Augusto Anastasia:

O ideal de um aparato público funcionando com plena eficiência, apresentando resultados positivos e, por consequência, sendo reconhecido como adequado pela respectiva comunidade é a meta de todo administrador bem intencionado. A própria inserção do princípio da eficiência no texto de nossa Constituição Federal, em 1998, sinaliza esta prioridade. (ANASTASIA, 2006, p. 13)

## **2.4 O Princípio Constitucional da Eficiência perante a Administração Pública Gerencial**

Como visto até aqui, a busca constante pela eficiência permeia toda a construção teórica do modelo de Administração Gerencial, distanciando-o, por conseguinte, do modelo burocrático. A importância dessa busca está atestada, inclusive, em nossa Carta Magna, que adotou a eficiência como um princípio constitucional, a ser perquirido incessantemente pela Administração Pública.

O Princípio da Eficiência (PE) foi inserido expressamente no caput do artigo 37 da Constituição da República de 1988, junto aos princípios administrativos da legalidade<sup>3</sup>, impessoalidade<sup>4</sup>, moralidade<sup>5</sup> e publicidade<sup>6</sup>, por meio da Emenda Constitucional nº 19, de 4 de junho de 1998. Tal emenda foi proposta pelo Governo Fernando Henrique Cardoso no intuito de solidificar os esforços para implantação do modelo gerencial na Administração Pública brasileira e servir de plataforma para o desenvolvimento da Reforma do Aparelho do Estado, conforme apresentado na seção 2.1.

Antes de se aprofundar o estudo sobre a eficiência no campo da Administração Pública, cabe expor brevemente o conceito de eficiência sob a ótica da Teoria Geral da Administração.

Houaiss (2009) conceitua eficiência como sendo a virtude ou característica de uma pessoa, um maquinismo, uma técnica, um empreendimento e outros, em conseguir o melhor rendimento com o mínimo de erros e/ou de dispêndio de energia, tempo, dinheiro ou meios.

Segundo Chiavenato (1993, p. 237), eficiência representa a “relação entre os recursos aplicados e o produto final obtido: é a razão entre o esforço e o resultado, entre a despesa e a receita, entre o custo e o benefício resultante”. Assim, a eficiência está relacionada à melhor maneira em se fazer ou executar (métodos) as coisas de modo que os recursos (pessoas, máquinas, matérias primas) sejam empregados da forma mais racional possível. A eficiência importa-se com os meios, com os métodos e procedimentos mais indicados que necessitam ser devidamente planejados e organizados a fim de garantir a melhor utilização dos recursos disponíveis e gerando o menor custo possível. Preocupa-se não com os fins (resultado), mas com os meios (métodos, processos e recursos). O alcance dos objetivos visados (fim) está vinculado à eficácia.

---

<sup>3</sup> O princípio da legalidade será abordado na seção 2.5 deste trabalho.

<sup>4</sup> O princípio da impessoalidade estabelece que o administrador, no exercício da sua função, deve praticar seus atos voltados para o seu fim legal (é na finalidade da lei que se reside o critério norteador de sua correta aplicação), desvinculado de conveniências pessoais de qualquer tipo. Para ele, a AP deve ser impessoal e deve agir sem fulcro em simpatias ou animosidades, a privilegiar ou perseguir indivíduos ou grupos, em detrimento do interesse coletivo. (RESENDE, 2006 *apud* VIEIRA, 2010, p. 26)

<sup>5</sup> O princípio da moralidade impõe ao administrador a observância do elemento ético de sua conduta, para que avalie e distinga o bem do mal, o que é honesto e o que é desonesto. A boa-fé e a lealdade devem ser os pressupostos da atuação do administrador que, sem malícia e astúcia, deve preocupar-se em ser claro e sincero em relação ao administrado e à coisa pública. (RESENDE, 2006 *apud* VIEIRA, 2010, p. 26)

<sup>6</sup> O princípio da publicidade consagra o dever administrativo de observar a plena transparência em seus comportamentos, decisões e atos. Como regra geral, os atos praticados pelos agentes administrativos não devem ser sigilosos. Portanto, salvo as ressalvas legalmente estabelecidas e as decorrentes de razões de ordem lógica, o processo administrativo deve ser público, acessível ao público em geral, não apenas às partes envolvidas. (RESENDE, 2006 *apud* VIEIRA, 2010, p. 26)

No que tange ao conceito de eficácia, esta é a medida normativa do alcance de resultados, visando suprir as demandas do mercado por meio do suprimento de seus produtos (bens e serviços). Encontra-se relacionada à capacidade de realizar as coisas corretas para atender às necessidades da empresa e do ambiente que a circunda. “Enquanto a eficiência se concentra nas operações e tem a atenção voltada para os aspectos internos da organização, a eficácia concentra-se no sucesso quanto ao alcance dos objetivos e tem a atenção voltada para os aspectos externos da organização”. (CHIAVENTO, 1993, p. 237)

Na ciência da Administração, cada organização deve ser considerada sob o ponto de vista da eficiência e da eficácia, simultaneamente. A eficácia é uma medida do alcance de resultados, enquanto a eficiência uma medida da utilização dos recursos nesse processo. A eficiência representa a relação entre os recursos aplicados e o produto final obtido; tem a ver com os métodos e procedimentos, a fim de assegurar a otimização da utilização dos recursos disponíveis, a otimização da relação meio-fim. A eficácia diz respeito ao alcance dos objetivos com os recursos disponíveis; tem a ver com a verificação de se as coisas bem feitas são as coisas que realmente deveriam ser feitas. (BATISTA JÚNIOR, 2004, p. 662)

Sob a ótica da Teoria Geral da Administração, verifica-se que a eficiência possui um caráter economicista, pois visa o melhor desempenho do trabalhador com o menor custo possível para a organização. Este foco é próprio das organizações privadas que têm o lucro como norte de seus objetivos. Atrelada à eficiência de uma organização (melhor desempenho e menor custo), está a eficácia que visa o alcance dos resultados, ou seja, a produção de bens e serviços que serão destinados ao mercado. Este ciclo (atuação eficiente e produção eficaz) visa garantir e maximizar a obtenção dos lucros de uma organização privada, permitindo sua sobrevivência e competitividade no mercado. Por fim, as organizações privadas visam especificamente o lucro, o qual se traduz no objetivo principal e final de ser e de existir de tais entidades.

Entretanto a eficiência no campo da Administração Pública não pode ser vista no mesmo entendimento que a eficiência tem no mundo privado, pois no primeiro caso a AP deve ser vista como meio para se alcançar o bem comum da sociedade em geral.

As exigências que norteiam a atividade da AP, como as garantísticas, são por demais diversas das embasadoras da atividade privada. Se no mundo privado a eficiência busca realizar o valor fulcral da lucratividade, no mundo público o PE busca consolidar outras finalidades. Na empresa privada, a eficiência é o instrumento do qual se lança mão para a maximização dos lucros; na seara da AP, o lucro não serve para justificar as funções públicas, que devem buscar o seu suporte na necessidade de busca do bem comum, da dignidade da pessoa humana, da justiça social (BATISTA JUNIOR, 2004, p. 667-668).

Considera Batista Júnior (2004, p. 668) que a eficiência pública é mais complexa do que a privada, uma vez que as decisões são pautadas por posicionamentos políticos e referenciais hierárquicos, e que o Estado deve prestar atividades essenciais não lucrativas. Enquanto uma organização privada foca somente nos objetivos que lhe interessam, a Administração Pública deve acolher os interesses de diversos setores da sociedade e alinhar sua atuação rumo a um interesse de síntese, fruto de uma análise equilibrada desses diversos interesses participantes. A aferição da eficiência pública é tomada com base na satisfação do bem comum, ou seja, do nível de atendimento dos objetivos estabelecidos pelo ordenamento jurídico, que em uma sociedade pluralista não são absolutos, mas relativos.

O modelo “garantístico” estabelecido pelo Estado Liberal, corporificado no modelo burocrático da Administração Pública, prendia suas atenções aos aspectos jurídico-formais. No Estado Social, tem sido superado o modelo administrativo centralizado e de hierarquia rígida, bem como se desfizeram as ilusões de que a lei é o único vetor de eficiência. “Para a prossecução do bem-comum, não bastam os limites da legalidade: exige-se um novo princípio de equilíbrio: o Princípio da Eficiência”. (Batista Júnior, 2004, p. 664)

Para Meirelles (2003, p. 102), o Princípio da Eficiência é o mais moderno princípio da função administrativa, que já não se contenta em ser desempenhada apenas com legalidade, exigindo resultados positivos para o serviço público e satisfatório atendimento das necessidades da comunidade e seus membros.

A eficiência é um princípio jurídico que gera para a AP um dever positivo de atuação otimizada, tomando-se em conta o aproveitamento máximo dos recursos escassos, [...]. A atuação ineficiente da AP põe em causa o desiderato constitucional de atender às necessidades sociais, econômicas e culturais da sociedade, deixando de cumprir, em alguma parcela, o mandato de busca do bem comum. O PE traduz o intento de realização maximizada do bem comum. É nesse sentido que, como corolário do Princípio da Supremacia do Interesse Público<sup>7</sup>, fica desenhado no ordenamento jurídico o PE. Este se firma a partir da exigência de plena prossecução do interesse público, bem como da necessidade de assegurar a dignidade da pessoa humana. (BATISTA JÚNIOR, 2004, p. 664-665)

---

<sup>7</sup> O Princípio da Supremacia do Interesse Público está expressamente previsto no artigo 2º, caput, da Lei nº 9.784/99 (Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal), e especificado no inciso II do parágrafo único, com a exigência de “atendimento a fins de interesse geral, vedada a renúncia total ou parcial de poderes ou competências, salvo autorização em lei”. Fica muito claro no dispositivo que o interesse público é irrenunciável pela autoridade administrativa (DI PIETRO, 2010, p. 66-67). Segundo Carvalho Filho (2010, p. 35) as atividades administrativas são desenvolvidas pelo Estado para benefício da coletividade. O indivíduo tem que ser visto como integrante da sociedade, não podendo os seus direitos, em regra, ser equiparados aos direitos sociais. Vemos a aplicação do princípio da supremacia do interesse público, por exemplo, na desapropriação, em que o interesse público suplanta o do proprietário; ou no poder de polícia do Estado, por força do qual se estabelecem algumas restrições às atividades individuais.

O Princípio da Eficiência não propaga qualquer idéia de redução de custos, mas representa a exigência de maximização da produtividade do aparelho público estatal, objetivando a redução da injustiça social.

A idéia de eficiência impõe uma exigência de otimização da relação tempo vs. custo vs. benefício na atuação administrativa. Determinado o interesse de síntese a se buscar, a articulação dos meios deve proporcionar a maior agilidade possível no seu atendimento. Assim, o PE projeta-se no âmbito da atividade administrativa, **impondo regras de celeridade, informalismo, simplicidade e economia processual, incompatíveis, por exemplo, com uma excessiva burocratização.** [...]. O PE determina que resultados otimizados são aqueles atingidos continuamente, sem interrupção. Não basta um bom resultado isolado e esporádico; a eficiência exige que o bem comum seja buscado de forma permanente e contínua. A descontinuidade é uma quebra do dever de bem atuar, de perseguir sempre o bem comum. (BATISTA JÚNIOR, 2004, p. 672) (destaque nosso)

O Princípio da Eficiência impõe à Administração Pública direta e indireta e a seus agentes a busca pelo bem-comum, através do exercício de suas competências de forma imparcial, neutra, transparente, participativa, eficaz, sem burocracia e sempre em busca da qualidade, primando pela adoção de critérios legais e morais necessários para a melhor utilização possível dos recursos públicos, de maneira a evitar desperdícios e garantir uma maior rentabilidade social.

O Princípio da Eficiência exige que “todo agente público deve realizar suas atribuições com presteza, perfeição e rendimento funcional”. (MEIRELLES, 2003, p. 102)

Di Pietro (2010) considera que todo agente público deve apresentar o melhor desempenho possível de suas atribuições, visando alcançar os melhores resultados.

Para Batista Júnior (2004, p. 701), a “AP deve respeitar e fazer atuar a lei, entretanto deve fazer a lei atuar bem”.

A subordinação à lei não significa a existência de uma legalidade, uniforme para toda AP; na administração agressiva e na constitutiva, eficiência e legalidade se dosam, porque, no Estado Social de Direito (eficiente), a AP se encontra subordinada tanto ao Princípio da Legalidade como ao PE. Na administração agressiva, a segurança jurídica reclama maior pujança do vetor da legalidade; na administração constitutiva, a legalidade cede parcela de sua intensidade de atuação à necessidade de se maximizar a eficiência. Na seara da administração agressiva, a idéia basilar da dignidade da pessoa humana coloca, tendencialmente, sobrepeso no aspecto garantístico, pela maior possibilidade de lesão dos direitos e liberdades individuais, inclinando as ponderações, em geral, para um esforço da legalidade. Atendendo aos anseios de justiça social, na seara da administração constitutiva, a ponderação se inclina para um reforço da igualdade social, para a eficiência, possibilitando maior pujança ao PE (BATISTA JÚNIOR, 2004, p. 701-702).

O Princípio da Eficiência se soma aos demais princípios reitores da Administração Pública, entretanto, não pode sobrepor-se a nenhum deles, principalmente ao da legalidade sob risco de afetar a segurança jurídica e o próprio Estado de Direito.

Por fim, Batista Júnior (2004, p. 702) argumenta que a ideia de eficiência não defende qualquer retrocesso às conquistas do Estado de Direito, pois legalidade e eficiência não se confrontam, ao contrário, o Princípio da Eficiência se impõe como princípio regente da atuação administrativa, sem prejudicar a submissão da Administração Pública à lei e ao direito.

Desta feita, na próxima seção, serão explicitadas algumas considerações acerca do Princípio da Legalidade face à nova dimensão dada à Administração Pública e à inserção do Princípio da Eficiência na Constituição da República de 1988.

## **2.5 A Administração Pública Gerencial e o Princípio Constitucional da Legalidade**

No artigo 37 da Constituição da República de 1988, o princípio da legalidade submete os atos da Administração Pública direta e indireta à obediência às leis e ao direito vigente no Brasil. Uma vez que esta pesquisa tem por assunto a execução de despesas de caráter sigiloso por órgãos da Administração Pública, ou seja, ato administrativo executado por órgão público, não poderia deixar de ser analisado o conceito e o entendimento jurídico no que tange ao princípio constitucional da legalidade.

A Constituição consagra [...] a ideia de que a Administração Pública está submetida, entre outros, ao princípio da legalidade, que abrange o postulado da supremacia da lei e o princípio da reserva legal. A supremacia da lei expressa a vinculação da Administração ao Direito, o postulado de que o ato administrativo que contraria norma legal é inválido. O princípio da reserva legal exige que qualquer intervenção na esfera individual (restrições ao direito de liberdade ou ao direito de propriedade) seja autorizada por lei. (MENDES, 2010, p. 966)

Di Pietro (2010, p. 63-64) afirma que o princípio da legalidade nasceu com o Estado de Direito e constitui uma das principais garantias de respeito aos direitos individuais; que, além de expresso no artigo 37º, está embasado no artigo 5º, inciso II, da Constituição Federal, o qual estabelece que “ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude da lei”. Em virtude desta garantia a “Administração Pública não pode, por

simples ato administrativo, conceder direitos de qualquer espécie, criar obrigações ou impor vedações aos administrados; para tanto, ela depende da lei”.

Já Moraes (2007, p. 36) afirmar que tal princípio “visa combater o poder arbitrário do Estado”.

Neste sentido, do ponto de vista de Carvalho Filho (2010, p. 21) o princípio da legalidade é uma “diretriz básica da conduta dos agentes da Administração Pública”, significando que “toda e qualquer atividade administrativa deve ser autorizada por lei”, ou seja, que o “Estado deve respeitar as próprias leis que edita”. Lembra ainda que na teoria do Estado moderno há duas funções estatais básicas: a de criação das leis (legislar) e de execução das leis (administrar); e conclui que só é concebível a atuação administrativa desde que obedecidos os parâmetros legais estabelecidos pelo legislador.

Entretanto, para Batista Júnior (2004, p. 680), no Estado Social, o princípio da legalidade tem perdido seu caráter “absoluto e exclusivo”, deixando de ser visto como um “superprincípio em relação aos demais”, pois as leis, por si só, não são capazes de apresentar soluções eficientes para todas as situações concretas que abrangem os direitos da sociedade.

O modelo burocrático de administração reforçou a ideia de que apenas o cumprimento das leis seria suficiente para garantir uma ação pública eficiente, o que não ocorreu. Já o Estado Social eficiente exige resultados concretos capazes de garantir maior vantagem ao cidadão, situação esta em que apenas o princípio da legalidade, mesmo que aplicado na íntegra, não é suficiente para garantir.

O princípio da eficiência se apresenta para abrandar o excesso de formalidade e a rigidez dos procedimentos, que, tendencialmente, não favorecem a busca do bem comum, entretanto, como diretriz constitucional autônoma, não se contrapõe ao princípio da legalidade. A eficiência não autoriza a afronta à lei, mas favorece a sua correta interpretação.

A eficiência expressa a necessidade permanente da AP de buscar, da forma mais ampla possível, o bem-comum. Tanto a legalidade como a eficiência valem por si sós, mas não existem para si, são vetores instrumentais que orientam e iluminam a atuação da AP. Por esse caráter instrumental, os referenciais de eficiência se alinham na prossecução das finalidades estabelecidas primariamente fora da própria AP, isto é, traduzem um vetor potencializador instrumental da atuação administrativa na prossecução de finalidades ditadas pela Constituição, em primeiro plano, pelas leis e pelas diretrizes traçadas pelos agentes políticos. (BATISTA JÚNIOR, 2004, p. 685)

Assim, verifica-se que o princípio da legalidade e o princípio da eficiência não se sobrepõem um ao outro, ambos deve ser considerados mutuamente. No que tange à legalidade, a administração pública deve observar o ordenamento jurídico para praticar seus atos, todavia o rigor da lei não pode ser justificativa para uma ação ineficiente. O gestor

público deve ter como foco a busca pelo bem comum, avaliando as possibilidades legais para adotar a medida mais eficiente para atender os interesses da coletividade.

Observados os conceitos e considerações jurídicas acerca do princípio da eficiência e da legalidade, na próxima seção, explorar-se-ão as noções conceituais sobre *accountability* tendo em vista que o modelo de administração pública gerencial busca, dentre outros objetivos, “assegurar a *accountability* por meio da criação de vários mecanismos de democracia direta ou de controle social, combinados com o aumento da transparência no serviço público”. (BRESSER-PEREIRA, 1999, p. 7)

## 2.6 *Accountability* sob a perspectiva da Administração Pública Gerencial

O termo *accountability* começou a ser utilizado no campo da administração pública gerencial quando do debate teórico que levou à implantação do *Public Service Oriented* (PSO), pelo Estado Inglês.

Cabe lembrar que o PSO evoluiu das críticas ao *consumerism* (segunda fase da reforma administrativa inglesa) que trabalhava com o conceito de cliente/consumidor e não levava em conta que este era, na verdade, um cidadão detentor de direitos e deveres, e que sua relação com o Estado não se resumia à mera expectativa de consumo de um serviço público.

Neste sentido, o PSO utilizou conceitos como *accountability*, transparência, participação política, equidade e justiça, próprios do republicanismo e da democracia, focando no pensamento de que o usuário do serviço público deve ser tratado como cidadão, fortalecendo, assim, o conceito de esfera pública, onde a participação política do cidadão traz mais transparência ao processo decisório.

Sob esta perspectiva, Abrucio faz uma associação entre os termos *accountability* e cidadania, considerando que ambos estão atrelados à participação ativa da sociedade na escolha dos dirigentes, na elaboração das políticas e na avaliação dos serviços públicos. (ABRUCIO, 1997, p. 24-26)

Já Bresser-Pereira (1999, p. 7) associa o termo *accountability* à responsabilização dos agentes públicos por meio dos mecanismos próprios da “democracia direta ou de controle social, combinados com o aumento da transparência no serviço público”.

Entretanto Pinho (2009, p.1346) considera que o conceito de *accountability* ainda não está bem definido no Brasil, tendo em vista que em muitos trabalhos acerca do assunto a

tradução do inglês para a língua portuguesa tem apresentado sentidos diversos, mesmo que próximas ou convergentes as interpretações são diferentes, não existindo uma perfeita concordância nas traduções.

Buscando identificar um significado mais preciso para a palavra em questão, Pinho (2009, p. 1347) recorreu ao conceito exposto em dicionários da língua inglesa onde verificou que “a ideia contida na palavra *accountability* traz implicitamente a responsabilização pessoal pelos atos praticados e explicitamente a exigente prontidão para a prestação de contas, seja no âmbito público ou no privado”.

Campos (1990, p. 33 *apud* PINHO, 2009, p. 1348) afirma que a *accountability* é “sinônimo de responsabilidade objetiva, isto é, trata-se da responsabilidade de uma pessoa ou organização perante outra, fora de si mesma”.

Przeworski (1998, p. 61 *apud* PINHO, 2009, p. 1349) argumenta que a *accountability* existe quando os cidadãos têm como saber se o governo está ou não está atuando na defesa dos interesses públicos (transparência) e ainda podem lhes aplicar as sanções apropriadas (responsabilização) através da reeleição dos políticos que atuarem a favor dos interesses dos cidadãos e da não eleição dos que foram deficientes.

Outro estudo que merece ser destacado para a compreensão da *accountability* é o oferecido por O’Donnell (1998). O autor também enxerga a *accountability* como bidimensional, mas, dessa feita, a classificação ocorre de acordo com o lugar ocupado pelos atores que participam do processo, sendo, nesse caso, as dimensões denominadas vertical e horizontal. Na concepção de O’Donnell, [...], as ações realizadas individualmente e/ou coletivamente, com referência aos que, eleitos ou não, exercem posições em instituições do Estado, fazem parte da *accountability* vertical, ao passo que as agências estatais possuidoras de direito, poder legal, disposição e capacidade para realizar ações, que vão desde a supervisão de rotina e sanções legais ou até o impeachment contra ações ou omissões de outros agentes ou agências do Estado que possam ser qualificadas como delituosas, fazem parte da *accountability* horizontal. Destacam-se, como principais integrantes da primeira dimensão, segundo o autor, as eleições, as reivindicações sociais livremente proferidas e a atuação da mídia divulgando tais reivindicações — ao menos as mais visíveis — e os atos supostamente ilícitos de autoridades públicas. E, como mecanismos da segunda dimensão, as instituições clássicas das poliarquias, a saber: o Executivo, o Legislativo, o Judiciário, as agências de supervisão e as instâncias responsáveis pela fiscalização das prestações de contas. Conclui-se, portanto, que, na concepção desse autor, enquanto a dimensão vertical pressupõe uma ação entre desiguais — cidadãos versus representantes — a dimensão horizontal pressupõe uma relação entre iguais — *checks and balances* entre os poderes constituídos. (PINHO, 2009, p. 1350-1351)

O’Donnell (1998, p. 30) ainda esclarece que a *accountability* vertical ou eleitoral é própria dos regimes democráticos em face das garantias que o cidadão tem de escolher os

governantes através de eleições razoavelmente livres e justas, de expressar livremente suas opiniões e reivindicações, e de punir ou premiar o governante através do voto, entretanto, em algumas democracias a *accountability* horizontal ainda se apresenta de forma “fraca ou intermitente”.

Destaca Dahl (1989 *apud* O’DONNELL, 1998, p. 27) que, para o estabelecimento das novas poliarquias ou democracias políticas, há necessidade da existência no regime de alguns atributos, sendo eles:

- 1) Autoridades eleitas;
- 2) Eleições livres e justas;
- 3) Sufrágio inclusivo;
- 4) o direito de se candidatar aos cargos eletivos;
- 5) Liberdade de expressão;
- 6) Informação alternativa;
- 7) Liberdade de associação.

O’Donnell (1996 *apud* O’DONNELL, 1998, p. 27) ainda propõe o acréscimo dos seguintes atributos:

- 1) Autoridades eleitas (e algumas nomeadas, como juízes das cortes supremas) não podem ser destituídas arbitrariamente antes do fim dos mandatos definidos pela constituição;
- 2) Autoridades eleitas não devem ser sujeitadas a constrangimentos severos e vetos ou excluídas de determinados domínios políticos por outros atores não eleitos, especialmente as forças armadas;
- 3) Deve haver um território incontestado que defina claramente a população votante.

Pode-se depreender que a existência desses atributos em uma poliarquia caracteriza a *accountability* vertical, assegurando, assim, que a nação possua um regime democrático.

Nesta direção, Campos (1990 *apud* PINHO, 2009, p. 1350) relaciona *accountability* com democracia, “considerando que é maior o interesse pela *accountability* em sociedades que apresentam avançado estágio democrático”.

No que tange à *accountability* horizontal, O’Donnell (1998, p.30-31) considera que o seu fortalecimento está diretamente vinculado aos princípios liberais e republicanos da nação. O componente liberal implica que os direitos dos cidadãos não devem ser usurpados por nenhum poder, incluindo o Estado. O republicano prevê que o poder público deve se sujeitar às leis e atuar com vistas a atender o interesse público. Se estes princípios forem frágeis a *accountability* horizontal será frágil.

O’Donnell (1998, p.46) ainda argumenta que a *accountability* horizontal pode ser violada mediante duas ações do poder público, a usurpação e a corrupção. A usurpação pode ocorrer quando uma agência estatal toma a autoridade de outra agência, e a corrupção quando

um agente público obtém para si ou para outrem vantagem indevida em função do cargo que ocupa. Estas ações delituosas ferem os princípios do liberalismo, uma vez que podem gerar consequências prejudiciais às liberdades e garantias individuais, e do republicanismo, tendo em vista que infringem as leis e não atendem ao interesse público, fragilizando, assim, a *accountability* horizontal.

Sob este prisma, O'Donnell (1998, p. 40) condiciona o fortalecimento da *accountability* horizontal à “existência de agências estatais que têm o direito e o poder legal e que estão de fato dispostas e capacitadas para realizar ações que vão desde a supervisão de rotina a sanções legais ou até o *impeachment* contra ações ou emissões de outros agentes ou agências do Estado que possam ser qualificadas como delituosas”.

A *accountability* horizontal para ser efetiva não pode depender de uma agência estatal isolada, mas sim de uma rede de agências comprometidas com o mesmo fim.

Por fim, O'Donnell (1998, p. 49-51) sugere que, para se obter uma *accountability* horizontal efetiva, torna-se necessária adoção das seguintes medidas:

- a) Dar a direção das agências encarregadas de investigar casos de corrupção aos partidos de oposição que tenha alcançado um nível razoável de apoio eleitoral;
- b) Profissionalizar as agências que desempenham um papel essencialmente preventivo, tais como os Tribunais de Contas, e dotá-las de recursos suficientes e independentes do Executivo;
- c) Profissionalizar o Judiciário e dotá-lo de um orçamento independente Executivo e do Legislativo, tornando-o totalmente autônomo em suas decisões;
- d) Garantir uma mídia independente, assim como várias instituições de pesquisa e disseminação, capazes de difundir informação confiável e adequada;
- e) Ação determinada e persistente dos atores domésticos.

