

Levantamento de Governança de Segurança Pública iGovSeg2013

SUMÁRIO EXECUTIVO
SEGURANÇA PÚBLICA





República Federativa do Brasil

Tribunal de Contas da União

MINISTROS

Augusto Nardes (Presidente)
Aroldo Cedraz de Oliveira (Vice-presidente)
Walton Alencar Rodrigues
Benjamin Zymler
Raimundo Carreiro
José Jorge
José Múcio Monteiro
Ana Arraes

MINISTROS-SUBSTITUTOS

Augusto Sherman Cavalcanti
Marcos Bemquerer Costa
André Luís de Carvalho
Weder de Oliveira

MINISTÉRIO PÚBLICO JUNTO AO TCU

Paulo Soares Bugarin (Procurador-Geral)
Lucas Rocha Furtado (Subprocurador-geral)
Cristina Machado da Costa e Silva (Subprocuradora-geral)
Marinus Eduardo de Vries Marsico (Procurador)
Júlio Marcelo de Oliveira (Procurador)
Sérgio Ricardo Costa Caribé (Procurador)

SUMÁRIO EXECUTIVO
SEGURANÇA PÚBLICA

Levantamento de Governança de Segurança Pública iGovSeg2013

Relator
Ministro José Jorge

Brasília, 2014

© Copyright 2014, Tribunal de Contas da União.
Impresso no Brasil / Printed in Brazil

<www.tcu.gov.br>

Permite-se a reprodução desta publicação,
em parte ou no todo, sem alteração do conteúdo,
desde que citada a fonte e sem fins comerciais.

Brasil. Tribunal de Contas da União.
Levantamento de Governança de Segurança Pública –
iGovSeg2013: sumário executivo — Brasília: TCU, Secretaria
de Controle Externo da Defesa Nacional e da Segurança
Pública, 2014.

16p.

1. Segurança Pública 2. Governança 3. Senasp 4. Secretaria de
Segurança Pública

Ficha de catalogação preparada pela Biblioteca Ministro Ruben Rosa

Apresentação

O Tribunal de Contas da União (TCU), no período de julho a novembro de 2013, realizou Levantamento com o objetivo de conhecer e avaliar as condições de governança e de gestão da Secretaria Nacional de Segurança Pública (Senasp) e das organizações de segurança pública estaduais e do Distrito Federal, no que se refere à implementação da Política Nacional de Segurança Pública.

O processo foi analisado na Sessão Plenária de 23/04/2014, tendo por relator o Ministro José Jorge e originou o Acórdão 1042/2014 – TCU – Plenário.

Para a realização do trabalho, elaborou-se um modelo próprio de avaliação de governança, que norteou a confecção do questionário aplicado às organizações de segurança pública dos estados e do Distrito Federal. Também foram realizadas entrevistas com especialistas no assunto e com gestores da Senasp e de seis secretarias estaduais de segurança pública.

Os dados obtidos a partir do questionário geraram o Índice de Governança de Segurança Pública (iGovSeg), que mede o nível (insuficiente, inicial, intermediário e aprimorado) de governança da organização de segurança pública de cada um dos estados da federação.

Entre as principais constatações do trabalho, destacam-se a inexistência de uma política e de um plano nacional de segurança pública formalizados, o que dificulta o papel integrador da Senasp.

Com relação aos estados da federação, constatou-se que a maior parte das organizações de segurança pública encontram-se no nível intermediário de governança e que suas principais deficiências estão relacionadas à gestão de pessoas e aos controles internos.

Ao final, o TCU expediu diversas recomendações com vistas a contribuir para a melhoria da governança dos órgãos responsáveis pela segurança pública no país.

Ministro João Augusto Ribeiro Nardes
Presidente do Tribunal de Contas da União



Sumário

1. Visão geral da Segurança Pública _____	6
Secretaria Nacional de Segurança Pública (Senasp) _____	7
Organizações de Segurança Pública dos Estados e do Distrito Federal (OSPE) _____	7
Modelo de avaliação de Governança de Segurança Pública _____	8
2. Governança de Segurança Pública - Resultados _____	10
Principais Conclusões _____	11
3. Recomendações _____	14
4. Determinações _____	16



Sede da Polícia Civil do
Distrito Federal
Fonte: PCDF

1

Visão Geral da Segurança Pública

A Constituição Federal de 1988 (CF) estabelece, em seu artigo 144, que a segurança pública é dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, por meio dos seguintes órgãos: em nível federal - Polícia Federal, Polícia Rodoviária Federal e Polícia Ferroviária Federal, e em nível estadual, pelas Polícias Civil e Militar e pelo Corpo de Bombeiros Militar.

