ISSN 3085-9204

REVISTA BRASILEIRA DE AUDITORIA DO SETOR PÚBLICO

(Edição Especial, v. 1, n. 5, nov./2026 a maio/2027)



Instituto Rui Barbosa
A Casa do Conhecimento dos Tribunais de Contas
TCE TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA BAHIA
TCDF
Tribunal de Contas Estado do Rio de Janeiro
BELÉM - PARÁ - 2026
X ENCONTRO NACIONAL DOS TRIBUNAIS DE CONTAS

Brasília, p. 1-116
Revista Brasileira de Auditoria do Setor Público – RBASP

RBASP

REVISTA BRASILEIRA DE AUDITORIA DO SETOR PÚBLICO

Edição Especial do X Encontro Nacional dos Tribunais de Contas

Instituto Rui Barbosa (IRB) | Brasília, 2026

© 2026 Instituto Rui Barbosa (IRB)
É permitida a reprodução parcial ou total desta obra, desde que citada a fonte e que não seja para venda ou qualquer fim comercial.

As imagens de destaque dos artigos foram geradas por meio de Inteligência Artificial.

Os conceitos, opiniões e declarações contidos nos artigos publicados nesta revista são de responsabilidade exclusiva e restrita de seus autores. A comissão editorial, a revista e o Instituto Rui Barbosa eximem-se de qualquer responsabilidade pelo conteúdo, exatidão ou originalidade dos textos.

CONSELHO EDITORIAL

Antônio Renato Alves Rainha
Presidente do Comitê Técnico de Segurança Pública e Conselheiro do Tribunal de Contas do Distrito Federal (TCDF)

Amélia Luz
Auditora de Controle Externo do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro (TCE/RJ)

Adriana Portugal
Auditora de Controle Externo do Tribunal de Contas do Distrito Federal (TCDF)

Reinaldo Alencar
Auditor de Controle Externo do Tribunal de Contas do Distrito Federal (TCDF)

Juliana Teixeira de Souza Martins
Gerente de Relações Institucionais do Fórum Brasileiro de Segurança Pública

ORGANIZAÇÃO

Instituto Rui Barbosa (IRB)

APOIO TÉCNICO

Tribunal de Contas do Estado da Bahia – TCE-BA
Tribunal de Contas do Distrito Federal – TCDF
Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro – TCE/RJ
Fórum Brasileiro de Segurança Pública

REVISÃO TEXTUAL

Luciano Chaves de Farias

DIAGRAMAÇÃO E PROJETO GRÁFICO

Gabriela de Araujo Dantas

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

R454 Revista Brasileira de Auditoria do Setor Público / Instituto Rui Barbosa. – v.1, n. 5 (nov. 2026 / maio 2027). – Brasília: IRB, 2026.

Semestral (2025-)
ISSN: 3085-9204

1. Auditoria. 2. Controle Externo. I. Instituto Rui Barbosa. II. Tribunal de Contas do Estado da Bahia.

CDU 336.126(05)

Elaborada por Ane Gleide da Conceição de Araújo – CRB-5: 2019

Instituto Rui Barbosa
Gestão 2026 • 2027
Diretoria

Inaldo da Paixão Santos Araújo (TCE-BA)
PRESIDENTE

VICE-PRESIDENTES

Cristiana de Castro Moraes (TCE-SP)
VICE-PRESIDENTE DE AUDITORIA

Edilberto Carlos Pontes Lima (TCE-CE)
VICE-PRESIDENTE DE ENSINO, PESQUISA E EXTENSÃO

Ivan Lelis Bonilha (TCE-PR)
VICE-PRESIDENTE DE DESENVOLVIMENTO INSTITUCIONAL

Reginaldo Parnow Ennes (TCE-AP)
VICE-PRESIDENTE DE RELAÇÕES INSTITUCIONAIS

Sebastião Helvecio Ramos de Castro (TCE-MG)
VICE-PRESIDENTE DE DESENVOLVIMENTO E POLÍTICAS PÚBLICAS

Luis Fabian Barbosa (TCE-AM)
PRIMEIRO SECRETÁRIO

José Valdomiro Távora de Castro Júnior (TCE-CE)
SEGUNDO SECRETÁRIO

Maria Elizabeth Cavalcante de Azevedo Picanço (TCE-AP)
TESOUREIRO

RELAÇÕES INSTITUCIONAIS

Francisco José Brito Bezerra (TCE-RR)
Marco Peixoto (TCE-RS)
Gilberto Pinto Monteiro Diniz (TCE-MG)
Antonio José Costa de Freitas Guimarães (TCM-PA)
Ranilson Brandão Ramos (TCE-PE)

DESENVOLVIMENTO INSTITUCIONAL

André Clemente Lara de Oliveira (TC-DF)
Domingos Augusto Taufner (TCE-ES)
Fábio Túlio Filgueiras Nogueira (TCE-PB)
Alexandre Postal (TCE-RS)
José Nei Alberton Ascari (TCE-SC)

ENSINO, PESQUISA E EXTENSÃO

Lilian de Almeida Veloso Nunes Martins (TCE-PI)
Felipe Galvão Puccioni (TCM-RJ)
Saulo Marques Mesquita (TCE-GO)
Ricardo Ezequiel Torres (TCM-SP)
Onélia Leite (TCE-CE)

AUDITORIA

Severiano José Costandrade de Aguiar (TCE-TO)
Naluh Maria Lima Gouveia (TCE-AC)
Ronaldo Nascimento de Sant'Anna (TCM-BA)
Susana Maria Fontes Azevedo Freitas (TCE-SE)
Joaquim Kennedy Nogueira Barros (TCE-PI)

DESENVOLVIMENTO E POLÍTICAS PÚBLICAS

Rosa Egídia Crispino Calheiros Lopes (TCE-PA)
Rodrigo Siqueira Cavalcante (TCE-AL)
Rholden Botelho de Queiroz (TCE-CE)
Rodrigo Melo do Nascimento (TCE-RJ)
Márcio Pacheco (TCE-RJ)