Além disso, O'Donnell (1998, p. 51) observa que “o bom exemplo de indivíduos bem posicionados, que agem de acordo com as injunções liberais e republicanas, pode gerar um apoio valioso da opinião pública (e) encorajar outros indivíduos ou agências estrategicamente colocadas a tomar posições semelhantes”.

Verifica-se, então, que, para a ocorrência de uma *accountability* horizontal efetiva, não basta que a máquina administrativa do Estado seja bem-estruturada e com eficientes mecanismos de controle, há necessidade, também, de que as pessoas que ocupam os cargos públicos tenham internalizado uma cultura de valor aos princípios liberais, republicanos e democráticos.

Claro está [...] que [...] não existe um termo único em português que defina a palavra *accountability*, havendo que trabalhar com uma forma composta. Buscando uma síntese, *accountability* encerra a responsabilidade, a obrigação e a responsabilização de quem ocupa um cargo em prestar contas segundo os parâmetros da lei, estando envolvida a possibilidade de ônus, o que seria a pena para o não cumprimento dessa diretiva. (PINHO, 2009, p. 1348)

Pinho (2009, p 1364), portanto, argumenta que frente às várias conceituações dadas ao termo *accountability*, este envolve vários sentidos como “responsabilidade (objetiva e subjetiva), controle, transparência, obrigação de prestação de contas, justificativas para as ações que foram ou deixaram de ser empreendidas, premiação e/ou castigo”.

Um sistema eficaz de controle público é uma imposição para que possa haver equilíbrio entre autoridade e liberdade, entre exigências garantísticas e eficientísticas. A AP deve ser dotada de poder e autoridade para que possa ser eficiente, mas, sobretudo, deve sujeitar-se a controle por parte dos Poderes Legislativo, Judiciário, além do **controle exercido por ela mesma**. [...]. Não pode haver um controle monolítico da AP, mas controles de distintas origens, que se complementam, cada um deles com características próprias. A eficiência apenas com algumas dificuldades poderá ser controlada pelo Judiciário, em especial porque se apresenta sindicável, com muito maior facilidade, no âmbito da atividade e não do ato isolado. Por isso, novas instituições, tais como os tribunais de contas, *Ombudsmam* e **outros, vêm abrindo espaço para novas possibilidades de controle** (BATISTA JÚNIOR, 2004, p. 688). (destaque nosso)

Neste contexto, insere-se a Corregedoria da Polícia Militar que, na esfera do Estado de Minas Gerais, integra uma rede de agências – dentre elas, podemos citar a Auditoria Setorial, Ouvidoria de Polícia, Corregedoria da Polícia Civil, Corregedoria do Corpo de Bombeiros Militar, Corregedoria do Sistema Penitenciário, Tribunal de Contas, Ministério Público – responsável por garantir o controle, transparência, prestação de contas e responsabilização dos agentes públicos estaduais.

Com esta linha de pensamento, na seção seguinte, estudar-se-á a Corregedoria de Polícia Militar, buscando contextualizá-la historicamente e descrever sua estrutura organizacional, com foco para a área de investigação de polícia judiciária militar e para as técnicas operacionais de coleta de dados.

### **3 CORREGEDORIA DE POLÍCIA MILITAR DE MINAS GERAIS**

Atualmente, tem-se observado no Brasil uma constante preocupação das Instituições policiais militares no que diz respeito ao controle interno de seus integrantes, principalmente no que tange aos trabalhos desenvolvidos por suas corregedorias.

É sabido que, em algumas Polícias Militares, já estão sedimentados os assuntos, estrutura, funcionamento e forma de atuação, como é o caso da Corregedoria da Polícia Militar do Estado de São Paulo, que, inaugurada em meados do século XX, hoje é referência como unidade correcional de polícia militar para as demais Instituições de todo o território brasileiro, como afirma Assis *et al.* (2008, p. 207 a 210).

Em Minas Gerais, somente no presente século, foi constituída dentro da Instituição PMMG a Casa Corregedora, de tal forma que os assuntos atinentes às condutas desviantes passaram para sua responsabilidade.

Destarte, procurar-se-á, nesta seção, apresentar uma contextualização histórica acerca de sua criação, bem como descrever sua estrutura organizacional, com foco na estrutura de investigação e nas técnicas operacionais de coleta de dados no âmbito da Corregedoria de Polícia Militar de Minas Gerais.

#### **3.1 Arcabouço histórico, estrutura e competências**

A Polícia Militar de Minas Gerais, através da Resolução nº 3 553, de 22 de setembro de 2000, criou, em caráter provisório, a Corregedoria de Polícia Militar de Minas Gerais (CPM). Posteriormente, passados três meses da publicação da referida resolução, especificamente no dia 20 de dezembro de 2000, foi publicado o Decreto Estadual nº 41 478, criando definitivamente a CPM, com sede no município de Belo Horizonte.

A Resolução nº 3 553, em 20 de julho de 2004, foi alterada pela Resolução nº 3 771, a qual aprovou o Regulamento da Corregedoria de Polícia Militar. Esta alteração motivou-se com o fito de definir a estrutura, competência e forma de funcionamento de suas seções.

O artigo 2º desse regulamento estabelece que a CPM tem por competência:

[...]

I – realizar processos e procedimentos administrativos e de polícia judiciária militar;

II – **apurar originariamente ou por delegação do Comandante-Geral ou do Chefe do Estado-Maior, as irregularidades em que estiverem envolvidos integrantes da Polícia Militar**, quando se enquadrarem em uma das seguintes situações:

- a) infrações envolvendo Comandantes de Unidades e Companhias Independentes ou Especiais;
  - b) pertencerem a Unidades Intermediárias distintas;
  - c) tratar-se de fatos de maior gravidade, com considerável repercussão para a imagem da Instituição;
  - d) envolver militares inativos residentes na Capital;
  - e) envolver militares de outras organizações ou policiais de outra Instituição.
- III – fornecer dados estatísticos sobre os trabalhos realizados;
- IV – controlar e acompanhar os dados de prisões decretadas aos militares para cumprimento no âmbito da Instituição;
- V – coordenar e controlar na RMBH as requisições para apresentação de militares à Justiça ou Delegacia de Polícia;
- VI – solicitar e coordenar os casos de Disponibilidade Cautelar;
- VII – exercer atividades de correição junto ao público interno e dos atos de natureza administrativo-disciplinares. (destaque nosso)

Com a necessidade de expansão da atividade correicional às Unidades Operacionais da PMMG ao longo do Estado de Minas Gerais, em 24 de março de 2011, através da Resolução nº 4 135, foram criadas as Subcorregedorias Regionais, previstas para serem instaladas nas sedes de todas as Regiões de Polícia Militar, bem como do Comando de Policiamento Especializado (CPE). Nesta mesma resolução, inovou-se a atividade correicional ao instituir o Sistema Correicional da Polícia Militar (SICOR-PMMG) conforme previsto na ação do Plano Estratégico da Polícia Militar, do ano de 2009 a 2011, conseqüentemente, também previsto no Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado (PMDI), do Governo do Estado de Minas Gerais.

As Subcorregedorias Regionais, conforme especificado na Resolução nº 4 135, ficaram vinculadas tecnicamente à Corregedoria de Polícia Militar (CPM) situada em Belo Horizonte.

Em 18 de maio de 2011, aprovou-se a Resolução nº 4 143, a qual estabelece a estrutura, o funcionamento e as competências das Unidades que compõem o Sistema Correicional da Polícia Militar do Estado de Minas Gerais (SICOR-PMMG). Este ordenamento vem estabelecendo a composição do SICOR-PMMG, composto pela CPM e pelas Subcorregedorias Regionais, dirigido pelo Corregedor da Polícia Militar, com vistas à responsabilidade pela gestão correicional, visando à otimização das ações correicionais no âmbito da PMMG. Cabe destacar que, conforme prescreve o Art. 2º da supracitada resolução, ao SICOR-PMMG compete exercer as atividades de prevenção, investigação, controle e

correção dos desvios de conduta dos policiais militares e garantir a todo cidadão providências adotadas em razão dos questionamentos formulados junto à Instituição.

A Corregedoria de Polícia Militar é comandada pela função de Corregedor, cargo este de responsabilidade de um oficial no posto de Coronel do Quadro de Oficiais da Polícia Militar (QOPM).

A sua estrutura orgânica dar-se-á conforme prescreve na Resolução nº 4 143, em seu Art. 5º (fig. 2):

- Corregedor;
- Subcorregedor;
- Seção de Análise de Procedimentos Administrativos;
- Seção de Polícia Judiciária Militar;
- Seção de Administração e Logística;
- Seção de Inteligência e Operações.

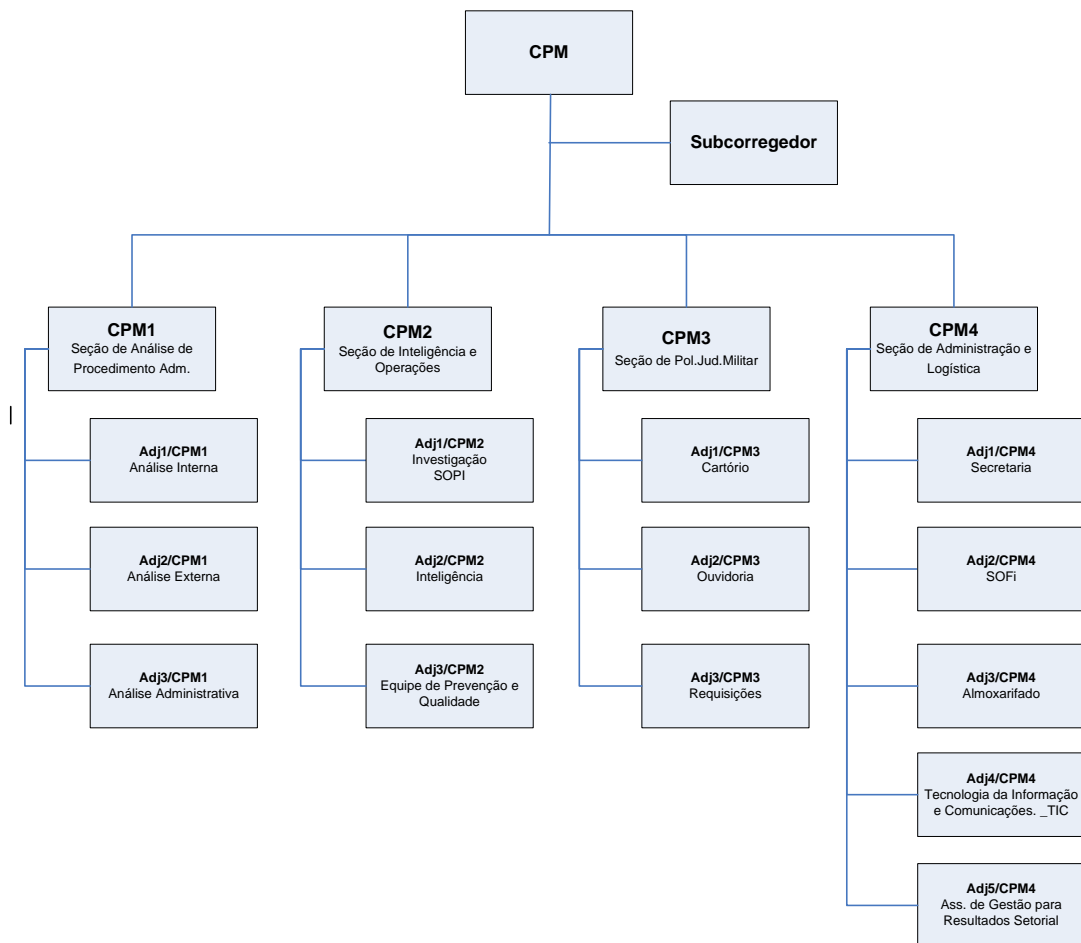


FIGURA 2 – Organograma da Corregedoria da Polícia Militar de Minas Gerais  
Fonte: Polícia Militar/Corregedoria

Para fins deste trabalho, especificar-se-ão as quatro seções sinteticamente.

### **3.1.1 Seção de Análise de Procedimentos Administrativos**

A Seção de Análise de Procedimentos Administrativos (CPM-1), chefiada funcionalmente por um Tenente Coronel do QOPM, tem como competência principal analisar os processos e procedimentos administrativos de responsabilidade da CPM, acompanhando e controlando os prazos instaurados dentro da Instituição. Possui as seguintes adjuntorias: Adjuntoria 1, análise interna; Adjuntoria 2, análise externa; Adjuntoria 3, analista administrativo.

### **3.1.2 Seção de Polícia Judiciária Militar**

A Seção de Polícia Judiciária Militar (CPM-3) divide-se em três adjuntorias: Adjuntoria 1, cartório; Adjuntoria 2, ouvidoria; e Adjuntoria 3, requisições judiciais.

Esta seção tem por competência elaborar processos e procedimentos administrativos, que sejam de atribuição da CPM; realizar diligências complementares solicitadas por outros órgãos ou determinadas pelo Coronel Corregedor; controlar e acompanhar os procedimentos apuratórios sob responsabilidade dos oficiais da seção, mantendo o Corregedor informado sobre o andamento; acompanhar e controlar os policiais militares presos nas Unidades Operacionais que possuem celas em suas dependências.

### **3.1.3 Seção de Administração e Logística**

A Seção de Administração e Logística (CPM-4) divide-se em seis Adjuntorias: Adjuntoria 1, secretaria; Adjuntoria 2, orçamento e finanças; Adjuntoria 3, almoxarifado; Adjuntoria 4, informática e comunicações; Adjuntoria 5, gestão para resultados setoriais.

Esta seção é responsável pelas rotinas administrativas da CPM, com vistas a atender de forma satisfatória o funcionamento desta Casa Corregedora.

### **3.1.4 Seção de Inteligência e Operações**

Preliminarmente, cabe esclarecer que durante a evolução estrutural da CPM foi criada uma seção destinada a realizar atividades operacionais de investigação denominada Seção de Operações e Investigação, também usualmente identificada como SOPI. Com o decorrer do tempo, ocorreram adequações na estrutura organizacional da Casa Corregedora que culminaram com a atual organização da CPM-2 (Seção de Inteligência e Operações), dividida em três adjuntorias: Adjuntoria de Investigação (Adjuntoria 1), Adjuntoria de Inteligência (Adjuntoria 2) e Adjuntoria de Prevenção e Qualidade (Adjuntoria 3). Por assim dizer, a SOPI foi o embrião da atual Adjuntoria de Investigação da CPM2. Frente ao exposto tornou-se usual, no âmbito da CPM, designar a Adjuntoria de Investigação, apenas como SOPI, motivo pelo qual, para fins deste estudo onde for citado o termo SOPI, entenda-se Adjuntoria de Investigação da CPM2.

A SOPI é uma Adjuntoria da CPM-2 chefiada por um Major, com o fito de realizar os trabalhos investigativos, e em alguns casos, em consentâneo com as atividades de inteligência.

Destaca-se que a SOPI não foi criada no mesmo ano de criação da CPM, ou seja, em 2000. Ocorreu um fato histórico na sociedade mineira no ano de 2002 que fez com que a Corregedoria pensasse em um setor operacional de investigação, capaz de atender as demandas advindas das graves repercussões midiáticas no que tange aos desvios de conduta de policiais militares da PMMG.

Ilustrando o momento histórico na sociedade mineira, no mês de janeiro do ano de 2002, ocorreu a morte do Promotor de Justiça Francisco Lins do Rego Santos. Segundo consta, este promotor de Justiça estava à frente das investigações, no Estado de Minas Gerais, acerca da máfia dos combustíveis, tendo participado de sua morte um policial militar.

Conforme relata Lima Júnior (2007, p. 50):

Com a morte do Promotor Francisco Lins do Rego Santos, em janeiro de 2002, na qual houve a participação de um Cabo da PMMG, e tendo a Corregedoria participado das investigações, verificou-se a necessidade de um “corpo investigativo” na sua estrutura. Percebendo que tal demanda era

iminente, foi criada, de forma precária, a Seção de Operações e Investigação (SOPI), a qual somente foi incluída no DD/QOD desta Unidade com a Resolução 3.662, de 28 de maio de 2002. Neste DD/QOD também foi incluída a Seção de Correição, a qual tinha como finalidade executar patrulhamento caracterizado (viatura com logomarca da Corregedoria), visando apoiar a Seção de Investigação e atuar preventiva e repressivamente em focos de desvios de conduta detectados em estudos a serem realizados pela Corregedoria. No entanto, como a Seção de Correição não foi implementada pela PMMG, a mesma é retirada do DD/QOD em 10Dez2003, através do Decreto n. 43.690, sendo o seu efetivo diluído nas outras Seções, contando a Corregedoria, nesta época, com um efetivo previsto de 118 policiais militares.

A partir de tal fato foi criada a SOPI, sendo que, no âmbito da Corregedoria, os trabalhos de investigação e, eventualmente, de inteligência, ficaram a cargo deste setor, no que tange ao controle e acompanhamento do público interno da instituição PMMG (MOREIRA, 2010, p. 139).

Os trabalhos diuturnos da SOPI estão ligados ao acompanhamento de policiais militares em desvio de conduta, na investigação preliminar, em apoio aos encarregados de Inquérito Policial Militar da CPM e de quaisquer unidades da PMMG no âmbito do Estado de Minas Gerais, bem como em apoio à realização de assessoramento na atividade de inteligência e de prevenção e qualidade desta Casa Corregedora.

As competências da SOPI estão previstas na Resolução nº 3 771, especificamente no Art. 7º, a saber: planejar e executar as atividades operacionais de investigação determinadas pelo Corregedor; desenvolver as atividades de investigação de delitos militares e infrações administrativas; realizar diligências; planejar a execução de ações e operações investigativas em casos de supostas práticas de transgressões disciplinares e/ou crimes militares; auxiliar as seções da Corregedoria em investigações de polícia judiciária militar ou infrações administrativas.

Moreira (2010, p. 141-142) relata que as atividades exercidas pelos profissionais da SOPI, ou seja, os Encarregados de Casos e os Auxiliares de Corregedoria são embasadas nas leis e regulamentos internos que regem a atividade policial militar, e estão, também, em consonância com o que estabelece a atividade de inteligência, prevista na Doutrina Nacional de Inteligência de Segurança Pública.

Neste sentido, Moreira (2010, p. 142) elenca nove atribuições dos policiais militares que labutam na SOPI, fazendo um paralelo do que é previsto no Regimento Interno da Corregedoria da Polícia Militar do Estado de Minas Gerais em consonância com a atividade de inteligência. Para tal, segue na íntegra tais atribuições:

- 1) Planejar, coordenar, acompanhar, orientar, controlar e executar a realização das investigações preliminares desenvolvidas pela referida seção, mantendo-se apto a prestar e esclarecer informações, oportunamente e em qualquer momento, sobre o desenvolvimento de cada caso; instruir os policiais militares que desenvolvem os trabalhos na SOPI a respeito das técnicas de inteligência e investigação, bem como a utilização de equipamentos utilizados diuturnamente nos levantamentos de campo;
- 2) Elaborar e conferir a elaboração do Planejamento Operacional e proceder aos ajustes, caso necessário, dos trabalhos de inteligência e/ou investigação preliminar, bem como para a realização de operações de inteligência e/ou investigações;
- 3) Conferir o cumprimento das normas de segurança, afetos àqueles de contrainteligência (segurança orgânica), especialmente durante a realização dos levantamentos;
- 4) Empenhar equipe, de iniciativa ou por determinação, para acompanhar fato de relevância que estiver acontecendo ou na iminência de ocorrer, de interesse da CPM. Tal atribuição recai, especificamente, às funções de chefia da SOPI;
- 5) Conhecer, dominar e executar as técnicas de inteligência e/ou investigação, para bem produzir um serviço de qualidade e eficiência;
- 6) Conhecer, dominar e executar a utilização de equipamentos eletroeletrônicos e sistemas de pesquisa informatizados, fazendo uma análise dos dados adquiridos e colocando-os, de forma adequada, no relatório, produto final e que servirá de base para a tomada de decisão do Corregedor;
- 7) Cumprir normas de segurança, especialmente na realização dos levantamentos (contrainteligência – segurança orgânica);
- 8) Efetuar deslocamentos, diuturnamente, nas imediações da SOPI, zelando pela segurança do local, com as atenções voltadas para as barreiras perimetrais, bem como controlar o acesso pelo portão principal desta seção.

Atrelado às informações relatadas por Moreira (2010, p. 142), destaca-se o contido no regimento da CPM (MINAS GERAIS, 2005, p. 21-24):

Art 41– As atividades de levantamento serão desenvolvidas pelos militares da CPM2, que deverão primar pelo **sigilo absoluto e compartimentação**. Para tal, utilizarão viaturas com placas de segurança e **atuarão em trajas civis**, em consonância com normas de controle em vigor.

Art. 42– Ao ser designado para a realização de um levantamento, o Auxiliar de Investigação, antes de a equipe realizar qualquer atividade de campo ou de pesquisa, deverá elaborar um **Planejamento Operacional**, estabelecendo os procedimentos e as tarefas a serem desenvolvidas.[...].

Art. 53 – Os militares responsáveis pelos levantamentos não deverão ser ouvidos nas apurações, visando **preservar sua identidade e manter o sigilo**.

Parágrafo único - **A identidade dos militares responsáveis pelos levantamentos deverá ser mantida sob reserva absoluta, pois, do contrário, eles perdem a condição de sigilo, imprescindível ao exercício de levantamentos em trajas civis e com viaturas descaracterizadas [...]**

[...]

Art. 58 – Os integrantes da CPM2 deverão conhecer detalhadamente e cumprir as prescrições contidas na Instrução N. 02/03-CG, de 24 abr.2003, (ou outra que vier substituí-la) que **dispõe sobre a salvaguarda de dados, informações, documentos, áreas, instalações e materiais sigilosos.** (destaque nosso)

Desta forma, salienta-se que, apesar das atividades realizadas pela SOPI, diuturnamente, estarem afetas aos conhecimentos de investigação de desvios de conduta praticados por policiais militares estaduais, há também a utilização de ações de busca, técnicas operacionais, medidas de contrainteligência, todas voltadas para o campo da atividade de inteligência, ou seja, aos conhecimentos de inteligência, contrainteligência e operações de inteligência. (MOREIRA, 2010, p. 143)

Ainda, para Silva (2011, p. 62) a SOPI, eventualmente, durante os trabalhos investigativos, utiliza as ações de busca e as técnicas operacionais de inteligência, o que acaba confundindo alguns temas de segurança pública, ou seja, inteligência e investigação.

Diante dessa perspectiva, tem-se, então que apresentar algumas diferenças em relação à atividade de inteligência, investigação e a aplicação da inteligência na atividade da SOPI.

A SOPI opera com ordens expressas do Corregedor para fins de busca de provas, visando subsidiar a instauração de procedimento apuratório disciplinar e administrativo a cargo da CPM. Para tal, os militares empregados nestes trabalhos realizam investigação de desvios de conduta praticados por policias militares no âmbito do Estado de Minas Gerais.

Contudo, conforme Moreira (2010), Lima (2010) e Silva (2011), a SOPI, eventualmente, utiliza para resolução de seus trabalhos alguns aspectos próprios da atividade de inteligência.

Inicialmente, investigação, segundo Houaiss (2009), “é o conjunto de atividades e diligências tomadas com o objetivo de esclarecer fatos ou situações de direito”.

No processo penal militar, a atividade de polícia judiciária militar, como é o caso da SOPI, está amparada no Código de Processo Penal Militar (CPPM), haja vista que no aludido ordenamento jurídico estão as funções exercidas pela autoridade de polícia judiciária militar. O CPPM elenca uma série de medidas a serem tomadas pela autoridade policial militar na apuração de ilícitos penais militares, as quais constam nas medidas preliminares ao inquérito.

Art. 12. Logo que tiver conhecimento da prática de infração penal militar, [...] deverá, se possível:

a) dirigir-se ao local, providenciando para que se não alterem o estado e a situação das coisas, enquanto necessário;

- b) apreender os instrumentos e todos os objetos que tenham relação com o fato;
- c) efetuar a prisão do infrator, observado o disposto no art. 244;
- d) colher todas as provas que sirvam para o esclarecimento do fato e suas circunstâncias.

Art. 13. O encarregado do inquérito deverá, para a formação deste:

- a) tomar as medidas previstas no art. 12, se ainda não o tiverem sido;
- b) ouvir o ofendido;
- c) ouvir o indiciado;
- d) ouvir testemunhas;
- e) proceder a reconhecimento de pessoas e coisas, e acareações;
- f) determinar, se for o caso, que se proceda a exame de corpo de delito e a quaisquer outros exames e perícias;
- g) determinar a avaliação e identificação da coisa subtraída, desviada, destruída ou danificada, ou da qual houve indébita apropriação;
- h) proceder a buscas e apreensões, nos termos dos arts. 172 a 184 e 185 a 189;
- i) tomar as medidas necessárias destinadas à proteção de testemunhas, peritos ou do ofendido, quando coactos ou ameaçados de coação que lhes tolha a liberdade de depor, ou a independência para a realização de perícias ou exames.

Parágrafo único. Para verificar a possibilidade de haver sido a infração praticada de determinado modo, o encarregado do inquérito poderá proceder à reprodução simulada dos fatos, desde que esta não contrarie a moralidade ou a ordem pública, nem atente contra a hierarquia ou a disciplina militar. (BRASIL, 1969, p. 5)

Já para Calabrich (2006, p. 44-45), investigação criminal pode ser definida, resumidamente, como a atividade pré-processual de produção e colheita de elementos de convicção (evidências) acerca da materialidade e da autoria de um fato criminoso.

Assim, a investigação criminal militar prestar-se-á para apurar infração penal militar e a sua autoria.

Diferentemente, a inteligência presta-se a uma atividade de assessoria na esfera da Segurança Pública. A Doutrina Nacional de Segurança Pública (DNISP) conceitua Inteligência de Segurança Pública (ISP) como o “exercício permanente e sistemático de ações especializadas para a produção e salvaguarda de conhecimentos necessários para prever, prevenir e reprimir atos delituosos de qualquer natureza ou relativos a outros temas de interesse da segurança pública e da defesa social”. (BRASIL, 2007, p. 4)

Ainda, inteligência é a produção de conhecimento para auxiliar a tomada de decisão. Segundo Moreira (2010, p. 147), “é quase como uma assessoria administrativa, com

vistas a auxiliar a atuação policial no campo operacional. Ela não é uma instância executora. Levanta dados, informações, produz um conhecimento e difunde para os *policymaker*<sup>8</sup>”.