A Carta Magna não atribui à União competência para legislar sobre segurança pública em sentido amplo. Cabe-lhe apenas estabelecer, em caráter privativo, normas gerais de organização, efetivos, material bélico, garantias, convocação e mobilização das polícias e dos corpos de bombeiros militares, na forma do inciso XXI do art. 22.

Ademais, a Constituição Federal de 1988 atribui à União a competência concorrente para legislar sobre a organização, as garantias, os direitos e os deveres das polícias civis, conforme determina o inciso XVI do art. 24.

Essa ausência de previsão constitucional ampla para a União levou os estados da federação a assumirem a responsabilidade sobre o tema. Isso ensejou o surgimento de diversas políticas locais de segurança pública e dificultou uma ação integrada de combate à violência pela União.

Para minimizar esse problema, o governo federal criou, em 1997, a Secretaria Nacional de Segurança Pública (Senasp), órgão integrante da estrutura do Ministério da Justiça.

Secretaria Nacional de Segurança Pública (Senasp)

A Secretaria Nacional de Segurança Pública (Senasp) foi criada pelo Decreto 2.315, de 4 de setembro de 1997, em razão da transformação da antiga Secretaria de Planejamento de Ações Nacionais de Segurança Pública (Seplanseg), a qual, por sua vez, foi estabelecida por meio da Medida Provisória 813, de 1º de janeiro de 1995 (convertida na Lei 9.649, de 27 de maio de 1998).

A Senasp assessora o Ministro de Estado da Justiça na definição e na implementação da Política Nacional de Segurança Pública. Em todo o território nacional, a Secretaria acompanha as atividades dos órgãos responsáveis pela segurança pública com vistas a:

- a) desenvolver e apoiar projetos de modernização das instituições policiais do país;
- b) efetivar o intercâmbio de experiências técnicas e operacionais entre os serviços policiais;
- c) estimular a capacitação dos profissionais da área de segurança pública;
- d) realizar estudos e pesquisas; e
- e) consolidar estatísticas nacionais de crimes.

Os principais eixos que norteiam a atuação da Senasp atualmente são:

- (i) Crack, é possível vencer;
- (ii) Sistema Nacional de Informações de Segurança Pública, Prisionais e sobre Drogas - Sinesp;
- (iii) Estratégia Nacional de Segurança Pública nas Fronteiras - Enafron; e
- (iv) Brasil Mais Seguro.

Organizações de Segurança Pública dos Estados e do Distrito Federal (OSPE)

As organizações de segurança pública dos estados e do Distrito Federal (OSPE), genericamente designadas como secretarias de segurança pública, atuam na formulação e na execução da política governamental

para preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio. As OSPE promovem a segurança da população, a prevenção da criminalidade e a integração de polícias militares, corpos de bombeiros militares e polícias civis.

Essas secretarias não obedecem a um padrão organizacional. Em alguns estados, elas não possuem em sua estrutura os principais operadores de segurança pública: a Polícia Militar e a Polícia Civil.

Há estados em que, além de conduzirem a política de segurança pública, as OSPE incumbem-se de outros temas, a exemplo da custódia e da reinserção social dos indivíduos privados de liberdade, da defesa civil e do trânsito.

Modelo de Avaliação de Governança de Segurança Pública

Governança é conceito que vem sendo amplamente utilizado nas organizações privadas e na esfera pública, inclusive pelo próprio TCU, e pode adquirir diferentes significados a depender da perspectiva analisada. Assim, a equipe da SecexDefesa entendeu necessário desenvolver um modelo de governança para a área de segurança pública.

O modelo concebido fundamenta-se nas teorias neoinstitucionais e é composto de duas macrodimensões de governança: (i) pública; e (ii) corporativa.

As macrodimensões se dividem em dimensões que, por sua vez, se subdividem em itens de análise. Os itens agregaram as questões que compuseram o questionário aplicado às organizações de segurança pública estaduais.

Vale registrar que, até a conclusão do levantamento, o Referencial Básico de Governança¹ do TCU ainda se encontrava sob consulta, razão pela qual o levantamento se fundamentou exclusivamente em modelo próprio.

