

Fundo Nacional de Segurança Pública tem gasto recorde em 2020

Apesar da execução de 95% da dotação orçamentária, ela ocorreu de forma errática, com pouco planejamento e concentrada no final do ano

Carolina Ricardo, Carolina Souto e Cristina Neme
3 de março de 2021

DIVULGAÇÃO/MJSP



O STF (Supremo Tribunal Federal) vedou o contingenciamento quando julgou a Ação Civil Originária nº 3329, proposta por governadores insatisfeitos

Entre os anos de 2008 e 2017, a execução orçamentária do então Ministério da Justiça teve em média entre 70% e 80% dos recursos dirigidos para os Departamento da Polícia Federal, Polícia Rodoviária Federal e para a administração direta do Ministério.

Essa natureza de gastos indica que o grosso do orçamento é direcionado para o custeio de suas estruturas fixas, particularmente para o financiamento das Polícias Federal e Rodoviária Federal. Sobra, portanto, muito pouco para ser investido em inovação e indução de políticas de segurança pública por parte da União.

O Fundo Nacional de Segurança Pública, criado por lei federal em 2001, passou a ser a principal ferramenta de investimento por parte do Ministério da Justiça e Segurança Pública para induzir políticas de segurança por meio do repasse federal de verbas para estados e municípios. A lei do fundo passou por algumas alterações, sendo que as mais recentes, de 2018, o fortaleceram de forma significativa.

As principais mudanças foram: vinculação orçamentária com destinação de parcelas do produto da arrecadação das loterias federais ao Fundo; criação de modalidade de transferências obrigatórias fundo a fundo (independentemente de convênio) para os estados e o Distrito Federal; e vedação do contingenciamento do Fundo.

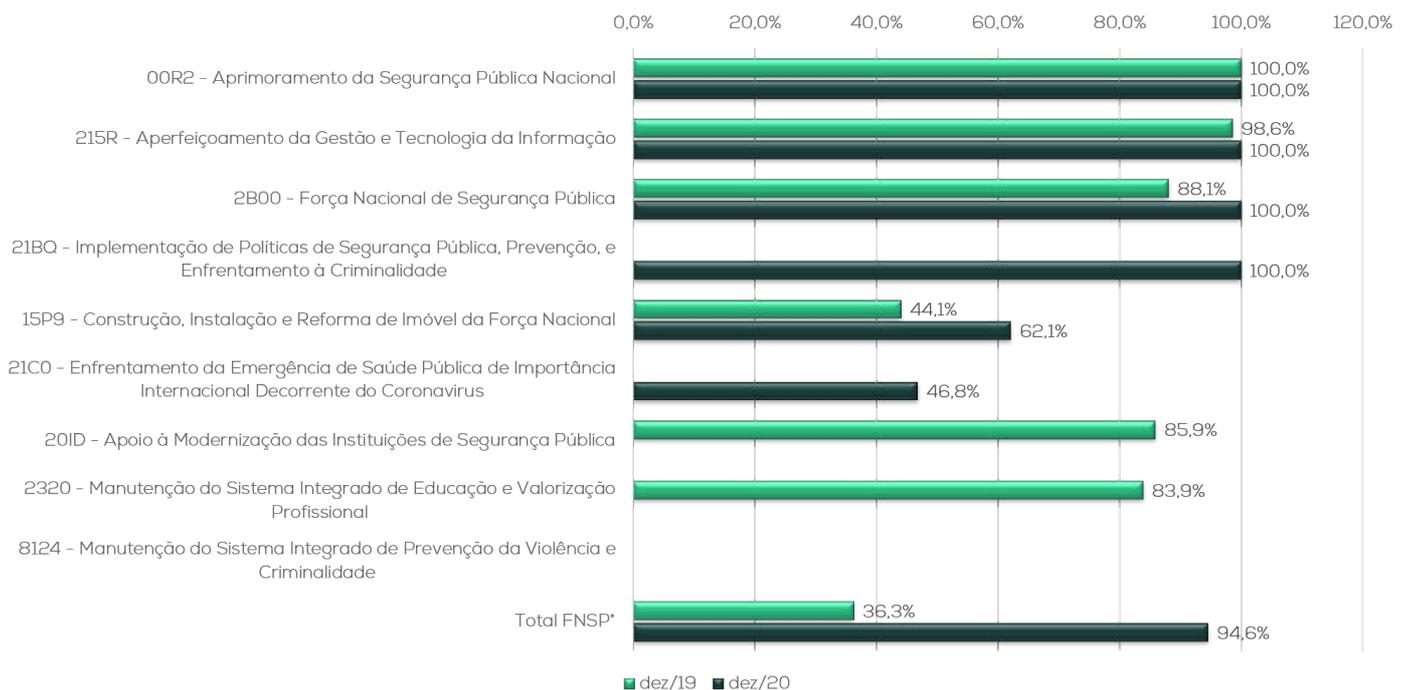
Assim, a análise da execução do Fundo Nacional de Segurança Pública (FNSP) é uma importante ferramenta de monitoramento e controle social sobre a capacidade indutora de políticas públicas de segurança por parte do governo federal. Em 2020 essa execução foi marcada por algumas características principais.