Destarte, verifica-se uma básica diferença entre investigação criminal e inteligência policial, em que pese a semelhança nos caminhos percorridos para a busca da prova/informação, onde a primeira objetiva instruir o processo penal e a segunda visa assessorar a autoridade na tomada de decisão.

### 3.1.5 Aplicação da atividade de inteligência na SOPI

A SOPI, durante os trabalhos de investigação criminal militar e disciplinar, eventualmente, necessita da utilização de algumas ações de inteligência na busca do “dado negado”<sup>9</sup>.

Segundo a Doutrina Nacional de Segurança Pública (DNISP) as ações de inteligência são os procedimentos e medidas realizados pelo órgão de inteligência para se conseguir os dados necessários para a construção do conhecimento, divididos em ações de coleta e ações de busca. (BRASIL, 2007, p.13)

As ações de coleta são todos os procedimentos realizados para obtenção dos dados em fontes abertas, ou seja, aquelas que estão disponíveis sem o sigilo para obtenção das informações, como jornais, revistas, internet e outros. Ações de busca são os procedimentos realizados pelo setor de operações do órgão de inteligência, na busca do dado negado. (BRASIL, 2007, p. 14)

A busca do dado negado é realizada por meio das ações de busca e do uso das técnicas operacionais de inteligência. Para melhor entendimento, inicialmente discorrer-se-á sobre ações de busca e, posteriormente, sobre as técnicas operacionais.

---

<sup>8</sup> Para a pesquisa referenciada, entende-se como *policymaker* indivíduos que, pela condição que exerce em um Estado, participam das decisões estratégicas, políticas, econômicas, acadêmicas e outros, capacitado em diversas áreas de um determinado Governo. São os decisores políticos de uma estrutura governamental. Moreira (2010, p. 79), em análise conceitual da atividade de inteligência, entende que o termo *policymaker* é aquela pessoa capacitada que receba informações úteis, ou seja, conhecimentos de inteligência, em prol da tomada de decisão na política estratégica de uma Nação.

<sup>9</sup> Dado negado refere-se a todo tipo de informação cuja fonte é protegida, não estando disponível para livre acesso (BRASIL, 2007, p. 7).

a) Ações de busca

São consideradas ações de busca: reconhecimento, vigilância, recrutamento operacional, infiltração, desinformação, provocação, entrada, entrevista e interceptação de sinais e de dados. (BRASIL, 2007, p.15)

Para melhor entendimento, os conceitos serão dispostos no Quadro 3.

QUADRO 3

Ações de Busca previstas na Doutrina Nacional de Segurança Pública – Brasil - 2007

Ações	Conceito
Reconhecimento	Acontece antes da operação de inteligência e tem por finalidade obter o maior numero de informação a respeito do ambiente operacional ou de uma pessoa.
Vigilância	Consiste em manter em observação os alvos da operação de inteligência, podendo ser uma pessoa, um carro, um lugar, ou até mesmo um objeto.
Recrutamento operacional	Realizada com o escopo de convencer uma determinada pessoa que não pertence ao órgão de inteligência a trabalhar para esse órgão.
Infiltração	Consiste em colocar uma pessoa junto ao alvo, instituição ou quadrilha organizada para se obter informações de interesse do órgão de inteligência. A infiltração necessita de autorização judicial.
Desinformação	Consiste em provocar nos alvos, intencionalmente, erros de apreciação para que executem um comportamento pré-determinado.
Provocação	Consiste em fazer que uma pessoa/alvo, organização ou instituição mude seus procedimentos e passe a agir de forma desejada pelo órgão de inteligência, sendo que essa ação não seja descoberta.
Entrevista	Obtenção de informações por meio da conversação controlada pelo entrevistador. A entrevista deve ser planejada para se atingir seu objetivo e evitar que o entrevistador não corra o risco de se tornar o entrevistado.
Entrada	Ação que necessita de autorização judicial, realizada com o objetivo de obter dados em locais de acesso restrito, sem que seus responsáveis saibam dessa ação.
Interceptação de Sinais e de Dados	Ação realizada com ordem judicial, pelos integrantes do órgão de inteligência usando os equipamentos necessários para esta ação, conhecida também pelo termo grampo telefônico.

Fonte: Adaptação, feita pelo autor, de Brasil (2007, p. 15)

b) Técnicas operacionais de inteligência

Segundo a DNISP, as técnicas operacionais são as seguintes: processos de identificação de pessoas; observação, memorização e descrição (OMD); estória-cobertura

(EC); disfarce; comunicações sigilosas; leitura de fala; análise de veracidade; emprego de meios eletrônicos; fotointerpretação. (BRASIL, 2007, p. 16)

Para melhor entendimento os conceitos serão dispostos no quadro 4.

#### QUADRO 4

Técnicas Operacionais de Inteligência previstas na Doutrina Nacional de Segurança Pública –  
Brasil - 2007

Técnicas	Conceito
Processos de identificação de pessoas	Destina-se a identificar e reconhecer as pessoas, através da fotografia, fotometria, retrato falado, datiloscopia, documentos-cópia, DNA, arcada dentária, voz, íris, medidas corporais, descrição, dados de qualificação e outros.
Observação, memorização e descrição (OMD)	Destina-se a examinar pessoas, locais e objetos por meio dos sentidos, e depois realizar a sua descrição.
Estória-cobertura	Visa encobrir e proteger os agentes, os órgãos e a missão por meio da dissimulação, ou seja, uma estória de mentira, bem planejada e preparada para a missão a ser executada.
Disfarce	Técnica usada pelos agentes por meio de recursos artificiais, onde se é modificada a aparência para que o agente não seja reconhecido, ou consiga enganar e o alvo e realizar o objetivo da missão.
Comunicações sigilosas	Consiste no emprego de formas e processos especiais para a transmissão de mensagens importantes durante o transcurso de uma operação.
Leitura da fala	Técnica na qual um agente do órgão de inteligência à distância consegue identificar o que é tratado em uma conversação, por meio da observação dos movimentos labiais. Técnica que demanda muito treinamento e experiência.
Análise da veracidade	Técnica operacional de inteligência que se utiliza de recursos tecnológicos para verificar se uma pessoa está falando a verdade.
Emprego de meios eletrônicos	Técnica de inteligência que procura capacitar os agentes de inteligência a usarem adequadamente os recursos de captação, gravação, reprodução de sons, imagens, sinais e dados.
Fotointerpretação	Visa identificar o significado das imagens obtidas.

Fonte: Adaptação, feita pelo autor, de Brasil (2007, p. 16)

Observa-se que para a realização das ações de busca, os profissionais que labutam no exercício da atividade de inteligência, ou mesmo na investigação criminal e disciplinar, devem possuir habilidades necessárias para o desenvolvimento dos trabalhos. Com isso, torna-se necessário o conhecimento das habilidades contidas nas técnicas operacionais.

Lima (2010, p. 42) relata esta conjunção entre a “ação” e a “habilidade” presente nas ações de inteligência, pronunciando que “o emprego das ações de buscas e das técnicas operacionais é conjugado, sendo que aquelas se referem aos procedimentos a serem implementados e estas dizem respeito ao modo de atuação para viabilizar a execução das referidas ações”.

Apesar da DNISP (BRASIL, 2007, p.15-16) e Lima (2010, p. 41-42) apresentarem um rol de ações de busca e técnicas operacionais de inteligência, a SOPI não possui condições de utilizá-las na sua totalidade, visto que algumas ações de busca necessitam de uma maior especialização por parte dos setores de inteligência e de investigação, bem como as habilidades operacionais exigem do operador uma capacidade, treinamento e especialidade acima da média.

Analisando tal situação, as ações de busca possíveis e frequentemente utilizadas e aplicadas pela SOPI, segundo Moreira (2010, p. 154) são: “reconhecimento, vigilância, recrutamento operacional, entrevista e interceptação de sinais e de dados”. Ainda segundo o autor, “outras ações de busca não são frequentemente utilizadas, como a infiltração, desinformação, provocação e entrada, devido à legalidade destas ações, bem como à peculiaridade dos trabalhos por esta seção especializada”.

No que tange às técnicas operacionais, Moreira (2010, p. 157) também afirma:

[...] as técnicas operacionais são: processos de identificação de pessoas; observação, memorização e descrição (OMD); estória-cobertura (EC); disfarce; comunicações sigilosas; leitura de fala; análise de veracidade; emprego de meios eletrônicos; fotointerpretação. Infere-se que quase a totalidade destas técnicas são utilizadas pelos agentes da Seção de Operações e Investigação durante os trabalhos de campo na produção de serviços para assessoramento do Corregedor da PMMG, algumas mais constantes, outras não.

Explicada as ações de busca e técnicas operacionais, previstas para serem executadas na atividade de inteligência, observa-se, no âmbito da CPM, que também é possível, conforme Moreira (2010, p. 160), a aplicação destas ações e técnicas de inteligência na atividade rotineira dos trabalhos de investigação criminal e disciplinar executada pela SOPI.

Ora, devido o sigilo para a realização dos trabalhos supracitados, os profissionais de inteligência e de investigação, durante a execução das ações de inteligência constantemente utilizam o próprio erário para produzirem trabalhos de qualidade. Exemplificando tal situação, sem comprometer o sigilo dos trabalhos da SOPI, muitas das vezes foram efetuados gastos com almoço durante a realização de um reconhecimento operacional; compra de cartão

telefônico e/ou recarga de celular, visto que não havia telefone funcional para todos da equipe, durante a realização de vigilância, seja ela fixa, móvel ou técnica; durante vigilância, com uso de disfarce, houve necessidade imediata de compra de vestuário novo, haja vista que se não tomasse tal providência, corria-se o risco do “agente” ser descoberto pelo “alvo”; dentre várias situações que, de forma contínua, o gasto foi necessário para a elucidação dos fatos durante uma investigação, em prol da busca da verdade para a tomada de decisão do Coronel Corregedor.

Estes gastos, além de não haver previsão por parte da PMMG, pois tal erário sai do próprio policial militar, causa desconforto por parte daqueles que necessitam gastar para trabalhar. Isto pode provocar algumas situações adversas por parte dos policiais militares que trabalham na SOPI, tal como: falta de motivação para realizar alguns tipos de ações de busca e/ou técnicas operacionais; falha na execução dos trabalhos, pois, sabendo que o gasto será necessário, não fazem o serviço, bem como vários outros fatores que, pelo sigilo, não será tratado no corpo deste trabalho.

Neste caso, verifica-se que se a SOPI possuísse um quantitativo erário próprio, ou seja, uma despesa de caráter sigiloso, teria melhores condições de obtenção de prova para a realização das atividades rotineiras desta seção. Além disto, exemplificando tal situação, várias instituições públicas no âmbito Federal, utilizam-se de algum tipo de erário de caráter sigiloso para utilização na sua atividade fim, principalmente no que tange à investigação.

Citar-se-á um exemplo de utilização de despesa de caráter, discorrendo sobre as ações da Operação *Hurricane*, realizada pelo Departamento de Inteligência da Polícia Federal. Para entendimento de como foi importante a referida operação, segue abaixo, na íntegra, a reportagem:

BRASÍLIA. Os relatórios das operações Navalha e Hurricane, que expuseram relações nada republicanas entre políticos, empreiteiros, magistrados e bingos, demonstram também que a máquina de combate da Polícia Federal está azeitada. Os documentos, verdadeiros catálogos multimídias anticorrupção, mostram que os policiais estão recorrendo a sofisticados métodos de investigação que vão do uso do Guardiã, um programa de computador que facilita a seleção e o agrupamento de escutas telefônicas, à chamada "exploração de local", a mais nova arma secreta da Diretoria de Inteligência Policial (DIP). Rascunho na mesa de advogado foi fotografado. A "exploração de local" foi decisiva para o desfecho da Operação *Hurricane* (furacão, em inglês), que resultou no afastamento do ministro Paulo Medina, do Superior Tribunal de Justiça, levou à cadeia três magistrados e tirou de circulação a cúpula do jogo do bicho do Rio. Em novembro passado, num dos momentos mais delicados da investigação, policiais entraram no escritório do advogado Virgílio Medina, em Brasília, e fotografaram uma folha de papel em que o irmão do ministro Paulo Medina rascunhou os valores da propina de R\$1 milhão que seria paga em troca da

liberação de caça-níqueis no Rio. Policiais encarregados da escuta do advogado perceberam que ele fazia anotações num papel, enquanto conversava em código por telefone com Jaime Garcia Dias, um dos representantes de donos de bingos na negociata. Momentos depois, os policiais pediram e o ministro Cezar Peluso, do Supremo Tribunal Federal (STF) autorizou a "exploração de local". Na calada da noite, policiais entraram no escritório, fotografaram o rascunho e saíram sem deixar marcas. O resultado foi impactante. No relatório final, a conversa em código associada à foto do rascunho não deixa dúvida sobre os valores da propina, algo entre R\$800 mil e R\$1,5 milhão. Segundo relato dos policiais envolvidos na missão, manobra típica dos filmes de espionagem de Hollywood, nos papéis fotografados "se acham apostos os valores R\$1.500.000,00, R\$1.000.000,00, R\$800.000,00, com menções a porcentagens (20% e 8%); e, no verso, os números 9.000 e 1.000, e 10 empresas". Ali estava, para a polícia, o vai-e-vem da negociação da propina que, conforme a investigação, teria sido paga ao ministro Paulo Medina. Os policiais não revelam os meios que utilizaram para entrar no escritório de Medina sem deixar rastro. **Mas sabe-se que a DIP dispõe de uma verba secreta, que permite desde o aluguel de imóveis em locais estratégicos até a compra de qualquer equipamento que facilite a movimentação dos policiais em missões perigosas.** Os métodos são definidos de acordo com cada local. Tanto faz se é um prédio público ou privado - conta um dos investigadores. (CARVALHO, 2007) (destaque nosso)

Diante das assertivas supracitadas, não há dúvidas quanto à importância da utilização da despesa de caráter sigiloso nas ações e operações, tanto da atividade de inteligência de segurança pública quanto da investigação criminal e disciplinar, de crimes militares e de transgressões disciplinares, esta última realizada pela SOPI/CPM.

Apresentados os elementos para compreensão da Corregedoria de Polícia Militar de Minas Gerais, com foco nas atividades desenvolvidas pela SOPI, abordar-se-á na seção 4 as nuances relacionada à "verba de caráter sigiloso", mormente a legislação em torno do assunto até então existente.

#### 4 A DESPESA DE CARÁTER SIGILOSO

É notório, cada vez mais, que a sociedade tem clamado por um Estado capaz de atender, eficientemente e com critérios de justiça e equidade, as demandas sociais nas mais diversas áreas, como saúde, educação, infraestrutura, transporte, segurança pública e outros. Esta consciência coletiva tem sido impulsionada pelas novas tecnologias que permitem uma rápida propagação das informações em nível local, nacional e mundial. Já não é mais possível ao cidadão comum e ao agente público ter a certeza de que seus atos estão anônimos em meio à população, pois, em qualquer lugar que se vá, existe a possibilidade de ser vigiado através de meios eletrônicos diversos, como circuito fechado de televisão (CFTV), filmadoras, câmeras fotográficas, aparelhos celulares e, principalmente, pelo cidadão consciente de seus direitos e deveres. Este contexto tem levado a uma crescente onda de denúncias (públicas e anônimas) contra agentes públicos de todas as esferas do poder que, no exercício da atividade profissional, cometem desvios inaceitáveis diante do estado democrático de direito, hora vigente no Brasil.

Esta característica social que se tem desenvolvido nos últimos tempos exige das instituições públicas medidas capazes de garantir a prossecução do bem-comum e a eficiente prestação de serviço à sociedade. A PMMG, como instituição integrante da administração direta do Estado de Minas Gerais, tem sua Corregedoria como instrumento de *accountability* horizontal que visa o controle interno dos integrantes da corporação de modo a garantir uma resposta transparente à sociedade no que tange às denúncias e consequentes apurações dos desvios de conduta praticados por policiais militares.

Neste contexto, iniciamos o estudo da despesa de caráter sigiloso como modalidade de despesa pública capaz de propiciar maior eficiência às atividades de investigação dos desvios de conduta praticados por milicianos mineiros.

Preliminarmente, cabe esclarecer que a “despesa de caráter sigiloso” também é comumente conhecida como “verba secreta”. Esta modalidade de despesa não é algo novo na Administração Pública brasileira. Diversas instituições públicas já utilizaram e se utilizam deste mecanismo para execução de despesas públicas. Dentre elas podemos citar a Agência Brasileira de Inteligência (ABIN), a Receita Federal, o Ministério da Defesa - incluídos Exército, Marinha e Aeronáutica -, a Polícia Federal, o Gabinete da Presidência da República, o Ministério das Relações Exteriores e as Polícias Militares estaduais.

A Doutrina Nacional de Inteligência de Segurança Pública, de forma sucinta, conceitua “verba secreta” como recursos financeiros, regulados em legislação específica, necessários ao desenvolvimento de ações de caráter sigiloso sob responsabilidade das Agências de Inteligência. (BRASIL, 2007)

Houaiss (2009) conceitua secreto como: “1 - que se conserva oculto, ignorado, escondido; 2 - não aparente, colocado de maneira que não seja visto; 3 - que se oculta, que se dissimula, íntimo, particular; 4 - que se limita a um conhecimento reservado em virtude do mistério que o envolve”.

Sob este diapasão, historicamente, o termo secreto sempre foi associado à inteligência militar quando da adoção de medidas para salvaguarda de informações diversas, avaliadas como de interesse da segurança nacional. A história recente do Brasil, marcada pelo regime ditatorial militar no período da década de 60 a 80, deixou resquícios na memória da população civil que vinculou de forma negativa as terminologias militares à repressão imposta pelo governo militar. Portanto, para parte da população, principalmente aquela que foi mais afetada pela repressão militar, “secreto” tornou-se sinônimo de algo oculto e dissimulado, com falta de transparência, e, até mesmo, que acoberta ações ilegais.

Neste sentido, Mello (*apud* SILVA, 2011, p. 81), mesmo não se referindo especificamente às ações militares, manifestou:

Não creio, absolutamente, que algo possa ser tão secreto num Estado de Direito, muito menos que possa ser Secreto para o Judiciário ou para o Tribunal de Contas. Porque se houvesse o "Secreto" e se fosse legítimo ou constitucional, evidentemente, podíamos fechar para balanço o Estado Brasileiro, esquecer a ideia de Controle, porque o que é Secreto por definição é insusceptível de Controle.

Já o Decreto nº 93 872, de 23 de dezembro de 1986, que dispõe sobre a unificação dos recursos de caixa do Tesouro Nacional, inovou ao utilizar o termo “despesa de caráter sigiloso”, como se pode observar:

Art 45: Excepcionalmente, a critério do ordenador de despesa e sob sua inteira responsabilidade, poderá ser concedido suprimento de fundos a servidor, sempre precedido do empenho na dotação própria às despesas a realizar, e que não possam subordinar-se ao processo normal de aplicação, nos seguintes casos:

- I- para atender despesas eventuais, inclusive em viagens e com serviços especiais, que exijam pronto pagamento;
- II- quando a **despesa** deva ser feita **em caráter sigiloso**, conforme se classificar em regulamento;
- III- para atender despesas de pequeno vulto, assim entendidas aquelas cujo valor, em cada caso, não ultrapassar limite estabelecido em Portaria do Ministro da Fazenda. (BRASIL, 1986, p. 9) (destaque nosso).

Destarte, alinhado com a pesquisa desenvolvida por Lima (2010), para fins deste estudo adotaremos a terminologia “despesa de caráter sigiloso”, em substituição ao termo “verba secreta”, para nos referirmos à modalidade de despesa pública destinada a suprir gastos de agentes públicos no exercício de atividade de inteligência ou investigação, a qual, por sua natureza sigilosa, não possa ser revelada ao público externo, visando garantir a segurança das informações, dos agentes e do próprio órgão público, mas que deve ser aplicada observando-se os princípios reitores da Administração Pública.

#### **4.1 A execução da despesa de caráter sigiloso por meio do suprimento de fundos**

Como pôde ser observado no artigo 45 do Decreto nº 93 872/86, excepcionalmente, poderá ser concedido suprimento de fundos a servidor quando a despesa deva ser feita em caráter sigiloso. Este dispositivo integra o arcabouço normativo que dá supedâneo para execução da despesa em questão, todavia, antes de aprofundarmos o estudo sobre o suprimento de fundos, há necessidade de esclarecimento de algumas nuances sobre despesa pública.

A despesa pública é “aquela executada por entidade pública e que depende de autorização legislativa para sua realização, por meio da Lei Orçamentária Anual ou de Créditos Adicionais, pertencendo ao exercício financeiro da emissão do respectivo empenho”. (BRASIL, 2008, p.18)

Para tanto, divide-se em três etapas: planejamento; execução; e controle e avaliação.

A etapa “planejamento” engloba as seguintes ações: fixação da despesa; descentralização/movimentação de créditos; programação orçamentária e financeira; e processo de licitação. Por meio do Plano Plurianual de Ação Governamental (PPAG), da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e da Lei Orçamentária Anual (LOA), são fixadas as despesas públicas, levando-se em conta, durante o processo, os recursos disponíveis e as diretrizes e prioridades traçadas pelo governo. As descentralizações de crédito ocorrem quando parte do orçamento é movimentado para as diversas unidades administrativas que são responsáveis pela execução da despesa orçamentária. A programação orçamentária e financeira compreende a harmonização do fluxo dos pagamentos com o fluxo dos recebimentos, objetivando o alinhamento da despesa fixada às novas projeções de resultados e

da arrecadação. O processo de licitação consiste em um “conjunto de procedimentos administrativos que objetivam adquirir materiais, contratar obras e serviços, alienar ou ceder bens a terceiros, bem como fazer concessões de serviços públicos com as melhores condições para o Estado”. (BRASIL, 2008, p. 60)

A “execução” – segunda etapa – diz respeito aos três estágios da despesa pública, que são regulados pela Lei nº 4 320, de 17 de março de 1964, a qual estatui normas gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Os estágios são: empenho, liquidação e pagamento. (BRASIL, 1964)

O “empenho” está previsto no artigo 58 da referida lei e consiste no “ato emanado de autoridade competente que cria para o Estado obrigação de pagamento pendente ou não de implemento de condição”, sendo formalizado por meio da emissão de uma “Nota de Empenho”, na qual devem constar os dados do credor, o objeto e valor da despesa, bem como outras informações necessárias para o controle da execução orçamentária. Cabe ressaltar que o empenho é condição obrigatória para execução da despesa, conforme previsto no artigo 60 do mesmo dispositivo legal, ou seja, “é vedada a realização de despesa sem prévio empenho”. (BRASIL, 1964, p. 15-16)

A “liquidação”, conforme delineia o artigo 63 da Lei nº 4 320/64, “consiste na verificação do direito adquirido pelo credor tendo por base os títulos e documentos comprobatórios do respectivo crédito” e tem por propósito verificar a origem e o objeto do que se deve pagar; a importância exata a pagar; e a quem se deve pagar a importância para extinguir a obrigação. (BRASIL, 1964, p. 16)

O artigo 64 da Lei nº 4 320/64 dispõe que o “pagamento” se processa mediante o despacho lavrado por autoridade competente, determinando que a despesa seja paga, consistindo, assim, na entrega de numerário ao credor por meio de cheque nominativo, ordens de pagamentos ou crédito em conta bancária. (BRASIL, 1964, p. 17)

Por fim, a terceira etapa – controle e avaliação – consiste na fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial procedida pelos órgãos de controle e pela sociedade, visando à avaliação da ação governamental, da gestão dos administradores públicos e da aplicação de recursos públicos. (BRASIL, 2008, p. 62)

No que tange à licitação, cabe esclarecer que esta é regida pela Lei nº 8 666, de 21 de junho de 1993, a qual regulamenta o artigo 37, inciso XXI, da Constituição Federal, e institui normas para licitações e contratos da Administração Pública.

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

[...]

**XXI - ressalvados os casos especificados na legislação**, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações. (BRASIL, 1988, p. 25-26) (destaque nosso).

Neste sentido, Pereira Júnior (2007, p. 2-11) afirma:

A licitação é instituto que democratiza a administração dos bens, obras e serviços públicos porquanto:

- a) torna o fornecimento e a alienação desses bens, a realização dessas obras e a prestação desses serviços acessíveis a todos, mediante procedimento seletivo disciplinado por normas que asseguram igualdade de participação;
- b) sujeita a Administração Pública, na condução desse certame seletivo, a controles institucionais permanentes, tanto pelos cidadãos (ação popular), quanto pelo Poder Judiciário (mandados de segurança, medidas cautelares e ações ordinárias) e pelo Poder Legislativo (por intermédio dos Tribunais e Conselheiros de Contas), o que enseja transparência.

[...]

**Ressalvadas as hipóteses previstas na lei**, nenhum órgão ou entidade da Administração Pública brasileira pode, hoje, contratar compra, obra, serviço, alienação ou locação sem prévia licitação, sob pena de violar os princípios fundamentais da igualdade, da legalidade, da impessoalidade, da moralidade e da publicidade. (destaque nosso)

As ressalvas a que se referem tanto à Constituição Federal, quanto Pereira Junior (2007), são as previstas nos artigos 24 e 25 da Lei nº 8 666/93, que tratam, respectivamente, da dispensa e da inexigibilidade da licitação pública e, ainda, a modalidade de despesa executada por meio de suprimento/adiantamento de fundos, previsto na Lei nº 4 320/64 e no Decreto nº 93 872/86.

O artigo 65 da Lei nº 4 320/64 dispõe que “o pagamento da despesa será efetuado por tesouraria ou pagadoria regularmente instituída por estabelecimentos bancários credenciados e, em casos excepcionais, por meio de **adiantamento**”. (BRASIL, 1964, p. 17) (destaque nosso)

Com o mesmo objetivo, o Decreto Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967 - que dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências - também determina:

Art. 74. Na realização da receita e da despesa pública será utilizada a via bancária, de acordo com as normas estabelecidas em regulamento.

[...]

§ 3º Em casos excepcionais, quando houver despesa não atendível pela via bancária, as autoridades ordenadoras poderão autorizar **suprimentos de fundos**, de preferência a agentes afiançados, fazendo-se os lançamentos contábeis necessários e fixando-se prazo para comprovação dos gastos. (BRASIL, 1967b, p. 27) (destaque nosso)

Piscitelli *et al* (1995, p. 157) define suprimento/adiantamento de fundos como uma “modalidade de realização de despesa através de adiantamento concedido a servidor, para prestação de contas posterior, quando não for realizável o pagamento, utilizando-se os serviços da rede bancária”.