CONSELHO FISCAL

Fernando Ribeiro Toledo (TCE-AL)
Cilene Lago Salomão (TCE-RR)
Patrícia Lúcia Mendes Saboya (TCE-CE)
Estilac Martins Rodrigues Xavier (TCE-RS)
Inácio Magalhães Filho (TC-DF)

SUPLENTES

Wilber Coimbra (TCE-RO)
Flavio Kayatt (TCE-MS)
Carlos Thompson Costa Fernandes (TCE-RN)
Celmar Rech (TCE-GO)
Luiz Eduardo Cherem (TCE-SC)

Comitê Técnico de Segurança Pública

Instituído pela Portaria IRB nº 28/2024
Membros nomeados pela Portaria IRB nº 48/2026

Antônio Renato Alves Rainha (TC-DF)
PRESIDENTE DO COMITÊ

Amélia Norma Cardoso da Luz (TCE-RJ)
COORDENADORA DO COMITÊ

MEMBROS DO COMITÊ

José Carlos Felizola Soares Filho (TCE-SE)
Nelson Vicente Portela Pellegrino (TCM-BA)
Antônio Clésio Cunha dos Santos (MPC-AP)
Aline Pires Carvalho Assuf (MPC-RJ)
Gilmar Lima (MPC-PE)

ASSISTENTES TÉCNICOS

Aleson Amaral de Araújo Silva (TCE-RN)
Barbara Krysttal Motta Almeida Reis (MPC-PR)
Bruno Botelho Piana (TCE-RO)
Bruno Ribeiro Pereira (TCE-PE)
Carlos Edgar Sousa Ferreira (TCE-TO)
David da Silva de Araújo (TC-DF)
Fabiana Félix Ferreira (TCE-MS)
Felipe dos Anjos Vieira Ferreira (TCE-ES)
George Lucas Lisboa da Silva (TCE-PB)
Hélio Jorge Paixão (TCM-BA)
Henrique Friedrich Boiko (TCE-RS)
Isabela da Rocha Ribeiro (TCE-PA)
Itamar Klyoshi da Silva Kubo (TCE-MS)
Jessika Caroline Souza Costa (TCE-PA)
Júlio Uchoa Cavalcanti Neto (TCE-PB)
Leandro Lobato Curty (TCE-MG)
Leandro do Amaral de Souza (TCE-AC)
Lívia Ribeiro dos Santos Barros (TCE-PI)
Luízi Moreira Gonçalves Pereira da Costa (TCE-PB)
Márcia Dolores de Oliveira Amorim (TCE-MS)
Márcio Roberto Costa Freire (TCE-MA)
Michelle Guimarães David Villalba (TCE-MS)
Murillo Victor Umbelino Machado (TCE-RN)
Rayane Marques Silva Macau (TCE-PI)
Reinaldo Alencar Domingues (TC-DF)
Ricardo Akl Lasmar de Alvarenga (TCU)
Ricardo Labiak Olivastro (TCE-PR)
Ricardo Pessoa de Carvalho (TCE-CE)
Talita Dourado (TCE-RJ)
Valdo de Sousa Filho (TCE-GO)
Vilmar Pittol Müller (TCE-RS)



SUMÁRIO

PREFÁCIO
Conselheiro Inaldo da Paixão Santos Araújo 9

ARTIGO DE APRESENTAÇÃO
SEGURANÇA PÚBLICA E CONTROLE EXTERNO: CONTRIBUIÇÕES PARA UMA AGENDA DE ATUAÇÃO
Conselheiro Antônio Renato Alves Rainha
Amélia Norma Cardoso da Luz 11

BLOCO I — O problema e a arquitetura da política de segurança pública

GOVERNANÇA E FEDERALISMO NA SEGURANÇA PÚBLICA: DESAFIOS DA COORDENAÇÃO INTERFEDERATIVA E CONTRIBUIÇÕES DOS TRIBUNAIS DE CONTAS PARA O APERFEIÇOAMENTO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE CONTROLE DA CRIMINALIDADE NA SOCIEDADE BRASILEIRA
Luís Flávio Sapori 23

GESTÃO E GOVERNANÇA DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE SEGURANÇA NO BRASIL: ANÁLISE DA IMPLEMENTAÇÃO E DO CONTROLE EXTERNO, A PARTIR DO PLANO NACIONAL DE SEGURANÇA PÚBLICA 2021-2030
Marlene Inês Spaniol
Carlos Roberto Guimarães Rodrigues 33

TRIBUNAIS DE CONTAS E A INSTITUCIONALIZAÇÃO DA INFRAESTRUTURA DE SEGURANÇA PÚBLICA: CONTROLE EXTERNO, VISÃO SISTÊMICA E CONSTRUÇÃO DE CAPACIDADES ESTATAIS
Camila Pintarelli 43

BLOCO II — Evidências, dados e alianças para o controle externo

SEGURANÇA PÚBLICA BASEADA EM EVIDÊNCIAS E CONTROLE EXTERNO: O PAPEL DOS TRIBUNAIS DE CONTAS NA TRANSFORMAÇÃO DA SEGURANÇA PÚBLICA BRASILEIRA
Alberto L. W. Kopittke 53

GOVERNANÇA DA SEGURANÇA PÚBLICA NO BRASIL ENTRE DESAFIOS E EVIDÊNCIAS: O PAPEL DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO NO CONTROLE EXTERNO NO SETOR
Dennis Pacheco 65

INDICADORES PARA O MONITORAMENTO DO USO DA FORÇA LETAL POR AGENTES DO ESTADO
Ignacio Cano 73

SOCIEDADE CIVIL E TRIBUNAIS DE CONTAS: ALIANÇA PARA FORTALECER O CONTROLE EXTERNO SOBRE AS POLÍTICAS DE SEGURANÇA PÚBLICA
Carolina Ricardo 83

