



SENADO FEDERAL

Avaliação de Políticas Públicas

(Art. 96-B do Regimento Interno do Senado Federal)

Relatório

A questão orçamentária e reflexos econômicos da crise da segurança pública

Da Comissão de Assuntos Econômicos (CAE), em atendimento ao que
dispõe a Resolução do Senado Federal nº 44, de 2013

Presidente: **Senador Tasso Jereissati**

Vice-presidente: **Senador Garibaldi Alves Filho**

Relator: **Senador Armando Monteiro**

Brasília (DF)

Dezembro de 2018



SF/18826.79837-94

Sumário

1	Introdução	3
2	Financiamento da segurança pública e relação interfederativa	6
2.1	Metodologia da Análise	7
2.2	Panorama orçamentário do financiamento da segurança pública	9
2.3	Alterações legislativas implementadas com impacto no orçamento de segurança pública	12
3	Custo da violência	16
4	Iniciativas legislativas em tramitação	30
4.1	Senado Federal	30
4.2	Câmara dos Deputados	34
5	Recomendações do TCU e da SEAE/PR	39
5.1	Tribunal de Contas da União	39
5.2	Secretaria Especial de Assuntos Estratégicos da Presidência da República	41
6	Considerações Finais	46



1 Introdução

Instrumentos fundamentais do Estado para promover o bem-estar da sociedade, as políticas públicas compreendem o conjunto de planos, ações e metas do governo que asseguram, entre outros objetivos, o desenvolvimento econômico e social do País. O ciclo das políticas públicas é formado por cinco etapas: inicia-se pela formação da agenda, segue pela formulação da política, passa pela tomada de decisão, continua com a implementação e termina com a avaliação.

A avaliação é, portanto, etapa essencial desse ciclo e visa, em primeiro lugar, ao controle do processo, realizando a devida prestação de contas perante a sociedade. Busca também o aprimoramento das atividades realizadas nas etapas anteriores, a partir do acúmulo de experiências e informações a serem utilizadas em decisões futuras da Administração Pública.

A avaliação de políticas públicas é atividade realizada pelos Parlamentos das principais democracias do mundo e, a partir da promulgação da Resolução nº 44, de 2013, que inseriu no Regimento Interno do Senado Federal (RISF) o art. 96-B, o Senado Federal assumiu essa importante atividade no âmbito de sua função fiscalizadora. Em síntese, o referido artigo estabelece procedimentos para avaliação sistemática das políticas públicas implementadas pelo Poder Executivo.

No dia 20 de fevereiro de 2018, a Comissão de Assuntos Econômicos (CAE), aprovou o Requerimento (RQE) nº 5, de 2018, do Senador Tasso Jereissati, para que fossem avaliadas, por esta Comissão, as políticas públicas, no âmbito do Poder Executivo Federal, relativas à questão orçamentária e aos reflexos econômicos da crise da segurança pública. O



tema é indiscutivelmente relevante, tendo em vista por exemplo, a edição do Decreto Legislativo nº 10, de 2018, que *aprova o Decreto nº 9.288, de 16 de fevereiro de 2018, que “decreta intervenção federal no Estado do Rio de Janeiro com o objetivo de pôr termo ao grave comprometimento da ordem pública”*. Conforme se destaca no RQE nº 5, de 2018, embora mais afeto à competência da Comissão de Constituição Justiça e Cidadania (CCJ), o problema é de tal amplitude que a CAE não pode se furtar à obrigação de também contribuir na busca de soluções.

Trata-se, aqui, da dimensão econômica do problema. A crise da segurança pública reduz investimentos internos e externos, diminui a capacidade de investimento público em outros setores (devido ao volume de recursos demandados pelas áreas de segurança e de combate à criminalidade) e aumenta o gasto em saúde. O setor privado também incorre em elevados custos com seguros e com proteção individual e de patrimônio (como sistemas de vigilância e segurança). Esses custos, obviamente, absorvem recursos que poderiam ser destinados a novos investimentos. Em um contexto marcado por resultados sistematicamente abaixo do esperado, a Administração Pública tem revelado ainda uma reduzida capacidade de execução das verbas orçamentárias destinadas ao setor.

Nesta Comissão, o tema foi discutido em quatro dimensões principais, que nortearam a realização das audiências públicas e a estruturação deste relatório:

- Financiamento da segurança pública e relação entre a União, os Estados e o Distrito Federal;
- Custo da violência para o País;
- Iniciativas legislativas em tramitação; e
- Recomendações.



O relatório está, portanto, estruturado em cinco seções além desta introdução. Essas seções refletem as dimensões principais da análise e as considerações finais.

As audiências públicas ocorreram nos dias 5 de setembro e 4 de dezembro de 2018 e contaram com a presença dos seguintes participantes:

- José Raimundo Carvalho (Professor da Universidade Federal do Ceará);
- Leandro Piquet Carneiro (Professor do Instituto de Relações Internacionais da Universidade de São Paulo);
- Luiz Alberto D'Ávila (Assessor Especial do Ministério da Segurança Pública); e
- Máximo Alves Barbosa Filho (Secretário da Segurança Pública do Estado de São Paulo).



2 Financiamento da segurança pública e relação interfederativa

Para a avaliação do panorama orçamentário da segurança pública, foi feita uma análise histórica recente da execução dos orçamentos dos Estados, do Distrito Federal e da União de forma a identificar potenciais distorções no financiamento de cada ente federativo, bem como um estudo das últimas alterações da legislação orçamentária que impactam o setor. Ressalta-se que não se trata de um diagnóstico completo do financiamento público da segurança pública no País, tendo em vista a quantidade e a complexidade de fatores que a influenciam, porém de uma visão geral sobre o tema que possa ser utilizada para melhor compreensão do assunto e servir de subsídio para futuras proposições legislativas.

A análise orçamentária evidencia quanto os governos têm gasto anualmente para reverter o quadro de insegurança que atinge a sociedade. Ela revela diversas perspectivas que podem auxiliar a diagnosticar problemas na execução da política. Nesse contexto, é possível distinguir o perfil do financiamento da segurança pública, destacando o balanço dos dispêndios entre o Governo Federal e as unidades federadas. Possibilita, ainda, analisar em que parte da segurança pública se concentra o apoio da União aos Estados e quais as dificuldades encontradas nesse apoio, como, por exemplo, o contingenciamento. Além disso, o exame orçamentário proporciona uma visão comparativa dos dispêndios das unidades da Federação, o que pode ser útil para avaliar a efetividade da política do ponto de vista territorial, quando analisada conjuntamente com os índices de criminalidade dos Estados.



Para prover maiores detalhes ao trabalho, foi consultado relatório do Tribunal de Contas da União (TCU), TC 025.218/2015, cuja finalidade foi avaliar a situação da segurança pública no País.¹

2.1 Metodologia da Análise

Em relação à metodologia utilizada na análise orçamentária, há significativa diferença em relação ao trabalho do TCU no que diz respeito à definição orçamentária de segurança pública. Para tanto, foram classificadas como despesas de segurança pública as dotações, por tipo de ente federativo, em cada uma das subfunções pertencentes à função “Segurança Pública”, exceto a subfunção “Defesa Civil”. A esse conjunto, adicionou-se a subfunção “Custódia e Reintegração Social”, não inclusa na função “Segurança Pública” e que trata do sistema carcerário.

Dessa forma, ao remover a subfunção “Defesa Civil” foram reduzidas variações dos valores transferidos aos Estados e aos Municípios na referida subfunção. Essas dotações são destinadas a atender a situações excepcionais, como emergências e calamidades públicas e, por serem de caráter extraordinário, podem prejudicar a análise. Por sua vez, a inclusão da subfunção “Custódia e Reintegração Social” traz ao levantamento um aspecto importante da segurança pública em relação aos investimentos e demais gastos relacionados à aplicação de recursos no encarceramento e na reintegração social de ex-detentos.

Sobre as fontes de dados, aplicam-se as seguintes considerações metodológicas:

¹ Disponível em: <<https://goo.gl/FaU8Tw>>. Esse relatório traz um panorama orçamentário e financeiro da Segurança Pública.



- Os dados orçamentários sobre segurança pública dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios foram obtidos na página da Secretaria do Tesouro Nacional (STN), os quais são coletados por meio do Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro (SICONFI), da Secretaria do Tesouro Nacional, em cumprimento ao disposto no arts. 111 e 112 da Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, e no art. 51 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (“Lei de Responsabilidade Fiscal” ou “LRF”).
- As informações sobre as transferências de recursos da União para os Estados, o Distrito Federal e os Municípios (modalidades de aplicação 30 e 40, respectivamente) foram extraídas do Sistema SIGA Brasil do Senado Federal.²
- Os valores obtidos são nominais e referentes aos exercícios encerrados no período entre 2014 a 2017.
- Tanto para os dados dos Estados quanto para as despesas da União, foram selecionados os valores efetivamente pagos, incluindo restos a pagar pagos.
- Não foram consideradas as transferências obrigatórias referentes ao Fundo Constitucional do Distrito Federal (FCDF).
- Eventuais desvios nas séries históricas podem ser explicados por classificações contábeis não uniformes nos Estados, as quais podem contabilizar ou não diversos gastos na subfunção 999 (“Demais Subfunções -

² Disponível em: <<https://goo.gl/lqysbs>>. Acesso em: 6 de dezembro de 2018.



Segurança Pública”, que envolvem, por exemplo gastos de pessoal e encargos sociais).

2.2 Panorama orçamentário do financiamento da segurança pública

De acordo com a metodologia estabelecida, foram levantados os gastos federais e os gastos estaduais. Em relação aos gastos federais, tem-se a seguinte distribuição por órgão:

Tabela 1. Gastos federais com segurança pública por órgão.