1. Referencial Básico de Governança Aplicável a Órgãos e Entidades da Administração Pública (v1, 2013).





Centro de Comando e
Controle Integrado do
Distrito Federal
(Fonte: Agência Brasil)

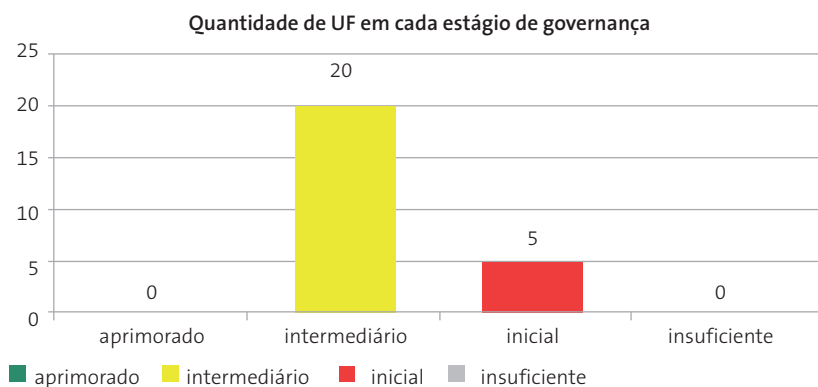
2

Governança de Segurança Pública - Resultados

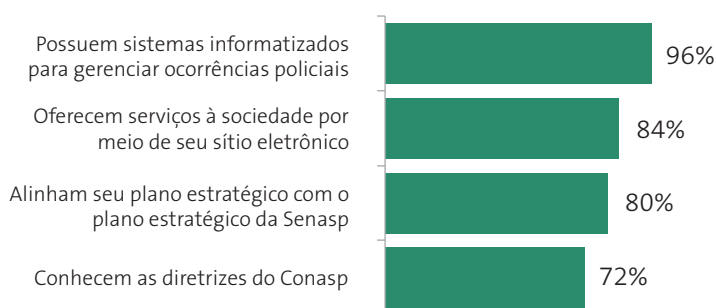
O questionário de governança de segurança pública foi respondido por 25 das 27 unidades da federação, o que representou uma elevada taxa de resposta (92,6%). Apenas os estados do Amapá (AP) e do Mato Grosso do Sul (MS) não responderam.

As pontuações obtidas pelas OSPE foram agrupadas em quatro níveis de governança de segurança pública: (i) **aprimorado** (iGovSeg igual ou superior a 75); (ii) **intermediário** (iGovSeg inferior a 75 e igual ou superior 50); (iii) **inicial** (iGovSeg inferior a 50 e igual ou superior 25); e (iv) **insuficiente** (iGovSeg inferior a 25).

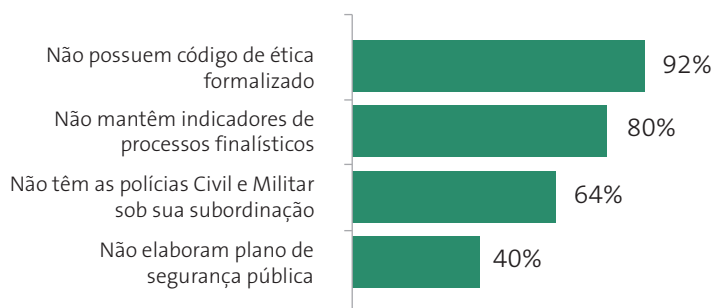
Das 25 OSPE analisadas, 20 (80%) foram classificadas no nível intermediário, enquanto cinco (20%) situaram-se no nível inicial. Nenhuma organização de segurança pública estadual foi enquadrada no nível aprimorado ou insuficiente.



Entre os aspectos positivos apontados pelo questionário, merecem destaque:



Entretanto, há aspectos que demandam atenção:



Principais Conclusões

Inexistência de uma política nacional de segurança pública e de um plano nacional de segurança pública formalizados