BLOCO III — Agendas temáticas: da estrutura aos públicos

PREVENÇÃO DAS VIOLÊNCIAS CONTRA CRIANÇAS E ADOLESCENTES: GOVERNANÇA, EVIDÊNCIAS E OPORTUNIDADES PARA O CONTROLE EXTERNO
Lucas José Ramos Lopes 95

TRIBUNAL DE CONTAS E FEMINICÍDIOS: POSSIBILIDADES DE ATUAÇÃO PARA O ENFRENTAMENTO DA VIOLÊNCIA LETAL DE GÊNERO NO BRASIL
Amanda Lagreca 107



PREFÁCIO

Esta coletânea de nove ensaios sobre segurança pública é uma oportunidade para expandir o conhecimento sobre um dos temas mais controversos da nossa sociedade. Os trabalhos que compõem esta publicação do Comitê Técnico de Segurança Pública do Instituto Rui Barbosa (IRB) oferecem diversas abordagens aos desafios enfrentados pelo poder público, além de contribuírem para uma reflexão que envolve diretamente os Tribunais de Contas. Como avaliar políticas cujos resultados têm impacto direto na vida, na liberdade e nos direitos das pessoas?

A segurança pública é um campo que exige respostas que nem sempre podem ser avaliadas pela quantidade de dinheiro gasto, pelos equipamentos adquiridos ou pelas operações executadas. É uma condição necessária que o dinheiro público seja bem gasto, mas isso não representa o limite dos deveres de quem planeja, executa ou fiscaliza. É preciso saber se as medidas são eficazes, se as despesas são adequadas e se os órgãos estão cumprindo seus papéis.

Os textos incluídos nesta edição nos ajudam a compreender essa realidade por meio de abordagens diversas. A variedade de assuntos evidencia a relevância do estudo da segurança pública em seus múltiplos aspectos, sem descuidar das características de cada região do país.

Embora a fiscalização da legalidade continue sendo essencial, é preciso avançar na avaliação da eficiência das políticas públicas. Identificar falhas no planejamento, verificar a execução dos programas e monitorar os resultados são atividades que podem auxiliar os gestores a corrigir equívocos.

A criação do Comitê Técnico de Segurança Pública em 2024 representa um passo nessa direção. Com o objetivo de fomentar estudos, capacitação e cooperação, o IRB pretende promover uma abordagem que possibilite uma análise mais aprofundada das questões em exame. Afinal, a segurança pública não pode ser restrita aos limites de um determinado departamento, exigindo integração, estabilidade institucional e disposição para o intercâmbio de boas práticas.

Outra questão que merece destaque é a permanência dessa matéria na agenda pública. As políticas de segurança devem ser objeto de uma avaliação de longo prazo para que seus resultados, tanto os positivos quanto os negativos, informem ações futuras. Por sua vez, os Tribunais de Contas, em virtude de sua missão, estão posicionados para auxiliar nesse processo, observando os limites dos poderes dos gestores e preservando sua autonomia para a auditoria externa.

Ao trazer a lume este trabalho, agradeço aos autores dos artigos, aos membros do Comitê Técnico de Segurança Pública, em especial ao conselheiro Antônio Renato Alves Rainha, presidente do Comitê, e a todos que contribuíram para este empreendimento. As informações contidas nestas páginas devem ser compartilhadas, gerando novas investigações e servindo de suporte para a atuação institucional.

Que a leitura destes trabalhos incentive discussões, revisão de práticas e desenvolvimento de soluções pautadas em dados científicos e empíricos. Cabe ao IRB manter a interação entre a investigação científica, a expertise prática e a fiscalização institucional, pois o serviço público há de ser avaliado, primordialmente, pelo benefício prestado à comunidade.

Inaldo da Paixão Santos Araújo
PRESIDENTE DO INSTITUTO RUI BARBOSA



ARTIGO DE APRESENTAÇÃO

SEGURANÇA PÚBLICA E CONTROLE EXTERNO: CONTRIBUIÇÕES PARA UMA AGENDA DE ATUAÇÃO

Antônio Renato Alves Rainha[1]
Amélia Norma Cardoso da Luz[2]

RESUMO

O artigo analisa a atuação dos Tribunais de Contas na fiscalização das políticas públicas de segurança, com base nas contribuições reunidas em dossiê organizado pelo Comitê Técnico de Segurança Pública do Instituto Rui Barbosa. Examina desafios relacionados à governança, ao planejamento, ao financiamento, à produção de evidências, ao monitoramento, à avaliação de resultados e à proteção de direitos fundamentais. A partir das análises apresentadas, propõe oito dimensões orientadoras para o planejamento de fiscalizações, destacando a cooperação institucional, a qualificação das auditorias e o uso de evidências como instrumentos para fortalecer o controle externo e aprimorar a efetividade das políticas públicas de segurança.

Palavras-chave: segurança pública; controle externo; tribunais de contas; governança pública; avaliação.

1 INTRODUÇÃO

Os dados recentes ilustram a complexidade da segurança pública brasileira. O 20º Anuário Brasileiro de Segurança Pública registra, em 2025, queda de 8,2% nas mortes violentas intencionais e aumento dos feminicídios e da letalidade policial. No mesmo ano, as despesas governamentais com segurança alcançaram R$ 163,1 bilhões (FBSP, 2026a, 2026b). Números como esses não se explicam sozinhos; sua compreensão exige examinar como as políticas são planejadas e executadas e quais resultados produzem.

Os Tribunais de Contas podem contribuir para essa análise ao examinar as condições de implementação e o desempenho das políticas de segurança pública. O acompanhamento de planos, recursos, contratos, capacidades de atendimento e sistemas de informação permite investigar como a atuação governamental se relaciona com a prevenção da violência, a proteção de direitos e a prestação de serviços à população. Essa perspectiva favorece a seleção de objetos relevantes e a formulação de questões de fiscalização.