	2014	2015	2016	2017	Total por órgão
Agência Brasileira de Inteligência	347,6	342,1	353,9	347,1	1.390,7
Polícia Federal	3.478,7	4.131,9	4.101,3	4.711,0	16.422,9
Polícia Rodoviária Federal	2.226,0	2.326,9	2.408,0	2.780,9	9.741,8
Fundo Nacional de Segurança Pública	269,8	256,0	324,3	388,9	1.238,9
Fundo Penitenciário Nacional	192,3	149,1	1.422,9	1.270,1	3.034,3
Ministério da Justiça e Segurança	1.087,7	589,3	1.213,3	458,4	3.348,8
Total	7.602,1	7.795,3	9.823,7	9.956,3	35.177,5

Fonte: Siga Brasil. Acesso em dezembro de 2018.

Percebe-se a concentração dos gastos nos órgãos policiais, quais sejam, Polícia Federal e Polícia Rodoviária Federal, o que se justifica por seu nível de atuação e por sua abrangência. No entanto, pela natureza da atividade policial e a competência estadual prioritária para tal atividade, seria razoável pressupor um grande valor de transferências da União para os Estados federados. Assim, analisa-se a seguir o orçamento federal com foco nas transferências entre entes.



Tabela 2. Gastos federais com segurança pública com foco nas transferências para Estados e Municípios.

	2014	2015	2016	2017	Média (2014 a 2017)	Percentu al
Transferências a Estados	205,9	103,9	1.519,5	1.157,4	746,7	8,5%
Transferências a Municípios	18,0	19,5	37,8	11,9	21,8	0,2%
Demais modalidades de aplicação	7.378,2	7.671,9	8.266,3	8.787,0	8.025,9	91,3%
Total	7.602,1	7.795,3	9.823,7	9.956,3	8.794,4	100,0%

Fonte: Siga Brasil. Acesso em dezembro de 2018.

Pode-se observar que a parcela de valores transferidos para os demais entes em relação aos gastos federais é significativamente baixa (aproximadamente 8,7% em média). Porém, há que se analisar em conjunto a natureza dessas transferências e o orçamento dos Estados.

Tabela 3. Natureza do gasto das transferências federais para Estados e Municípios.

		2014	2015	2016	2017	Total
Transferências a Estados	Despesas Correntes	9,8	13,0	149,2	286,2	458,2
	Investimentos	196,1	90,9	1.370,3	871,2	2.528,5
Transferências a Municípios	Despesas Correntes	2,9	1,7	9,6	0,1	14,4
	Investimentos	15,1	17,8	28,2	11,7	72,8
Total		223,9	123,4	1.557,4	1.169,3	3.074,0

Fonte: Siga Brasil. Acesso em dezembro de 2018.

Da tabela acima, infere-se que as transferências, tanto para Estados quanto para Municípios, se concentram em investimentos. Isso se deve ao fato de 90% do total dos orçamentos estaduais e municipais referentes à segurança pública estarem concentrados em despesas de pessoal ativo e inativo, ficando o restante em maior parte para as demais despesas



correntes e em valor mais reduzido para investimentos.³ Nesse contexto, observa-se uma complementação de maior qualidade aos orçamentos estaduais e municipais, carentes de investimentos em segurança pública.

Tabela 4. Gastos estaduais com Segurança Pública.

UF	Média (2014 a 2017)	População Estimada	Gasto <i>per capita</i> (2014 a 2017)	Porcentagem do Total	Ranking do gasto <i>per Capita</i>
AC	453,0	829.619	2.184,09	0,6%	2°
AL	1.073,5	3.375.823	1.271,96	1,5%	14°
AM	1.588,4	4.063.614	1.563,50	2,2%	8°
AP	287,6	797.722	1.441,98	0,4%	10°
BA	4.166,0	15.344.447	1.085,99	5,9%	18°
CE	1.926,6	9.020.460	854,32	2,7%	24°
DF	727,3	3.039.444	957,17	1,0%	22°
ES	1.431,6	4.016.356	1.425,76	2,0%	11°
GO	2.606,3	6.778.772	1.537,91	3,7%	9°
MA	1.270,2	7.000.229	725,80	1,8%	25°
MG	12.512,8	21.119.536	2.369,90	17,7%	1°
MS	1.264,2	2.713.147	1.863,75	1,8%	5°
MT	1.545,2	3.344.544	1.848,02	2,2%	6°
PA	2.120,3	8.366.628	1.013,69	3,0%	19°
PB	1.002,9	4.025.558	996,55	1,4%	21°
PE	2.151,5	9.473.266	908,43	3,0%	23°
PI	469,0	3.219.257	582,77	0,7%	26°
PR	3.304,8	11.320.892	1.167,69	4,7%	16°
RJ	8.034,4	16.718.956	1.922,24	11,3%	3°
RN	876,9	3.507.003	1.000,21	1,2%	20°
RO	818,7	1.805.788	1.813,39	1,2%	7°
RR*	289,7	522.636	554,22	0,4%	27°
RS	3.207,1	11.322.895	1.132,95	4,5%	17°

³ Exposição de Motivos da MP 841/2018.

SC	2.396,7	7.001.161	1.369,32	3,4%	13°
SE	790,9	2.288.116	1.382,56	1,1%	12°
SP	13.837,1	45.094.866	1.227,38	19,5%	15°
TO	740,6	1.550.194	1.910,93	1,0%	4°
Total	70.820,6	207.660.929	1.337,50	100,0%	-

Fonte: Siconfi / STN.

Obs.: * Não foi possível obter dados de 2017 do Estado de Roraima e, portanto, utilizou-se o triênio 2014-2016.

Da tabela acima, verifica-se que os Estados mais populosos, notoriamente São Paulo, Minas Gerais e Rio de Janeiro, possuem os maiores orçamentos de segurança pública. Porém, quando se avalia o gasto *per capita* em segurança pública, cujo *ranking* consta da tabela acima, os primeiros lugares passam a ser os Estados de Minas Gerais, Acre, Rio de Janeiro, Tocantins, Mato Grosso do Sul, Mato Grosso e Rondônia, com aplicações de recursos que superam R\$1,5 mil por habitante por ano. Vale mencionar, no entanto, que a análise não se atém à qualidade dos gastos nem ao direcionamento das despesas a políticas públicas efetivas.

2.3 Alterações legislativas implementadas com impacto no orçamento de segurança pública

Há, no exercício corrente, alterações na legislação federal que impactarão os orçamentos federal, estaduais e municipais na área da segurança pública. O Poder Executivo Federal editou, ainda em 2018, duas medidas provisórias que dispõem sobre o Fundo Nacional de Segurança Pública (FNSP) e sobre a repartição do produto de arrecadação das loterias, a Medida Provisória (MPV) nº 841, de 11 de junho de 2018, e a MPV nº 846, de 31 de julho de 2018, respectivamente. A MPV nº 841, de 2018, teve a vigência encerrada, mas a MPV nº 846, de 2018, foi aprovada na forma do Projeto de Lei de Conversão (PLV) nº 29, de 2018, e convalidou os



dispositivos da MPV nº 841, de 2018. O PLV nº 29, de 2018, foi encaminhado à sanção. Embora a menção na ementa dessa proposição seja explícita ao FNSP, também há implicações em outra área da segurança pública, mais precisamente no Fundo Penitenciário Nacional (FUNPEN).

Em resumo, o PLV nº 29, de 2018, destina os seguintes recursos de arrecadação de loterias ao FNSP e ao Funpen a partir de 1º de janeiro de 2019:

Tabela 5. Distribuição do produto de arrecadação de loterias e apostas para os fundos de segurança pública.

	Loteria Federal	Loterias de prognósticos numéricos	Loteria de prognóstico específico	Loterias de prognósticos esportivos	Lotex	Aposta cota fixa em meio físico	Aposta cota fixa em meio virtual
FNSP	2,22%	6,8%	3,0%	2,0%	13,0%	2,5%	1,0%
Funpen	0,5%	3,0%	0,5%	—	—	—	—

Fonte: Elaboração própria, conforme o PLV nº 29, de 2018.

Vale mencionar, no entanto, que o PLV nº 29, de 2018, revogou o dispositivo da Lei Complementar nº 79, de 7 de janeiro de 1994, que garantia a destinação ao Funpen de 3% do montante arrecadado do concurso de prognósticos, sorteios e loterias no âmbito do Governo Federal.

Além das regras de repartição dos recursos da arrecadação das loterias, o PLV nº 29, de 2018, determina a obrigatoriedade de transferência para os Estados do valor equivalente a pelo menos 50% da parte da arrecadação das loterias a ser destinada à segurança pública. A transferência será realizada na modalidade fundo a fundo, independentemente de celebração de convênio ou contrato de repasse.



Os restantes 50% dos recursos do produto de arrecadação das loterias e os recursos de outras origens programados nas despesas do FNSP serão aplicados diretamente pelo Governo Federal ou transferidos os Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios por meio de convênio ou contrato de repasse.

O art. 68 da Lei nº 13.707, de 14 de agosto de 2018 (“Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2019” ou “LDO 2019”), inovou o ordenamento jurídico ao determinar que pelo menos uma das seis emendas impositivas de bancadas ao projeto de lei do orçamento fosse destinada à segurança pública. Dessa forma, durante o processo legislativo orçamentário, ainda em andamento, já foi aprovado o montante de R\$ 573 milhões em emendas dessa modalidade para a segurança pública.