Art. 68. O regime de adiantamento é aplicável aos casos de despesas expressamente definidos em lei e consiste na entrega de numerário a servidor, **sempre precedida de empenho na dotação própria**, para o fim de realizar despesas, que não possam subordinar-se ao processo normal de aplicação. (BRASIL, 1964, p. 17) (destaque nosso)

Com este enfoque, cabe destacar a importância do suprimento de fundos no caso de despesas que, por sua natureza e urgência, não possam se submeter ao processamento normal. Santos (2008, p. 15 *apud* LIMA, 2010, p. 117) ilustra a situação em questão conforme exemplo:

Imagine que um recenseador do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE – precise atravessar um rio para realizar o censo dos moradores de determinada ilha, em uma região de difícil acesso no país. Para isso, o recenseador precisa pagar a um barqueiro da região o deslocamento de uma margem a outra do rio. Considere ainda a seguinte conversa entre os dois:

– Recenseador: Bom dia! Sou do IBGE e preciso realizar um trabalho na ilha que fica do outro lado do rio. Quanto custa a travessia no barco e quais os meios de pagamento aceitos?

– Barqueiro: Bom dia patrão! A travessia custa dez reais e só aceito dinheiro.

– Recenseador: Preciso lhe dizer que é o governo que pagará esta despesa e existem algumas regras que devem ser seguidas quando o governo executa uma despesa pública.

– Barqueiro: é!? Como é isso?

– Recenseador: Primeiro, é necessário emitir um documento chamado Empenho. Para tanto, vou rapidinho lá no prédio onde trabalho, mas vou precisar do número do seu CPF ou do CNPJ da sua empresa, pois o sistema exige. O empenho é o documento do governo que garantirá a nossa relação contratual. Depois de emití-lo, trago-o aqui, lhe entrego e então o senhor me leva até a ilha. Após a execução do meu trabalho, o senhor me traz de volta e me dá um recibo, que será entregue ao colega do financeiro, para que este realize a liquidação da despesa, comprovando que a mesma foi executada. Nesse momento, o senhor já me informa o banco, a agência e conta em que deseja receber o dinheiro, pois eles irão emitir uma ordem bancária no sistema do governo, que creditará em sua conta o valor acertado.

– Barqueiro: Doutor, não leva a mal, mas acho que não vou querer isso não. Faz assim, vem com o dinheiro que te levo rapidinho pro outro lado e você

faz o seu serviço e depois te trago de volta, mas agora tenho que ir embora pra mais uma viagem. Um abraço e fica com Deus!

O suprimento de fundos, como qualquer despesa pública, necessita da formalização prévia do empenho, em consonância com o que dispõe o artigo 60 da Lei nº 4320/64, ou seja, não existe despesa sem prévio empenho. Contudo, mesmo havendo a necessidade do prévio empenho, o numerário será entregue ao agente público antes da execução da despesa, que, conforme a exigência do serviço, empregará o recurso de forma coerente com os princípios reitores da administração pública. Portanto, em algumas situações práticas, não é possível submeter a despesa pública à regra geral de processamento, sendo o suprimento de fundos a variável que permite a execução do serviço de forma eficiente, sem se prender a processos burocráticos.

Como já explicitado anteriormente, o artigo 45 do Decreto nº 93.872/86 estabelece que, excepcionalmente, poderá ser concedido suprimento de fundos a servidor, sempre precedido do empenho, quando a despesa deva ser feita em caráter sigiloso. A mesma lei ainda dispõe:

Art. 47. A concessão e aplicação de suprimento de fundos, ou adiantamentos, para atender a peculiaridades dos órgãos essenciais da Presidência da República, da Vice-Presidência da República, do Ministério da Fazenda, do Ministério da Saúde, do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, do Departamento de Polícia Federal do Ministério da Justiça, do Ministério das Relações Exteriores, bem assim de **militares e de inteligência**, obedecerão ao Regime Especial de Execução estabelecido em instruções aprovadas pelos respectivos Ministros de Estado, vedada a delegação de competência. (BRASIL, 1986, p. 9) (destaque nosso)

Emerge nestes dispositivos legais a possibilidade de utilização do suprimento de fundos para custear despesa pública executada em função de atividade de investigação de polícia judiciária militar e inteligência policial, que, pela própria natureza, carecem de ser tratados com a devida reserva e sigilo.

Entretanto, a utilização do suprimento de fundos é cercada por uma gama de critérios normativos que impõem deveres e obrigações à Administração Pública e seus agentes com vistas a tornar o processo transparente, seguro, legal e controlável, mesmo sendo sigiloso, a saber:

a) § 3º, artigo 45, Decreto nº 93 872/86 - Não será concedido suprimento de fundo: à responsável por dois suprimentos; a servidor que tenha a seu cargo e guarda ou a utilização do material a adquirir, salvo quando não houver na repartição outro servidor; à responsável por suprimento de fundos que, esgotado o prazo, não tenha prestado contas de sua aplicação; e a servidor declarado em alcance; (BRASIL, 1986, p. 9)

b) artigo 81, § único, Decreto Lei nº 200/67 - O funcionário que receber suprimento de fundos é obrigado a prestar contas de sua aplicação procedendo-se, automaticamente, a tomada de contas se não o fizer no prazo assinalado; (BRASIL, 1967b, p.29)

c) § 2º, artigo 45, Decreto nº 93 872/86 - O servidor que receber suprimento de fundos é obrigado a prestar contas de sua aplicação, procedendo-se, automaticamente, à tomada de contas se não o fizer no prazo assinalado pelo ordenador da despesa<sup>10</sup>, sem prejuízo das providências administrativas para a apuração das responsabilidades e imposição, das penalidades cabíveis; (BRASIL, 1986, p. 9)

d) § 3º, artigo 80, Decreto Lei nº 200/67 – As despesas feitas por meio de suprimentos, desde que não impugnadas pelo ordenador, serão escrituradas e incluídas na sua tomada de contas, na forma prescrita; quando impugnadas, deverá o ordenador determinar imediatas providências administrativas para a apuração das responsabilidades e imposição das penalidades cabíveis, sem prejuízo do julgamento da regularidade das contas pelo Tribunal de Contas; (BRASIL, 1967b, p. 29)

e) artigo 81, *caput*, Decreto Lei nº 200/67 - Todo ordenador de despesa ficará sujeito à tomada de contas realizada pelo órgão de contabilidade e verificada pelo órgão de auditoria interna, antes de ser encaminhada ao Tribunal de Contas. (BRASIL, 1967b, p. 29)

No que se referem aos valores limites para concessão do suprimento de fundos, o parágrafo 4º, art. 45, do Decreto n.º 93 872/86, dispõe que a competência para fixá-los cabe ao Ministro de Estado da Fazenda, que deverá manifestar-se através de portaria ministerial. Para tanto, em 19 de abril de 2002, foi editada a Portaria nº 95 do Ministério da Fazenda, que em seu artigo 1º estabelece:

Art. 1 A concessão de Suprimento de Fundos, que somente ocorrerá para realização de despesas de caráter excepcional, conforme disciplinado pelos arts. 45 e 47 do Decreto no 93.872/86, fica limitada a:

I - 5% (cinco por cento) do valor estabelecido na alínea "a" do inciso "I" do art. 23, da Lei no 8.666/93, para execução de obras e serviços de engenharia;  
II - 5% (cinco por cento) do valor estabelecido na alínea "a" do inciso "II" do art. 23, da Lei acima citada, para outros serviços e compras em geral.  
(BRASIL, 2002b, p.1)

Destaca-se que o art. 23 da Lei 8666/93 dispõe:

Art. 23 - As modalidades de licitação a que se referem os incs. I a III do artigo anterior serão determinadas em função dos seguintes limites, tendo em vista o valor estimado da contratação:

<sup>10</sup> Conforme o §1º do artigo 80 do Decreto Lei nº 200/67 o ordenador de despesas é toda e qualquer autoridade de cujos atos resultarem emissão de empenho, autorização de pagamento, suprimento ou dispêndio de recursos [...] ou pela qual esta responda (BRASIL, 1967, p. 29).

I – para obras e serviços de engenharia:

a) convite: até R\$ 150.000,00 (cento e cinquenta mil reais);

[...]

II – para compras e serviços não referidos no inciso anterior:

a) convite: até R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais). (BRASIL, 1993, 13)

Verifica-se, portanto, que os valores para concessão do suprimento de fundos ficam assim definidos:

a) para execução de obras e serviços de engenharia ficam limitados a 5% de R\$ 150.000,00, ou seja, R\$ 7.500,00;

b) para outros serviços e compras em geral ficam limitados a 5% de R\$ 80.000,00, ou seja, R\$ 4.000,00.

A possibilidade de atualização dos limites citados está prevista no art. 3º da aludida portaria e no art. 120 da Lei nº 8 666/93, que faculta, ao Poder Executivo, a revisão anual dos valores “observando como limite superior a variação geral dos preços de mercado, no período”. (BRASIL, 1993, p. 44)

No que tange ao sigilo da despesa em estudo, cabe citar o inciso XXXIII do artigo 5º da Constituição Federal de 1988, que estabelece:

XXXIII - todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, **ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado.** (BRASIL, 1988, p. 4) (destaque nosso)

Neste sentido, destaca-se o Decreto nº 4 553, de 27 de dezembro de 2002, que dispõe sobre a salvaguarda de dados, informações, documentos e materiais sigilosos de interesse da segurança da sociedade e do Estado, no âmbito da Administração Pública Federal, do qual se extraem os seguintes dispositivos:

Art. 2º **São considerados** originariamente **sigilosos**, e serão como tal classificados, **dados ou informações cujo conhecimento irrestrito ou divulgação possa acarretar qualquer risco à segurança da sociedade e do Estado**, bem como aqueles necessários ao resguardo da inviolabilidade da intimidade da vida privada, da honra e da imagem das pessoas.

Parágrafo único. O **acesso a dados** ou informações **sigilosos é restrito e condicionado à necessidade de conhecer.**

Art. 4º Para os efeitos deste Decreto, são estabelecidos os seguintes conceitos e definições:

[...]

XVI - **sigilo**: segredo; de **conhecimento restrito a pessoas credenciadas**; proteção contra revelação não-autorizada; e

[...]

Art. 37. O **acesso a dados** ou informações **sigilosos** em órgãos e entidades públicos e instituições de caráter público **é admitido**:

- I - ao agente público, no exercício de cargo, função, emprego ou atividade pública, que tenham necessidade de conhecê-los; e  
 II - ao cidadão, naquilo que diga respeito à sua pessoa, ao seu interesse particular ou do interesse coletivo ou geral, mediante requerimento ao órgão ou entidade competente. (BRASIL, 2002, p. 1, 7)

Em que pese a necessidade do sigilo em questão, não há que se imaginar que esta despesa não será submetida aos critérios de controle e avaliação da despesa pública. Como verificado no Decreto nº 4 553/02, o sigilo não torna um dado ou informação inacessível, mas visa apenas estabelecer restrições de acesso àqueles que não têm necessidade de conhecer, sempre tendo em vista a segurança da sociedade e do Estado.

Destarte, o parágrafo 4º do artigo 33 do Decreto nº 93 872/86 determina que “será dispensada a publicação (dos contratos, convênios, acordos ou ajustes) quando se tratar de despesa que deva ser feita em caráter sigiloso”. (BRASIL, 1986, p. 6)

Este dispositivo ainda é reforçado pelo artigo 44 do Decreto Lei nº 199, de 25 de fevereiro de 1967 - dispõe sobre a Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União e dá outras providências - o qual determina que “os atos concernentes a despesas de caráter reservado e confidencial não serão publicados, devendo nesse caráter ser examinados pelo Tribunal de Contas, em sessão secreta”. (BRASIL, 1967a, p. 9)

Por fim vale citar o artigo 75 do Decreto Lei nº 200/67 que dispõe:

Art. 75º Os órgãos da Administração [...] prestarão ao Tribunal de Contas, ou suas delegações, os informes relativos à administração dos créditos orçamentários e **facilitarão a realização das inspeções de controle externo dos órgãos de administração financeira, contabilidade e auditorias.** (BRASIL, 1967b, p. 28) (destaque nosso).

Portanto, a execução da despesa de caráter sigiloso está sujeita ao controle e avaliação do Tribunal de Contas, visando garantir a transparência e a legalidade no uso do recurso público. Com este pensamento vale, mais uma vez, citar as palavras do professor Celso Antônio Bandeira de Mello (*apud* SILVA, 2011, p. 81), que sobre o tema manifestou:

Se o Tribunal de Contas é um Órgão de controle constitucionalmente estabelecido, para ele não pode haver nada de Secreto. O Segredo, evidentemente, é para a defesa de um interesse coletivo, o acesso a este Segredo pode ser limitado; o que não se pode é tornar algo tão Secreto que nem os Órgãos de controle ou nem pessoal algum dos Órgãos de controle tenham acesso a ele. Pode-se circunscrever o campo, o número de pessoas que têm acesso a certas informações. Porém, aquele que tem por missão controlar, este, evidentemente, tem que ter pleno acesso às informações.

## 4.2 O regime de adiantamento em Minas Gerais

Em Minas Gerais, o “suprimento de fundos” foi denominado “regime de adiantamento”, sendo a matéria disciplinada pelo Decreto nº 37 924, de 16 de maio de 1996, o qual dispõe sobre a execução orçamentária e financeira, estabelece normas gerais de gestão das atividades patrimonial e contábil de órgãos e entidades integrantes do Poder Executivo e dá outras providências. Este decreto estadual foi editado com fulcro na Lei Federal n. 4 320/64, visando estabelecer regras aos órgãos e entidades da Administração Pública Estadual.

O artigo 24 do decreto em questão, semelhante à lei federal, define que o regime de adiantamento consiste na liberação de numerário para servidor previamente credenciado pelo Ordenador de Despesa, sempre precedido de empenho estimativo na dotação própria, para a realização de despesas que não possam submeter-se ao processo normal de pagamento.

Para tanto, os valores limites para execução da despesa são estipulados conforme o artigo 25 da aludida norma estadual:

Art. 25 - Somente será permitido o regime de adiantamento para as despesas abaixo mencionadas, observados os seguintes limites para cada adiantamento:

I - combustíveis e lubrificantes para veículo em viagem: até R\$ 150,00;

II - reparos de veículos em viagem: até R\$ 150,00;

III - transporte urbano em viagem: até R\$ 150,00;

IV - despesas miúdas: até R\$ 200,00;

**V - diligências policiais e insumos para atividade de inteligência de caráter reservado:** até os limites fixados pelo Ordenador de Despesa;

VI - eventuais de gabinete: até os limites previstos no artigo 30. (MINAS GERAIS, 1996, p. 7) (destaque nosso)

Verifica-se, assim, que a diligência policial é contemplada na norma estadual para fins de execução de despesa através do regime de adiantamento. Desta feita, a investigação de polícia judiciária militar se enquadra no critério exposto, uma vez que tal atividade configura-se em diligência policial.

Entretanto, observa-se uma lacuna na norma uma vez que o inciso V do artigo 25 não especifica o valor monetário para aplicação do regime de adiantamento em caso de diligências policiais, estabelecendo apenas que o limite será fixado pelo Ordenador de Despesas. O mesmo artigo não é omissivo ao especificar os valores dos incisos I, II, III, IV e VI.

Neste sentido, vale destacar o artigo 48 do Decreto nº 37 924/96, o qual estabelece que o “controle contábil dos atos e fatos relativos à execução orçamentária, financeira e

patrimonial, bem como a respectiva supervisão técnica e **orientação normativa, será exercido diretamente pela Superintendência Central de Contadoria Geral**". (MINAS GERAIS, 1996, p. 12) (destaque nosso)

Destarte, a Superintendência Central de Contadoria Geral (SCCG), subordinada à Secretaria de Estado da Fazenda em Minas Gerais, com base no artigo 48 do Decreto nº 37 924/96, editou a Portaria SCCG nº 297, de 13 de junho de 1996, buscando estabelecer procedimentos a serem observados pelos órgãos e entidades do poder executivo, acerca da aplicação do regime especial de adiantamento. A aludida portaria, em seu artigo 1º, reforçou os critérios e limites para concessão de adiantamentos para as despesas previstas apenas nos incisos I - combustíveis e lubrificantes em viagem, II - reparos de veículos em viagem, III - transporte urbano em viagem e IV - despesas miúdas, do artigo 25. Nota-se mais uma vez que a portaria também foi omissa no que se refere ao inciso V – diligências policiais.

Nesta direção, em consonância com o pensamento de Lima (2010, p. 135) e com fulcro no artigo 48 do Decreto nº 37 924/96, verifica-se que a SCCG está investida de competência para definir critérios acerca da aplicação de regime de adiantamento atinente ao inciso “V – diligências policiais” do artigo 25 do mesmo diploma legal, principalmente no que tange ao limite a ser fixado para execução da despesa.

### **4.3 A despesa de caráter sigiloso na PMMG**

No âmbito da PMMG, a execução da despesa de caráter sigiloso, ou simplesmente, “verba secreta”, como era designada, reporta aos idos da década de 1970, período em que foi editada a Resolução nº 546, de 29 de junho de 1978. À época, a despesa em questão se restringia às atividades desenvolvidas pelo então Sistema de Informações, atual, Sistema de Inteligência da Polícia Militar (SIPOM).

A Resolução nº 546/78 disciplinava a execução da despesa de caráter sigiloso pelo SIPOM/PMMG, estabelecendo competências, deveres e procedimentos a serem observados pelos servidores envolvidos no processamento da despesa. Cabe destacar que, para fins de empenho, não eram citados detalhes da despesa, constando apenas “execução de serviços de informação ou contrainformação”; e que para a prestação de conta, nos casos em que não era possível obter documento fiscal, era utilizado como documento comprobatório, apenas uma

declaração do servidor que recebeu o numerário, o qual, conforme o grau de sigilo, poderia ou não citar a natureza da operação.

Segundo Lima (2010, p. 135) e Silva (2011, p.75), já na década de 1980, o Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais (TCE/MG) passou a exigir da PMMG a comprovação dos gastos com despesas de caráter sigiloso, instruídos pela Resolução nº 546/78, que possibilitava a comprovação da despesa pública apenas mediante apresentação de declaração do servidor que receberá o numerário. O TCE entendeu que a situação não era suficiente para comprovação do gasto, convertendo os processos de despesa em diligências para a juntada de relatório reservado do Comandante Geral da PMMG, homologando a regularidade de todas as despesas da Instituição. Tal medida se mostrou inviável uma vez que as despesas foram executadas por diversas unidades da Corporação distribuídas pelo Estado de Minas Gerais, inclusive em seu interior, não sendo possível ao Comandante Geral atestar todos os gastos.

Diante do contexto apresentado, foram formuladas três consultas ao TCE/MG - Consulta nº 25 256/90; Consulta nº 274/90; Consulta nº 35 929/92 - solicitando orientações e submetendo, à análise do tribunal, propostas para adequação da execução da despesa de caráter sigiloso. Estabelecido o debate acerca do assunto, o TCE/MG aprovou a proposta de nova resolução formulada pela PMMG que disciplina a prestação de contas, com juntada de documento fiscal, “tornando obrigatória a declaração, explícita e detalhada, nos casos de excepcionalidade, em que a natureza diligência sigilosa pudesse impedir a emissão de documento comprobatório, fornecendo-se elementos de convicção para o julgamento final do Tribunal”. (LIMA, 2010, p. 139-140)

Destarte, em 05 de novembro de 1991, a PMMG editou a Resolução nº 2 588, que dispõe sobre a utilização da dotação "Diligências de Caráter Secreto" na PMMG. A resolução estabelece parâmetros para execução da despesa de caráter sigiloso no âmbito do SIPOM, ressaltando-se os seguintes aspectos:

a) O adiantamento de fundos será concedido ao chefe ou funcionário designado para tal, cabendo a eles executar a despesa e prestar contas com apresentação dos documentos comprobatórios do gasto;

b) A execução da despesa obedecerá às regras estabelecidas para a modalidade suprimentos de fundos, sendo a comprovação do gasto procedida mediante apresentação de documento fiscal;

c) Nos casos que, pela natureza e sigilo, não for possível a obtenção de documento comprobatório do gasto será admitida a apresentação de declaração escrita, especificando a quantia gasta e as razões que inviabilizaram a comprovação dos dispêndios;

d) As comprovações de gasto, após julgamento do mérito da despesa, serão homologadas pelo ordenador de despesa e encaminhadas ao TCE/MG, com classificação sigilosa.

Cabe destacar que a Resolução nº 2 588, de 05 de novembro de 1991, ainda encontra-se em vigor no âmbito da PMMG, uma vez que nenhuma outra norma da Instituição ou mesmo do Estado revogou seus dispositivos.

Nesse sentido Lima (2010, p. 166) e Silva (2011, p. 74), embora a vigência do Decreto nº 37 924 e da Resolução nº 2 588, que dão supedâneo à execução da despesa de caráter sigiloso, afirmam que esta se encontra em desuso no âmbito da PMMG desde meados da década de 1990, porque, “além da escassez de recursos para essa despesa, o ordenador não sentia segurança em executá-la, tendo em vista a falta de regulamentação do citado Decreto”.

Neste contexto, a Diretoria de Finanças (DF) da PMMG editou a Instrução nº 18, de 22 de agosto de 2007, que dispõe sobre procedimentos de controle na área orçamentária, financeira, patrimonial e contábil na Polícia Militar de Minas Gerais. Dentre as diversas orientações emitidas, a instrução abordou também os casos em que se permitem o regime de adiantamento, disciplinados pelo artigo 25 do Decreto nº 37 924/96, especificamente os previstos nos incisos: “I - combustíveis e lubrificantes para veículo em viagem; II - reparos de veículos em viagem; III - transporte urbano em viagem; IV - despesas miúdas; e VI - eventuais de gabinete”. Entretanto, a citada instrução foi omissa no que tange ao inciso “V - diligências policiais e insumos para atividade de inteligência de caráter reservado”, não emitindo qualquer orientação acerca do assunto.

Observa-se, portanto, que apesar de existir embasamento jurídico/normativo para execução da despesa de caráter sigiloso no âmbito da PMMG e do Estado de Minas Gerais, existe também um silêncio, que já perdura por mais de uma década, sobre o tema em questão.

Neste sentido, Lima (2010, p. 142) e Silva (2011, p. 75) também apresentam harmonia de vozes ao considerar que há regulamentação competente em nível institucional e estadual que fornecem subsídios para o resgate da execução da despesa de caráter sigiloso no âmbito da PMMG.

#### 4.4 A despesa de caráter sigiloso na Corregedoria da PMESP

Segundo Lima (2010, p. 146), dentre as polícias militares estaduais da região sudeste, somente no Estado de São Paulo há previsão de execução de despesa de caráter sigiloso em operações da Corregedoria da Polícia Militar.

Conforme já citado na seção 3, a Corregedoria da Polícia Militar do Estado de São Paulo (PMESP), inaugurada em meados do século XX, hoje é referência como unidade correcional de polícia militar para as demais Instituições de todo o território brasileiro, em função da sedimentação de sua estrutura, funcionamento e forma de atuação. (ASSIS *et al.* 2008, p. 207 a 210)

Tal assertiva adquiri força com base no Ofício nº 06291.2.1/11-CPM, de 15 de julho de 2011, o qual relata uma visita técnica à Casa Corregedora da aludida coirmã, ocorrida no período de 23 a 27 de maio de 2011, realizada por comissão composta por milicianos mineiros, integrantes da SOPI/CPM. A visita teve por finalidade ampliar os conhecimentos a respeito das atividades correicionais em geral e conhecer a estrutura e os serviços prestados pela Corregedoria da PMESP, com ênfase nas atividades desenvolvidas pelo setor de operações e investigação. (MINAS GERAIS, 2011)

Assim, buscar-se-á verificar os aspectos legais que normatizam a execução da despesa em questão pela unidade corregedora da PMESP.

A Lei n.º 10 320, de 16 de dezembro de 1968, que dispõe sobre os sistemas de controle interno da gestão financeira e orçamentária do Estado de São Paulo, prevê no inciso XI do artigo 39, a realização de gastos públicos, por meio do regime de adiamento, decorrentes de diligências policiais. (SÃO PAULO, 1968, p. 4)

Com o objetivo de regulamentar o regime de adiantamento previsto no artigo 39 da Lei nº 10 320/68, em 28 de janeiro de 2009, foi editado o Decreto nº 53 980, que definiu o regime de adiantamento como sendo a “destinação de recursos financeiros a servidor público estadual, para a realização de despesa pública que não possa subordinar-se ao processo normal de aplicação, sempre precedido do empenho em dotação própria”. (SÃO PAULO, 2009, p.1)

Destacam-se nesse decreto, o artigo 2º que autoriza a realização de despesa pelo regime de adiantamento, em situações extraordinárias e urgentes, para suprir gastos provenientes de diligências policiais e o artigo 23º que faculta um regime diferenciado para prestação de contas nos casos de gastos com operações policiais de caráter reservado e proteção as testemunhas. Estabelece ainda nos artigos 9º e 11º que o regime de adiantamento

será concedido preferencialmente por meio de Cartão de Pagamento de Despesas<sup>11</sup>, devendo obedecer ao limite de dispensa de licitação estabelecido no inciso II, do artigo 24 da Lei nº 8.666/63, ou seja, correspondente a R\$ 8.000,00.

Nesta direção, a Secretaria da Segurança Pública do Estado de São Paulo, considerando a necessidade de aperfeiçoar o procedimento de solicitação de recursos para utilização em operações policiais de caráter reservado, editou a Resolução SSP nº 252, de 22 de outubro de 2009. Tal resolução buscou disciplinar procedimentos como:

a) Centralização dos recursos vinculados às operações policiais de caráter reservado em conta corrente única, no Gabinete da Secretaria de Segurança Pública, exceto os recursos relativos a operações realizadas pela Corregedoria da Polícia Militar e pelas seções operacionais e de inteligência da Polícia Militar do Estado de São Paulo;

b) Solicitações para a liberação de recursos serão realizadas por Diretores de Departamento que tenham sob sua responsabilidade atividades de polícia judiciária e de inteligência policial, devendo ser dirigidas ao Secretário da Segurança Pública em envelope lacrado, contendo o carimbo “reservado”;

c) Para cada operação policial de caráter reservado deverá corresponder uma única solicitação, contendo a descrição da operação e/ou diligência, ainda que de forma sucinta, e o montante de recursos estimados para sua execução;

d) A prestação de contas, dirigida ao Secretário de Segurança Pública em envelope lacrado, contendo o carimbo “reservado”, deverá ser procedida no prazo de 30 dias, contados da data de liberação dos recursos, ou no prazo apontado na solicitação para sua utilização. (SÃO PAULO, 2009)

Observa-se, portanto, na Resolução SSP nº 252/09, a ênfase dada pela Secretaria de Segurança Pública às operações policiais de caráter reservado desenvolvidas pela Corregedoria da Polícia Militar no que tange à execução da “despesa de caráter sigiloso”, conforme preceitua o artigo 1º:

Art. 1º - Todos os recursos vinculados a operações policiais de caráter reservado ficam centralizados, em uma única conta corrente, no Gabinete da Secretaria de Segurança Pública, **exceto os recursos relativos a operações realizadas** pela Corregedoria Geral de Polícia Civil, **pela Corregedoria da Polícia Militar** e pelas seções operacionais e de inteligência da Polícia Militar do Estado de São Paulo, observadas as normas constantes desta Resolução. (SÃO PAULO, 2009, p. 1) (destaque nosso)

---

<sup>11</sup> O Cartão de Pagamento de Despesas é um instrumento de pagamento emitido em nome da unidade gestora e operacionalizado por instituição financeira autorizada, utilizado exclusivamente pelo portador nele identificado, nos casos indicados em ato próprio da autoridade competente, respeitada a regulamentação vigente. (SÃO PAULO, 2009, p. 2)

Desta feita, verifica-se que a Corregedoria da Polícia Militar do Estado de São Paulo está apta a utilizar de forma regular o regime de adiantamento para fins de suprir gastos em operações policiais de caráter reservado servindo de referencial prático para a Corregedoria da Polícia Militar do Estado de Minas Gerais.