O presente dossiê, organizado pelo Comitê Técnico de Segurança Pública do Instituto Rui Barbosa (CTSP/IRB), reúne contribuições de pesquisadores, gestores e representan-

1 Conselheiro do Tribunal de Contas do Distrito Federal (TCDF) e presidente do Comitê Técnico de Segurança Pública do Instituto Rui Barbosa.
2 Auditora de Controle Externo do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro (TCE-RJ) e coordenadora técnica do Comitê Técnico de Segurança Pública do Instituto Rui Barbosa.

tes da sociedade civil com diferentes experiências no campo da segurança pública. Os autores foram convidados a compartilhar análises que permitam ampliar a compreensão dos problemas do setor e oferecer referências para a atuação dos Tribunais de Contas. A iniciativa procura construir pontes entre o conhecimento produzido fora do sistema de controle externo e as questões enfrentadas no cotidiano das equipes de fiscalização.

2 A SEGURANÇA PÚBLICA NA AGENDA DOS TRIBUNAIS DE CONTAS

A Constituição estabelece a segurança pública como dever do Estado, direito e responsabilidade de todos (art. 144). As políticas desenvolvidas nessa área estão sujeitas à fiscalização prevista no art. 70, que abrange a dimensão operacional da atuação governamental. O dever de avaliação das políticas públicas, atribuído à administração pelo art. 37, § 16, reforça a importância de acompanhar os resultados da ação estatal (Brasil, 1988, 2021). Esses fundamentos oferecem referências para que os Tribunais de Contas examinem o planejamento, a implementação e o desempenho das políticas de segurança pública.

Na fiscalização das políticas de segurança pública, os Tribunais podem relacionar o exame da regularidade dos gastos às condições de funcionamento dos serviços e aos resultados alcançados. Isso envolve verificar a coordenação entre órgãos, a disponibilidade de recursos e capacidades, a execução das ações planejadas e o uso de informações para acompanhar o desempenho. Essas análises podem identificar dificuldades de implementação e fundamentar propostas de aperfeiçoamento.

As dificuldades de planejamento e avaliação das políticas já aparecem em fiscalizações realizadas pelo controle externo. Ao examinar o Plano Nacional de Segurança Pública e Defesa Social 2021-2030, o Tribunal de Contas da União (TCU) identificou ausência de avaliações sistemáticas dos ciclos de implementação e metas sem referências iniciais claras (TCU, 2026). Essas fragilidades dificultam o acompanhamento dos resultados e a revisão das prioridades e mostram a importância de examinar a qualidade do planejamento e das informações utilizadas na gestão.

O acompanhamento ao longo do tempo também é relevante em políticas sujeitas a mudanças de gestão e a processos prolongados de implementação. A Emenda Constitucional nº 139/2026 reconheceu os Tribunais de Contas como instituições permanentes, essenciais ao exercício do controle externo (Brasil, 2026). Essa permanência, que transcende os ciclos de governo, favorece o monitoramento das políticas em diferentes exercícios, o que permite acompanhar resultados, verificar o cumprimento de recomendações e oferecer informações para a revisão das iniciativas governamentais.

A distribuição de responsabilidades entre União, estados e municípios também influencia a implementação das políticas de segurança pública. O financiamento, o planejamento e a prestação dos serviços dependem de arranjos institucionais que frequentemente ultrapassam a jurisdição de cada Tribunal. A cooperação entre as Cortes permite examinar essas relações, compartilhar informações e realizar fiscalizações com critérios comuns, o que amplia a compreensão dos resultados alcançados.

A contribuição dos Tribunais depende da definição de objetos de fiscalização compatíveis com suas competências, do uso de evidências confiáveis e da preservação das responsabilidades dos gestores e das instituições encarregadas da apuração criminal. A diversidade de problemas e arranjos institucionais da segurança pública também exigem conhecimento especializado, desenvolvimento de métodos e troca de experiências entre as equipes de controle externo.

3 O PAPEL DO COMITÊ TÉCNICO DE SEGURANÇA PÚBLICA

O Comitê Técnico de Segurança Pública foi criado em 2024, no âmbito do Instituto Rui Barbosa, para fortalecer a atuação dos Tribunais de Contas na fiscalização das políticas do setor. Suas atividades abrangem a capacitação de equipes, a produção de conhecimento e a articulação institucional, com o propósito de desenvolver competências e ampliar as possibilidades de atuação conjunta.

Entre as iniciativas recentes estão o apoio à auditoria operacional sobre a integração e a qualidade dos dados do Sistema Nacional de Informações de Segurança Pública (Sinesp) e a articulação de uma auditoria coordenada sobre a governança e a gestão dos recursos transferidos pelo Fundo Nacional de Segurança Pública (FNSP) aos estados e ao Distrito Federal. Esta última reunia 26 Tribunais em maio de 2026 (IRB, 2026). Essas iniciativas permitem compartilhar métodos e examinar questões que ultrapassam os limites territoriais de cada jurisdição.

A aproximação com instituições que produzem conhecimento sobre segurança pública também integra os trabalhos do Comitê. O presente dossiê faz parte desse esforço, ao reunir perspectivas especializadas que podem contribuir para a compreensão dos problemas do setor e para o aperfeiçoamento das abordagens de fiscalização.

4 AS PERSPECTIVAS REUNIDAS NESTA EDIÇÃO

Os artigos reunidos nesta Revista, assinados por doze autores, apresentam diferentes perspectivas sobre os problemas da segurança pública e as possibilidades de contribuição dos Tribunais de Contas. Elaborados por pesquisadores, gestores e representantes da

sociedade civil, os textos abordam a organização das políticas, as condições de sua implementação, a produção de evidências e a proteção de direitos. Cada contribuição parte de experiências e referenciais próprios e oferece elementos para ampliar a compreensão dos problemas do setor e qualificar as abordagens de fiscalização. As posições expressas são de responsabilidade exclusiva dos respectivos autores.