Anteriormente, com a promulgação da Emenda Constitucional nº 68, de 2015, foram criados dispositivos constitucionais que determinaram a obrigatoriedade da execução de despesas originárias de emendas individuais ao projeto de lei do orçamento anual. No processo orçamentário para o Projeto de Lei Orçamentária Anual para 2019 (PLOA 2019), foram aprovados R\$ 109,2 milhões para a segurança pública oriundos de emendas individuais impositivas. Somando-se emendas impositivas de bancada e individuais, a Lei Orçamentária Anual para 2019 deverá contemplar R\$ 682,2 milhões de recursos com execução obrigatória para segurança pública. No entanto, do ponto de vista de aumento de recursos, o impacto exato das emendas impositivas sobre o orçamento de segurança pública deve ser visto com uma certa reserva. Isso porque a medida é recente e não se sabe o efeito sobre a gestão do Executivo, que pode paulatinamente enviar projetos de lei orçamentárias com valores reduzidos para área contando com



a compensação, no processo legislativo orçamentário, decorrente dos acréscimos provocados pelas emendas parlamentares impositivas.



3 Custo da violência

De acordo com informações do Ministério da Saúde (MS), em 2016, o Brasil alcançou a marca histórica de 62.517 homicídios. Conforme indicado no “Atlas da Violência 2018”, esse número equivale a uma taxa de 30,3 mortes para cada 100 mil habitantes, que corresponde a 30 vezes a taxa da Europa (Cerqueira et al., 2018, p. 3).⁴ Segundo informações tabuladas pela Secretaria Especial de Assuntos Estratégicos (SEAE) da Presidência da República, “o Brasil está entre os 10% de países com maiores taxas de homicídio do mundo” e, embora detendo cerca de 3% da população, o País concentra 14% dos homicídios do mundo. As taxas de homicídio brasileiras, ainda de acordo com o documento publicado pela SEAE, “são semelhantes às de Ruanda, República Dominicana, África do Sul e República Democrática do Congo”.⁵ Outras modalidades de violência – como estupros, sequestros ou roubos – têm também exibido índices alarmantes no Brasil.

Conforme se destacou na primeira audiência sobre o tema na Comissão, não se pode atribuir a escalada da criminalidade em alguns Estados do Brasil apenas a aspectos econômicos. Com efeito, as taxas de homicídios na região Nordeste têm crescido ao longo das últimas décadas mesmo nos momentos marcados pelo crescimento econômico, por reduzidas taxas de desemprego e pela redução dos indicadores de desigualdade. Mesmo na região Nordeste há diferenças intrarregionais relevantes. Ponderou-se, na audiência realizada na CAE, que o crescimento dessas taxas em alguns Estados do Nordeste teria forte relação com deficiências

⁴ CERQUEIRA, D. et al. *Atlas da Violência 2018*. Rio de Janeiro: Ipea e FBSP, jun. 2018. Disponível em: <<https://goo.gl/eL6urm>>. Acesso em: 2 de dezembro de 2018.

⁵ BRASIL. SECRETARIA ESPECIAL DE ASSUNTOS ESTRATÉGICOS. *Custos econômicos da criminalidade no Brasil*. Secretaria Especial de Assuntos Estratégicos, jun. 2018 (relatório de conjuntura nº 04). Disponível em <<https://goo.gl/U7mbXR>>. Acesso em: 9 de dezembro de 2018.

institucionais na área de segurança e justiça e com a consolidação do tráfico de drogas e a estruturação de gangues nas áreas urbanas. Trata-se da mudança de um padrão criminal cujo enfrentamento requer políticas públicas distintas daqueles que se preconizavam há algumas décadas. O combate a essa “nova criminalidade” irá requerer um pacote inovador de medidas que conjugue medidas de prevenção social a ações de controle e intervenção policial.

Não há dúvidas que a violência tem evidentes implicações econômicas para o País. Seus impactos – ou, em outros termos, os impactos da crise da segurança pública – envolvem reduções de investimentos públicos e privados em outras áreas e aumentos de custos para o setor produtivo. Além disso, homicídios de jovens, por exemplo, geram elevadas perdas de capacidade produtiva (Brasil. Secretaria Especial de Assuntos Estratégicos, 2018, p. 9). Esses temas são o objeto da chamada “economia do crime”. Trata-se aqui da área de pesquisa em que se investigam as causas e consequências do crime, bem como as formas de se reduzirem seus custos para a sociedade.

Gerar estimativas dessa natureza não é, contudo, uma tarefa trivial. Há uma grande variedade de definições e nem sempre há consenso sobre os métodos de aferição dos custos associados à violência. Ainda assim, alguns estudos publicados ao longo dos últimos anos apresentam estimativas dos custos da violência no Brasil. Embora seus métodos de aferição variem, de forma geral, esses custos são segmentados em custos associados ao setor público e custos associados ao setor privado. Além disso, em alguns casos, estimam-se também os chamados custos sociais e os custos incidentes sobre os sistemas de saúde. Estudo publicado pelo Banco Interamericano de



Desenvolvimento (BID) em 2017, por exemplo, emprega a seguinte segmentação para os custos da violência (Capriolo; Jaitman; Melo, 2017) ⁶:

- Gastos públicos em segurança: polícia, sistema judicial e administração prisional;
- Gastos privados em segurança: despesas com seguros e fretes e gastos com trabalhadores empregados no setor de segurança; e
- Custos sociais: perdas devidas a crimes violentos (renda não gerada devido aos homicídios, renda não gerada pela população prisional e perda de qualidade de vida devido a outros crimes como estupros, assaltos e roubos).

Cerqueira et al. (2007) estimam que, em 2004, os custos da violência no Brasil representavam 5,09% do produto interno bruto (PIB) do País.⁷ Do valor total, 31,12% correspondiam a despesas efetuadas pelo setor público e os 68,87% restantes eram associados aos custos tangíveis e intangíveis arcados pelo setor privado.

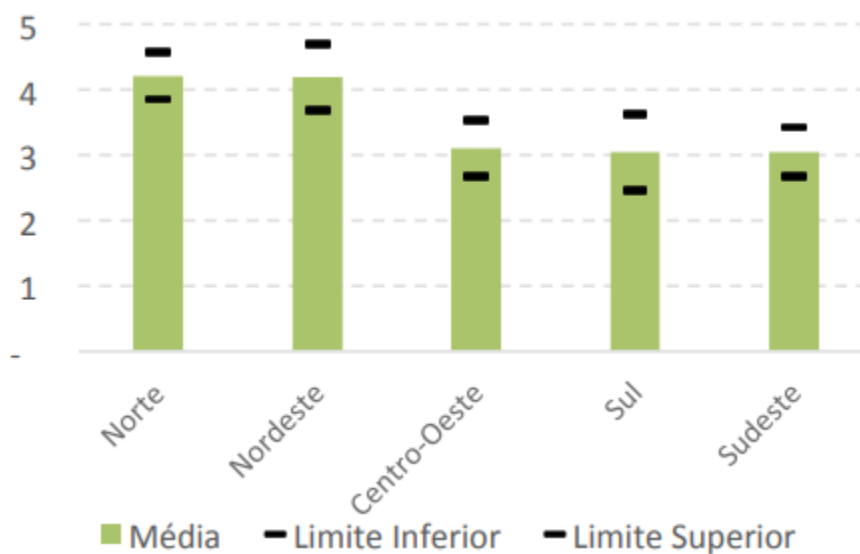
Capriolo, Jaitman e Melo (2017) calculam que, em 2014, a violência custou US\$ 75,89 bilhões para ao Brasil. Esses autores estimam que esse valor corresponderia a 3,14% do PIB daquele ano. Há, contudo, grandes variações inter-regionais do custo médio do crime estimado pelo BID. O Gráfico 1 registra esses custos (sempre expressos em percentual do PIB) para as regiões brasileiras.

⁶ CAPRIROLO, D. JAITMAN, L.; MELLO, M. Os custos de bem-estar do crime no Brasil: um país de contrastes. In: JAITMAN, L. *Os custos do crime e da violência: novas evidências e constatações na América Latina e Caribe*. Banco Interamericano de Desenvolvimento, 2017.

⁷ CERQUEIRA, D.; CARVALHO, A. X. Y.; LOBÃO, W. J. A.; RODRIGUES, R. I. *Análise dos custos e consequências da violência no Brasil*. Brasília: Ipea, jun. 2008 (texto para discussão nº 1.284). Disponível em: <<https://goo.gl/cwgNNp>>. Acesso em: 2 de dezembro de 2018.



Gráfico 1. Custo médio do crime como porcentagem do PIB, por regiões, em 2014.



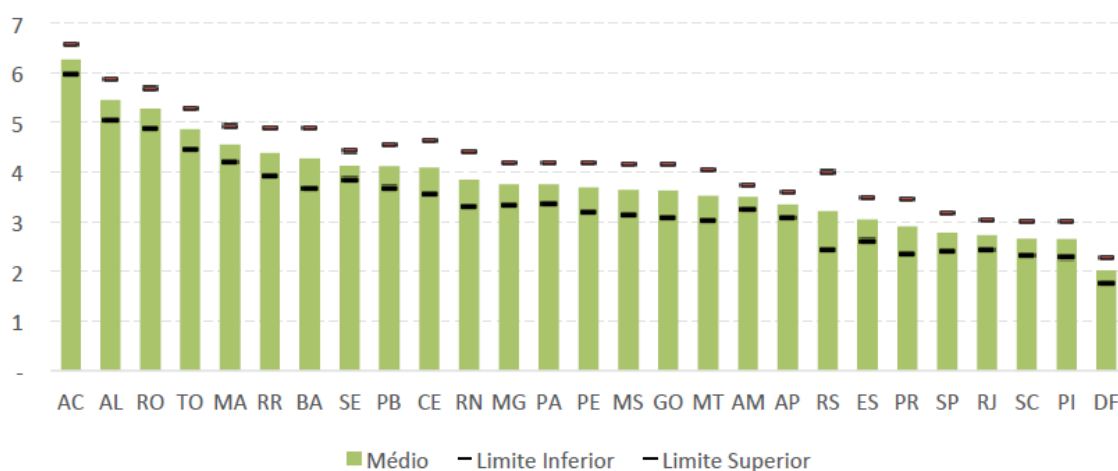
Fonte: Capriolo, Jaitman e Melo (2017, p. 25).