#### **4.5 A estrutura de investigação da Corregedoria da Polícia Militar do Estado de São Paulo**

A Corregedoria da Polícia Militar do Estado de São Paulo foi criada em 16 de agosto de 1950, por meio do Boletim Geral nº 182, sendo, à época, denominada Delegacia Policial Militar. Desde então passou por um constante processo de evolução que culminou com a atual estrutura normatizada através do Decreto nº 31 318/90, Decreto nº 32 337/90, e Decreto nº 44 447/99.

O Decreto nº 44 447, de 24 de novembro de 1999, que dispõe sobre a estruturação da Polícia Militar do Estado de São Paulo, define a Corregedoria da Polícia Militar (CorregPM) como “órgão responsável pelo sistema administrativo disciplinar da Corporação, a quem incumbe fiscalizar o cumprimento das diretrizes do Comandante Geral e administrar os processos nas áreas de disciplina, polícia judiciária militar, atividades funcionais e conduta dos militares do Estado”. (SÃO PAULO, 1999, p. 2)

Por meio do Decreto Nº 32 337, de 17 de setembro de 1990, bem como do Decreto nº 44 447/99, a CorregPM passou a integrar o Comando Geral da PMESP, que é o órgão de direção geral da Instituição, composto, também pelo Comandante Geral da Polícia Militar, Estado-Maior da Polícia Militar, Gabinete do Comandante Geral, e Estado-Maior Especial.

Já o Decreto nº 31 318, de 23 de março de 1990, que dispõe sobre as atribuições da Corregedoria da Polícia Militar do Estado de São Paulo, prevê:

Artigo 1º - A Corregedoria da Polícia Militar do Estado de São Paulo, destinada a assegurar a disciplina e a apuração de infrações penais no âmbito da instituição militar estadual, tem as seguintes atribuições:

I - Averiguar os crimes militares que envolvam integrantes da Polícia Militar, quando determinado pelo Comandante Geral da Corporação, ou quando levados ao seu conhecimento;

II - Assumir a apuração dos crimes militares, apurar as faltas disciplinares, realizar sindicâncias e proceder a Conselho de Justificação e Conselho de

Disciplina, quando os respectivos procedimentos forem avocados, instaurados ou determinados pelo Comandante Geral da Corporação;

III - Requisitar ou solicitar os documentos necessários a instruírem os respectivos procedimentos, inclusive de outros órgãos públicos;

IV - Manter atualizado, por todos os meios de identificação, o registro dos antecedentes criminais, disciplinares e funcionais dos integrantes da Corporação;

V - Requisitar ou solicitar o comparecimento de Policiais Militares, assemelhados e funcionários civis, que exerçam as funções em unidades da Polícia Militar;

VI - A fiscalização dos integrantes da Polícia Militar, inclusive através de exteriorização que garanta a eficiência de suas específicas atribuições;

VII - Adotar, de ofício ou quando provocada, quaisquer outras providências necessárias ao fiel desempenho das atribuições que lhes são conferidas no presente decreto.

[...]

**Artigo 3º - O Corregedor poderá autorizar os integrantes dos quadros da Corregedoria e do órgão subordinado a realizar em todo o Estado ou excepcionalmente fora dele, diligências em trajes civis, no exercício das atividades disciplinares, funcionais e de Polícia Judiciária Militar.** (SÃO PAULO, 1990a) (destaque nosso)

Dentre as diversas atribuições da aludida Corregedoria, destacamos a atuação de seus integrantes, em trajes civis, no decurso de diligências policiais executadas em função das atividades disciplinares, funcionais e de Polícia Judiciária Militar, justamente como forma de tornar mais sigilosa e reservada suas operações. Esta forma de atuação explícita e reforça a necessidade de emprego de recurso público para suprir os gastos redundantes dos atos investigativos desenvolvidos pelos militares da Corregedoria.

Estruturalmente, a CorregPM é dividida em três departamentos (fig. 3):

a) Departamento de Administração e Controle: responsável por dar suporte às atividades desenvolvidas na CorregPM, no que tange ao controle de pessoal, controle de materiais, qualificação e aperfeiçoamento do público interno; qualificação e aperfeiçoamento do público externo, controle de todo fluxo de documentos (entrada e saída), controle dos antecedentes funcionais de policiais militares e arquivamento de documentos; (MINAS GERAIS, 2011, p. 12)

b) Departamento Técnico: responsável por analisar os procedimentos legais instaurados para se apurar o cometimento de crimes militares e infrações aos disciplinares; (MINAS GERAIS, 2011, p. 12)

c) Departamento Operacional: responsável pela condução de investigação de crimes praticados por policiais militares; cumprimento de mandados judiciais e de cotas do Ministério Público; apoio a policiais militares vítimas de crimes; monitoramento de

ocorrências graves; fiscalização ostensiva de policiais militares, escolta e proteção de testemunhas e recepção de queixas. (MINAS GERAIS, 2011, p. 7)

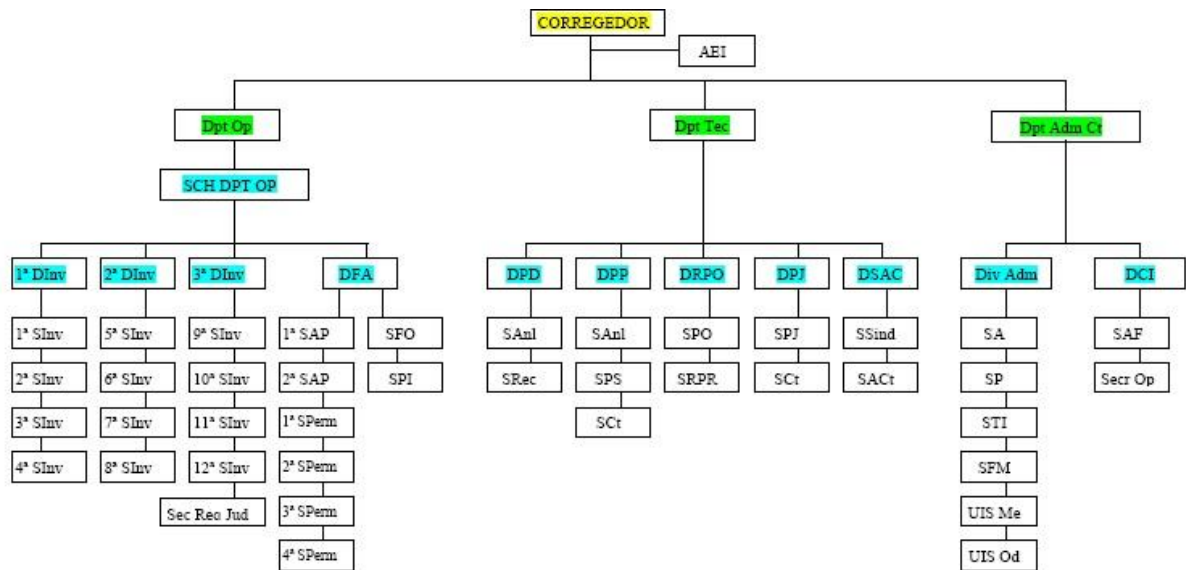


Figura 3 – Organograma da Corregedoria da Polícia Militar do Estado de São Paulo  
Fonte: Minas Gerais (2011, p.5)

Especificamente, no que tange às atividades de investigação, como já exposto, estas são de responsabilidade do Departamento de Operações. Este departamento é compartimentado em quatro Divisões, sendo três de Investigação e uma de Fiscalização e Apoio. A chefia do departamento recai sobre oficial do posto de Tenente Coronel e das divisões sobre Majores, contando, ainda, com um efetivo de 357 policiais militares, sendo 42 oficiais e 315 praças, o que representa cerca de 50% do efetivo total da Corregedoria. (MINAS GERAIS, 2011, p. 8-9)

Preliminarmente, cabe esclarecer que a Divisão de Fiscalização e Apoio é subdividida em:

a) Patrulhamento Disciplinar Ostensivo: atua de forma ostensiva (utilização de fardamento) e realiza escolta de testemunhas protegidas pelo PROVITA, cumpre mandados de prisão contra ex-PMs, intima ex-PMs em cooperação com a JME, e realiza condução coercitiva de testemunhas; (MINAS GERAIS, 2011, p. 9)

b) Serviço de Permanência: seus integrantes trabalham em trajes civis e têm por responsabilidade acolher denúncias externas (Ouvidoria) e realizar diligências em locais de ocorrências de destaque onde há envolvimento de policiais militares em confronto (homicídios) ou mesmo como vítima, em um raio de 100 km da capital; (MINAS GERAIS, 2011, p. 9)

c) Seção de Perícia e Identificação: realiza perícias diversas quando solicitadas pelas equipes de investigação das Divisões de Investigação. (MINAS GERAIS, 2011, p. 9).

No que se refere às Divisões de Investigação, estas, em número de três, são subdivididas, atualmente, em dezoito Seções de Investigação. Cada seção é chefiada por oficial no posto de Capitão e conta com quatro Subtenentes/Sargentos e sete Cabos/Soldados, totalizando doze militares (MINAS GERAIS, 2011, p. 10).

No campo logístico, as Divisões têm à disposição 66 veículos de quatro rodas e 4 de duas rodas, todos descaracterizados e exclusivos para realização de investigação. Há também um 01 veículo tipo furgão, equipado com câmeras, destinado à execução de operações especiais em que haja a necessidade de filmagem dissimulada. (MINAS GERAIS, 2011, p. 8)

As Seções de Investigação são responsáveis pela investigação de crimes militares e infrações disciplinares cometidas por Oficiais e Praças da PMESP. As investigações são levadas a efeito através da instauração de Procedimento Investigatório (PI) que é:

O meio inquisitório, sumário e sigiloso de investigação a ser instaurado quando da necessidade de atuação da Corregedoria PM na apuração do resíduo administrativo-disciplinar na conduta de militar do Estado, da ativa ou inativo, no âmbito de interesse do controle interno repressivo, bem como, ainda, o cumprimento de medida judicial e a operacionalização de apoio a autoridades militares, policiais e judiciais, por ocasião dos procedimentos em que o Militar do Estado seja vítima de crime, em razão de sua condição de militar. (MINAS GERAIS, 2011, p. 13)

O PI<sup>12</sup> é iniciado mediante Portaria, de ofício ou por delegação, oriunda do Chefe do Departamento Operacional ou por determinação do Corregedor PM, sendo sua presidência atribuída a um Oficial da Divisão de Investigação. Após iniciado, o PI deverá ter o curso normal pelo prazo de 90 (noventa) dias, a contar da data da instauração, não podendo ser arquivado antes de elaborado o Relatório conclusivo e ser solucionado pela autoridade competente. É admitida prorrogação, uma única vez, por despacho da autoridade administrativa superior, por até 30 (trinta) dias, e pela autoridade instauradora, por até 60 (sessenta) dias, mediante argumentação formal apresentada pelo Oficial Presidente. (MINAS GERAIS, 2011, p. 13)

---

<sup>12</sup> O Procedimento Investigativo (PI) é o instrumento de instauração de realização de investigações, previsto na Portaria nº CorregPMESP-001/100/10, datado de 06 de dezembro de 2010, que dispõe sobre as normas para instauração, instrução e controle do Procedimento Investigatório (PI) realizado pela Corregedoria da Polícia Militar, em observância ao Decreto Estadual nº 31.318, de 23Mar90; a Lei Complementar nº 893, de 09Mar01 (Regulamento Disciplinar da Polícia Militar – RDPM); a I-40-PM (Instruções para atendimento de ocorrência em que haja o cometimento de infração penal praticada por policial militar); e ao RI-35-PM (Regimento Interno que estabelece a estrutura, organização, atribuição e funcionamento do sistema de Justiça e Disciplina da Polícia Militar – SISJD). (MINAS GERAIS, 2011, p. 13)

As ações instrutórias do PI devem ser sigilosas, cabendo ao Presidente e seus agentes primarem pela salvaguarda das informações, sendo vedada a divulgação de fatos, exceto quando necessária à realização de gestões junto a autoridades civis e militares, visando a operacionalização de diligências de caráter reservado. Desta forma, o PI deve primar-se pela busca da verdade real, utilizando-se da coleta de provas testemunhais, documentais e periciais, observados os preceitos gerais do direito processual administrativo, penal e civil. (MINAS GERAIS, 2011, p. 14)

Deste feita, durante as atividades operacionais de investigação desenvolvidas pela Corregedoria da PMESP, apenas o Departamento de Operações utiliza da verba pública destinada a suprir gastos em operações policiais de caráter reservado, conforme regulamentado na Resolução SSP 252/09 e já apresentado na seção 4.5. (MINAS GERAIS, 2011, p. 15)

Neste sentido, buscou-se até o momento explicitar os mecanismos legais e as nuances que interferem no processamento para execução da despesa de caráter sigiloso, procedendo-se uma análise comparativa das normas em nível federal, estadual e institucional, e, inclusive, conhecendo o caso concreto da aplicação da referida despesa pública na corregedoria de outra corporação.

Apresentados os aspectos normativos que regulam a despesa mediante o regime de suprimento/adiantamento de fundos, na próxima seção veremos a metodologia empregada no desenvolvimento da pesquisa.

## 5 METODOLOGIA

Esta seção detalha o caminho percorrido neste trabalho para permitir a sua verificabilidade, apresentando, portanto, os métodos e técnicas de metodologia científica utilizados na elaboração da pesquisa, cujo tema é a Execução de Despesas de Caráter Sigiloso no Âmbito da Corregedoria da Polícia Militar de Minas Gerais.

O problema da pesquisa foi formulado mediante a seguinte indagação: a execução de despesas de caráter sigiloso, no âmbito da Corregedoria de Polícia Militar de Minas Gerais (CPM), tornará mais eficiente as ações de investigação levadas a efeito no âmbito daquela Casa Corregedora?

Por meio da hipótese básica, buscou-se verificar se a despesa de caráter sigiloso, caso seja executada pela CPM e desde que constatada sua legalidade, trará mais eficiência ao desvelo das ações de investigação realizadas pela mencionada unidade correicional.

Destarte, o modelo de abordagem foi o método hipotético-dedutivo, pois buscou, com base em teorias e documentos, formular uma hipótese e verificar se os resultados obtidos na pesquisa de campo demonstraram ou não se a execução da despesa de caráter sigiloso, desde que, respaldada legalmente, trará mais eficiência às atividades de investigação desenvolvidas pela Corregedoria da PMMG.

Para tanto, foram empregados os métodos de procedimento estatístico e comparativo. O método estatístico foi utilizado na análise dos dados obtidos através de pesquisa de campo. O comparativo, ao estudar a realidade sobre a execução de despesa de caráter sigiloso na Corregedoria da PMESP.

A pesquisa, tendo em vista seus objetivos, é do tipo exploratória, uma vez que objetiva reunir uma base conceitual, teórica e normativa capaz proporcionar maior conhecimento acerca da contribuição da despesa de caráter sigiloso no aumento da eficiência durante a investigação de polícia judiciária militar, no âmbito da CPM.

No que tange à natureza, é quantitativa, pois se utilizou da observação direta extensiva mediante a aplicação de questionários (questões abertas e fechadas) ao universo delimitado para análise.

Quanto às técnicas de pesquisa foi empregada a documentação indireta (pesquisas bibliográfica e documental) e a documentação direta (pesquisa de campo).

A pesquisa bibliográfica teve como base obras de autores contemporâneos que tratam sobre *accountability*, despesa pública, eficiência, gestão pública gerencial, investigação e inteligência, e legalidade, a saber:

a) *accountability*: Abrucio (1997), Batista Júnior (2004), Bresser-Pereira (1999), Campos (1990), Dahl (1989), O'Donnell (1998), Pinho (2009) e Przeworski (1998);

b) despesa pública: Lima (2010), Pereira Júnior (2007), Piscitelli *et al.* (1995), Santos (2008) e Silva (2011);

c) eficiência: Batista Júnior (2004), Chiavenato (1993), Di Pietro (2010), Houaiss (2009), Meirelles (2003) e Moraes (2007);

d) gestão pública gerencial: Abrucio (1997), Aragão (1997), Bresser-Pereira (1996, 1997, 199, 2001 e 2006), Castor (2001), Chiavenato (1993), Girglioli (1995), Holmes e Strel (1995), Martins (1977), Osborne e Gaebler (1994), Pinho (1998), Pollity (1990) e Wahrlich (1983);

e) investigação e inteligência: Carvalho (2007), Calabrich (2006), Moreira (2010) e Silva (2011);

f) legalidade: Bresser-Pereira (1999), Di Pietro (2010), Carvalho Filho (2010), Mendes (2010) e Moraes (2007).

A pesquisa documental foi baseada em legislações federal (constituição federal, código, decretos, decretos-leis, leis, manuais, portaria e doutrina) e estadual de Minas Gerais e São Paulo (decretos, portarias, resoluções e planos), bem como em normas institucionais da PMMG e PMESP (plano estratégico, diretriz, regimento, resoluções e ofício), as quais, de modo geral, estabelecem os parâmetros para implantação da gestão gerencial no Brasil, em Minas Gerais e na PMMG, regulam o regime de suprimento/adiantamento de fundos na Administração Pública, orientam quanto à produção e salvaguarda do conhecimento no campo da inteligência, e definem as estruturas e formas de atuação das corregedorias das polícias militares dos Estados de Minas Gerais e de São Paulo.

No que se refere à documentação direta, foi realizada pesquisa de campo utilizando-se da observação direta extensiva com aplicação de três questionários distintos (apêndices).

O primeiro questionário (doze questões fechadas e uma aberta) foi aplicado a todos os integrantes da SOPI (Adjuntoria de Investigação da CPM/PMMG) objetivando: conhecer o perfil profissional dos militares (tempo de serviço na PMMG, na CPM e na SOPI, bem como a área de atuação, se operacional ou administrativa); se já usou recurso financeiro próprio para suprir gasto em virtude do serviço de investigação e em quais situações práticas;

quantas vezes e qual o valor empregado; se o emprego do recurso financeiro pessoal foi essencial para a execução da investigação; e a avaliação pessoal quanto à necessidade de disponibilização de recurso público por parte do Estado para tornar mais eficiente as ações de investigação no âmbito da CPM.

O segundo questionário (quatro questões abertas) foi aplicado a três autoridades da Corregedoria da PMMG, sendo o Coronel PM Corregedor, o Tenente-Coronel PM Chefe da Seção de Inteligência e Operações (CPM2) e o Major PM Chefe da Adjuntoria de Investigação (SOPI), tendo por objetivo captar a percepção destes no que tange à importância da atividade operacional de investigação desenvolvida pela SOPI; importância da “verba de caráter sigiloso” para o sucesso das investigações de polícia judiciária militar; as situações práticas em que seriam convenientes o emprego do citado recurso público e, também, a avaliação pessoal quanto à necessidade de disponibilização de recurso público por parte do Estado para tornar mais eficiente as ações de investigação desenvolvidas pela CPM.

O terceiro questionário (quatro questões abertas) foi aplicado a três autoridades da Corregedoria da PMESP, sendo o Coronel PM Corregedor, o Tenente-Coronel PM Chefe do Departamento de Operações e o Major PM Chefe da Divisão de Investigação, tendo em vista a experiência daquela Casa Corregedora no emprego de recurso público para subsidiar gastos em operações policiais de caráter reservado. Deste modo visou, também, colher a percepção das autoridades quanto à importância da atividade operacional de investigação desenvolvida pelas Divisões de Investigação da unidade correicional; se a verba de caráter sigiloso contribui para tornar mais eficiente as ações de investigação; em quais situações práticas tem sido empregada a verba de caráter sigiloso; e a avaliação pessoal quanto à necessidade de que o Estado continue fornecendo recurso orçamentário/financeiro para fins de execução da despesa de caráter sigiloso.

Os questionários aplicados aos integrantes da SOPI foram enviados por meio do sistema de mensagens, denominado “Painel Administrativo”, disponível na intranet da PMMG. Todos os 52 questionários enviados foram respondidos e remetidos para este pesquisador tempestivamente. Da mesma forma, os questionários aplicados às três autoridades da Corregedoria da PMMG foram enviados, utilizando-se do “Painel Administrativo”, sendo as três respostas recebidas em tempo hábil. Para os integrantes da Corregedoria da PMESP, os questionários foram remetidos através de sistema eletrônico de mensagens (e-mail), sendo obtidas duas respostas. Cabe esclarecer que o questionário aplicado ao Coronel PM Corregedor da PMESP não foi respondido dado à gama de compromissos da mencionada autoridade.

O universo da pesquisa foi delimitado levando-se em conta a população (grupo de militares) que atua diretamente na área operacional de investigação de polícia judiciária militar da CPM/PMMG. Foram aplicados questionários, de modo censitário, aos cinquenta e dois integrantes (oficiais e praças) da SOPI/CPM, uma vez que esta seção é a responsável pelo deslinde das atividades operacionais de investigação sujeitas à demanda de recurso público para subsidiar os gastos ocorridos durante a coleta de dados, informações e provas.

Ainda foi definida uma amostra estratificada, abrangendo seis autoridades, sendo três da Corregedoria de PMMG e três da Corregedoria da PMESP que, em virtude da função de Chefia que exercem perante os setores de investigação correcional, detêm conhecimento, experiência e informação capazes de contribuir para o debate acerca da execução da despesa de caráter sigiloso na atividade de polícia judiciária militar.

Por fim, para o tratamento estatístico da pesquisa foram utilizados os recursos da estatística descritiva, com elaboração de gráficos e tabelas para a apresentação dos dados mais importantes coletados na pesquisa de campo.

## **6 APRESENTAÇÃO, ANÁLISE E INTERPRETAÇÃO DOS DADOS DA PESQUISA**

Nesta seção, serão analisados os dados colhidos durante a pesquisa de campo que buscou investigar a necessidade de execução da despesa de caráter sigiloso no âmbito da Corregedoria da Polícia Militar (CPM) de Minas Gerais. Assim, realizou-se a apresentação, análise e interpretação crítica dos dados colhidos, visando expor a percepção dos militares da CPM, especificamente os lotados na Adjuntoria de Investigação (SOPI), que lidam diuturnamente no campo da atividade operacional de investigação de polícia judiciária militar, bem como de autoridades das Corregedorias da Polícia Militar de Minas Gerais (PMMG) e da Polícia Militar do Estado de São Paulo (PMESP), que, em função do cargo de chefia que exercem, estão vinculados diretamente às atividades de investigação.

Cabe lembrar que a pesquisa realizada com os integrantes da SOPI foi censitária, abrangendo todo seu efetivo que, atualmente, é composto por cinquenta e dois militares (oficiais e praças). Não se buscou no questionário diferenciar o quantitativo de militares por posto e graduação, uma vez que, conforme previsto no Regimento da Corregedoria da PMMG, todos os integrantes da SOPI estão sujeitos a atuarem em atividades operacionais de investigação. (MINAS GERAIS, 2005)

Quanto à pesquisa realizada com as autoridades das Corregedorias da PMMG e da PMESP, sendo três na mineira e três na paulista, ocorreu apenas uma abstenção por parte do Corregedor da PMESP devido a elevada gama de compromissos desta autoridade.

### **6.1 Integrantes da Adjuntoria de Investigação (SOPI)**

Preliminarmente, buscou-se traçar o perfil dos integrantes da SOPI tendo por parâmetro o tempo de serviço na PMMG, na CPM e na própria SOPI; e ainda a atividade exercida na SOPI, se administrativa ou operacional.

Observa-se que 39 (75%) militares da SOPI estão na faixa de 0 e 10 anos de serviço prestados à PMMG (tab. 1). Nota-se, ainda, que 46 (88,4 %) militares deste efetivo têm de 0 a 6 anos de serviço prestados na Adjuntoria de Investigação da CPM (tab. 2).

TABELA 1

Tempo de serviço do policial militar da Adjuntoria de Investigação (SOPI) prestado à Polícia Militar de Minas Gerais – Belo Horizonte - 2011

Tempo de Serviço na PMMG	Frequência	Percentual (%)
0 a 5 anos	31	59,6
6 a 10 anos	8	15,4
11 a 15 anos	3	5,8
16 a 20 anos	5	9,6
acima de 21 anos	5	9,6
Total	52	100,0

Fonte: Pesquisa de campo

Verifica-se, portanto, que o efetivo da Adjuntoria de Investigação, em sua maioria, é composto por policiais militares com pequena experiência profissional, tanto no campo policial militar quanto na área de investigação de polícia judiciária militar.

TABELA 2

Tempo de serviço do policial militar da Adjuntoria de Investigação (SOPI) prestado nesta adjuntoria e na Corregedoria da Polícia Militar (CPM) de Minas Gerais – Belo Horizonte - 2011

Tempo de Serviço	CPM		SOPI	
	Frequência	Percentual (%)	Frequência	Percentual (%)
até 2 anos	15	28,8	16	30,8
2 anos e 1 mês a 4 anos	15	28,8	15	28,8
4 anos e 1 mês a 6 anos	15	28,8	15	28,8
6 anos e 1 mês a 8 anos	2	3,8	2	3,8
acima de 8 anos e um mês	5	9,6	4	7,7
Total	52	100,0	52	100,0

Fonte: Pesquisa de campo

Neste sentido, vale esclarecer que a formação inicial do policial militar na PMMG foca, principalmente, na preparação profissional deste servidor para atuar no policiamento ostensivo de prevenção criminal, conforme preceitua a Constituição do Estado de Minas Gerais.

Art. 142 – A Polícia Militar e o Corpo de Bombeiros Militar, forças públicas estaduais, são órgãos permanentes, organizados com base na hierarquia e na disciplina militares e comandados, preferencialmente, por oficial da ativa do último posto, competindo:

I – à Polícia Militar, a polícia ostensiva de prevenção criminal, de segurança, de trânsito urbano e rodoviário, de florestas e de mananciais e as atividades relacionadas com a preservação e restauração da ordem pública, além da garantia do exercício do poder de polícia dos órgãos e entidades públicos, especialmente das áreas fazendária, sanitária, de proteção ambiental, de uso e ocupação do solo e de patrimônio cultural. (MINAS GERAIS, 2011)

A atividade de investigação desenvolvida na SOPI difere do policiamento ostensivo basicamente porque, na primeira, o policial militar atua em trajes civis e investiga um delito que já ocorreu ou está ocorrendo de modo permanente, como é o caso do tráfico de drogas; na segunda, executa o policiamento ostensivo fardado, estando visível para toda a sociedade, visando à prevenção criminal, e quando já ocorrido o delito, a sua repressão.