A edição está organizada em três blocos temáticos. O primeiro examina a governança, o planejamento e as capacidades necessárias à implementação das políticas. O segundo reúne contribuições sobre o uso de evidências, dados e indicadores para analisar seu desempenho. O terceiro aborda a prevenção das violências e o funcionamento das políticas de proteção a crianças, adolescentes e mulheres. A sequência permite relacionar a organização e os recursos das políticas aos resultados que se pretende alcançar.

4.1 GOVERNANÇA E CAPACIDADES DE GESTÃO

A organização da segurança pública brasileira envolve responsabilidades distribuídas entre diferentes níveis de governo e instituições com atribuições específicas. Os artigos deste bloco discutem como esses arranjos influenciam o planejamento, a coordenação e as condições de funcionamento das políticas.

Luís Flávio Sapori examina os desafios de governança e coordenação federativa da segurança pública brasileira. Ao discutir a persistência de níveis elevados de criminalidade em um contexto de avanços sociais, questiona a suficiência das explicações centradas em fatores socioeconômicos e destaca as fragilidades institucionais do setor. Sua análise aborda a concentração de responsabilidades nos estados, as dificuldades de articulação entre as instituições policiais e de justiça criminal e a predominância de respostas voltadas ao gerenciamento de crises. Como perspectiva de aperfeiçoamento, defende o fortalecimento do Sistema Único de Segurança Pública (SUSP), com mecanismos de pactuação inspirados na experiência do Sistema Único de Saúde. A contribuição oferece referências para examinar a coordenação entre instituições, a integração de sistemas de informação e a relação entre o financiamento e os resultados das políticas.

As dificuldades de coordenação discutidas por Sapori também se manifestam no planejamento e na implementação das políticas. Marlene Inês Spaniol e Carlos Roberto Guimarães Rodrigues analisam essas questões a partir do Plano Nacional de Segurança Pública e Defesa Social 2021-2030. Os autores distinguem políticas de segurança pública, mais diretamente associadas à atuação policial, de políticas públicas de segurança, que envolvem intervenções intersetoriais. Reconhecem avanços na estruturação do planejamento nacional, especialmente na adoção de um horizonte decenal, e apontam

fragilidades no acompanhamento das ações e na avaliação dos resultados. Essas limitações dificultam a compreensão dos efeitos das políticas e da eficiência na aplicação dos recursos. O artigo contribui para o exame da consistência dos planos, da definição de metas e indicadores e da utilização das informações produzidas para orientar decisões e revisar prioridades.

A implementação desses planos depende também das condições materiais e organizacionais dos serviços. Camila Kuhl Pintarelli aprofunda essa dimensão ao examinar a infraestrutura de segurança pública como componente da capacidade estatal. Viaturas, aeronaves, equipamentos e sistemas de informação integram uma estrutura que exige pessoal capacitado, manutenção, recursos de custeio e mecanismos de integração para sustentar o atendimento à população. A autora propõe uma abordagem que relacione planejamento, financiamento, aquisição, operação, manutenção e renovação dos ativos. Nesse contexto, o Fundo Nacional de Segurança Pública é apresentado como instrumento de financiamento e de indução de capacidades entre os entes federativos. A análise aponta possibilidades de cooperação entre os Tribunais para examinar essas relações e construir diagnósticos sobre a capacidade de atendimento dos serviços de segurança pública.

4.2 DADOS, EVIDÊNCIAS E AVALIAÇÃO

Planos e estruturas, por mais bem desenhados, dizem pouco se não forem acompanhados por informações que permitam compreender seu funcionamento e seus resultados. Os artigos deste bloco discutem como diferentes tipos de evidência podem orientar decisões públicas, revelar problemas de implementação e subsidiar a avaliação das intervenções.

Alberto L. W. Kopittke examina a utilização de evidências científicas na formulação e na avaliação das políticas de segurança pública. Sua contribuição reúne estudos sobre diferentes estratégias de prevenção e enfrentamento da violência, como a gestão por resultados, as ações territoriais integradas, as câmeras corporais e o Programa Educacional de Resistência às Drogas e à Violência (Proerd), este último sem efeito preventivo identificado na avaliação citada pelo autor. A análise considera as diferenças entre os resultados encontrados nas pesquisas e a importância de interpretar as evidências à luz das intervenções e dos contextos estudados. O autor defende que o conhecimento disponível sobre efetividade seja incorporado às escolhas de gestão e às decisões de financiamento, com justificativas para as alternativas adotadas. Propõe também metas com referências iniciais e a construção de um referencial nacional de auditoria em segurança pública ba-

seada em evidências. A abordagem reconhece as limitações da produção científica brasileira e preserva a responsabilidade dos gestores pelas decisões públicas.

A qualidade das decisões também envolve compreender como os efeitos da atuação estatal se distribuem entre diferentes grupos sociais. Dennis Pacheco examina a governança da segurança pública a partir das desigualdades raciais e da persistência de práticas autoritárias nas instituições policiais. O autor discute como estereótipos incorporados à prática policial contribuem para a seletividade das abordagens e do uso da força, com efeitos sobre a população negra. A produção de dados detalhados e integrados aparece em sua análise como condição para identificar esses padrões e acompanhar os resultados das políticas. O texto também examina o programa de câmeras corporais de São Paulo e relaciona as mudanças em sua implementação ao debate sobre a continuidade das políticas e o acompanhamento da letalidade policial. A partir dessas questões, propõe ampliar a atuação do controle externo por meio de auditorias operacionais, instrumentos de avaliação da governança e deliberações orientadas ao aperfeiçoamento das políticas.

A análise da letalidade policial exige indicadores que revelem padrões de uso da força e permitam acompanhar sua evolução. Ignacio Cano contribui para essa discussão ao apresentar medidas que ajudam a identificar situações que merecem análise. Entre elas estão a participação das mortes causadas por agentes do Estado no total de homicídios, a razão entre civis e agentes mortos e a relação entre mortos e feridos nas intervenções policiais. O autor destaca a necessidade de interpretar esses indicadores em seus contextos, pois uma incidência elevada de mortes pode refletir cenários de maior violência e risco para os agentes. As medidas também podem ser usadas para acompanhar o cumprimento de metas de redução da letalidade. Isoladamente, os indicadores não permitem julgar a legitimidade de intervenções individuais, cuja apuração cabe aos órgãos competentes. A contribuição oferece referências para fiscalizações sobre a qualidade das informações, a definição de metas e o acompanhamento das políticas.