Conforme se pode observar, o custo médio do crime, quando expresso em relação ao PIB, é bem maior nas regiões Norte e Nordeste do que nas regiões Centro-Oeste, Sul e Sudeste.

De maneira análoga, o Gráfico 2 mostra o custo médio do crime nas 27 unidades da Federação em 2014.



Gráfico 2. Custo médio do crime como porcentagem do PIB, por Unidades da Federação, em 2014.



Fonte: Capriolo, Jaitman e Melo (2017, p. 25).

Assim, de acordo com os dados publicados pelo BID, o custo da criminalidade varia entre cerca de 2,0% do PIB, no Distrito Federal, e 6,2% do PIB, no Acre. Não surpreende que assim o seja, uma vez que, conforme apresentado na segunda audiência pública realizada em dezembro de 2018 na CAE, o Acre foi, em 2017, o segundo Estado com maior número de mortes violentas intencionais por 100 mil habitantes (63,9) do País, e o Distrito Federal o terceiro Estado com menor número (18,2). Além disso, o Acre é uma das unidades da Federação com o menor PIB *per capita* do País e o Distrito Federal, a unidade com o maior PIB *per capita*.

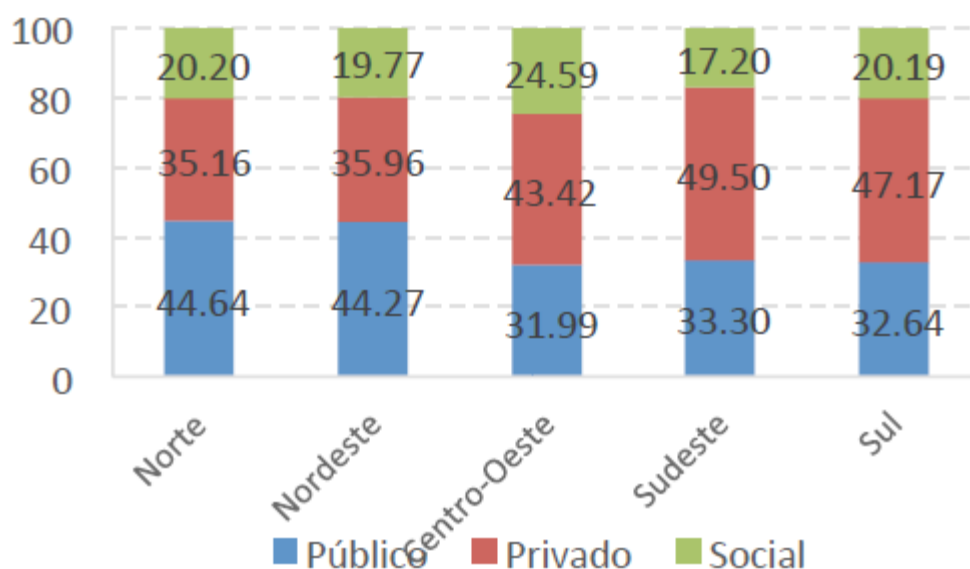
Quando se analisa a composição do custo do crime no Brasil de acordo com as estimativas apresentadas por Capriolo, Jaitman e Melo (2017), observa-se que principal rubrica foi a segurança privada (48%), seguida pela despesa pública (36%) e pelos custos sociais (16%). Observam-se, contudo, variações inter-regionais na composição desses custos. Dessa forma, enquanto nas regiões Norte e Nordeste os gastos públicos



SF/18826.79837-94

representam a maior parte dos custos, nas regiões Centro-Oeste, Sudeste e Sul são os gastos privados aqueles mais significativos (Gráfico 3).

Gráfico 3. Composição do custo do crime, por regiões, em 2014



Fonte: Capriolo, Jaitman e Melo (2017, p. 25).

Em outro estudo também publicado pelo BID em 2017, Jaitman e Torre (2017, p. 29) estimam que o limite superior dos custos do crime no País alcançaria 3,78% do PIB em 2014.⁸

Contudo, os dados publicados BID podem estar subestimados para permitir sua padronização para comparações internacionais. Com efeito, as estimativas apresentadas no “Anuário Brasileiro de Segurança Pública 2014” indicam que os custos da violência, segurança pública, prisões e

⁸ JAITMAN, L.; TORRE, I. Estimativa dos custos diretos do crime e da violência. In: JAITMAN, L. *Os custos do crime e da violência: novas evidências e constatações na América Latina e Caribe*. Banco Interamericano de Desenvolvimento, 2017.

unidades de medidas socioeducativas no País alcançaram, em 2013, R\$ 258 bilhões (5,4% do PIB).⁹

O economista Daniel Cerqueira, que tem diversas publicações sobre o tema, calcula que o custo da violência alcança, atualmente, 5,9% do PIB. Cerqueira estima que o Brasil gasta 1,4% do PIB em segurança e 0,4% com o sistema prisional. Há ainda 2,5% do PIB de custos intangíveis associados às mortes por homicídios e 1,6% do PIB resultantes dos custos com segurança privada e com seguros.¹⁰

De maneira análoga, a Confederação Nacional da Indústria (CNI, 2018, p. 22) calcula, com base em várias fontes citadas neste relatório, que o limite inferior do custo da falta de segurança no Brasil alcançou, em valores corrigidos pelo valor do PIB em 2017, R\$ 365 bilhões. O valor estimado pela CNI é da ordem, portanto, de 5,5% do PIB do País naquele ano (Tabela 1).¹¹

⁹ FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. *Anuário Brasileiro de Segurança Pública 2014*. Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2014. Disponível em: <<https://goo.gl/hgMLcV>>. Acesso em: 3 de dezembro de 2018.

¹⁰ Disponível em: <<https://goo.gl/wzMemN>>. Acesso em: 3 de dezembro de 2018.

¹¹ CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA (CNI). *Segurança pública: a importância da governança*. Brasília: CNI, 2018.



Tabela 6. Custo da falta de segurança no Brasil.

Componente	Ano de Cálculo	% do PIB	Bilhões de R\$ (PIB 2017)
Custos privados (I)		4,0%	264
Custos Intangíveis com Homicídios*	2012	2,3%	152
Gastos com Segurança Privada e Seguros**	2015	1,7%	112
Despesas Públicas(II)		1,5%	101
Segurança Pública***	2016	1,3%	86
Sistema Prisional****	2013	0,2%	15
Custo da falta de segurança no Brasil (I+II)		5,5%	365

Fonte: DIEST/PEA. * Cerqueira e Soares (2016). ** Valores retirados do estudo Custos Econômicos da Criminalidade no Brasil (SAE, 2018). ***Valores calculados com base nos dados do Atlas da Violência 2018 e nas Contas Nacionais (IBGE). **** Consideramos os valores apurados pela CPI do sistema carcerário Brasileiro (2015, p.67) para os estados e acrescentamos os gastos diretos da União.

Fonte: CNI (2018, p. 22).

Comparações internacionais estão disponíveis no trabalho “O Valor Econômico da Paz” publicado pelo Instituto para Economia e a Paz (IEP), que estima em US\$ 13,6 trilhões o impacto econômico da violência na economia mundial em 2015 (13% do PIB mundial)¹². Trata-se, assim, de um custo anual de quase US\$ 2 mil por pessoa.¹³

De maneira análoga às estimativas para o caso brasileiro, o IEP segmenta esses custos em diretos (despesas públicas em forças armadas, sistemas prisionais, sistemas de saúde pública e polícia) e indiretos (redução da produtividade decorrente de lesões, traumas e mortes, por exemplo). De acordo com o IEP, em geral, a maior parcela do custo estimado da violência

¹² Conforme metodologia de cálculo do IEP, são incluídas as seguintes despesas: gastos militares e relacionados, gastos com segurança interna, homicídios, gastos com segurança privada, violência sexual, perda de PIB em decorrência de conflitos, refugiados, medo, terrorismo, mortes de conflitos internos, gastos com operações de *peacekeeping* e *peacebuilding*, pequenas armas e mortes com conflitos externos.

¹³ Disponível em: <<https://goo.gl/f5AJsk>>. Acesso em: 1º de dezembro de 2018.

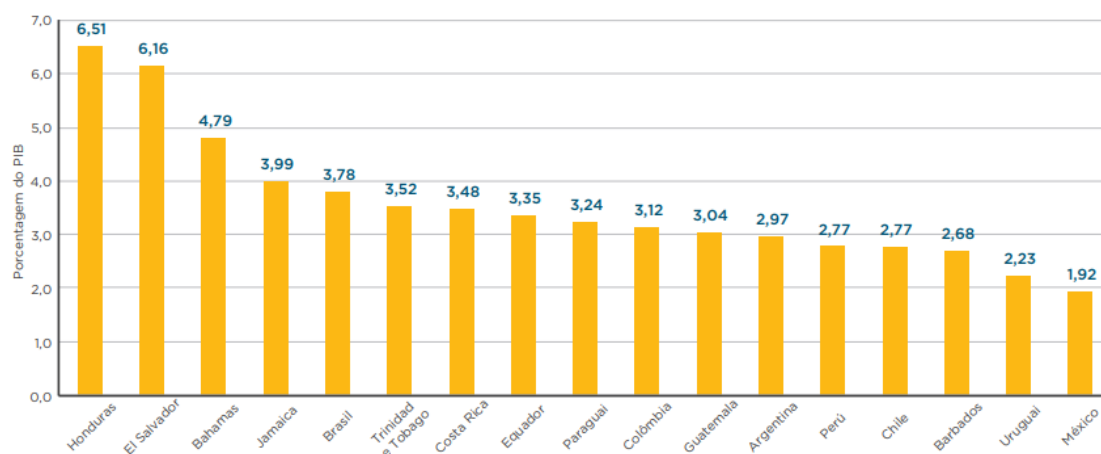
é o gasto militar. Em seguida, são os gastos com segurança interna, o que engloba gastos preventivos como polícia ostensiva e investigativa e sistema prisional.

