



Conselho de
Monitoramento e
Avaliação de
Políticas Públicas

Relatório de Recomendações

Aprimoramento da Segurança Pública Nacional

Ciclo 2021

Política	Aprimoramento da Segurança Pública Nacional
Comitê e Ciclo CMAP	CMAG 2021
Coordenador da Avaliação	Controladoria Geral da União - CGU
Executores da Avaliação	Controladoria Geral da União - CGU
Supervisor da Avaliação	DEAP/SETO/ME

Sumário Executivo

1. A segurança pública é dever dos entes da federação e responsabilidade de todos, cabendo à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios atuarem no âmbito das suas competências e atribuições legais, em conformidade com a Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social. Visando contribuir para o alcance dos objetivos dessa política pública, o presente trabalho avaliou duas perspectivas relevantes para a sua implementação e monitoramento: o planejamento e a participação social.
2. Na perspectiva do planejamento, foram avaliadas as dificuldades das Secretarias de Segurança Pública Estaduais e Distrital (SSPE) para a elaboração dos Planos Estaduais da área, a capacidade do Ministério da Justiça e Segurança Pública (MJSP) para apoiar os Estados nesse processo e os mecanismos existentes nos normativos atuais para mitigar o risco de alterações não embasadas em critérios técnicos nos Planos de Segurança Pública.
3. A identificação das dificuldades enfrentadas pelas SSPE foi realizada a partir de onze indicadores relacionados com os recursos disponíveis para o planejamento (materiais, humanos e informação) e com a articulação das Secretarias com atores que podem contribuir na elaboração dos planos, cujos dados foram coletados por meio de questionários aplicados aos gestores estaduais, não tendo sido realizada verificação in loco.
4. Por sua vez, a capacidade do MJSP para apoiar os Estados foi avaliada a partir de sete indicadores, que abrangeram o perfil dos recursos humanos, os mecanismos existentes para garantir a qualidade dos dados cadastrados pelas SSPE e a adequação dos processos relacionadas à capacitação de pessoal, à aprovação dos planos de segurança pública e ao monitoramento das transferências fundo a fundo. Quanto à avaliação das garantias legais, a análise documental foi restrita aos normativos federais e utilizou quatro indicadores que abordaram a existência de condicionantes técnicas e de previsão de participação social para alteração dos planos, além de aspectos relacionados com o monitoramento da política pública.
5. Na perspectiva da participação social, foram avaliados a estrutura e cumprimento de atribuições pelos Conselhos de Segurança Pública, uma vez que a Lei nº 13.675/2018 definiu que efetivação da participação social na política de segurança pública ocorreria por meio dessas instituições. Tal avaliação foi realizada a partir da análise de nove indicadores, que abordaram a composição, desenho institucional, dinâmica de funcionamento e atuação, cujos dados foram coletados por meio de questionários destinados aos conselheiros titulares, da análise de documentos emitidos e recebidos pelos conselhos no período de 2019 a 2021, e da verificação das páginas institucionais dos conselhos, SSPE e MJSP.
6. O resultado das análises relacionadas ao planejamento evidenciou que os arranjos institucionais existentes estão parcialmente adequados, pois foram detectadas fragilidades nos três enfoques avaliados: as dificuldades das SSPE, a capacidade de o MJSP prestar o apoio necessário aos Estados e DF e as garantias legais de estabilidade dos planos de segurança pública.
7. Constatou-se que a principal dificuldade das SSPE está relacionada com os recursos humanos lotados na área de planejamento dessas secretarias, que, em sua maioria, possuem vínculo precário, pouco tempo de permanência no setor e qualificação parcialmente adequada nas temáticas de planejamento e segurança pública. Tais fragilidades podem ser minoradas pelo apoio do MJSP em promover a capacitação das equipes existentes e/ou financiar tais capacitações ou a contratação de instituição para elaboração dos planos de segurança pública, por meio de transferência de recursos. Porém, a avaliação dos processos relacionados ao Plano Anual de Ensino e Pesquisa – PAEP e ao monitoramento das transferências fundo a fundo apresentaram fragilidades relevantes.