A produção de conhecimento sobre segurança pública também conta com a atuação de organizações da sociedade civil. Carolina Ricardo desenvolve essa perspectiva a partir da experiência do Instituto Sou da Paz, que realiza pesquisas, constrói indicadores e acompanha políticas de prevenção da violência. Entre os exemplos apresentados está o indicador de esclarecimento de homicídios, relevante para avaliar a capacidade de investigação criminal. A autora examina ainda fiscalizações sobre o controle de armas e munições, a qualidade dos dados do Sinesp, a Polícia Civil da Paraíba e a resolução de crimes violentos. Os casos mostram como o conhecimento especializado pode contribuir para a identificação de objetos e a formulação de questões de auditoria. A autora também destaca a importância da interlocução dos Tribunais com organizações que produzem conhe-

cimento sobre segurança pública e aponta possibilidades de fiscalização das políticas de proteção a mulheres, crianças e adolescentes, temas aprofundados nos artigos seguintes.

4.3 PREVENÇÃO DAS VIOLÊNCIAS E PROTEÇÃO DE DIREITOS

As diferenças de exposição à violência e de acesso aos serviços públicos tornam relevante examinar como as políticas atendem determinados grupos e territórios. Os dois últimos artigos aprofundam essa discussão em agendas nas quais a prevenção depende da articulação entre instituições e do funcionamento das redes de proteção.

Lucas José Ramos Lopes analisa a prevenção das violências contra crianças e adolescentes como uma capacidade estatal que precisa ser desenvolvida e sustentada ao longo do tempo. Sua abordagem considera a coordenação intersetorial e federativa, o planejamento, o financiamento, a utilização de evidências e a qualidade da implementação. Com base no modelo ecológico e no pacote técnico INSPIRE[3], da Organização Mundial da Saúde, o autor apresenta referências para examinar a coerência e a efetividade das estratégias preventivas. A discussão incorpora os achados da Fiscalização Nacional Infância Segura, realizada com a participação de 20 Tribunais de Contas, que identificou riscos de revitimização e fragilidades de integração, estrutura, informação e capacitação da rede de proteção (ATRICON, 2024). A partir dessas referências, o artigo apresenta oportunidades de fiscalização relacionadas à governança preventiva, à rastreabilidade orçamentária, à qualidade dos dados e à utilização de evidências nas auditorias.

A prevenção e o funcionamento das redes de atendimento também são centrais ao enfrentamento da violência contra as mulheres. Amanda Lagreca examina as possibilidades de atuação dos Tribunais de Contas diante do feminicídio, com atenção à prevenção e à proteção das mulheres. Sua análise abrange o rastreamento dos recursos sob uma perspectiva de gênero, a auditoria operacional da rede de atendimento e a verificação do cumprimento de marcos legais, planos e compromissos interinstitucionais. A auditoria coordenada do FNSP e a iniciativa Rede que Protege, que reuniu informações de 27 Tribunais em um diagnóstico nacional sobre as políticas de proteção, ilustram a incorporação dessas questões à atuação do sistema de controle externo (ATRICON, 2026a, 2026b). O artigo relaciona as escolhas de financiamento às condições de funcionamento dos serviços de proteção.

5 BASES PARA UMA AGENDA DE CONTROLE EXTERNO

Lidos em conjunto, os artigos revelam um fio condutor que aponta para questões recorrentes que podem orientar a fiscalização das políticas de segurança pública. Os

3 Disponível em: https://inspirebrasil.org.br/sobre-o-inspire/. Acesso em: 10 nov. 2026.

problemas de coordenação, planejamento, financiamento e capacidade de atendimentos apresentados no primeiro bloco relacionam-se à necessidade de informações, evidências e acompanhamento de resultados discutida no segundo. As contribuições sobre a proteção de crianças, adolescentes e mulheres mostram como essas questões se manifestam em políticas voltadas a problemas específicos.

A partir dessas contribuições, o Quadro 1 reúne oito dimensões e propõe perguntas que podem apoiar a seleção de objetos e o planejamento de fiscalizações. A síntese constitui uma interpretação editorial dos artigos e deve ser adaptada às características das políticas examinadas, às competências dos Tribunais e às evidências disponíveis.

Quadro 1 – Perguntas orientadoras para a atuação dos Tribunais de Contas

Dimensão	Pergunta orientadora	Textos relacionados
Governança e coordenação	As responsabilidades, metas e formas de pactuação e coordenação estão definidas e funcionam na prática?	Sapori; Spaniol e Guimarães Rodrigues; Lopes
Monitoramento e avaliação	Os planos têm metas e referências iniciais que permitem acompanhar o desempenho, e as avaliações são utilizadas para revisar as políticas?	Spaniol e Guimarães Rodrigues; Kopittke; Ricardo
Evidências	As escolhas de gestão e de financiamento são justificadas com base no conhecimento disponível sobre a efetividade das intervenções, consideradas suas incertezas?	Kopittke; Lopes; Ricardo
Financiamento e capacidade	Os recursos sustentam capacidades de atendimento compatíveis com as necessidades, incluindo pessoal, operação, manutenção e integração?	Pintarelli; Kopittke; Lopes; Lagreca
Dados e indicadores	As informações são confiáveis, integradas e desagregadas a ponto de permitir o acompanhamento de resultados e desigualdades?	Pacheco; Cano; Ricardo; Kopittke
Continuidade e aprendizagem	As políticas com resultados documentados são acompanhadas e têm condições de continuidade, revisão e aperfeiçoamento?	Sapori; Pacheco; Kopittke
Equidade	A alocação de recursos, o acesso à proteção e os resultados consideram diferenças de exposição à violência entre grupos e territórios?	Pacheco; Cano; Lopes; Lagreca
Cooperação do controle externo	Os Tribunais compartilham métodos e experiências, articulam fiscalizações e dialogam com a academia e a sociedade civil, preservando sua independência?	Pintarelli; Ricardo; Lopes; Kopittke

Fonte: elaboração dos autores a partir dos textos apresentados no dossiê.