A primeira delas se refere à dotação do Fundo, que foi a ampliada ao longo de 2020 por conta da pandemia de Covid-19. Em janeiro, a dotação prevista era de pouco mais de R\$ 1,8 bilhão. Ao longo do ano, esse valor sofreu incrementos, somando mais de R\$ 2,2 bilhões, em dezembro de 2020, dotação recorde. Créditos adicionais extraordinários foram abertos em favor do Ministério da Justiça e Segurança Pública por meio das Medidas Provisórias nº 942 e 965 e os valores foram alocados em uma nova ação, nomeada “Enfrentamento da Emergência de Saúde Pública de Importância Internacional Decorrente do Coronavírus”.

Outra característica se refere ao descontingenciamento dos recursos. Ao contrário de 2019, ano em que os recursos foram contingenciados, em 2020 verifica-se, já no primeiro semestre, a redução da reserva de contingência financeira até seu esvaziamento, em agosto. Isso se deve, muito provavelmente, ao fato de que, em dezembro de 2019, o STF (Supremo Tribunal Federal) determinou o repasse de 50% dos recursos do Fundo e vedou o contingenciamento, quando julgou a Ação Civil Originária nº 3329, proposta pelos governadores insatisfeitos com o contingenciamento e não repasse dos recursos em 2019. Nesse contexto de descontingenciamento, destaca-se o aumento expressivo da dotação destinada à ação de “Aprimoramento da Segurança Pública Nacional”.

A terceira característica se refere à execução de quase 95% dos recursos do Fundo (Gráfico 1), percentual dos mais altos nos últimos anos, embora de uma forma errática e com pouco planejamento, já que fica evidente a altíssima concentração da execução orçamentária no final do ano, visto que até novembro apenas 41% do total de recursos previstos haviam sido empenhados e, apenas em dezembro, os valores empenhados chegaram a 94,6% da dotação total atualizada. A ação de “Enfrentamento da Emergência de Saúde Pública de Importância Internacional Decorrente do Coronavírus”, por sua vez, não conseguiu gastar sua totalidade de recursos e empenhou apenas 46,8% de sua dotação já em maio, valores que foram liquidados e pagos até dezembro.

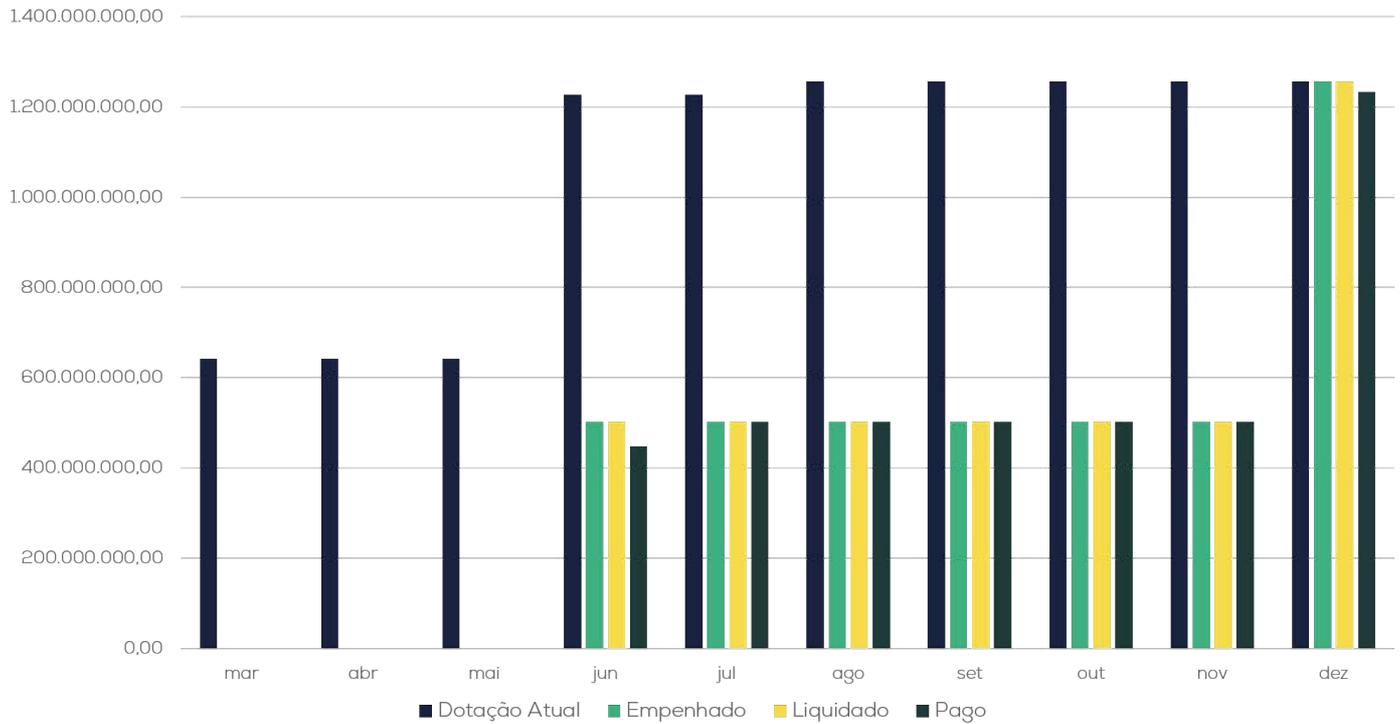
Proporção de valores empenhados por ação em relação à sua dotação, dezembro/2019 e dezembro/2020