O Instituto classifica, ainda, os países em um *ranking* segundo os custos da violência como percentual do PIB. O Brasil ocupa a 32ª posição nessa classificação. O custo da violência no País, segundo o IEP, alcançou US\$ 338 bilhões em 2015, correspondentes a 13,5% do PIB ou a um gasto *per capita* anual de US\$ 1,6 mil. No caso brasileiro, os maiores custos decorrem da perda de produtividade estimada decorrente de homicídios e das despesas em segurança interna. Esse nível de gastos coloca o Brasil entre os países com maior custo estimado da violência – o gasto médio dos países é de 10% do PIB e o gasto mediano de 7%. Entre os países sul-americanos, o Brasil está atrás, apenas, da Venezuela (4ª posição) e da Colômbia (7ª posição). O Brasil destaca-se, ainda, entre os países nos quais a população alega ter mais medo do crime. Quase 65% da população brasileira alega temer atividades criminosas, taxa inferior apenas à da Venezuela (76%) na América Latina.

Os dados do BID também colocam o Brasil em uma posição bastante desconfortável quando confrontado com os demais países da América Latina (Gráfico 4).



Gráfico 4. Custo médio do crime como porcentagem do PIB, na América Latina, em 2014.



Fonte: Jaitman e Torre (2017, p. 29).

Conforme se pode observar, o Brasil ocupa a 5ª posição no *ranking* publicado pelo BID. Somente Honduras, El Salvador, Bahamas e Jamaica exibem custos médios do crime como porcentagem do PIB superiores aos do Brasil. Por outro lado, países como Argentina e México apresentam custos menores do que os do Brasil.

Ao se considerarem os custos da violência no País, há uma dimensão que nem sempre recebe a devida atenção. Trata-se da violência doméstica e de seu impacto no mercado de trabalho das mulheres. Ser vítima de violência doméstica no Brasil impacta negativamente várias dimensões relacionadas à capacidade laboral e à produtividade, como autonomia, capacidade decisória e nível de estresse, por exemplo. Todos esses efeitos custam caro não somente para as mulheres vítimas, mas para a economia do País, com reflexos tanto no setor público quanto no privado. Segundo a Pesquisa de Condições Socioeconômicas e Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher (PCSVDF-Mulher), 12,5% das mulheres empregadas nas capitais nordestinas sofreram algum tipo de violência doméstica nos últimos



doze meses. Nesse grupo particular, aproximadamente 25% das mulheres reportaram ter perdido ao menos um dia de trabalho. Estimativas apresentadas em audiência pública sobre o tema na CAE indicam que o custo total desse tipo de violência no País alcançou R\$ 975 milhões.

Com relação ao setor produtivo, os dados mostram um impacto negativo nos investimentos, o que compromete a geração de empregos e o crescimento de longo prazo. Esses dados podem ser obtidos, por exemplo, nos *Enterprises Surveys* do Banco Mundial, em que se reúne uma grande variedade de informações relativas às empresas. Esses *surveys* reúnem indicadores que se referem especificamente ao impacto de crimes, roubos e desordens no custo de se fazer negócios. Esses indicadores mostram que há dois tipos de impactos no dia a dia das empresas: *i)* custos diretos, que envolvem recursos que são desviados de fins produtivos para investimentos em segurança privada; e *ii)* custos indiretos, que são formados pelas perdas esperadas decorrentes de atividades criminosas e vandalismo.

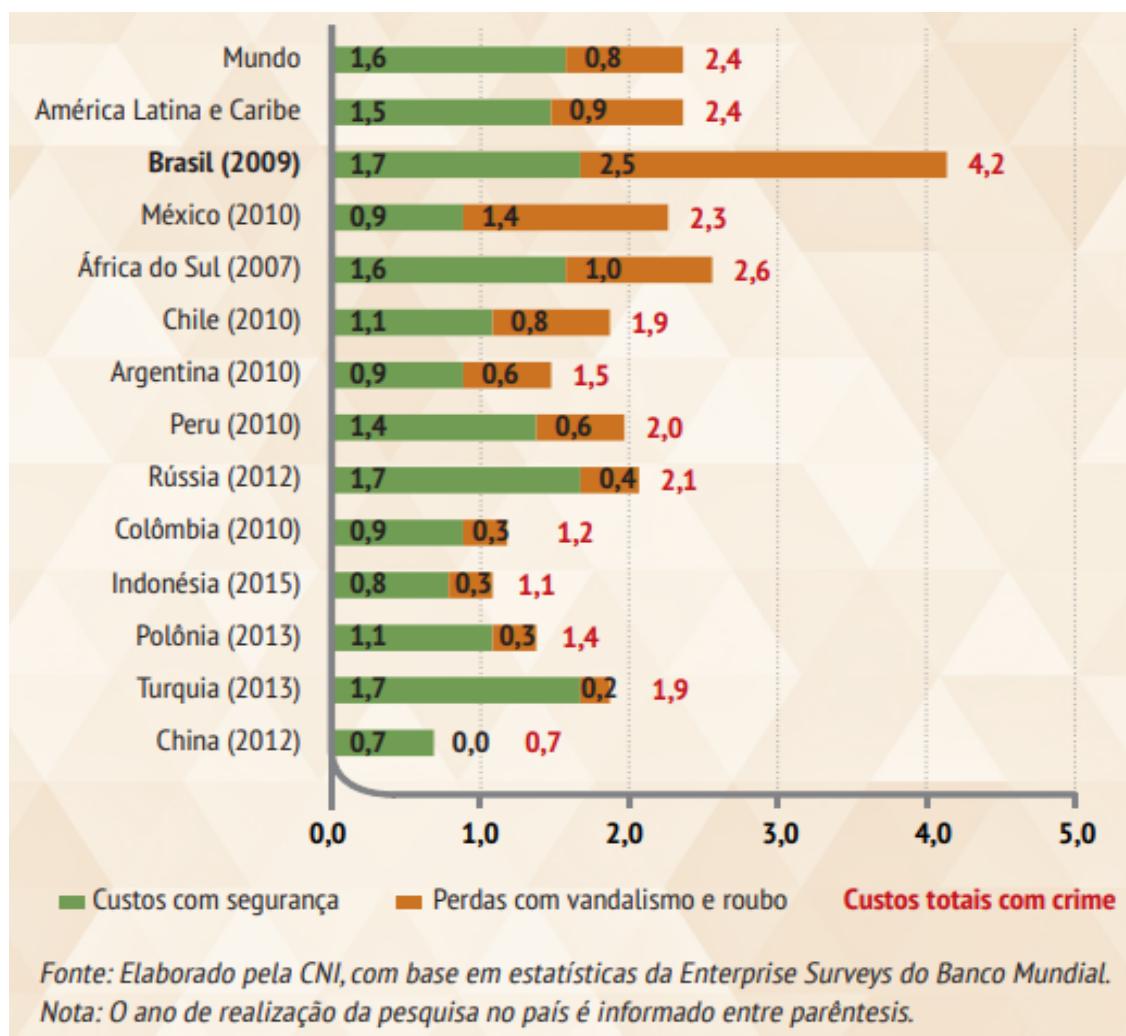
A pesquisa relativa ao Brasil, para cuja elaboração foram entrevistados cerca de 1.800 empresários entre maio de 2008 e junho de 2009, revela que mais de 72% das firmas no País investiam em segurança privada. Além disso, quase 40% das firmas afirmaram esperar alguma perda decorrente de roubo e vandalismo. Adicionalmente, cerca de 70% das firmas indicavam no crime, no roubo e na desordem um obstáculo relevante para fazer ou ampliar negócios no País – a título comparativo, essa taxa é de cerca de 30% nos demais países da América Latina e 19% em todos os países do mundo. Esses dados deixam evidente o impacto da segurança na redução da atratividade de investimentos no Brasil.

O Gráfico 5, em cuja elaboração a CNI (2016, p. 3) registrou dados de *Enterprises Surveys* do Banco Mundial relativos a um conjunto de



países selecionados, indica que, em 2009, os custos com segurança e perdas com roubo e vandalismo alcançam, no Brasil, 4,2% do faturamento anual das empresas. Trata-se do percentual mais elevado da amostra que compõe o gráfico.

Gráfico 5. Custos com segurança e perdas com roubo e vandalismo, no Brasil e em países selecionados, em % do faturamento anual.



Fonte: CNI (2016, p. 3).

Há ainda perdas relacionadas aos mercados ilícitos de produtos roubados, furtados, fabricados ilegalmente ou contrabandeados. Conforme se destacou na audiência pública realizada em setembro de 2018, em vários casos há uma relação entre esses mercados e o crime organizado. Estudo

realizado pela Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP) indica que esses mercados ilícitos movimentaram, em 2016, R\$ 15,2 bilhões no País. Trata-se de valor bastante superior aos R\$ 6,7 bilhões estimados para 2010, o que revela que esse mercado vem avançando mesmo em momentos de crise econômica.¹⁴

O setor rural sofre também os efeitos da criminalidade no campo. Documento publicado pela Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil (CNA) registra que há poucos dados sobre o tema que, contudo, tem afetado empresas e trabalhadores rurais. O Observatório da Criminalidade no Campo criado em 2017 pela CNA vem recolhendo dados específicos sobre a criminalidade no campo. Há registros de furtos (49% das ocorrências relatadas), roubos (33%), depredações (12%), queimas (3%) e assassinatos (3%) que obviamente afetam os custos de produção no País.¹⁵ Embora se trate de um estudo recente e ainda preliminar, esse documento caracteriza uma nova forma de criminalidade que afeta um setor vital da economia brasileira. Esse aspecto merece amplo destaque nas discussões sobre o tema.