As perguntas podem servir de referência para a elaboração de matrizes de planejamento, atividades de capacitação e trabalhos articulados entre Tribunais. Sua aplicação depende da delimitação dos objetos de fiscalização e da análise das condições específicas de cada política.

6 CONHECIMENTO E DIÁLOGO PARA QUALIFICAR A ATUAÇÃO

As contribuições reunidas neste dossiê podem apoiar a identificação de problemas relevantes, a formulação de questões de auditoria e o aperfeiçoamento das abordagens de fiscalização da segurança pública. Um dossiê, contudo, é ponto de partida, não de chegada. Seu aproveitamento dependerá da leitura crítica dos textos, do diálogo com diferentes instituições e da incorporação desse conhecimento às atividades dos Tribunais de Contas. O Comitê Técnico de Segurança Pública pretende estimular essa aproximação por meio de suas iniciativas de cooperação, capacitação e produção de conhecimento.

Agradecemos aos autores pela generosidade em compartilhar suas experiências e reflexões, aos integrantes do Comitê e às instituições que colaboram com suas iniciativas. Registramos um agradecimento especial aos Auditores de Controle Externo do Tribunal de Contas do Distrito Federal (TCDF), Reinaldo Alencar e Adriana Portugal, cuja participação na idealização e na execução do projeto editorial foi fundamental para a concretização desta revista. Esperamos que esta publicação contribua para ampliar o conhecimento sobre as políticas de segurança pública e fortalecer uma atuação do controle externo comprometida com a proteção da vida, a garantia de direitos e a melhoria dos serviços oferecidos à população.

REFERÊNCIAS

ATRICON. **IX ENTC**: levantamento dos Tribunais de Contas sobre violência infantil revela alto risco de revitimização. 11 nov. 2024. Disponível em: https://atricon.org.br/blog/ix-entc-levantamento-dos-tribunais-de-contas-sobre-violencia-infantil-revela-alto-risco-de-revitimizacao/. Acesso em: 7 out. 2026.

ATRICON. **Auditoria nacional avaliará o planejamento e uso de recursos da segurança pública.** 18 mar. 2026a. Disponível em: https://atricon.org.br/blog/auditoria-nacional-avaliara-o-planejamento-e-uso-de-recursos-da-seguranca-publica/. Acesso em: 7 out. 2026.

ATRICON. **Rede que Protege apresenta diagnóstico sobre combate à violência contra mulheres.** 11 ago. 2026b. Disponível em: https://atricon.org.br/blog/rede-que-protege-apresenta-diagnostico-sobre-combate-a-violencia-contra-mulheres/. Acesso em: 7 out. 2026.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 7 out. 2026.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 109, de 15 de março de 2021.** Brasília, DF, 2021. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc109.htm. Acesso em: 7 out. 2026.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 139, de 5 de maio de 2026.** Brasília, DF, 2026. Disponível em: https://www2.camara.leg.br/legin/fed/emecon/2026/emendaconstitucional-139-5-maio-2026-799072-publicacaooriginal-179182-pl.html. Acesso em: 7 out. 2026.

FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA (FBSP). **20º Anuário Brasileiro de Segurança Pública.** São Paulo: FBSP, 2026a. Disponível em: https://forumseguranca.org.br/publicacoes/anuario-brasileiro-de-seguranca-publica/. Acesso em: 7 out. 2026.

FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA (FBSP). Estados impulsionam aumento das despesas com segurança pública. **Fonte Segura,** 23 jul. 2026b. Disponível em: https://fontesegura.forumseguranca.org.br/estados-impulsionam-aumento-das-despesas-com-seguranca-publica/. Acesso em: 7 out. 2026.

INSTITUTO RUI BARBOSA (IRB). **Comitê do IRB reforça atuação nacional dos Tribunais de Contas no controle das políticas de segurança pública.** 20 maio 2026. Disponível em: https://irbcontas.org.br/comite-do-irb-reforca-atuacao-nacional-dos-tribunais-de-contas-no-controle-das-politicas-de-seguranca-publica/. Acesso em: 7 out. 2026.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU). **Acórdão nº 1.794/2026 Plenário.** TC 002.751/2026-7. Relator: Ministro Jorge Oliveira. Sessão de 8 jul. 2026. Brasília, DF, 2026. Disponível em: https://portal.tcu.gov.br/imprensa/noticias/plano-nacional-de-seguranca-publica-e-analisado-pelo-tcu. Acesso em: 7 out. 2026.



GOVERNANÇA E FEDERALISMO NA SEGURANÇA PÚBLICA: DESAFIOS DA COORDENAÇÃO INTERFEDERATIVA E CONTRIBUIÇÕES DOS TRIBUNAIS DE CONTAS PARA O APERFEIÇOAMENTO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE CONTROLE DA CRIMINALIDADE NA SOCIEDADE BRASILEIRA

Luís Flávio Sapori[1]

RESUMO

O artigo parte de um aparente paradoxo sociológico: a deterioração da segurança pública brasileira conviveu, nas últimas décadas, com avanços expressivos em educação, saúde e redução da pobreza extrema, tendo o país alcançado em 2026 o patamar de Muito Alto Desenvolvimento Humano. Diante de mais de 35 mil homicídios anuais, cerca de 900 mil roubos e furtos de celulares, aproximadamente 1.500 feminicídios e da consolidação nacional do crime organizado, o texto sustenta que a explicação não está em determinantes sociodemográficos, mas na inapetência da governança do sistema de segurança pública e justiça criminal. Examina a (des)coordenação interfederativa, a lógica de gerenciamento de crises e o caráter frouxamente articulado do sistema, em especial a separação do trabalho policial entre polícias civil e militar, e conclui pela necessidade de transitar de