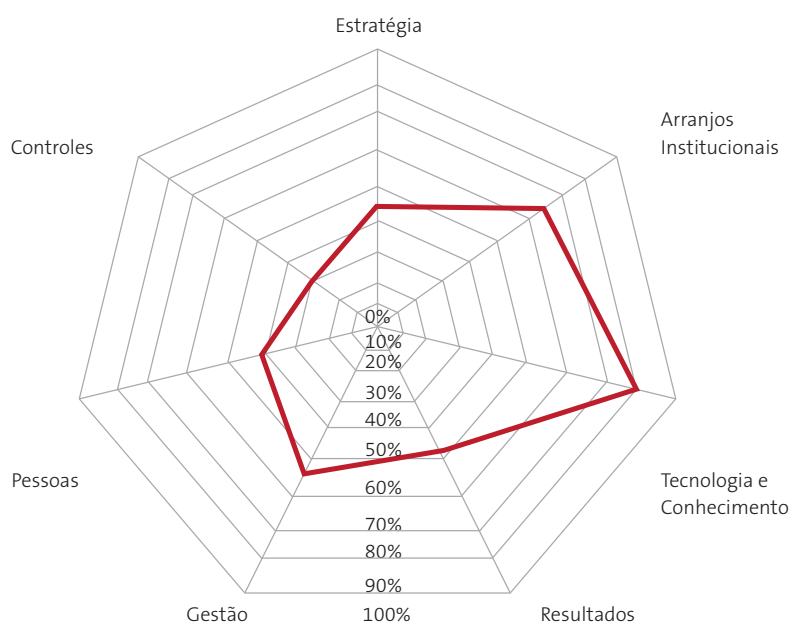
O levantamento identificou a falta de uma política nacional de segurança pública e de um plano nacional de segurança pública formalizados. Diante dessa inexistência, a Senasp desenvolve suas atividades por meio de quatro programas principais, que representam os eixos estruturantes da sua atuação, conforme já abordado.

Baixa efetividade do Conselho Nacional de Segurança Pública (Conasp)

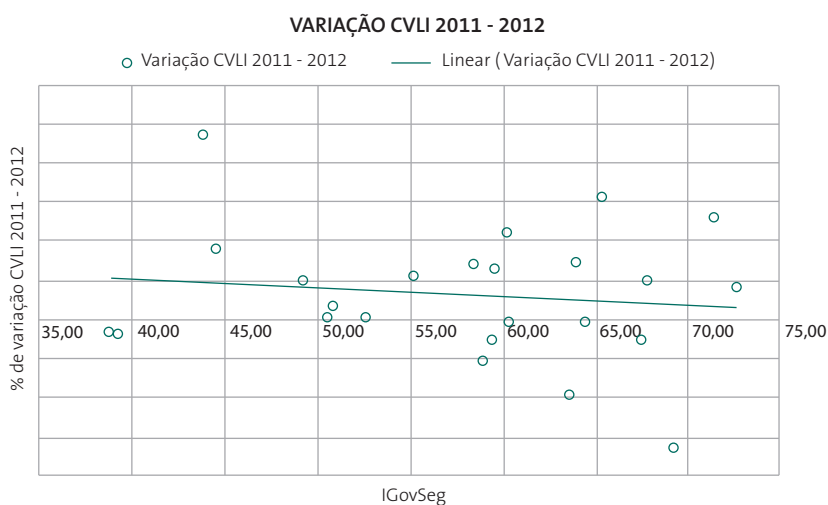
A atual composição do Conasp não atribui representatividade aos estados e ao Distrito Federal, razão pela qual suas diretrizes são seguidas por menos da metade das organizações de segurança pública estaduais avaliadas.

Baixa governança de pessoas à fragilidade dos controles

A visão agregada das organizações de segurança pública dos estados e do Distrito Federal permitiu identificar os controles internos e a gestão de pessoas como principais fragilidades das secretarias de segurança pública e de suas congêneres.

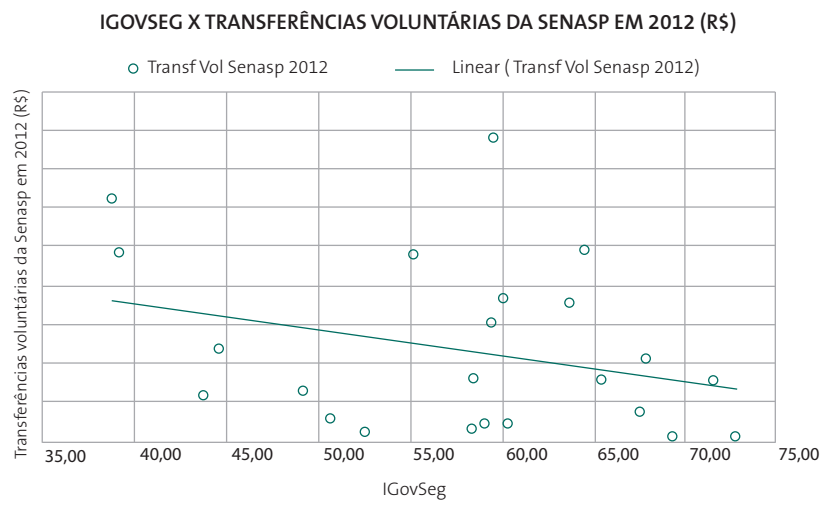


Maiores índices de governança conjugam-se com desaceleração da criminalidade



A análise da variação do indicador de Crimes Violentos Letais Intencionais por 100 mil habitantes (CVLI/100 mil hab.), no biênio 2011-12, sugere que melhores índices de governança podem ter impactos positivos sobre a desaceleração ou mesmo sobre a redução da criminalidade.