Finalmente, há estudos que mostram como a criminalidade impacta negativamente os preços de imóveis e o valor de aluguéis.¹⁶ Dessa forma, há uma perda de valor de patrimônio quando aumentam os índices de criminalidade em um determinado local.

Em síntese, não há dúvidas de que a crise de segurança pública está estreitamente relacionada com temas econômicos, o que mostra a

¹⁴ Disponível em: <<https://goo.gl/iZ92G6>>. Acesso em: 4 de dezembro de 2018.

¹⁵ Disponível em: <<https://goo.gl/dX5vv9>>. Acesso em: 5 de dezembro de 2018.

¹⁶ Ver por exemplo, Paixão, L. (2009). *O impacto da violência no preço dos imóveis comerciais de Belo Horizonte: uma abordagem hedônica*; e Teixeira e Serra (2006). *O impacto da criminalidade no valor da locação de imóveis: o caso de Curitiba*.

importância da realização desse debate no âmbito da CAE. Estudos analisados nesta seção estimam o custo da violência no Brasil, atualmente, entre 5%-6% do PIB nacional. Como vimos, além de afetar diretamente a capacidade produtiva das empresas nacionais, reduzindo o incentivo para a realização de novos investimentos, a crise de segurança redireciona recursos das empresas para investimentos não-produtivos (ex. segurança privada). Ficam evidentes, assim, os grandes impactos da violência sobre a economia nacional e o bem-estar dos cidadãos.

Na seção seguinte, apresentaremos diversas iniciativas em tramitação na Câmara dos Deputados e no Senado Federal que buscam, de formas diferentes, contribuir para o debate acerca da crise de segurança pública. Em seguida, na seção 5, discutiremos uma série de recomendações realizadas tanto pelo TCU, órgão auxiliar de controle externo do Legislativo, e pela SEAE/PR, que visam contribuir para a melhoria da política de segurança nacional.



4 Iniciativas legislativas em tramitação

No início de dezembro de 2018, foi realizada pesquisa Sistema de Informações do Senado Federal (SICON)¹⁷ e no Sistema de Tramitação das Proposições Legislativas (SILEG Proposições)¹⁸ da Câmara dos Deputados com o objetivo de identificar proposições legislativas em tramitação no Congresso Nacional que versam sobre o tema objeto dessa avaliação.

Para isso, foram utilizadas as seguintes palavras-chave: “economia e segurança pública” e “orçamento e segurança pública”. A pesquisa foi realizada nos dias 4 e 5 de dezembro e conduzida pelo Núcleo de Suporte Técnico-Legislativo (NSTLEG) da Consultoria Legislativa do Senado Federal.

4.1 *Senado Federal*

As seguintes proposições tramitam no Senado Federal:

1) Projeto de Lei da Câmara nº 29, de 2015

- a) Ementa: altera a Lei nº 10.201, de 14 de fevereiro de 2001, para determinar que constituem recursos do Fundo Nacional de Segurança Pública bens, direitos e valores apreendidos pela Polícia Federal, com perdimento decretado pela Justiça Federal como fruto de contrabando ou descaminho, e que possam ser usados na repressão ao crime.
- b) Autoria: Deputado Federal Lincoln Portela

¹⁷ Mecanismo de busca de matérias em tramitação no Senado Federal, discursos de Senadores, legislação federal, artigos de jornais e publicações em bibliotecas da Rede Virtual de Bibliotecas Congresso Nacional (RVBI).

¹⁸ Mecanismo de busca de matérias em tramitação na Câmara dos Deputados.



- c) Data da leitura: 28/04/2015
- d) Situação atual: em tramitação na Comissão de Assuntos Econômicos (CAE).

2) Projeto de Lei do Senado nº 183, de 2014 (Complementar)

- a) Ementa: altera o art. 19 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, para excluir as despesas com pessoal na área de segurança pública da apuração para fins de atendimento dos limites das despesas com pessoal.
- b) Autoria: Senador Cássio Cunha Lima
- c) Data: 20/05/2014
- d) Situação atual: aguardando leitura de Requerimento de autoria do Senador José Pimentel para tramitação conjunta com outros projetos.

3) Projeto de Lei do Senado nº 72, de 2014

- a) Ementa: altera a Lei nº 10.201, de 14 de fevereiro de 2011, para constituir em auxílio financeiro para Estados, Distrito Federal e Municípios sessenta por cento da dotação orçamentária anual do Fundo Nacional de Segurança Pública - FNSP.
- b) Autoria: Senador Ricardo Ferraço
- c) Data: 11/03/2014
- d) Situação atual: pronto para deliberação no Plenário. Aguardando inclusão em Ordem do Dia.

4) Proposta de Emenda à Constituição nº 26, de 2012

- a) Ementa: altera os arts. 34, 144 e 167 da Constituição Federal, para assegurar os recursos mínimos nas ações e serviços de segurança



pública e dispor sobre a instituição de programa de valorização e capacitação dos servidores policiais de segurança pública.

- b) Autoria: Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa
- c) Data: 30/05/2012
- d) Situação atual: em tramitação na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ).

5) Proposta de Emenda à Constituição nº 102, de 2011

- a) Ementa: altera dispositivos da Constituição Federal para permitir à União e aos Estados a criação de polícia única e dá outras providências.
- b) Autoria: Senador Blairo Maggi
- c) Data: 19/10/2011
- d) Situação atual: em tramitação na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ).

6) Projeto de Lei do Senado nº 304, de 2016

- a) Ementa: altera a Lei nº 7.560, de 19 de dezembro de 1986, para destinar aos Municípios no mínimo 70% dos recursos do Fundo Nacional Antidrogas
- b) Autoria: Senador José Agripino e outros
- c) Data: 03/08/2016
- d) Situação atual: em tramitação na Comissão de Assuntos Econômicos (CAE).

7) Projeto de Lei do Senado nº 183, de 2014 (Complementar)

- a) Ementa: altera o art. 19 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, para excluir as despesas com pessoal na área de segurança



pública da apuração para fins de atendimento dos limites das despesas com pessoal.

- b) Autoria: Senador Cássio Cunha Lima
- c) Data: 20/05/2014
- d) Situação atual: Aguardando Leitura de Requerimento de autoria do Senador José Pimentel para tramitação conjunta com outros projetos.

8) Projeto de Lei do Senado nº 698, de 2011

- a) Ementa: dispõe sobre a transferência obrigatória de recursos do FUNPEN - Fundo Penitenciário Nacional - e do FNS - Fundo Nacional de Segurança Pública - para os Estados e o Distrito Federal.
- b) Autoria: Senador Aécio Neves
- c) Data: 23/11/2011
- d) Situação atual: em tramitação na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ).

9) Projeto de Lei do Senado nº 248, de 2017

- a) Ementa: destina dois por cento da arrecadação bruta mensal das loterias federais aos fundos de segurança pública dos Estados e do Distrito Federal.
- b) Autoria: Senador Ronaldo Caiado
- c) Data: 02/08/2017
- d) Situação atual: em tramitação na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ).



4.2 Câmara dos Deputados

As seguintes proposições tramitam na Câmara dos Deputados:

- 1) Projeto de Lei nº 10.383, de 2018 (Projeto de Lei do Senado nº 227, de 2012, na Casa de origem)
 - a) Ementa: estabelece regras e critérios mínimos para o registro de infrações penais e administrativas pelos órgãos de segurança pública no território nacional.
 - b) Autoria: Senador Armando Monteiro
 - c) Data: 03/07/2012
 - d) Situação atual: em tramitação na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC).

- 2) Projeto de Lei nº 6.662, de 2016
 - a) Ementa: dispõe sobre a Lei Orgânica da Segurança Pública.
 - b) Autoria: Comissão Especial destinada a elaborar proposta de Lei Orgânica da Segurança Pública no Brasil
 - c) Data: 08/12/2016
 - d) Situação atual: em tramitação na Comissão de Finanças e Tributação (CFT).

- 3) Projeto de Lei nº 4.894, de 2016
 - a) Ementa: dispõe sobre os procedimentos a serem observados pelos órgãos de Segurança Pública da União, Estados, Distrito Federal e Municípios em relação a sua transparência e prestação de contas e cria a Lei de Acesso à Informação na Segurança Pública - LAISP.
 - b) Autoria: Reginaldo Lopes
 - c) Data: 31/03/2016



d) Situação atual: encaminhado à publicação.

4) Proposta de Emenda à Constituição nº 42, de 2015

a) Ementa: estabelece a destinação de dois por cento da arrecadação dos impostos sobre renda e proventos de qualquer natureza e sobre produtos industrializados aos Estados, para aplicação em Segurança Pública.

b) Autoria: Júlio Cesar

c) Data: 13/05/2015

d) Situação atual: Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania. Apensada à PEC nº 440, de 2014.

5) Proposta de Emenda à Constituição nº 158, de 2012

a) Ementa: altera o art. 144 da Constituição Federal para prever o "sistema nacional de segurança pública" e instituir percentuais mínimos a ser aplicados pela União e pelos Estados em Segurança Pública.

b) Autoria: Domingos Sávio

c) Data: 09/04/2012

d) Situação atual: Mesa Diretora da Câmara dos Deputados (MESA). Apensada à PEC nº 454, de 1997.

6) Proposta de Emenda à Constituição nº 420, de 2014

a) Ementa: altera o art. 144 da Constituição Federal, para assegurar os recursos mínimos, para o financiamento das ações e serviços públicos de segurança.

b) Autoria: Heuler Cruvinel

c) Data: 16/07/2014



- d) Situação atual: Mesa Diretora da Câmara dos Deputados (MESA).
Apensada à PEC 158/2012.

7) Projeto de Lei Complementar nº 186, de 2015

- a) Ementa: cria o Plano Plurianual de Redução da Violência e dispõe sobre o Planejamento e sua transparência na Segurança Pública.
b) Autoria: Índio da Costa
c) Data: 04/11/2015
d) Situação atual: em tramitação na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC).