8. Quanto ao PAEP, verificou-se que não foram levantadas as necessidades dos Estados e DF para a elaboração do Plano Estadual de Segurança Pública em conformidade com os critérios mínimos definidos no Decreto nº 10.822/2021, como também não foram contempladas ações de capacitação com essa finalidade. Por sua vez, a avaliação do processo de monitoramento das transferências fundo a fundo revelou que os procedimentos foram regulamentados, mas não permitem uma atuação tempestiva, carecendo de aprimoramento com relação ao acesso aos dados provenientes da Plataforma +Brasil.
 9. Além disso, verificou-se que há fragilidades em outros dois processos do MJSP: a gestão dos dados do Sinesp e a aprovação dos planos de segurança pública. Quanto aos dados do Sinesp, constatou-se que o controle paramétrico realizado atualmente pelo MJSP, após a validação dos dados pelos gestores estatísticos estaduais e distrital, não é suficiente para garantir a qualidade dos dados que subsidiam a elaboração e monitoramento da política. No que concerne ao processo de aprovação dos planos de segurança pública, foi verificado que o manual de orientação para a elaboração dos Planos de Segurança Pública ainda não foi publicado, bem como também não houve formalização do processo de análise e aprovação desses planos.
 10. Outrossim, a avaliação da terceira perspectiva relacionada com os arranjos institucionais, que são as garantias legais para a estabilidade e perenidade dos planos de segurança pública, revelou a insuficiência dos mecanismos existentes nos normativos federais para mitigar o risco de alterações não embasadas em critérios técnicos, pois não existem condicionantes técnicos e/ou a previsão de participação de outros atores além dos representantes do poder executivo dos entes federados para a realização de eventuais alterações nos planos aprovados.
 11. Assim, conclui-se que a inadequação do perfil das equipes das SSPE para elaboração dos planos de segurança pública, as fragilidades identificadas no MJSP e as limitações dos normativos federais para minorar o risco de alterações sem fundamento técnico constituem entraves relevantes para a perenidade e alinhamento dos planos estaduais e distrital com o Plano Nacional de Segurança Pública.
 12. A avaliação da segunda perspectiva do presente trabalho - a participação social – evidenciou que os Conselhos de Segurança Pública e Defesa Social não estão devidamente estruturados e cumpriram parcialmente as atribuições previstas na Lei nº 13.675/2018. Constatou-se que a estrutura dos conselhos apresentou desconformidades na composição e fragilidades no desenho institucional, que reduziram as possibilidades de participação e exercício do controle social, o que foi refletido no cumprimento parcial das atribuições legais.
 13. Quanto à composição, constatou-se que os parâmetros legais não foram plenamente observados pela maioria dos conselhos, que não contemplaram todas as instituições previstas na Lei nº 13.675/2018 nas suas composições e/ou incluíram instituições não elencadas na citada Lei, o que resultou na ampliação da prevalência das instituições e representantes governamentais nos conselhos. Tal situação foi agravada pela ausência de nomeação de representantes da sociedade civil para ocupar mais de 60% das cadeiras desse segmento e pela falta de nomeação de cerca de 30% dos representantes dos profissionais de segurança pública.
 14. Com relação ao desenho institucional, constatou-se que as normas de criação e regulamentação dos conselhos oferecem razoáveis garantias legais para funcionamento, limitada capacidade de favorecer a participação de todos os conselheiros e adequada permeabilidade à sociedade. Tais possibilidades foram confrontadas com as práticas adotadas pelos conselhos, tendo sido constatado que houve fragilidades no apoio disponibilizado para os conselhos estaduais e distrital, dificuldades para a participação de todos os membros e pouca permeabilidade à participação da sociedade.
 15. Por fim, constatou-se que a maioria dos conselhos não cumpriu plenamente as atribuições previstas na Lei nº 13.675/2018, pois apenas um conselho propôs diretrizes para a política de segurança pública, embora a maioria tenha realizado ações relacionadas com o acompanhamento das instituições do Susp. Deve-se registrar que, na maioria dos conselhos, esse monitoramento foi restrito à apresentação de relatórios sobre a execução e gestão do fundo de segurança pública, realizada pela SSPE, durante as reuniões do colegiado, não tendo sido identificadas outras ações do conselho para o acompanhamento.
 16. Dessa forma, conclui-se que os Conselhos de Segurança Pública não atuaram como um espaço de compartilhamento de poder entre o governo e a sociedade, e, portanto, não houve a concretização da participação social na política de segurança pública.
-