Unidades da federação com menores índices de governança tendem a receber mais recursos da Senasp



O levantamento identificou que a Senasp tende a repassar mais recursos para secretarias de segurança pública com menores índices de governança, podendo aumentar o risco de baixa efetividade na sua aplicação.



Unidade de Polícia
Pacificadora no bairro do
Lins, Rio de Janeiro
(Fonte: Agência Brasil)

3

Recomendações

Com base nas constatações apontadas pelo levantamento, o Tribunal recomendou:

1. **à Casa Civil da Presidência da República e ao Ministério da Justiça**, que enviem esforços no sentido de viabilizar a edição de documentos que consolidem a Política Nacional de Segurança Pública e o Plano Nacional de Segurança Pública, aos quais se refere o Decreto 6.061 de 2007;
2. **à Senasp** que, em atenção ao inciso V do art. 12 do Anexo I do Decreto 6.061, de 2007, analise a viabilidade e a utilidade de se estabelecerem critérios para a realização de transferências voluntárias às organizações de segurança pública estaduais. Essas transferências devem ter o objetivo de auxiliar as organizações na implantação de práticas destinadas à melhoria da governança, a exemplo de projetos voltados para a implantação ou a melhoria planejamento estratégico, gestão de processos, estudo e adoção de medidas para redução da rotatividade de pessoal, controles internos e gestão de riscos.
3. **à Secretaria Geral de Controle Externo do TCU (Segecex)** que, em conjunto com a SecexDefesa, avalie a oportunidade e a conveniência de incluir em seu plano de controle externo a rea-

lização de auditoria piloto, a ser coordenada pela SecexDefesa, com a participação de tribunal de contas estadual. A auditoria piloto deverá verificar e atualizar as informações prestadas pela respectiva organização de segurança pública por intermédio do questionário de governança de segurança pública, para atualizar o iGovSeg e propor outras ações de controle externo voltadas à melhoria da governança de segurança pública;



4

Determinações

Além das recomendações propostas, o Tribunal determinou que:

1. seja dada ciência à **Casa Civil da Presidência da República e à Secretaria Nacional de Segurança Pública (Senasp)** sobre a conclusão contida no Relatório da SecexDefesa, no sentido de que o aumento da representatividade dos órgãos de segurança pública dos estados da federação e do Distrito Federal no Conselho Nacional de Segurança Pública (Conasp) pode conduzir a melhorias na efetividade da atuação desse conselho.
2. a **Secretaria de Controle Externo da Defesa Nacional e da Segurança Pública** remeta, às organizações de segurança pública estaduais participantes deste levantamento, relatório com sua avaliação individualizada, informação de seu Índice de Governança de Segurança Pública (iGovSeg) e sua posição em relação às demais organizações congêneres nas unidades da federação. Deve-se atentar para a necessidade de preservação do sigilo das informações, de modo que cada OSPE seja informada apenas de seu resultado e de sua posição relativa.

Responsabilidade pelo Conteúdo

Secretaria de Controle Externo da
Defesa Nacional e da Segurança Pública

Responsabilidade Editorial

Secretaria-Geral da Presidência
Secretaria de Comunicação
Núcleo de Criação e Editoração

Projeto Gráfico, Diagramação e Capa

Núcleo de Criação e Editoração

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

Secretaria de Controle Externo da
Defesa Nacional e da Segurança Pública
SAFS Qd 4 Lote 1 - Anexo II Sala 329
70042900 Brasília - DF
Tel.: (61) 61- 3316-7673
secexdefesa@tcu.gov.br

Ouvidoria

Tel.: 0800 644 1500
ouvidoria@tcu.gov.br
Impresso pela Sesap/Segedam

MISSÃO

Controlar a Administração Pública para contribuir com seu aperfeiçoamento em benefício da sociedade

VISÃO

Ser reconhecido como instituição de excelência no controle e no aperfeiçoamento da Administração Pública