8) Projeto de Lei nº 8.822, de 2017

- a) Ementa: institui o Programa Nacional de Apoio à Segurança Pública e dá providências correlatas.
b) Autoria: Roberto Alves
c) Data: 09/10/2017
d) Situação atual: em tramitação na Comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado (CSPCCO).

9) Projeto de Lei nº 6.589, de 2016

- a) Ementa: altera o § 5º do art. 29 do Decreto-Lei nº 1.455, de 7 de abril de 1976, para destinar 20% (vinte por cento) do produto arrecadado com alienação mediante licitação de mercadorias apreendidas a ações municipais de segurança pública.
b) Autoria: Geovania de Sá
c) Data: 30/11/2016
d) Situação atual: em tramitação na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC). Apensado ao PL nº 6.580, de 2016.



10) Proposta de Emenda à Constituição nº 393, de 2017

- a) Ementa: acrescenta dispositivos para instituir os percentuais mínimos de investimentos em segurança pública por parte da União, Estados e Municípios.
- b) Autoria: José Rocha
- c) Data: 13/12/2017
- d) Situação atual: em tramitação na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC). Apensada à PEC nº 228, de 2016.

11) Projeto de Lei Complementar nº 15, de 2007

- a) Ementa: acresce artigo às Disposições Finais e Transitórias e altera o art. 9º da Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal).
- b) Dados complementares: proíbe a limitação de despesas aprovadas na Lei Orçamentária Anual para a área de Segurança Pública, propondo um orçamento impositivo. Estabelece que a União deverá diminuir os gastos correntes anuais em 0,1% (um décimo por cento) do PIB durante 10 anos.
- c) Autoria: Onyx Lorenzoni
- d) Data: 06/03/2007
- e) Situação atual: projeto sujeito à apreciação do Plenário. Apensado ao PLP 8/2007.

12) Projeto de Lei Complementar nº 186, de 2015

- a) Ementa: Cria o Plano Plurianual de Redução da Violência e dispõe sobre o Planejamento e sua transparência na Segurança Pública
- b) Dados complementares: o Plano Plurianual de Redução da Violência é um instrumento de gestão e de integração da segurança pública e deverá definir os programas, metas e projetos, associados



aos indicativos de redução da Violência que serão elaborados e divulgados pelo Sistema Nacional de Informações de Segurança Pública, Prisionais e sobre Drogas - SINESP, conforme dispõe a Lei nº. 12.681, de 4 de julho de 2012.

- c) Autor: Indio da Costa
- d) Data: 1 de Dezembro de 2015
- e) Situação: Pronta para Pauta na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC).



5 Recomendações do TCU e da SEAE/PR

Como parte do processo de análise conduzida no âmbito desta avaliação, foram examinados diversos relatórios que tratam da questão orçamentária e dos reflexos econômicos da crise de segurança pública.

Nesta seção, resumem-se as principais recomendações realizadas pelo TCU, órgão auxiliar de controle externo do Legislativo, e pela SEAE/PR.

5.1 Tribunal de Contas da União

O TCU realizou uma auditoria operacional que resultou no TC 025.218/2015, cuja finalidade foi avaliar a situação da segurança pública no País.¹⁹ A escolha do tema deveu-se à *situação caótica em que se encontra a segurança pública em todo o país, com o recrudescimento da violência e da criminalidade*. O objetivo da auditoria, nesse contexto, era compreender o *fenômeno da violência e conhecer políticas públicas voltadas a combatê-la, bem como projetos de lei e de emenda constitucional que tramitam no Congresso Nacional*.

O trabalho resultou em um extenso relatório no qual o Tribunal traça um panorama orçamentário e financeiro da segurança pública, examina indicadores de segurança presentes no Plano Plurianual (PPA), discorre sobre a estrutura e funcionamento o Sistema de Justiça Criminal Brasileiro, analisa a Política Nacional de Segurança Pública, avalia alguns temas em destaque (descriminalização das drogas, redução da maioria penal, revisão do Estatuto do Desarmamento e reestruturação do modelo de policiamento), resume os principais trabalhos realizados pelo próprio TCU

¹⁹ Disponível em: <<https://goo.gl/FaU8Tw>>. Acesso em: 9 de dezembro de 2018.

sobre o tema da segurança pública e examina alguns dos principais projetos de lei e propostas de emenda constitucional sobre o tema.

Com relação a esse último tópico, o TCU cita estudo realizado pelo Instituto Sou da Paz, que buscou analisar a atuação da Comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado (CSPCCO) da Câmara dos Deputados em 2013.²⁰ Um ponto relevante ressaltado pelos pesquisadores é que a análise dos 63 projetos de lei apreciados pela Comissão naquele ano revela uma predominância de proposições relacionadas à política penal, à justiça criminal e ao sistema penitenciários, ou seja, a atuação legislativa é concentrada no tratamento após a ocorrência dos crimes (envolvendo, por exemplo, o aumento de penas e o sistema penitenciário). Com base nesse relatório o TCU recomenda ao Congresso Nacional que, por meio de suas Casas e Comissões,

priorize a apreciação das propostas de emenda constitucional e de projetos de lei que versem sobre segurança pública, dedicando especial atenção àquelas que tratam da definição de competências de cada ente da federação, das fontes de financiamento e da reestruturação do modelo de policiamento, tendo em vista a necessidade premente de conferir ao Estado brasileiro as condições necessárias para enfrentar os problemas de violência e de criminalidade no país.

O relatório do TCU traz, ainda, duas outras recomendações, direcionadas ao Ministério da Justiça e ao Ministério da Fazenda, cujo conteúdo está reproduzido a seguir:

III - recomendar ao Ministério da Justiça, por intermédio da Secretaria Nacional de Segurança Pública, que:

III.1 - defina uma periodicidade para a realização de pesquisas nacionais de vitimização, com vistas à formação de série histórica de dados complementares às estatísticas oficiais, a fim de aprimorar os diagnósticos que subsidiam as políticas públicas de segurança no país (Subtítulo V.5.3);

III.2 - adote medidas com o objetivo de:

²⁰ Disponível em: <<https://goo.gl/pRTZRs>>. Acesso em: 9 de dezembro de 2018.



a) induzir a promoção de maior transparência dos dados e das estatísticas criminais nacionais (Subtítulo V.5.3);

b) conferir publicidade aos estudos e às pesquisas sobre o tema Segurança Pública elaborados ou patrocinados pelo Ministério da Justiça (Subtítulo V.5.3);

IV - recomendar ao Ministério da Fazenda, por intermédio da Secretaria do Tesouro Nacional, que, no tocante à consolidação das contas nacionais, estabeleça padrões a serem observados pela União, estados, Distrito Federal e municípios na classificação das despesas na função 06 – Segurança Pública e nas correspondentes subfunções, em especial das despesas referentes a gastos de pessoal e encargos sociais (ativos, inativos e pensionistas);

5.2 *Secretaria Especial de Assuntos Estratégicos da Presidência da República*

Em junho deste ano, a SEAE/PR divulgou o Relatório de Conjuntura nº 4, que trata, justamente, dos Custos Econômicos da Criminalidade no Brasil.²¹

Segundo o relatório, os custos econômicos da criminalidade cresceram de forma substancial entre 1996 e 2015, chegando a um aumento real médio de aproximadamente 4,5% ao ano. Em 2015, os componentes principais desse custo foram: segurança pública (1,35% do PIB), segurança privada (0,94%), seguros e perdas materiais (0,80%), custos judiciais (0,58%), perda de capacidade produtiva (0,40%), encarceramento (0,26%) e custos médicos (0,05%). O custo total foi estimado, portanto, em 4,38% do PIB. Esse custo, segundo a SEAE, recai desproporcionalmente sobre os Estados mais pobres do País.

O relatório calcula que, para cada homicídio de jovens de 13 a 25 anos, o valor presente da perda de capacidade produtiva é superior a meio milhão de reais. Tomando por base essa estimativa, a perda cumulativa de

²¹ BRASIL. SECRETARIA ESPECIAL DE ASSUNTOS ESTRATÉGICOS. *Custos econômicos da criminalidade no Brasil*. Secretaria Especial de Assuntos Estratégicos, jun. 2018 (relatório de conjuntura nº 04). Disponível em <<https://goo.gl/U7mbXR>>. Acesso em: 9 de dezembro de 2018.

capacidade produtiva decorrente de homicídios entre 1996 e 2015 chegou a quase meio trilhão de reais.

Interessante notar que esse período foi marcado, também, por um forte incremento de gastos públicos e privados com segurança. Segundo estimativas da SEAE, houve um aumento cumulativo de gastos públicos de cerca de 170% e de gastos privados de aproximadamente 135%. No mesmo período, o número total de homicídios saltou de 35 mil para 54 mil por ano. O período foi caracterizado, assim, conforme a Secretaria, por um retorno reduzido do aumento de gasto em segurança pública.

Em um contexto caracterizado tanto por um histórico de baixo retorno do investimento em segurança quanto pela limitação orçamentária imposta pela Emenda Constitucional nº 95 (PEC dos gastos), a Secretaria defende que

O aumento da eficiência das políticas de segurança pública depende do estabelecimento de uma política de segurança baseada em evidências – isto é, do desenho de políticas públicas baseadas no estado-da-arte da evidência empírica sobre quais tipos de intervenções funcionam. Dessa forma, é urgente a agregação de dados sobre a atuação das forças de segurança e o monitoramento/acompanhamento das políticas públicas implementadas, adaptando-as ou descontinuando-as quando sua eficácia não for observada

Segundo a SEAE, no âmbito de uma política de segurança baseada em evidências, caberia ao Governo Federal *definir padrões que estimulem a cooperação e a troca de informações entre agências, polícias e órgãos judiciários estaduais*. O estímulo à adoção de políticas amparadas por sólidas evidências poderia se dar por meio de transferências federais ou fundos nacionais que priorizem esses projetos.