Recomendações

NÚMERO	PERGUNTA	ACHADOS	CONCLUSÕES	RECOMENDAÇÕES
1	1. Os arranjos institucionais atualmente existentes estão adequadamente construídos e são capazes de conduzir a elaboração de um planejamento de longo prazo para a segurança pública nacional, e contemplando o necessário alinhamento entre os planos Estaduais/DF e o PNSP, bem como garantem a sua perenidade ao longo dos 10 anos de validade?	<p>Ausência de publicação do Manual de Orientação aos entes federativos acerca da elaboração dos planos de segurança pública.</p> <p>Ausência de formalização do processo de análise e aprovação dos planos de segurança pública, previsto no Decreto nº 10.822/2021, que aprovou o Plano Nacional de Segurança Pública 2021-2030.</p> <p>Inadequação do Plano Anual de Ensino e Pesquisa (PAEP) do Ministério da Justiça e Segurança Pública - MJSP, referente ao exercício de 2022, para apoiar os entes federativos na elaboração dos planos de segurança pública e defesa social.</p> <p>Baixa qualificação dos servidores da área de planejamento das Secretarias de Segurança Pública Estaduais, aliado à precariedade dos vínculos e alta rotatividade.</p> <p>O MJSP possui pessoal qualificado a prestar ações de consultoria para elaboração do Plano Estadual de Segurança Pública.</p>	<p>As orientações aos demais entes federativos são insuficientes para que estes elaborem seus Planos de Segurança Pública alinhados ao PNSP e em consonância com os parâmetros estabelecidos no Decreto nº 10.822/2021.</p> <p>A ausência dos procedimentos para análise e aprovação dos planos não permite análise padronizada e consistente dos planos dos demais entes e, por conseguinte, garantir alinhamento com o PNSP.</p> <p>O PAEP do exercício de 2022 não contemplou capacitações suficientes para prover a qualificação em planejamento, em especial quanto à elaboração dos planos estaduais de segurança pública.</p> <p>As Secretarias de Segurança Pública Estaduais não dispõem de quadro de pessoal suficiente e qualificado para a elaboração dos planos estaduais de segurança pública.</p> <p>As equipes da Segen e da Senasp possuem, coletivamente, a qualificação e a experiência necessárias para realizar capacitações e consultorias, de modo a apoiar os demais entes federativos na consecução do diagnóstico prévio e à elaboração dos Planos Estaduais de Segurança Pública</p>	<p>Recomenda-se ao Ministério da Justiça e Segurança Pública: aprimorar o processo de apoio ao desenvolvimento de capacidades dos demais entes federativos quanto à elaboração dos Planos de Segurança Pública e Defesa Social alinhados ao Plano Nacional, adotando as medidas:</p> <p>(i) publicar o Manual de Orientação aos entes federados;</p> <p>(ii) formalizar o processo de análise e aprovação dos Planos de Segurança Pública dos demais entes;</p> <p>(iii) promover capacitações para a elaboração dos planos dos demais entes, em cumprimento ao previsto no art.13, inciso V da Lei nº 13.675/2018 e com base nos critérios mínimos estabelecidos no item 6 do Anexo do Decreto nº 10.822/2021.</p> <p>(iv) identificar os Estados que não possuem capacidade técnica e operacional necessária para elaboração dos Planos Estaduais de Segurança Pública e prestar apoio para a construção desse documento, conforme previsto no artigo 15 da Lei nº 13.675/2018, de forma direta, ou indiretamente, a exemplo da celebração de parcerias com organismos governamentais, como as Instituições de Ensino Superior.</p>
2	1. Os arranjos institucionais atualmente existentes estão adequadamente construídos e são capazes de conduzir a elaboração de um planejamento de longo prazo para a segurança pública nacional, e contemplando o necessário alinhamento entre os planos Estaduais/DF e o PNSP, bem como garantem a sua	<p>Insuficiência das medidas de controles para garantir a consistência dos dados no Sinesp a serem divulgados.</p>	<p>O MJSP, enquanto coordenador do SUSP, não realiza a adequada verificação dos dados validados pelos gestores estatísticos estaduais. O controle atual é apenas paramétrico, por meio da comparação dos dados dos Boletins de Ocorrência e os dados homologados pelos gestores estatísticos.</p>	<p>Recomenda-se ao Ministério da Justiça e Segurança Pública: aprimorar os procedimentos de verificação dos dados validados pelos gestores estaduais, antes de realizar a divulgação dos Dados Nacionais de Segurança Pública, conforme resoluções em vigor, prevendo a verificação de tais dados pelo MJSP.</p>