Desta feita, o policial militar ao ser transferido para a SOPI passa por um processo de mudança de foco e de cultura profissional no que se refere à forma de atuação operacional, pois passa a tomar como referencial de atuação as técnicas e ações de coleta dados previstas na Doutrina Nacional de Inteligência de Segurança Pública.

Esta característica do efetivo da SOPI – de ser composta por policiais militares com pequena experiência profissional, tanto no campo policial militar quanto na área de investigação de polícia judiciária militar - favorece o aspecto da formação profissional no campo da investigação criminal, principalmente no que tange às técnicas e ações operacionais de coleta de dados. Este efetivo pode ser mais bem moldado profissionalmente conforme as características próprias da investigação, principalmente no que tange ao sigilo das ações e dos dados trabalhados, e, ainda, à execução da despesa de caráter sigiloso.

Quanto à atividade desenvolvida pelos integrantes da SOPI, se operacional ou administrativa, observa-se que 33 (63,5 %) policiais militares atuam especificamente na área de investigação de polícia judiciária militar, executando atividades operacionais de coleta e busca de dados, informações e provas necessárias para instruir os procedimentos administrativos (inquéritos, sindicâncias, levantamentos) realizados na CPM. Tais atividades basicamente consistem nas ações e técnicas operacionais de inteligência, como por exemplo, vigilância, infiltração, entrada, disfarce e outros (graf. 1).

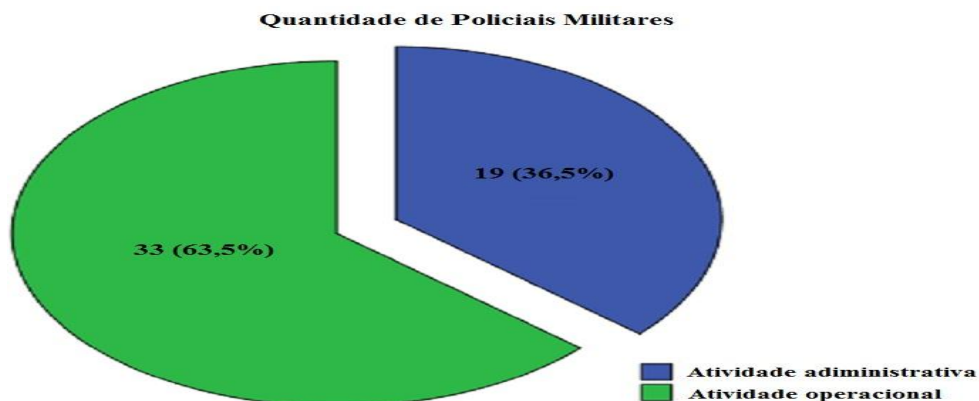


Gráfico 1: Tipo de atividade desenvolvida pelo policial militar da Adjuntoria de Investigação (SOPI) – Belo Horizonte - 2011

Fonte: Pesquisa de campo

Ressalta-se ainda que dos 19 militares da SOPI que atuam na área administrativa, 17 afirmaram que já foram empenhados em atividade operacional de investigação (graf. 2).

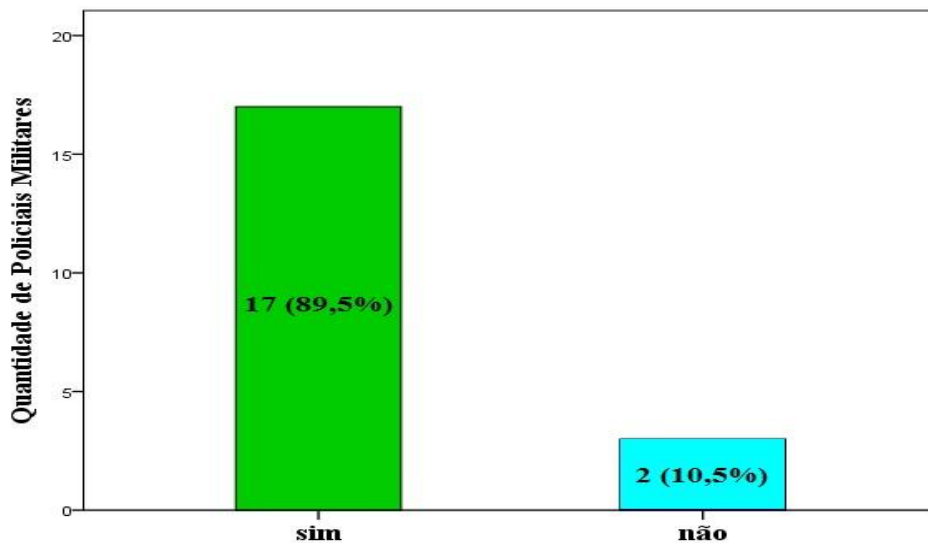


Gráfico 2: Atuação dos policiais militares administrativos em atividade operacional na Adjuntoria de Investigação (SOPI) – Belo Horizonte - 2011

Fonte: Pesquisa de campo

Constata-se, assim, que de um universo de 52 pesquisados, 50 já tiveram experiência no que se referem às ações operacionais de busca de dados, informações e provas, inerentes à atividade de investigação, demonstrando, assim, que a SOPI é um setor eminentemente voltado para atividades de campo, onde seus agentes estão em constante contato com o público externo (denunciante, vítimas, testemunhas, informantes e outros) e atuando em diversos locais, que vão de centros comerciais a aglomerados urbanos.

Tal situação é prevista no Regimento da Corregedoria da Polícia Militar de Minas Gerais que atribui a todos os militares da SOPI a missão de realizarem levantamentos de caráter sigiloso.

Art. 41 – As atividades de levantamento serão desenvolvidas pelos militares da CPM2 [SOPI], que deverão primar pelo sigilo absoluto e compartimentação. Para tal, utilizarão viaturas com placas de segurança e atuarão em trajes civis, em consonância com normas de controle em vigor. (MINAS GERAIS, 2005, p. 25)

Importante salientar que a atividade de investigação criminal é por essência sigilosa, pois lida com dados ou informações cujo conhecimento irrestrito ou divulgação acarretam risco à segurança da sociedade e do Estado. A Constituição Federal garante a todos os brasileiros o direito de receberem informações dos órgãos públicos, entretanto, faz uma ressalva para aquelas que são imprescindíveis à segurança da sociedade e do Estado.

Art. 5º - [...]

XXXIII - todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, **ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado.** (BRASIL, 1988, p. 4) (destaque nosso)

Nesta direção, os policiais militares da SOPI também estão obrigados a primarem pelo sigilo em suas ações operacionais, pois, para realizar a investigação, utilizam viaturas descaracterizadas e com placa de segurança, bem como atuam em trajes civis. Estes aspectos exigem que tais servidores em diversas situações omitam sua condição de policial militar, visando garantir a segurança própria (orgânica), das informações e do próprio órgão de investigação.

Neste sentido, verifica-se que 47 (90,4%) pesquisados alegaram que já atuaram operacionalmente em situações onde necessitaram omitir que são policiais militares, prevalecendo como principal motivo de não identificação, a necessidade de garantir a segurança orgânica, que representa 57,7% dos motivos alegados (graf. 3).

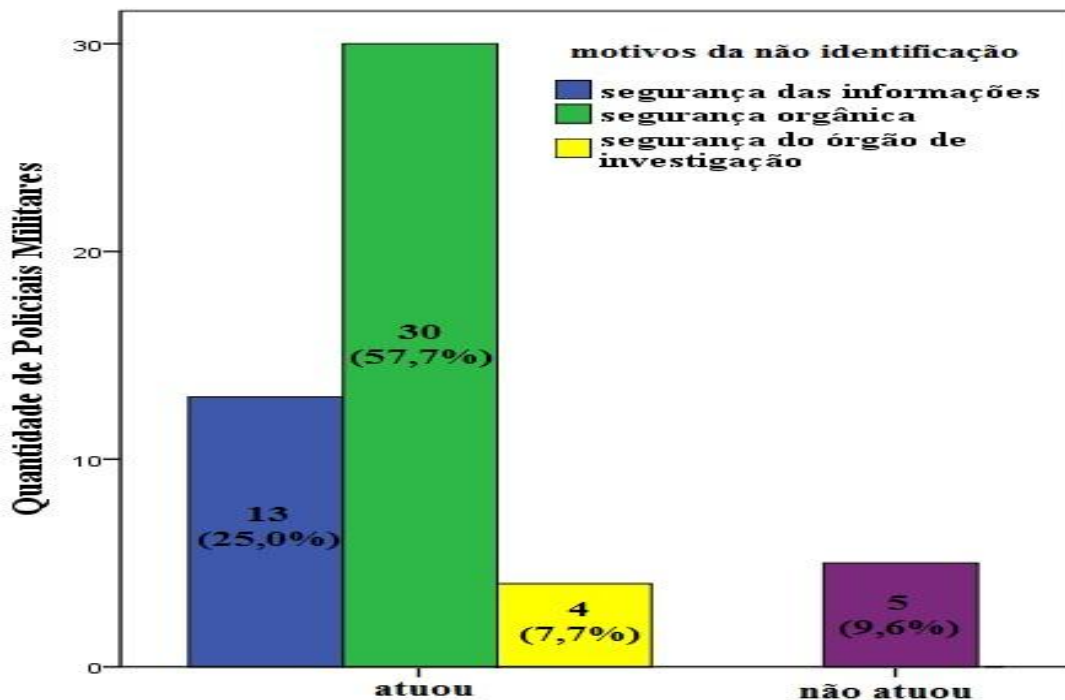


Gráfico 3: Atuação dos integrantes da Adjuntoria de Investigação (SOPI) em situações em que não podiam se identificar como policial militar e o motivo da não identificação, durante a atividade de investigação – Belo Horizonte - 2011

Fonte: Pesquisa de campo

Como todo serviço público, as ações operacionais de investigação também geram demandas de recurso financeiro para custear gastos inerentes à atividade. Algumas demandas são supridas pela própria estrutura ordinária do Estado, como veículos (viaturas) para

transporte, combustível e manutenção de tais veículos, edificações para acolhimento dos servidores públicos, energia elétrica e fornecimento de água, telefonia fixa nas edificações, computadores, armamento e munição, dentre outros.

Estas despesas públicas, via de regra, são executadas observando-se os aspectos legais estabelecidos na Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, que estabelece três estágios para o processamento normal da despesa pública: empenho, liquidação e pagamento. (BRASIL, 1964)

Entretanto, para garantirem o sigilo das investigações em algumas situações excepcionais e de urgência, os militares da SOPI são obrigados a realizarem gastos que não são possíveis de serem enquadrados no processamento regular da despesa pública, ou seja, empenho, liquidação e pagamento.

Assim, observa-se que 45 (86,5%) policiais militares da SOPI já utilizaram recurso financeiro particular para suprirem despesas executadas em função da atividade de investigação (graf. 4).

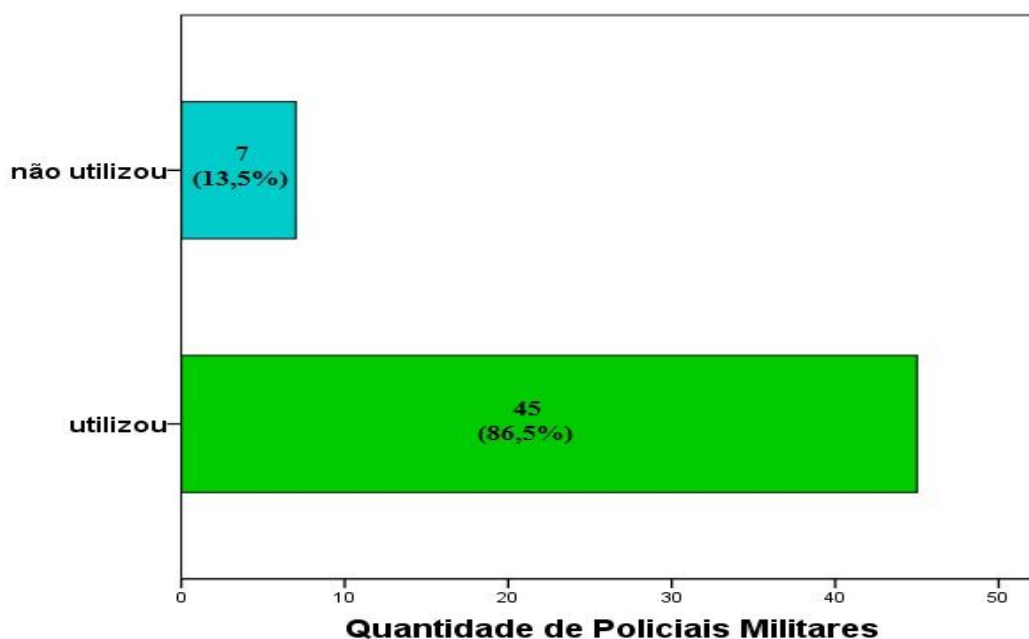


Gráfico 4: Utilização de recurso financeiro particular pelos policiais militares da Adjutoria de Investigação (SOPI) para garantir a execução da atividade de investigação – Belo Horizonte – 2011

Fonte: Pesquisa de campo

Destacam-se dentre as despesas citadas pelos policiais militares da SOPI os custos com: alimentação em serviço; aquisição de material para sustentação de estória-cobertura (vestuário, disfarce, ambientação em estabelecimento comercial); pagamento de entrada em eventos (boates, shows, baile funk, casa de jogo de azar) para acompanhamento de alvos;

transporte público para o policial militar (ônibus, metrô, táxi, transporte clandestino) para acompanhamento de alvos; estacionamento particular e rotativo para viatura (tab. 3).

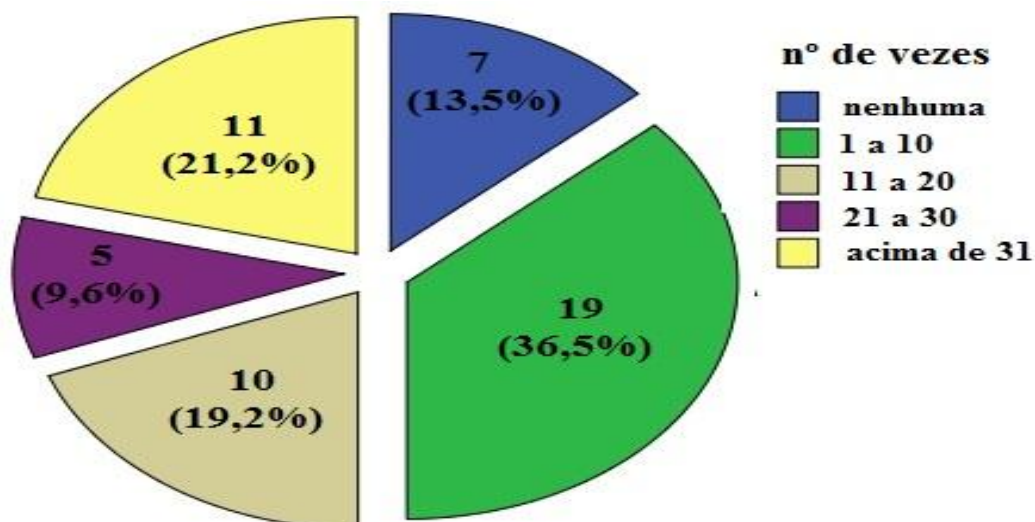
TABELA 3

Tipos de despesas efetuadas pelos policiais militares da Adjuntoria de Investigação (SOPI) com recursos financeiros próprios, durante a atividade de investigação – Belo Horizonte - 2011

Despesas	Nº de vezes citada
Alimentação (policiais militares)	30
Sustentação de Estória-Cobertura (vestuário, disfarce, ambientação em estabelecimento comercial).	30
Entrada em eventos (boates, shows, baile funk, casa de jogo de azar).	26
Transporte público (ônibus, metrô, táxi, transporte clandestino).	23
Estacionamento para viatura (particular e rotativo)	22
Equipamentos e suprimentos para investigação, em casos de urgência.	11
Fotocópia (documentos diversos)	9
Gastos com telefonia (créditos para celular, cartão telefônico).	8
Acesso a internet (lan house)	7
Reparos emergências em viaturas descaracterizadas (conserto de pneu, lâmpada para o farol).	4
Aquisição de periódicos (jornal, revistas).	3
Custeio de vítimas, testemunhas e denunciantes (hospedagem, alimentação, transporte, higiene pessoal).	3
Pagamento de informantes	3
Hospedagem	2
Despesas com material de escritório para produção de relatórios	2
Despesas em DSP no interior do Estado de Minas Gerais	2
Locação de veículos	1
Pedágio para viatura em rodovias	1

Fonte: Pesquisa de campo

Ainda no que tange à utilização de recurso financeiro particular pelos pesquisados, verifica-se que 29 (55,7%) integrantes da SOPI custearam despesas em serviço de 1 a 20 vezes (graf. 5); e que 34 (65,4%) gastaram de R\$ 0,01 a R\$ 500,00 de suas finanças pessoais (graf. 6).

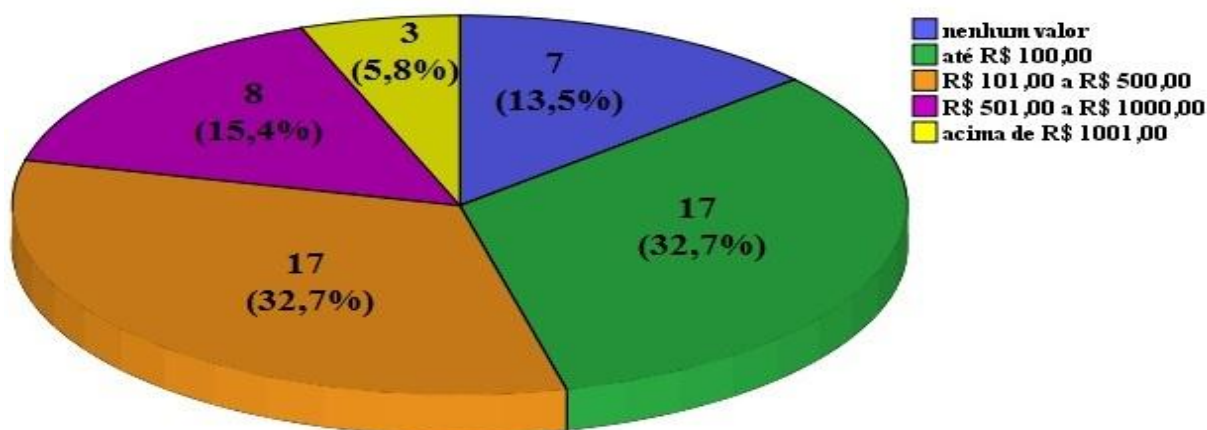


### Quantidade de Policiais Militares

Gráfico 5: Frequência de utilização de recurso financeiro particular pelos policiais militares da Adjuntoria de Investigação (SOPI) para garantir a execução da atividade de investigação – Belo Horizonte - 2011

Fonte: Pesquisa de campo

Cumprе esclarecer que os gastos efetuados pelos policiais militares da SOPI não foram executados, observando-se o processamento normal para execução da despesa pública, portanto, tais servidores, em que pese terem realizados tais gastos em função da atividade de investigação, não poderão ser ressarcidos pelo Estado no que se refere aos seus recursos financeiros pessoais empregados em prol do serviço público.



### Quantidade de Policiais Militares

Gráfico 6: Estimativa do valor total de recurso financeiro particular utilizado pelo policial militar de Adjuntoria de Investigação (SOPI) para subsidiar a atividade de investigação – Belo Horizonte – 2011

Fonte: Pesquisa de campo

Uma das regras básicas para execução de despesa pública é a existência do empenho, em consonância com o que dispõe o artigo 60 da Lei nº 4 320/64, ou seja, “é vedada a realização de despesa sem prévio empenho”. (BRASIL, 1964, p.11)

Outra regra básica é a de que as obras, serviços, compras e alienações serão contratadas pelo Estado mediante processo de licitação pública, regulada pela Lei nº 8 666, de 21 de junho de 1993. (BRASIL, 1993)

Todavia, tanto a legislação federal quanto a do Estado de Minas Gerais fazem ressalva a esta regra ao possibilitar a realização de despesa pública por meio do suprimento/adiantamento de fundos.

O inciso II do artigo 45 do Decreto nº 93 872/86, de 23 de dezembro de 1986, estabelece que, excepcionalmente, poderá ser concedido suprimento de fundos a servidor, sempre precedido do empenho, quando a despesa deva ser feita em caráter sigiloso. (BRASIL, 1986)

Em Minas Gerais, o Decreto nº 37 924, de 16 de maio de 1996, determina em seu artigo 25, inciso V, que será permitido o regime de adiantamento para as **despesas com diligências policiais** e insumos para atividade de inteligência de **caráter reservado**. (MINAS GERAIS, 1996, p. 7) (destaque nosso)

O artigo 24 do aludido decreto estadual ainda define que o regime de adiantamento consiste na liberação de numerário para servidor previamente credenciado pelo Ordenador de Despesa, sempre precedido de empenho estimativo na dotação própria, para a realização de despesas que não possam submeter-se ao processo normal de pagamento. (MINAS GERAIS, 1996)

Portanto, apresenta-se, com base nestes dispositivos legais, a alternativa para execução da despesa de caráter sigiloso no âmbito da Corregedoria da Polícia Militar de Minas Gerais, por meio do regime de adiantamento de fundos, uma vez que as atividades operacionais de investigação de polícia judiciária militar, desenvolvidas pelos militares da SOPI, configuram-se em **diligência policial de caráter reservado**. (destaque nosso)

Entretanto, conforme apresentado na seção 4, este assunto ainda carece de um debate institucional para definir alguns critérios, como limite dos valores para concessão do adiantamento de fundos e a forma de prestação de conta da despesa, que ainda permanecem obscuros em detrimento da lacuna existente na norma.

Quanto à importância da utilização de recurso financeiro para custear as atividades inerentes à investigação de polícia judiciária militar, 45 (86,5%) policiais militares

da SOPI afirmaram que o emprego de numerário particular foi essencial para a execução da investigação desenvolvida no âmbito da CPM (tab. 4).

TABELA 4

Importância da utilização do recurso financeiro particular pelos policiais militares da Adjuntoria de Investigação (SOPI) para execução da atividade de investigação – Belo Horizonte - 2011

Importância	Frequência	Percentual (%)
Sim	45	86,5
Não	-	-
Abstenções	7	13,5
Total	52	100,0

Fonte: Pesquisa de campo

Nota: Sinal convencional utilizado - (dado numérico igual a zero não resultante de arredondamento)

Por fim, os pesquisados foram unânimes (100,0%) em afirmar que consideram necessário que o Estado disponibilize recurso financeiro público para execução de despesa de caráter sigiloso, do modo a tornar mais eficiente as ações de investigação realizadas pelos policiais militares da Adjuntoria de Investigação (SOPI) no âmbito da Corregedoria da Polícia Militar (tab. 5). Nota-se, desta forma, que a execução da referida despesa possibilitará maior agilidade às ações desencadeadas pelos militares investigadores, quando em atividades operacionais, na busca pelo melhor resultado, ou seja, a busca da verdade.

TABELA 5

Necessidade de que o Estado disponibilize recurso financeiro público (despesa de caráter sigiloso) para tornar mais eficiente as ações de investigação realizadas pelos policiais militares da Adjuntoria de Investigação (SOPI) no âmbito da Corregedoria da Polícia Militar (CPM) – Belo Horizonte - 2011

Necessidade	Frequência	Percentual (%)
Sim	52	100,0
Não	-	-
Total	52	100,0

Fonte: Pesquisa de campo

Nota: Sinal convencional utilizado - (dado numérico igual a zero não resultante de arredondamento)

O Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado (PMDI) 2007-2023 estabelece o “fortalecimento das ações da Corregedoria” como um dos objetivos estratégicos vinculados à Área de Resultado Defesa Social. (MINAS GERAIS, 2007, p. 43)

Já o Plano Estratégico da PMMG, para o período 2009-2011, estabelece como uma de suas estratégias “fomentar o apego dos policiais militares aos princípios éticos e valores institucionais e dar agilidade aos processos de correição, com vistas à prevenção e ao controle dos desvios de conduta”. (Minas Gerais (2009, p. 35)

Neste sentido, verifica-se que a execução da despesa de caráter sigiloso no âmbito da CPM propiciará o alinhamento desta unidade correicional aos objetivos e estratégias propostos pelos escalões superiores da Instituição e do Estado.

## **6.2 Autoridades da Corregedoria da Polícia Militar de Minas Gerais**

Na Corregedoria da Polícia Militar de Minas Gerais foram selecionadas, de forma estratificada, três autoridades em virtude da função de Chefia que exercem perante o setor de investigação e por deterem conhecimento, experiência e informação capazes de contribuir para o debate acerca da execução da despesa de caráter sigiloso na atividade de polícia judiciária militar, sendo elas:

- Coronel PM Corregedor da Polícia Militar (CPM) de Minas Gerais: na função há aproximadamente um ano e dois meses;

- Tenente Coronel PM Chefe da Seção de Inteligência e Operações (CPM2): exerce a função há dois anos e oito meses, e ainda fez parte do Sistema de Inteligência da Polícia Militar por treze anos;

- Major PM Chefe da Adjuntoria de Investigação (SOPI): trabalha neste setor há onze anos, e ainda integrou o Sistema de Inteligência da Polícia Militar por quatro anos.

a) Quanto à importância da atividade operacional de investigação de polícia judiciária militar desenvolvida pela SOPI.

O Coronel PM Corregedor entende que tal atividade é de suma importância tendo em vista que a investigação atua na fase pré-processual de produção e colheita de elementos de convicção (evidências) acerca da materialidade e da autoria de um fato criminoso.

Cabe à SOPI realizar o importante trabalho, no âmbito da CPM, de planejar e executar as atividades operacionais de investigação determinadas pelo Corregedor; desenvolver as atividades de investigação de delitos militares e infrações administrativas; realizar diligências; planejar a execução de ações e operações investigativas em casos de supostas práticas de transgressões disciplinares e/ou crimes militares; auxiliar as seções da Corregedoria em investigações de polícia judiciária militar ou infrações administrativas, sempre em busca da produção de provas.

Com o mesmo entendimento o Tenente Coronel PM Chefe da CPM2 e o Major PM Chefe da SOPI confirmam a importância da atividade em questão face às demandas para se produzir provas (autoria e materialidade) sobre um determinado fato ou acontecimento delituoso.