Fonte: Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento – SIOP. Elaboração: Instituto Sou da Paz.* Considerando os recursos contingenciados na dotação total do FNSP em 2019.

Assim, o balanço da execução do FNSP em 2020 sinaliza para fragilidades já apontadas em pesquisas anteriores. Não só em razão das limitações impostas por contingenciamentos financeiros, como observado em 2019, mas também em razão de dificuldades na execução orçamentária, evidenciadas no acúmulo de empenhos realizados no final do ano e na efetivação apenas parcial, ou mesmo não efetivação, do pagamento das despesas empenhadas, conforme gráfico abaixo, com o cronograma dos repasses relativos à ação “Aprimoramento da Segurança Nacional”, que reflete o maior percentual de recursos alocados.

OOR2 - Aprimoramento da Segurança Pública Nacional



Fonte: Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento – SIOP. Elaboração: Instituto Sou da Paz.

A baixa execução da ação emergencial para enfrentamento da pandemia destaca-se como exemplo. Mas a análise indica que as dificuldades são recorrentes e podem afetar o conjunto das ações, conforme observado em 2020, ano que contou com a liberação de vultosos valores contingenciados após determinação judicial de repasse dos recursos aos estados.

O novo procedimento centralizado, instituído pelo Ministério da Justiça e Segurança Pública em dezembro de 2020 para acelerar a execução do orçamento do FNSP, vem atestar as dificuldades de execução.

Apesar de as informações sobre a execução não detalharem como os recursos do Fundo foram efetivamente gastos, nota-se a centralização de processos de compras por meio de atas de registros de preços nacionais, ocorrida no final do ano, facilitando as aquisições de equipamentos, que veio favorecer gastos na receita “mais armas, equipamentos e viaturas”, que incidiu prioritariamente sobre as despesas com aparelhamento.

Por outro lado, a ação orientada à formação e valorização profissional foi extinta, sendo relevante esclarecer se essa linha foi incorporada à nova ação de Implementação de Políticas de Segurança Pública, Prevenção e Enfrentamento à Criminalidade, ou se deixou de existir, assim como compreender como são aplicados os recursos destinados a essa ação, cujo empenho foi de 100%.

Essa ação também representa a segunda maior dotação do Fundo, mas seus recursos foram alocados principalmente nos seguintes planos orçamentários: “Manutenção de Ações de Custeio necessárias às Atividades de Segurança Pública”; “Programa Nacional de Segurança nas Fronteiras – Vigia”; e “Manutenção de Ações necessárias à Política de Gestão Integrada - Coordenação e Governança”, que parecem não priorizar ações propriamente de prevenção.

Apesar do empenho de quase 95% dos valores destinados ao Fundo em 2020, ainda não é possível afirmar que ele tenha cumprido sua função primordial de subsidiar a coordenação interfederativa de políticas de segurança pública inovadoras, que se pautem pela prevenção do crime e da violência, investigação, planejamento e inteligência policial. Espera-se também que o STF não precise mais ser o órgão que proíba o contingenciamento, sendo essa uma decisão de gestão do próprio Ministério.

Carolina Ricardo

Mestre em direito pela USP. Diretora Executiva do Instituto Sou da Paz. Associada do Fórum Brasileiros de segurança Pública

Carolina Souto

Bacharel em Políticas Públicas pela Universidade Federal do ABC e assistente de Advocacy do Instituto Sou da Paz

Cristina Neme

Coordenadora de Projetos do Instituto Sou da Paz, mestre em Ciência Política pela USP e associada ao Fórum Brasileiro de Segurança Pública