NÚMERO	PERGUNTA	ACHADOS	CONCLUSÕES	RECOMENDAÇÕES
	perenidade ao longo dos 10 anos de validade?			
3	1. Os arranjos institucionais atualmente existentes estão adequadamente construídos e são capazes de conduzir a elaboração de um planejamento de longo prazo para a segurança pública nacional, e contemplando o necessário alinhamento entre os planos Estaduais/DF e o PNSP, bem como garantem a sua perenidade ao longo dos 10 anos de validade?	Insuficiência do monitoramento da execução dos recursos transferidos pela modalidade Fundo a Fundo.	O MJSP não realiza o adequado monitoramento da execução dos recursos repassados pela modalidade Fundo a Fundo, pois não possui dados detalhados sobre a parcela executada dos recursos transferidos.	Recomenda-se ao Ministério da Justiça e Segurança Pública, em conjunto com o Ministério da Economia: adotar as medidas necessárias ao pleno funcionamento do módulo fundo a fundo do FNSP na Plataforma +Brasil, de modo a permitir o adequado e tempestivo acompanhamento da execução dos recursos transferidos pelo FNSP aos Estados.
4	2. Em que medida os conselhos de segurança estão devidamente estruturados e cumprem as atribuições previstas na Lei nº 13.675/2018?]	Os conselhos de segurança não estão devidamente estruturados e cumprem parcialmente as atribuições previstas na Lei nº 13.675/2018.	Os parâmetros definidos na Lei nº 13.675/2018 são insuficientes para definir o quantitativo de cadeiras ocupadas por cada instituição/entidade representada na composição dos conselhos. Os parâmetros legais relativos à composição dos conselhos, previstos na Lei nº 13.675/2018, não foram observados em sua totalidade, pois a composição de 23 conselhos não incluiu a representação de instituições elencadas na Lei citada e que 26 conselhos contemplaram entidades que não estavam relacionadas nesse normativo. O desenho institucional dos conselhos oferece razoáveis garantias legais para funcionamento, limitada capacidade de favorecer a participação de todos os conselheiros e adequada permeabilidade à sociedade. A avaliação das práticas adotadas pelos conselhos revelou que houve fragilidades no apoio disponibilizado para os conselhos estaduais e distrital, dificuldades para a participação de todos	Recomenda-se ao Ministério da Justiça e Segurança Pública: regulamentar a estrutura e o funcionamento dos conselhos de segurança pública das três esferas de governo, definindo regras de composição e desenho institucional que garantam à observância das melhores práticas.

NÚMERO	PERGUNTA	ACHADOS	CONCLUSÕES	RECOMENDAÇÕES
			<p>os membros e pouca permeabilidade à participação da sociedade.</p> <p>A atuação foi deficiente, pois as atribuições não foram cumpridas pela maioria dos conselhos de segurança pública.</p>	