O Major PM Chefe da SOPI acrescenta, ainda, que em função dos ótimos resultados apresentados pela adjuntoria em questão, “sempre que a CPM se vê envolvida em investigações de alta complexidade, a participação da SOPI é decisiva”.

b) Quanto à importância da execução da despesa de caráter sigiloso para o sucesso das investigações de polícia judiciária militar.

O Coronel PM Corregedor afirma que, quase sempre, durante as investigações são utilizadas as ações de busca e técnicas operacionais próprias da atividade de inteligência, como: reconhecimento; vigilância; recrutamento operacional; entrevista; observação, memorização e descrição (OMD); estória-cobertura (EC) e disfarce. Neste contexto, durante a realização da investigação criminal, os policiais militares necessitam de recursos financeiros para custear as necessidades apresentadas de acordo com a especificidade da ação de busca e técnica operacional utilizada no caso concreto. Entendendo, portanto, que a execução da despesa de caráter sigiloso, devidamente normalizada e controlada, será de grande valia nas investigações realizadas pelos militares da CPM.

O Tenente Coronel PM Chefe da CPM2 considera que a execução desta despesa trará mais agilidade aos trabalhos de produção de prova, principalmente levando-se em conta as oportunidades imediatas que se apresentam no campo operacional; e alega ainda que tal medida estará em consonância com o princípio da eficiência na Administração Pública.

Segundo o Major PM Chefe da SOPI, a execução da despesa de caráter sigiloso trará grande evolução às atividades investigativas da Corregedoria, uma vez que dará condições para se atingir o sucesso de uma investigação, permitindo a elucidação do fato, de forma clara e com robustez de provas.

Esta verba iria, com certeza, evitar muitos caminhos tortuosos para se elucidar um crime militar ou transgressão disciplinar, principalmente aqueles de maior gravidade, envolvendo tráfico de drogas, corrupção, concussão, roubo, homicídio, latrocínio, abuso de autoridade e outros que atentam contra os Direitos Individuais. Muitas das vezes, por não haver verba regular para aquisição de material técnico, não se atinge objetivos ou mesmo perde-se provas, pelo excesso de tempo para produzi-las. O investigador, Encarregado de IPM ou mesmo os integrantes da SOPI sabem deste risco, motivo pelo qual, às vezes, utilizam de recursos particulares para dar continuidade ou acelerar a busca de provas, pagando entradas em ambientes privados, comprando objetos e alimentos para dar sustentação a Estória de Cobertura, que visa desviar a atenção para a ação de investigação desenvolvida, e outros.

c) Quanto à necessidade de que o Estado disponibilize recurso público para execução da despesa de caráter sigiloso de modo a tornar mais eficiente as ações de polícia judiciária militar no âmbito da CPM.

A três autoridades foram unânimes ao afirmarem que a execução da despesa de caráter sigiloso será de grande valia para tornar as investigações da CPM mais eficientes, pois vai propiciar que os policiais militares empregados na atividade consigam um ótimo resultado na busca da verdade real, dentro da concepção de Estado para Resultado.

O Major PM Chefe da SOPI acrescenta que, recentemente, esteve na Corregedoria da Polícia Militar do Estado de São Paulo, onde, por diversas vezes, ouviu de Encarregados e Chefes de Setores de Investigação que sem a “Verba de Caráter Sigiloso” não conseguiriam obter os resultados que vêm alcançando; que cada setor recebe, em média, de três a quatro mil reais por mês, o que agiliza o processo investigativo e a preservação de provas testemunhais e materiais.

### **6.3 Autoridades da Corregedoria da Polícia Militar do Estado de São Paulo**

Semelhante ao critério adotado na Casa Corregedora Mineira, na Corregedoria da Polícia Milita do Estado de São Paulo, foram selecionadas três autoridades que, também, em virtude da função de Chefia que exercem perante os setores de investigação, foram questionadas acerca da execução da despesa de caráter sigiloso naquele órgão. Entretanto, só foram obtidas respostas de duas autoridades:

- Tenente Coronel PM Chefe do Departamento de Operações: exerce a função há um ano;

- Major PM Chefe de Divisão de Investigação: que trabalha neste setor há vinte e dois anos.

a) Quanto à importância da atividade operacional de investigação de polícia judiciária militar desenvolvida pelas Divisões de Investigação.

As duas autoridades apresentam unidade de pensamento, pois consideram a atividade operacional de investigação de extrema necessidade para materialização de provas técnicas e materiais que permitam a imputação de responsabilidades ao investigado, aliado ao fato de que, em muitos casos, antes da instauração de IPM, é necessária a materialização de provas, que somente são conseguidas através do serviço de investigação da Corregedoria PMESP.

O Major PM Chefe da Divisão de Investigação afirma, ainda, que a atividade operacional de investigação é o principal diferencial dos procedimentos de polícia judiciária militar realizados pela Corregedoria, já que os feitos presididos pelas demais autoridades de polícia judiciária militar limitam-se apenas à execução de medidas cartorárias. Para se descobrir a verdade, é necessário o emprego de técnicas de investigação como vigilâncias, acompanhamento de suspeitos, recrutamento de informantes, entre outras, as quais enriquecem os autos dos IPM e resultam na coleta de provas de qualidade e úteis ao esclarecimento do delito.

b) Quanto à importância da execução da despesa de caráter sigiloso para o sucesso das investigações de polícia judiciária militar.

Ambas as autoridades concordaram que a execução da despesa de caráter sigiloso torna mais eficiente a atividade de investigação, pois somente através dela é possível subsidiar gastos inerentes às diligências reservadas.

O Major PM Chefe da Divisão de Investigação ressalta que na PMESP tal despesa pública é denominada “verba de diligência reservada”, e ela “não apenas torna mais eficiente os atos investigativos, como sem ela muito pouco poderia ser feito em termos de investigação criminal”.

c) Quanto à necessidade de que o Estado continue disponibilizando recurso financeiro para fins de execução da despesa de caráter sigiloso.

O Tenente Coronel PM Chefe do Departamento de Operações afirmou que é imprescindível a continuidade na utilização do recurso público em questão, pois somente

desta forma o serviço de inteligência e de investigação da Corregedoria poderá ser executado de forma confiável. Na mesma direção, o Major PM Chefe da Divisão de Investigação considera de extrema importância que o Estado mantenha contínuo o fluxo da “verba de diligência reservada”. Afirma, ainda, que sem esse recurso o trabalho de investigação da Corregedoria ficaria reduzido a um mero trabalho cartorário, com baixo nível de solucionamento de crimes, o que não atenderia ao princípio da eficiência, trazendo prejuízos imensuráveis à sociedade.

#### **6.4 Situações práticas em que se aplicam a execução da despesa de caráter sigiloso**

Dentre os questionamentos apresentados às autoridades das Corregedorias da PMMG e da PMESP, uma indagação visou identificar em quais situações práticas na atividade operacional de investigação poderiam ser empregados os recursos públicos destinados a suprir despesas de caráter sigiloso.

Entretanto, preliminarmente, há que se ressaltarem dois aspectos deste questionamento. O primeiro refere-se à realidade da Corregedoria da PMMG, onde a despesa de caráter sigiloso não é executada, motivo pelo qual foi indagado às autoridades mineiras quais as possibilidades (futuro) vislumbradas para execução desta despesa pública.

Para as autoridades paulistas, a indagação foi no sentido de conhecer as situações concretas (presente e passado) de emprego da “verba de diligência reservada”, uma vez que na Corregedoria da PMESP a execução da referida despesas é uma realidade.

Neste sentido, foram listadas, no quadro 5, as perspectivas apresentadas pelas autoridades pesquisadas. Nota-se que, em alguns casos, ocorre unidade de pensamento entre as autoridades mineiras e paulistas, mesmo estas vivenciando realidades diferentes. Dentre as despesas citadas, ocorreu coincidência nos casos de gastos com alimentação de vítimas e testemunhas, hospedagem, locação de veículos, pagamento de informantes, sustentação de estória-cobertura e transporte público.

Além destas despesas, as autoridades enfatizaram outros aspectos relacionados à execução da despesa de caráter sigiloso.

O Coronel PM Corregedor da PMMG enfatizou que a execução da referida despesa “deverá ser permeada pela legalidade, coordenação e controle”.

O Tenente Coronel PM Chefe da Seção de Inteligência e Operações (CPM2) da Corregedoria da PMMG afirmou que a execução desta despesa pública é necessária porque propicia agilidade, oportunidade e proteção do órgão executante e de seus agentes (segurança e sigilo).

#### QUADRO 5

Execução da despesa de caráter sigiloso pela Corregedoria da PMMG (possibilidade de uso futuro) e pela Corregedoria da PMESP (uso concreto no presente e passado) conforme o tipo de despesa apresentado pelas autoridades dos órgãos corregedores – Belo Horizonte – 2011.

Órgão Corregedor	Despesa de caráter sigiloso	
	Execução da despesa	Tipo de despesa
Corregedoria da PMESP	Uso concreto (presente e passado)	Alimentação (agentes em missão, vítimas e testemunhas)
		Gastos com telefonia (crédito para telefone celular de informantes e colaboradores)
		Hospedagem (hotéis)
		Locação de veículos
		Pagamento de informantes
		Pedágios em rodovias
		Reparos emergências em viaturas descaracterizadas
		Sustentação de estória-cobertura (aquisição de disfarces, pagamento de contas em estabelecimento comercial para ambientação de agente infiltrado)
		Transporte público (táxi)
Corregedoria da PMMG	Possibilidade de uso (futuro)	Alimentação de vítimas e testemunhas
		Contratação de serviços de terceiros
		Hospedagem
		Locação de imóveis (instalação de posto de observação e vigilância)
		Locação de veículos
		Pagamento de entrada em locais de acesso restrito
		Pagamento de informantes
		Sustentação de estória-cobertura (aquisição de disfarces, aluguel de roupas)
		Taxas em cartórios (obtenção de documentos)
		Transporte público (ônibus)

Fonte: Pesquisa de campo

O Major PM Chefe da Divisão de Investigação da Corregedoria da PMESP acrescenta que o bom uso da “verba de diligência reservada” depende não apenas da necessidade operacional, mas também da criatividade do agente e de sua capacidade de teatralização, pois no campo operacional o policial deve ser engenhoso e inventivo, para buscar soluções aos problemas que a ele se apresentam.

Neste sentido, a título de exemplo, ele cita que na Corregedoria da PMESP a “verba de diligência reservada” já foi utilizada para pagamento de festa de aniversário do filho de um colaborador, com o objetivo de atrair o suspeito para o local da festa e assim realizar a sua prisão; para pagamento de babá para cuidar dos filhos pequenos de uma informante, para que ela pudesse acompanhar o suspeito durante “baladas noturnas”; e para aluguel de um carrinho de pipocas objetivando permitir que o agente realizasse vigilância do suspeito sem ser notado.

Entretanto a mesma autoridade faz ressalva quanto ao emprego da “verba de diligência reservada” para custear despesas ilícitas. Ele expõe que é comum que informantes e colaboradores peçam, como pagamento por seus serviços, algo que seja ilícito, como entorpecente para consumo ou uma arma para se proteger, alegando necessidade de defesa caso o suspeito deseje vingar-se. Nesses casos, a orientação é para que o agente da corregedoria não ceda a tais pedidos, limitando-se a indenizar o informante ou colaborador com o pagamento em dinheiro pelos seus serviços. O que a pessoa fará com o dinheiro que lhe é entregue, é questão de foro íntimo dela, de modo que o gestor da verba não pode ser responsabilizado, legal ou moralmente, pelo mau uso do dinheiro recebido pelo colaborador ou informante.

Em que pese, atualmente, não ocorrer na Corregedoria da PMMG a execução da despesa de caráter sigiloso com recursos públicos concedidos pelo Estado, é notório, conforme verificado na seção 6.1, que os policiais militares da SOPI custeiam gastos decorrentes da atividade operacional de investigação utilizando-se, para tanto, de recurso financeiro particular. Desta forma buscou-se no quadro 6 comparar os gastos executados pelos militares da SOPI, apresentados na tabela 3, com as despesas executadas pela Corregedoria da PMESP, apresentadas no quadro 5.

## QUADRO 6

Comparação entre os gastos efetuados pelos militares da Adjuntoria de Investigação (SOPI) da Corregedoria da Polícia Militar de Minas Gerais, apresentados na tabela 3, com as despesas executadas pela Corregedoria da Polícia Militar do Estado de São Paulo (PMESP), apresentadas no quadro 5 – Belo Horizonte – 2011

Gastos da SOPI	Despesas da Corregedoria da PMESP
Alimentação (policiais militares)	Alimentação (agentes, vítimas e testemunhas)
Acesso a internet (lan house)	-
Aquisição de periódicos (jornal, revistas)	-
Custeio de vítimas, testemunhas e denunciantes (hospedagem, alimentação, transporte, higiene pessoal)	-
Despesas com material de escritório para produção de relatórios	-
Despesas em DSP no interior do Estado de Minas Gerais	-
Entrada em eventos (boates, shows, baile funk, casa de jogo de azar)	-
Equipamentos e suprimentos para investigação, em casos de urgência	-
Estacionamento para viatura (particular e rotativo)	-
Fotocópia (documentos diversos)	-
Gastos com telefonia (créditos para celular, cartão telefônico)	Gastos com telefonia (crédito para telefone celular de informantes e colaboradores)
Hospedagem	Hospedagem (hotéis)
Locação de veículos	Locação de veículos
Pagamento de informantes	Pagamento de informantes
Pedágio para viatura em rodovias	Pedágios em rodovias
Reparos emergências em viaturas descaracterizadas (conserto de pneu, lâmpada para o farol)	Reparos emergências em viaturas descaracterizadas
Sustentação de Estória-Cobertura (vestuário, disfarce, ambientação em estabelecimento comercial)	Sustentação de estória-cobertura (aquisição de disfarces, pagamento de contas em estabelecimento comercial para ambientação de agente infiltrado)
Transporte público (ônibus, metrô, táxi, transporte clandestino)	Transporte público (táxi)

Fonte: Pesquisa de campo

Nota: Sinal convencional utilizado - (célula sem informação)

Nota-se, assim, que os integrantes da SOPI suprem, com recursos financeiros particulares, despesas decorrentes da atividade de investigação semelhantes às despesas executadas pela Corregedoria da PMESP, as quais são custeadas pelo Estado (quad. 6).

Desta forma, observa-se que os policiais da SOPI têm, em suas ações diuturnas, buscado alcançar a eficiência na execução das atividades de investigação de polícia judiciária

militar mesmo não recebendo do Estado os suprimentos de fundos necessários para custear as atividades operacionais em que são empenhados. Entretanto este esforço ainda é limitado, pois os valores empregados custeiam despesas pequenas, e não podem ser ressarcidos aos policiais militares.

Portanto, verifica-se, com base na apresentação, análise e interpretação dos dados colhidos nesta pesquisa, que é consenso tanto na Corregedoria da PMMG quanto na Corregedoria da PMESP que a execução da despesa de caráter sigiloso propicia maior eficiência às ações de investigação de polícia judiciária militar, permitindo, assim, uma melhor prestação de serviço à sociedade e fortalecendo os mecanismos de controle interno da instituição.

## 7 CONCLUSÃO

Nesta seção, pretende-se discorrer acerca dos resultados desta pesquisa no que se refere ao problema em estudo, à confirmação da hipótese e ao alcance dos objetivos.

Desta feita, para a compreensão do objeto em estudo - a execução de despesas de caráter sigiloso no âmbito da Corregedoria da Polícia Militar de Minas Gerais – buscou-se compilar um arcabouço teórico e normativo capaz de fornecer subsídios para o debate deste assunto.

Para tanto, procurou-se abordar os aspectos conceituais acerca da administração pública gerencial, dos princípios constitucionais da eficiência e da legalidade, e sobre *accountability*, com base em obras de autores contemporâneos como: Abrucio (1997), Aragão (1997), Batista Júnior (2004), Bresser-Pereira (1996, 1997, 1999, 2001 e 2006), Campos (1990), Carvalho Filho (2010), Castor (2001), Chiavenato (1993), Di Pietro (2010), Martins (1977), Meirelles (2003), Mendes (2010), Moraes (2007), O'Donnell (1998), e Pinho (2009).

Neste sentido, discorreu-se sobre a evolução da Administração Pública (AP) no Brasil, partindo do Estado Patrimonial até chegar aos dias atuais em que prevalece o modelo de Administração Pública gerencial. Este novo modelo de administração busca, principalmente, a eficiência nos processos e o alcance dos resultados, de modo a melhor atender as demandas sociais. Estudou-se ainda sobre a implantação do modelo de Administração Pública Gerencial no Estado de Minas Gerais, por meio das três gerações do Choque de Gestão, bem como sobre o alinhamento da PMMG às políticas governamentais, com a adoção da Gestão por Resultados.

Por ser assunto inerente à Administração Pública (AP) foram explorados também os aspectos conceituais e doutrinários relacionados aos princípios constitucionais da eficiência e da legalidade, os quais regem os atos da AP.

Uma vez que o tema está, ainda, vinculado à Corregedoria da PMMG e por esta constituir-se em ferramenta de controle interno da Corporação, buscou-se ainda estudar os conceitos que permeiam a *accountability* no que se refere à idéia de responsabilização, controle social, cidadania e prestação de contas.

Procurou-se, assim, demonstrar a inserção da Corregedoria da PMMG e a execução da despesa de caráter sigiloso no contexto de busca da eficiência nas ações correicionais.

Foram, também, exploradas as obras dos autores Carvalho (2007), Calabrich (2006), Moreira (2010) e Silva (2011), sendo explanado sobre a estrutura, funções e atribuições da Corregedoria da PMMG, focando principalmente nos aspectos relacionados às atividades de investigação de polícia judiciária militar. Buscou-se, ainda, diferenciar investigação de inteligência, bem como explicitar as técnicas operacionais e ações de busca próprias da doutrina de inteligência, as quais servem de parâmetro para a atividade de investigação.

Aprofundou-se, ainda, o estudo sobre a execução de despesa de caráter sigiloso com base em legislação federal, estadual e institucional da PMMG e da PMESP, bem como em obras dos autores Lima (2010), Pereira Júnior (2007), Piscitelli et al (1995), Santos (2008) e Silva (2011).

Quanto à despesa pública em questão verificou-se que está respaldada legalmente no Decreto nº 93 872, de 23 de dezembro de 1986; na Lei nº 4 320, de 17 de março de 1964; no Decreto Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967; na Lei nº 8 666, de 21 de junho de 1993; no Decreto Estadual nº 37 924, de 16 de maio de 1996; e na Resolução PMMG nº 2.588, de 05 de novembro de 1991.

Os dispositivos legais citados possibilitam a execução da despesa de caráter sigiloso por meio do regime de suprimento/adiantamento de fundos que consiste na liberação de numerário para servidor, precedido de empenho estimativo, para a realização de despesas que não possam submeter-se ao processo normal de pagamento.

Destaca-se, ainda, que o Decreto Estadual nº 37 924/96 prevê a concessão de suprimento/adiantamento de fundos para custear despesas com diligências policiais de caráter reservado, e que a Resolução PMMG nº 2 588/91, ainda em vigor, normatiza a forma de execução e controle desta despesa na PMMG.

Por fim, buscou-se explicitar a estrutura, funcionamento e atribuições da Corregedoria da Polícia Militar do Estado de São Paulo, principalmente, no tocante às atividades de investigação, por ser esta a única Casa Corregedora, dentre as polícias militares da região sudeste, que executa regularmente a despesa de caráter sigiloso, permitindo, assim, fazer um paralelo com a Corregedoria da PMMG.

A pergunta norteadora da pesquisa foi: a execução de despesas de caráter sigiloso, no âmbito da Corregedoria de Polícia Militar de Minas Gerais tornará mais eficiente as ações de investigação levadas a efeito no âmbito daquela Casa Corregedora?

Com base neste questionamento, formulou-se a hipótese de que a despesa de caráter sigiloso executada pela Corregedoria de Polícia Militar de Minas Gerais, desde que

constatada sua legalidade, trará mais eficiência ao desvelo das ações de investigação realizadas pela mencionada Casa Corregedora.

Com base nos dados e informações colhidos durante a pesquisa constatou-se:

- que 96,2 % do efetivo da Adjuntoria de Investigação (SOPI) da Corregedoria da PMMG atuam ou já atuaram em atividade operacional de investigação (graf. 1 e graf. 2);

- que 90,4% dos pesquisados alegaram que já atuaram operacionalmente em situações onde necessitaram omitir que são policiais militares por questão de segurança (graf. 3);

- que 86,5% do universo analisado já utilizou recurso financeiro particular para suprir despesa executada em função da atividade de investigação (graf. 4);

- que 65,4% dos militares da SOPI informaram que já gastaram até R\$ 500,00 de suas finanças pessoais para suprirem despesas realizadas em função da atividade de investigação (graf. 6);

- que 86,5% destes militares afirmaram que o emprego de numerário particular foi essencial para a execução da investigação desenvolvida no âmbito da CPM (tab. 5);

- que 100,0% dos militares da SOPI afirmaram que consideram necessário que o Estado disponibilize recurso financeiro público para execução de despesa de caráter sigiloso, de modo a tornar mais eficiente as ações de investigação realizadas pelos policiais militares da Adjuntoria de Investigação (SOPI) no âmbito da Corregedoria da Polícia Militar (tab. 5);

- que as cinco autoridades lotadas nas Corregedorias da PMMG e da PMESP foram unânimes em afirmar que a execução da despesa de caráter sigiloso propicia maior eficiência à atividade de investigação de polícia judiciária militar (seções 6.2, 6.3 e 6.4);

- que o Decreto Estadual nº 37 924/96 e a Resolução PMMG nº 2 588/91 dão respaldo legal para execução da despesa de caráter sigiloso.

Conclui-se, portanto, que a hipótese básica foi confirmada uma vez que a pesquisa demonstrou que a execução da despesa de caráter sigiloso possui amparo legal, bem como trará maior eficiência ao desvelo das ações de investigação realizadas pela Corregedoria da PMMG.

Quanto aos objetivos geral e específico, verificou-se que foram alcançados, pois:

- a pesquisa demonstrou ser viável a execução de despesas de caráter sigiloso no âmbito da Corregedoria de Polícia Militar de Minas Gerais, em consonância com os princípios constitucionais da legalidade e da eficiência (seções 4 e 6);

- foram examinadas legislações em nível federal, estadual e institucional que respaldam a execução de despesas de caráter sigiloso por órgãos da Administração Pública (seção 4);

- foi procedida análise das legislações federal e paulista, permitindo contextualizar a execução da despesa de caráter sigiloso por parte Corregedoria da Polícia Militar do Estado de São Paulo (seção 4);

- constatou-se que a execução de despesas de caráter sigiloso, no âmbito da Corregedoria de Polícia Militar de Minas Gerais, contribuirá positivamente para o deslinde das investigações de polícia judiciária militar (tab.4 e tab. 5).

Assim, as conclusões desta pesquisa permitem sugerir:

a) que seja designada uma comissão composta por integrantes da Diretoria de Finanças, Auditoria Setorial, Diretoria de Inteligência e Corregedoria da PMMG, para estudar o assunto, visando reavaliar os parâmetros estabelecidos na Resolução PMMG nº 2.588, de 05 de novembro de 1991, e apresentar uma nova proposta de resolução mais atualizada;

b) que seja enviado ofício à Superintendência Central de Contadoria Geral (SCCG), subordinada à Secretaria de Estado da Fazenda em Minas Gerais, com fulcro no artigo 48 do Decreto nº 37.924/96 e na Portaria SCCG nº 297/96, solicitando orientação quanto ao valor limite para concessão do regime especial de adiantamento no caso de despesas com diligências policiais e insumos para atividade de inteligência de caráter reservado, previsto no artigo 25º, inciso V, do citado decreto estadual;

c) submeter a proposta de nova resolução ao crivo do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, para dar mais transparência ao processo de execução da despesa de caráter sigiloso;

d) estabelecer procedimentos de supervisão e controle da despesa de caráter sigiloso, envolvendo a Auditoria Setorial da PMMG visando evitar possíveis desvios da execução da despesa, bem como proporcionar maior lisura e transparência ao processo.

## REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Fernando Luiz. **O impacto do modelo gerencial na administração pública: um breve estudo sobre a experiência internacional recente**. Brasília: ENAP, 1997.

\_\_\_\_\_. Os avanços e os dilemas do modelo pós-burocrático: a reforma da administração pública à luz da experiência internacional recente. In: BRESSER-PEREIRA, L. C.; SPINK, P. K. **Reforma do estado e administração pública gerencial**. 7. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2006.

ANASTASIA, Antônio Augusto. Antecedentes e origem do choque de gestão. In: VILHENA, R. *et al.* **O choque de gestão em Minas Gerais: políticas da gestão pública para o desenvolvimento**. Belo Horizonte: UFMG, 2006.

ARAGÃO, Cecília Vescovi de. Burocracia, eficiência e modelos de gestão pública: um ensaio. **Revista do Serviço Público**. Brasília, v. 48, n. 3, p. 104-132, 1997.

ASSIS, Jorge César de; NEVES, Cícero Robson Coimbra; CUNHA, Fernando Luiz. **Lições de direito para a atividade das polícias militares e das forças armadas**. 6. ed. rev., amp. e atual. Curitiba: Juruá, 2008.

BATISTA JÚNIOR, Onofre Alves. **Princípio constitucional da eficiência administrativa**. Belo Horizonte: Mandamentos, 2004.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil, promulgada em 5 de outubro de 1988**. [Brasília, DF, 2010]. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm)>. Acesso em: 9 set. 2011.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 4 553, de 27 de dezembro de 2002. Dispõe sobre a salvaguarda de dados, informações, documentos e materiais sigilosos de interesse da segurança da sociedade e do Estado, no âmbito da Administração Pública Federal, e dá outras providências. [Brasília, DF, 2002a]. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/2002/D4553.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/D4553.htm)>. Acesso em: 9 set. 2011.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 93 872, de 23 de dezembro de 1986. Dispõe sobre a unificação dos recursos do caixa do Tesouro Nacional, atualiza e consolida a legislação pertinente e dá outras providências. [Brasília, DF, 1986]. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/D93872.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D93872.htm)>. Acesso em: 9 set. 2011.

\_\_\_\_\_. Decreto Lei nº 199, de 25 de fevereiro de 1967. Dispõe sobre a Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União e dá outras providências. [Brasília, DF, 1967a]. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Decreto-lei/1965-1988/Del0199.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-lei/1965-1988/Del0199.htm)>. Acesso em: 9 set. 2011.

\_\_\_\_\_. Decreto Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. [Brasília, DF, 1967b]. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/ccivil/decreto-lei/Del0200.htm>>. Acesso em: 9 set. 2011.

\_\_\_\_\_. Decreto Lei nº 1 002, de 21 de outubro de 1969. Decreta o Código de Processo Penal Militar. [Brasília, DF, 1969]. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/Del1002Compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del1002Compilado.htm)>. Acesso em: 9 set. 2011.