Adicionalmente, a SEAE lista algumas “linhas-mestras” que o Governo Federal deveria adotar para o atingimento dos objetivos de longo



prazo na área de segurança pública. Resume-se o conteúdo dessas recomendações a seguir:

- Criar, no processo de regulamentação normativa do Sistema Único de Segurança Pública (Susp), padrões estatísticos e dar publicidade a tais estatísticas harmonizadas, no nível mais desagregado possível, para facilitar a identificação pela sociedade civil de tendências nos mais distintos níveis (...);
- Definir objetivos, metas e indicadores claros e mensuráveis (...);
- Definir diretrizes para o estabelecimento de políticas de segurança pública baseadas em evidências, com passos específicos que possam ser seguidos pelas Secretarias de Segurança Pública das UF's; e criar índices objetivos de atendimento de tais diretrizes, de modo análogo ao acompanhamento que a Secretaria do Tesouro Nacional faz da situação fiscal dos entes subnacionais;
- Condicionar as transferências federais para a área de segurança pública ao atendimento das diretrizes estabelecidas e priorizar investimentos nas áreas de inteligência, capacitação e modernização de equipamentos, particularmente àqueles referentes à coleta e sistematização de dados de ocorrências (...);
- Facilitar a continuidade de longo prazo das estratégias para segurança pública baseadas em evidências (...);
- Adotar abordagem que envolva os diferentes atores interessados na temática (...);
- Priorizar investimentos em estratégias que disponham de evidências empíricas de efetivo impacto na redução da violência e criminalidade, tais como as listadas em anexo deste Relatório de Conjuntura;
- Utilizar os Editais para Projetos que objetivam receber recursos do Fundo Nacional de Segurança Pública (FNSP) e do Fundo Penitenciário Nacional (Funpen) para estimular o estabelecimento de política de segurança baseada em evidências (...);
- Integrar e harmonizar as estimativas da população carcerária do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) e do Departamento Penitenciário Nacional (Depen), dando apoio aos esforços de implementação do novo Sistema de Informações do Departamento Penitenciário Nacional (Sisdepen), a ser alimentado pelas Secretarias de Segurança Pública das UF's; e garantindo que este tenha variáveis comparáveis às do CNJ, inclusive por identificadores individualizados para pessoas privadas de liberdade (...);
- Fortalecer a coordenação com municípios para a promoção de estratégias de prevenção, com horizontes de longo prazo;



- Avaliar a utilização de recursos do Fundo Nacional da Educação Básica (Fundeb) para o financiamento de programas de diminuição da evasão escolar de jovens mais expostos à criminalidade;
- Reforçar o papel da cooperação regional com países fronteiriços para o avanço da colaboração em frentes como enfrentamento de mercados ilícitos, controle de fronteiras e inteligência compartilhada;
- Sincronizar os processos de planejamento e execução das operações, por meio de centros de comando compartilhados;
- Definir, no âmbito do Sistema Nacional de Informações de Segurança Pública (Sinesp), padrões uniformes para a compilação de relatórios e de métricas para o controle de resultados e a análise da efetividade das operações, de tal modo que desse processo possam surgir diagnósticos de oportunidades de melhoria;
- Melhorar a capacidade de comunicação entre os diversos órgãos governamentais federais, estaduais e municipais, inclusive pelo estabelecimento de sistemas telemáticos unificados, garantindo a integridade do tráfego de informações;
- Estabelecer padrões para a coleta e a harmonização de incidentes criminais, de modo a facilitar a identificação de suspeitos e vítimas que podem ser originários de outras UFs, bem como a sistematização e comparação de distintos tipos de eventos criminais entre UFs;
- Apoiar a proposta da Secretaria Nacional de Segurança Pública (Senasp/MESP) para a criação de Bancos de Dados Nacionais de DNA e biometria, no âmbito do Sinesp, que devem estar disponíveis, dentro de diretrizes razoáveis para proteção da privacidade dos cidadãos, às polícias investigativas de todas as UFs e da União;
- Integrar as capacidades de vigilância e controle das Forças Armadas (...);
- Melhorar a capacidade de Gestão da Informação visando a garantir a obtenção, a produção e a difusão dos conhecimentos necessários ao processo decisório, garantindo uma efetiva consciência situacional aos tomadores de decisão, em todos os níveis (...);
- Expandir o emprego de tecnologias para vigilância, inclusive sistemas de Aeronaves Remotamente Pilotadas (ARP) (...);
- Examinar oportunidades para investimento em novas tecnologias com eficácia comprovada, especialmente no que se refere à estruturação de georreferenciamento de ocorrências criminais (modelos Infocrim/ISPGeo) e de fatores de risco/vulnerabilidade nos níveis estaduais e municipais (...);



- Incrementar o número de pessoal especializado em coleta de informações nos estados e municípios com maior incidência de tráfico de drogas e armamentos, intensificando as atividades de Inteligência Humana (HUMINT, do inglês);
- Buscar a padronização dos procedimentos policiais e a melhoria das competências individuais, principalmente na área de análise de dados de inteligência (...);
- Desenvolver a liderança dos oficiais para que tenham condições de reagir efetivamente aos imponderáveis, sempre em respeito às normas e leis vigentes e aos princípios de direitos humanos, conforme estabelecido nos princípios da Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social (...); e
- Apoiar a proposta do Ministério Extraordinário da Segurança Pública de definição de uma matriz curricular nacional de capacitação dos profissionais de segurança pública e criação de uma Academia Nacional de formação de oficiais, delegados e agentes.



6 Considerações Finais

Neste relatório, buscamos avaliar a dimensão econômica do problema da crise de segurança pública. Como vimos, a crise de segurança, além de reduzir a capacidade produtiva e os investimentos na economia nacional, tende a redirecionar recursos para investimentos não-produtivos (por exemplo, para a segurança privada, para os custos judiciais e para os custos médicos). Diversos estudos apontam que o custo da violência alcança, atualmente, entre 5% e 6% do PIB nacional. Nesse sentido, não temos dúvidas sobre os grandes impactos econômicos da violência no País.

Os debates conduzidos na segunda audiência pública realizada no âmbito desta avaliação mostram, contudo, outra face do problema: o ciclo vicioso que se pode formar em um cenário caracterizado tanto pela restrição de recursos públicos quanto pela crise na segurança. A ausência de investimentos públicos tende a refletir negativamente nos indicadores de segurança pública; por sua vez, a crise da segurança impacta negativamente na economia, o que tende a diminuir a disponibilidade de recursos para investimento em segurança.

A solução, contudo, não se resume a aumentar os investimentos públicos em segurança. Como mostrou relatório recente da SEAE, nos últimos vinte anos, observou-se um aumento expressivo de recursos públicos direcionados à segurança pública, sem que esse aumento fosse refletido na melhoria dos indicadores. Pelo contrário: os indicadores nacionais de violência pioraram substancialmente no período. É fundamental, portanto, que os investimentos sejam direcionados para ações que venham se mostrando mais efetivas na redução da violência no País.



Nesse aspecto, chama a atenção a grande heterogeneidade dos indicadores de violência entre os estados brasileiros. Com base nas discussões realizadas na segunda audiência pública, destacamos, por exemplo, o caso de São Paulo, Estado que registrou a menor taxa de mortes violentas intencionais do Brasil (10,7 por 100 mil habitantes em 2017), conforme dados do 12º Anuário do Fórum Brasileiro de Segurança. Essa taxa que é quase três vezes menor do que a média nacional (30,8) e substancialmente inferior à dos piores Estados do *ranking*: Rio Grande do Norte (68), Acre (64) e Ceará (59).

Não é sem razão, portanto, que a SEAE foca suas recomendações no que define como “políticas de segurança baseadas em evidências”. Particularmente em um contexto caracterizado por uma restrição de recursos públicos, é fundamental que as decisões sobre como utilizá-los sejam embasadas pela compreensão de quão efetivas são determinadas políticas no alcance dos objetivos desejados. Nesse sentido, nada mais natural do que observar e analisar políticas de Estados que vêm apresentando melhores indicadores de segurança pública e avaliar como essas políticas podem ser replicadas em outras unidades da Federação.

A União – e o Congresso Nacional, em particular – têm um papel essencial nesse processo de estimular a troca de experiências e a cooperação entre as diversas unidades federativas. É imprescindível que se dê continuidade ao debate sobre tais temas, de forma a permitir a construção de políticas públicas mais efetivas no combate à violência.

Tendo em vista os debates realizados e os elementos colhidos ao longo da presente avaliação, propomos, então, as seguintes recomendações:



I. Ao Poder Legislativo:

- 1) Apresentar requerimentos de audiências públicas, convidando representantes dos Estados e do Governo Federal, destinadas a debater as propostas apresentadas tanto pelo TCU quanto pela SEAE;
- 2) Incluir a CAE nas discussões acerca do acompanhamento da Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social (PNSPDS) realizadas no âmbito da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ), de forma que o componente econômico da crise de segurança pública seja adequadamente considerado nesses debates; e
- 3) Apresentar requerimento de audiência pública, no segundo semestre de 2019, para avaliar os impactos efetivos no enfrentamento da crise de segurança da Lei nº 13.675, de 11 de junho de 2019, que disciplina a organização e o funcionamento dos órgãos responsáveis pela segurança pública, cria a PNSPDS e institui o Sistema Único de Segurança Pública (SUSP).

II. Ao Poder Executivo:

- 1) Estimular a criação de padrões a serem observados pela União, pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios na classificação das despesas de



segurança pública, de forma a permitir maior comparabilidade e, consequentemente, maior profundidade nas análises dos dados.

Este é o relatório que submetemos à aprovação dos nobres pares desta Comissão de Assuntos Econômicos.