\_\_\_\_\_. Lei nº 4 320, de 17 de março de 1964. Estatui normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. [Brasília, DF, 1964]. Disponível em <<http://www.senado.gov.br>>. Acesso em: 9 set. 2011.

\_\_\_\_\_. Lei 8 666, de 21 de junho de 1993. Institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. [Brasília, DF, 1993]. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L8666cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8666cons.htm)>. Acesso em 9 set. 2011.

BRASIL. Ministério da Fazenda. **Manual de Despesa Nacional:** aplicado à União, Estados, Distrito Federal e Municípios. Brasília, DF: Secretaria do Tesouro Nacional, Coordenação-Geral de Contabilidade, 2008. 120 p.

\_\_\_\_\_. Ministério da Fazenda. Portaria nº 95, de 19 de abril de 2002. Regulamenta limites de concessão de suprimento de fundos. [Brasília, DF, 2002b]. Disponível em: <<http://www.fazenda.gov.br/portugues/legislacao/portarias/2002/portaria095.asp>>. Acesso em: 15 set. 2011.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. **Manual SIAFI.** [Brasília, DF, 1996]. Disponível em <<http://manualsiafi.tesouro.fazenda.gov.br/020000/021100/021121/?searchterm=suprimento>>. Acesso em: 9 set. 2011.

BRASIL. Ministério da Justiça. **Doutrina nacional de inteligência de segurança pública.** [Brasília, DF, 2007].

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **A Reforma do estado dos anos 90:** lógica e mecanismos de controle. Brasília: Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1997.

\_\_\_\_\_. Da administração pública burocrática à gerencial. **Revista do Serviço Público,** Brasília, v. 47, n. 1, p. 7-40, 1996.

\_\_\_\_\_. Do Estado patrimonial ao gerencial. In: SACHS, I.; WILHEIM, J.; PINHEIRO, P. S. **Brasil: um século de transformações.** São Paulo: Companhia das Letras, 2001.

\_\_\_\_\_. Gestão do setor público: estratégia e estrutura para um novo estado. In: BRESSER-PEREIRA, L. C.; SPINK, P. K. **Reforma do estado e administração pública gerencial.** 7. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2006.

\_\_\_\_\_. Reflexões sobre a reforma gerencial brasileira de 1995. **Revista do Serviço Público.** Brasília, v. 50, n. 4, 1999.

CALABRICH, Bruno Freire de Carvalho. **Investigação criminal pelo Ministério Público: fundamentos e limites constitucionais.** 2006. Dissertação (Mestrado em Direitos e Garantias Constitucionais Fundamentais) – Faculdade de Direito de Vitória, Vitória, 2006. Disponível em: <<http://www.fdv.br/resumos/mestrado/defendidas/BRUNO%20FREIRE%20DE%20CARVALHO%20CALABRICH.pdf>>. Acesso em: 28 ago. 2011.

CARVALHO, Jailton de. Operações da PF sofisticam investigações: programas de computador, verbas secretas e manobras hollywoodianas ajudam a desvendar crimes de corrupção. **O Globo**, Rio de Janeiro, 3 jun. 2007. Disponível em: <<http://www.fazenda.gov.br/resenhaeletronica/>>. Acesso em: 4 set. 2011.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 23. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010.

CASTOR, Belmiro Valverde Jobim. Os contornos do Estado e da burocracia no Brasil. In: **Burocracia e reforma do Estado**. Cadernos Adenauer, nº 03, Ano II, 2001. São Paulo. p. 9-45.

CHIAVENATO, Idalberto. **Introdução à teoria geral da administração**. 4. ed. São Paulo: Makron Books, 1993.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 23. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

DOMINGUES, Bernadete Lima. **O princípio da Eficiência como diretriz da reforma da Administração Pública no Brasil e da implementação do modelo gerencial, com destaque para o Estado de Minas Gerais**. 2008. Monografia (Graduação) - Escola de Governo Paulo Neves de Carvalho, Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte, 2008.

FRANÇA, Júnia Lessa; VASCONCELLOS, Ana Cristina. **Manual para normalização de publicações técnico-científicas**. 8. ed. rev. Belo Horizonte: UFMG, 2009.

HOUAISS. Antônio. Eficiência. In: **Dicionário eletrônico Houaiss da língua portuguesa**. Rio de Janeiro: Objetiva, 2009. CD –ROM.

\_\_\_\_\_. Antônio. Investigação. In: **Dicionário eletrônico Houaiss da língua portuguesa**. Rio de Janeiro: Objetiva, 2009. CD –ROM.

\_\_\_\_\_. Antônio. Secreto. In: **Dicionário eletrônico Houaiss da língua portuguesa**. Rio de Janeiro: Objetiva, 2009. CD –ROM.

LIMA, Rinaldo de Azevedo. **A execução de despesa de caráter sigiloso no âmbito do Sistema de Inteligência da Polícia Militar de Minas Gerais**. 2010. Monografia (Especialização) – Academia de Polícia Militar de Minas Gerais, Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte, 2010.

LIMA JÚNIOR, Dário de Souza. **Corregedoria da Polícia Militar de Minas Gerais: uma análise estrutural**. 2007. Monografia (Especialização em Segurança Pública) – Academia de Polícia Militar e Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte, 2007.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 36. ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

MINAS GERAIS. Decreto nº 37 924, de 16 de maio de 1996. Dispõe sobre a execução orçamentária e financeira, estabelece normas gerais de gestão das atividades patrimonial e contábil de órgãos e entidades integrantes do poder executivo e dá outras providências. [Belo Horizonte, 1996]. Disponível em: <[http://hera.almg.gov.br/cgi-bin/nph-brs?d=NJMG&f=G&l=20&n=&p=1&r=1&u=http://www.almg.gov.br/njmg/chama\\_pesquisa](http://hera.almg.gov.br/cgi-bin/nph-brs?d=NJMG&f=G&l=20&n=&p=1&r=1&u=http://www.almg.gov.br/njmg/chama_pesquisa)>.

asp&SECT1=IMAGE&SECT2=THESOFF&SECT3=PLUROFF&SECT6=HITIMG&SECT7=LINKON&SECT8=DIRINJMG&SECT9=TODODOC&co1=E&co2=E&co3=E&co4=E&s1=Decreto&s2=37924&s3=1996&s4=&s5=>. Acesso em: 9 set. 2011.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 41 478, de 20 de dezembro de 2000. Aprova o quadro de organização e distribuição (QOD) da Polícia Militar e dá outras providências. [Belo Horizonte, 2000]. Disponível em: <[http://hera.almg.gov.br/cgi-bin/nph-brs?co1=e&d=NJMG&p=1&u=http://www.almg.gov.br/njmg/chama\\_pesquisa.asp&SECT1=IMAGE&SECT2=THESOFF&SECT6=HITIMG&SECT7=LINKON&l=20&r=1&f=G&s1=DEC.TIPO.+e+41478.NUME.+e+2000.ANO.&SECT8=SOTEXTO](http://hera.almg.gov.br/cgi-bin/nph-brs?co1=e&d=NJMG&p=1&u=http://www.almg.gov.br/njmg/chama_pesquisa.asp&SECT1=IMAGE&SECT2=THESOFF&SECT6=HITIMG&SECT7=LINKON&l=20&r=1&f=G&s1=DEC.TIPO.+e+41478.NUME.+e+2000.ANO.&SECT8=SOTEXTO)>. Acesso em: 9 set. 2011.

MINAS GERAIS. Polícia Militar. **Diretriz de Gestão para Resultados**. Diretriz nº 001/2010- CG. Organiza e disciplina o Sistema Integrado de Gestão para Resultados da PMMG. [Belo Horizonte, 2010a].

\_\_\_\_\_. Ofício nº 06291.2.1/11-CPM, de 15 de julho de 2011. Relata visita técnica à Corregedora da Polícia Militar do Estado de São Paulo, no período de 23 - 27 maio 2011. [Belo Horizonte, 2011].

\_\_\_\_\_. **Plano estratégico 2004-2007**. Belo [Horizonte, 2003].

\_\_\_\_\_. **Plano estratégico**: Planejamento estratégico da PMMG, para vigência no período de 2009-2011. [Belo Horizonte, 2009].

\_\_\_\_\_. **Regimento da Corregedoria de Polícia Militar, de 29 de abril de 2005**. [Belo Horizonte, 2005].

\_\_\_\_\_. Resolução nº 3 553, de 22 de setembro de 2000. Cria, provisoriamente, a Corregedoria da Polícia Militar e altera o detalhamento e desdobramento do quadro de organização e distribuição da Polícia Militar de Minas Gerais. [Belo Horizonte, 2001]. Disponível em: <<https://intranet.policiamilitar.mg.gov.br/au-th-pmmg/login.action?act=login>>. Acesso em: 9 set. 2011.

\_\_\_\_\_. Resolução nº 3 771, de 20 de julho de 2004. Aprova o Regulamento da Corregedoria de Polícia Militar. [Belo Horizonte, 2004]. Disponível em: <<https://intranet.policiamilitar.mg.gov.br/auth-pmmg/login.action?act=login>>. Acesso em: 9 set. 2011.

\_\_\_\_\_. Resolução nº 4 062, de 13 de janeiro de 2010. Altera o Detalhamento e Desdobramento do Quadro de Organização e Distribuição da Polícia Militar de Minas Gerais DD/QOD e o Plano de Articulação, aprovados respectivamente, pela Lei nº 16.678, de 10 de janeiro de 2007, alterada pela Lei nº 18.618, de 18 de dezembro de 2009, e pela Resolução nº 3960, de 11 de fevereiro de 2008. [Belo Horizonte, 2010b]. Disponível em: <<https://intranet.policiamilitar.mg.gov.br/intranet/app/legislacao/resumoMoLegislacao.action>>. Acesso em: 9 set. 2011.

\_\_\_\_\_. Resolução nº 4 135, de 24 de março de 2011. Cria Subcorregedorias Regionais em sedes de Regiões de Polícia Militar e no Comando de Policiamento Especializado, instituindo o Sistema Correicional da PMMG, e dá outras providências. [Belo Horizonte, 2011a]. Disponível em: <<https://intranet.policiamilitar.mg.gov.br/intranet/app/legislacao/resumoLegislacao.action?act=searchById&idLegislacao=5323>>. Acesso em: 1 set. 2011.

MINAS GERAIS. Secretaria de Estado da Fazenda. Portaria SCCG n.º 297, de 13 de junho de 1996: estabelece procedimentos a serem observados pelos órgãos e entidades do Poder Executivo sobre a aplicação do regime especial de adiantamento, instituído pelo Decreto n.º 37 924, de 16 de maio de 1996. [Belo Horizonte, 1996]. Disponível em <[http://www.fazenda.mg.gov.br/governo/contadoria\\_geral/legislacao/tipolegisl/port29796.htm](http://www.fazenda.mg.gov.br/governo/contadoria_geral/legislacao/tipolegisl/port29796.htm)>. Acesso em 9 set. 2011.

MINAS GERAIS. Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão. **Estado em rede: gestão regionalizada e gestão participativa**. [Belo Horizonte, 2011b].

\_\_\_\_\_. **Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado (PMDI), 2007-2023**. [Belo Horizonte, 2007].

MINAS GERAIS. Tribunal de Contas. Consulta n.º 274/90. Relator: Conselheiro Hércules Diz. Disponível em: <<http://200.198.41.151:8080/TCJuris/pesquisa/lista.jsp?indice=1>>. Acesso em 9 set. 2011.

\_\_\_\_\_. Consulta n.º 25 256/90. Relator: Maurício Aleixo. Disponível em <<http://200.198.41.151:8088/TCJuris/pesquisa/lista.jsp?>>. Acesso em 9 set. 2011.

\_\_\_\_\_. Consulta n.º 35 929/92. Relator Conselheiro Hércules Diz. Disponível em: <<http://200.198.41.151:8080/TCJuris/pesquisa/lista.jsp>>. Acesso em 9 set. 2011.

MORAES, Alexandre de. **Direito constitucional**. 21. ed. São Paulo: Atlas, 2007.

MOREIRA, Renato Pires. **A atividade de inteligência na Corregedoria da Polícia Militar de Minas Gerais**. 2010. 170 f. Monografia (Especialização em Inteligência de Estado e Inteligência de Segurança Pública) – Centro Universitário Newton Paiva e Escola Superior do Ministério Público de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2010.

NEVES, Fernanda de Siqueira; MELO, Frederico César da Silva. O Estado para resultados em Minas Gerais: inovações no modelo de gestão. In: CONGRESSO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA. 12. 2007. [Santo Domingo: CLAD, 2007]. Disponível em <[www.consad.org.br/sites/1500/1504/00000793.doc](http://www.consad.org.br/sites/1500/1504/00000793.doc)>. Acesso em: 2 set. 2011.

O'DONNELL, Guillermo. *Accountability* horizontal e novas poliarquias. **Lua Nova**, São Paulo, n. 44, p. 27-54, 1998.

PAULA, Júlio Cezar Rachel de. **A transferência da responsabilidade dos levantamentos em torno dos desvios de conduta na Polícia Militar de Minas Gerais, do sistema de inteligência para a Corregedoria de Polícia Militar**. 2002. 136 f. Monografia (Especialização em Segurança Pública) – Instituto de Educação de Segurança Pública (IESP) e Fundação João Pinheiro (FJP), Belo Horizonte, 2002.

PEREIRA JÚNIOR, Jessé Torres. **Comentários à lei das licitações e contratações da administração pública**. 7. ed. rev. atual. e ampl. Rio de Janeiro: Renovar, 2007.

PINHO, José Antonio Gomes de; SACRAMENTO, Ana Rita Silva. *Accountability: já podemos traduzi-la para o português?* **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 43, n. 6, p. 1343-1368. nov./dez. 2009. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rap/v43n6/06.pdf>>. Acesso em: 13 ago. 2011.

PINHO, José Antonio Gomes de. Reforma do aparelho do Estado: limites do gerencialismo frente ao patrimonialismo. **Revista Organizações & Sociedade**, Salvador, n. 12, p. 59-79, 1998.

PISCITELLI, Roberto Bocaccio; TMBÓ, Maria Zulene Farias; BRUM, Sandra Maria Deud; ROSA, Maria Berenice. **Contabilidade pública: uma abordagem da administração financeira pública**. 4. ed. rev. e ampl. São Paulo: Atlas, 1995.

SÃO PAULO. Decreto nº 31 318, de 23 de março de 1990. Dispõe sobre as atribuições da Corregedoria da Polícia Militar do Estado de São Paulo. [São Paulo, 1990a]. Disponível em <<http://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/decreto/1990/decreto%20n.31.318,%20de%2023.03.1990.htm>>. Acesso em 15 set. 2011.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 32 337, de 17 de setembro de 1990. Dispõe sobre modificações do Decreto nº 29.911, de 12 de maio de 1989. [São Paulo, 1990b]. Disponível em <<http://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/decreto/1990/decreto%20n.32.337,%20de%2017.09.1990.htm>>. Acesso em 15 set. 2011.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 44 447, de 24 de novembro de 1999. Dispõe sobre a estruturação da Polícia Militar do Estado de São Paulo e dá providências correlatas. [São Paulo, 1999]. Disponível em <<http://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/decreto/1999/decreto%20n.44.447,%20de%2024.11.1999.htm>>. Acesso em 15 set. 2011.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 53 980, de 28 de janeiro de 2009. Regulamenta o regime de adiantamento previsto nos artigos 38 a 45 da Lei nº 10 320, de 16 de dezembro de 1968. [São Paulo, 2009a]. Disponível em <<http://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/decreto/2009/decreto%20n.53.980,%20de%2029.01.2009.htm>>. Acesso em 15 set. 2011.

\_\_\_\_\_. Lei nº 10 320, de 16 de dezembro de 1968. Dispõe sobre os sistemas de controle Interno da gestão financeira e orçamentária do Estado. [São Paulo, 1968]. Disponível em <<http://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/lei/1968/lei%20n.10.320,%20de%2016.12.1968.htm>>. Acesso em: 15 set. 2011.

SÃO PAULO. Secretaria de Segurança Pública. Resolução SSP-252, de 22 de outubro de 2009. Regulamenta o procedimento de solicitação, no âmbito da Secretaria de Secretaria de Segurança Pública, de recursos vinculados a operações policiais de caráter reservado e respectivas prestações de contas. [São Paulo, 2009b]. Disponível em <[http://www.imprensaoficial.com.br/PortalIO/Home\\_1\\_0.aspx#15/09/2011](http://www.imprensaoficial.com.br/PortalIO/Home_1_0.aspx#15/09/2011)>. Acesso em: 15 set. 2011.

SILVA, Thomas Maximiano Lopes da. **O uso da verba secreta pela Corregedoria da Polícia Militar de Minas Gerais**. 2011. 98 f. Monografia (Especialização em Inteligência de Estado e Inteligência de Segurança Pública) – Centro Universitário Newton Paiva e Escola Superior do Ministério Público de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2011.

SOUZA, Renato Vieira de. **Do Exército estadual à Polícia de Resultados: crise e mudança de paradigma na produção doutrinária da Polícia Militar de Minas Gerais**. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) - Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte, 2003.

VIEIRA, Valtanir Dias. **Avaliação do emprego de policiais militares, discentes da Academia de Polícia Militar, em apoio ao Tribunal Regional Eleitoral de Minas Gerais, durante o 1º turno das eleições de 2008 em Belo Horizonte**. 2010. Monografia (Especialização) – Academia de Polícia Militar de Minas Gerais, Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte, 2010.

VILHENA, Renata; ATHAYDE, Luiz Antônio. **Choque de gestão na administração pública**. In: CONGRESSO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA. 10. 2005. [Santiago: CLAD, 2005]. Disponível em <[http://pt.scribd.com/doc/62048524/vilhena-Choque-de-gestao-na-administracao-publica?secret\\_password=&autodown=pdf](http://pt.scribd.com/doc/62048524/vilhena-Choque-de-gestao-na-administracao-publica?secret_password=&autodown=pdf)>. Acesso em: 2 set. 2011.

VILHENA, Renata. Rumo à segunda geração do choque de gestão. In: VILHENA, R. *et al.* **O choque de gestão em Minas Gerais: políticas da gestão pública para o desenvolvimento**. Belo Horizonte: UFMG, 2006.

## APÊNDICES

- a) Integrantes da Adjuntoria de Investigação (SOPI) da Corregedoria da Polícia Militar de Minas Gerais

Prezado(a) Policial Militar

O presente questionário é o instrumento utilizado para coleta de dados necessários a instruir pesquisa científica exigida no Curso de Especialização em Segurança Pública no ano de 2011.

O objetivo da pesquisa é analisar a viabilidade da execução da despesa de caráter sigiloso no âmbito da Corregedoria da Polícia Militar como forma de tornar mais eficiente a atividade de investigação de polícia judiciária militar.

Para fins desta pesquisa entende-se como “verba de caráter sigiloso” uma modalidade de despesa financeira pública destinada a suprir gastos de agentes públicos no exercício de atividade de inteligência policial ou investigação criminal, a qual por sua natureza sigilosa não pode ser revelada ao público externo visando garantir a integridade das informações e dos próprios agentes.

Face ao exposto, solicito a sua especial atenção no sentido de que leia atentamente as perguntas e expresse sua opinião. O tratamento dado às informações aqui obtidas terá caráter estritamente científico e sigiloso.

Muito Obrigado!

Jabes Andrade Campos, Cap PM

## PERGUNTAS

1) Qual o seu tempo de serviço na PMMG?

a - ( ) de 0 a 5 anos

b - ( ) de 6 a 10 anos

c - ( ) de 11 a 15 anos

d - ( ) de 16 a 20 anos

e - ( ) acima de 21 anos

2) Qual o seu tempo de serviço na CPM?

- a - ( ) até 2 anos
- b - ( ) de 2 anos e 1 mês a 4 anos
- c - ( ) de 4 anos e 1 mês a 6 anos
- d - ( ) de 6 anos e 1 mês a 8 anos
- e - ( ) acima de 8 anos e 1 mês

3) Qual o seu tempo de serviço na Adjuntoria de Investigação/CPM2?

- a - ( ) até 2 anos
- b - ( ) de 2 anos e 1 mês a 4 anos
- c - ( ) de 4 anos e 1 mês a 6 anos
- d - ( ) de 6 anos e 1 mês a 8 anos
- e - ( ) acima de 8 anos e 1 mês

4) Qual a atividade que você desenvolve na Adjuntoria de Investigação/CPM2?

- a - ( ) Atividade administrativa (inclui apoio administrativo, apoio técnico e plantão da SOPI)
- b - ( ) Atividade de investigação

5) Caso você tenha assinalado a alínea “a” da Questão 4 responda:

Já foi empenhado em atividade de investigação na Adjuntoria de Investigação/CPM2?

- a - ( ) Sim
- b - ( ) Não

6) Durante a execução da atividade de investigação já atuou em local onde não podia se identificar como policial militar?

- a - ( ) Sim
- b - ( ) Não

7) Caso você tenha assinalado a alínea “a” da Questão 6 responda:

Qual o motivo de não poder se identificar como policial militar?

- a - ( ) Garantir a segurança das informações
- b - ( ) Garantir a segurança orgânica (pessoal e material)
- c - ( ) Garantir a segurança do órgão de investigação

8) Durante a atividade de investigação já necessitou utilizar recursos financeiros próprios para garantir a execução do serviço?

a - ( ) Sim

b - ( ) Não

9) Caso você tenha assinalado a alínea “a” da Questão 8 exemplifique o(s) tipo(s) de gasto(s) efetuado(s) com recursos financeiros próprios.

a -

b -

c -

d -

e -

10) Quantas vezes você já necessitou utilizar recurso financeiro próprio para subsidiar a atividade de investigação policial?

a - ( ) Nenhuma vez

b - ( ) De 01 até 10 vezes

c - ( ) De 11 até 20 vezes

d - ( ) De 21 até 30 vezes

e - ( ) Acima de 31 vezes

11) Caso você tenha assinalado uma das alíneas de “b” a “e” da Questão 10 responda:

Qual a estimativa de somatório do valor de recurso financeiro próprio utilizado por você para subsidiar a atividade de investigação policial?

a - ( ) até R\$ 100,00

b - ( ) R\$ 101,00 a R\$ 500,00

c - ( ) R\$ 501,00 a R\$ 1000,00

d - ( ) acima de R\$ 1001,00

12) A utilização de recurso financeiro próprio foi essencial para execução da atividade de investigação?

a - ( ) Sim

b - ( ) Não

13) Você considera necessário que o Estado disponibilize verba de caráter sigiloso para tornar mais eficiente as ações de investigação de polícia judiciária militar no âmbito da Corregedoria de Polícia Militar de Minas Gerais?

a - ( ) Sim

b - ( ) Não

b) Autoridades da Corregedoria da Polícia Militar de Minas Gerais

Prezados oficiais integrantes da Corregedoria da Polícia Militar de Minas Gerais

O presente questionário trata-se de um instrumento utilizado para coleta de dados necessários à instrução de pesquisa científica exigida no Curso de Especialização em Segurança Pública no ano de 2011.

O objetivo da pesquisa é analisar a viabilidade da execução da despesa de caráter sigiloso (comumente conhecida como verba secreta) no âmbito da Corregedoria da Polícia Militar de Minas Gerais como forma de tornar mais eficiente a atividade de investigação de polícia judiciária militar.

Para fins desta pesquisa entende-se a “despesa de caráter sigiloso” como uma modalidade de despesa pública destinada a suprir gastos de agentes públicos no exercício de atividade de inteligência ou investigação, a qual por sua natureza sigilosa não pode ser revelada ao público externo visando garantir a segurança das informações, dos agentes e do próprio órgão público.

Face ao exposto, solicito a especial atenção no sentido de que leia atentamente as perguntas e expresse sua opinião.

Muito Obrigado!

Jabes Andrade Campos, Cap PM

#### DADOS DO ENTREVISTADO

Posto:

Nome Completo:

Função:

Tempo de serviço na  
atual função:

Se já atuou na área de  
investigação, tempo  
de serviço estimado  
nesta atividade:

### PERGUNTAS

- 1) V. Sa. considera importante a atividade operacional de investigação de polícia judiciária militar desenvolvida pela Adjuntoria de Investigação/CPM2/CPM? Justifique.
- 2) No que tange à “verba de caráter sigiloso”, V. Sa. considera este instrumento importante para o sucesso das investigações de polícia judiciária militar? Justifique.
- 3) Quais as situações práticas em que V. Sa. vislumbra ser conveniente o emprego da “verba de caráter sigiloso”?
- 4) Por fim, V. Sa. considera necessário que o Estado disponibilize verba de caráter sigiloso para tornar mais eficiente as ações de investigação de polícia judiciária militar no âmbito da Corregedoria de Polícia Militar de Minas Gerais? Justifique.

c) Autoridades da Corregedoria da Polícia Militar do Estado de São Paulo

Prezados oficiais integrantes da Corregedoria da Polícia Militar do Estado de São Paulo

O presente roteiro de entrevista trata-se de um instrumento utilizado para coleta de dados necessários à instrução de pesquisa científica exigida no Curso de Especialização em Segurança Pública no ano de 2011.

O objetivo da pesquisa é analisar a viabilidade da execução da despesa de caráter sigiloso (comumente conhecida como verba secreta) no âmbito da Corregedoria da Polícia Militar de Minas Gerais como forma de tornar mais eficiente a atividade de investigação de polícia judiciária militar.

Para fins desta pesquisa entende-se a “despesa de caráter sigiloso” como uma modalidade de despesa pública destinada a suprir gastos de agentes públicos no exercício de atividade de inteligência ou investigação, a qual por sua natureza sigilosa não pode ser revelada ao público externo visando garantir a segurança das informações, dos agentes e do próprio órgão público.

Face ao exposto, solicito a especial atenção no sentido de que leia atentamente as perguntas e expresse sua opinião.

Muito Obrigado!

Jabes Andrade Campos, Cap PM

#### DADOS DO ENTREVISTADO

Posto:

Nome Completo:

Função:

Tempo de serviço na  
atual função:

Se já atuou na área de  
investigação, tempo  
de serviço estimado  
nesta atividade:

### PERGUNTAS

- 1) V. Sa. considera importante a atividade operacional de investigação de polícia judiciária militar desenvolvida pelas Divisões de Investigação da Corregedoria da Polícia Militar do Estado de São Paulo? Justifique.
  
- 2) V. Sa. considera que a “despesa de caráter sigiloso” torna mais eficiente as ações de investigação de polícia judiciária militar no âmbito da Corregedoria da Polícia Militar do Estado de São Paulo? Justifique.
  
- 3) Em quais situações práticas tem sido empregada a “despesa de caráter sigiloso”?
  
- 4) Por fim, V. Sa. considera necessário que o Estado continue fornecendo recurso orçamentário/financeiro para fins de execução da despesa de caráter sigiloso? Justifique.