1 Doutor em Sociologia pelo IUPERJ e mestre em Sociologia pela UFMG. Professor do Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da PUC Minas e coordenador do Centro de Estudos em Segurança Pública (CESP/PUC Minas). Foi secretário adjunto de Defesa Social de Minas Gerais (2003-2007), secretário de Segurança Pública de Betim (2015-2016) e pesquisador da Fundação João Pinheiro.

um modelo reativo e fragmentado para uma arquitetura sistêmica, descentralizada e pactuada no âmbito do Susp, na qual a União induz diretrizes e financiamento, os Estados superam rivalidades corporativas e os Municípios se consolidam na prevenção social. Atribui aos Tribunais de Contas papel que ultrapassa a sustentabilidade orçamentária, alcançando a viabilização de um novo modelo de governança baseado em evidências.

Palavras-chave: governança da segurança pública; federalismo; coordenação interfederativa; Sistema Único de Segurança Pública (Susp); Tribunais de Contas.

1 INTRODUÇÃO

A segurança pública se tornou um dos desafios mais complexos e urgentes enfrentados pela democracia brasileira. Prestes a completar quatro décadas da promulgação da Constituição Federal de 1988, acumulam-se evidências empíricas de que o elevado patamar de criminalidade permanece como problema público não equacionado pelas instâncias governamentais. O sentimento de medo de vitimização está disseminado por todos os segmentos sociais, permeando as diversas regiões do país como também territórios urbanos e rurais.

A despeito da queda recente, a incidência de homicídios no Brasil continua bastante elevada, com mais de 35 mil vítimas ao ano. Os roubos e furtos de celulares se transformaram em modalidade de crime patrimonial também preocupante, com aproximadamente 900 mil ocorrências anuais. Outra modalidade de crime patrimonial cresceu exponencialmente em anos recentes, qual seja, as fraudes e estelionatos através das redes sociais da Internet. Os feminicídios adquirem visibilidade e gravidade merecedores de atenção especial, com aproximadamente 1.500 vítimas anualmente. Não bastasse isso, é preciso considerar a consolidação do crime organizado em todo o território brasileiro. Facções regionais do tráfico de drogas adquiriram feições nacionais, assumindo protagonismo no tráfico internacional da cocaína. O Brasil tornou-se desde meados da década passada em *hub* logístico estratégico no tráfico da cocaína proveniente dos países andinos, sendo transportada para Europa, África e Ásia por meio dos portos do sul, sudeste e nordeste.

O aspecto mais intrigante dessa dinâmica reside em um aparente paradoxo sociológico: a deterioração da segurança pública nas últimas décadas ocorreu paralelamente aos avanços expressivos que o país registrou nas últimas décadas em áreas centrais do bem-estar social, como a expansão do acesso à educação fundamental, a estruturação do Sistema Único de Saúde (SUS) e a redução sustentada da pobreza extrema. O Brasil atingiu em 2026, inclusive, o patamar Muito Alto no Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) calculado pelo PNUD/ONU[2].

2 Disponível em: https://www.undp.org/pt/brazil/press-releases/brasil-alcanca-pela-primeira-vez-patamar-de-muito-alto-desenvolvimento-humano-aponta-pnud. Acesso em: 29 set. 2026.

A explicação para a persistência do fenômeno *Menos pobres, Mais crimes* exige ultrapassar análises deterministas ou puramente sociodemográficas. Torna-se imperioso direcionar o foco analítico para a inapetência e a disfuncionalidade das políticas públicas de controle da criminalidade. A governança da segurança pública no Brasil padece de gargalos no arranjo institucional e na gestão que comprometem gravemente sua efetividade, como será demonstrado adiante.

2 (DES)COORDENAÇÃO INTERFEDERATIVA

O desenho federativo estabelecido pela Constituição Federal de 1988 sobrecarregou desproporcionalmente os estados-membros no provimento da segurança pública, enquanto reservou à União e aos municípios papéis institucionais marcadamente periféricos e mal definidos. Cabe às polícias estaduais e, consequentemente, ao Executivo estadual a tarefa principal de prevenção e repressão ao crime. E isso se deve ao fato de que quase a totalidade dos crimes presentes no Código Penal e que ocorrem no cotidiano dos espaços urbanos e rurais estão sob a vigilância e a investigação das Polícias Militar e Civil, respectivamente.

Essa preponderância estadual na segurança pública é reforçada pelas estruturas do Judiciário, do Ministério Público e do sistema prisional. As instâncias processantes e judicantes dos crimes são os tribunais e os juízes de direito dos estados, assim como o Ministério Público e os promotores de Justiça, sem desconsiderar a previsão da existência dos tribunais regionais federais e do Ministério Público Federal. A Constituição de 1988 não normatiza o sistema prisional. Conforme estabelecido pela Lei de Execução Penal de 1984, contudo, cabe aos estados a garantia do cumprimento da pena, estando prevista a organização de um sistema penitenciário federal.

A União tem funções importantes, mas de caráter subsidiário, com foco no patrulhamento das rodovias federais, na vigilância das fronteiras nacionais e na investigação de crimes de repercussão interestadual e internacional, assim como de crimes contra o patrimônio da União. O município, por sua vez, é praticamente negligenciado na provisão da segurança pública. A Constituição Federal estabelece apenas a possibilidade desse ente federado instituir suas guardas municipais, com atribuições restritas à vigilância e à proteção dos equipamentos públicos. Aos municípios também não é permitido atuar no sistema prisional. O Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), contudo, atribuiu aos municípios a tarefa de acompanhar as medidas socioeducativas em meio aberto.

A cooperação entre os três entes federados tem sido escassa e caracterizada por ações pontuais e fragmentadas, situando-se muito aquém das exigências impostas pela complexidade da criminalidade contemporânea. O Executivo Federal atuou ao longo de dé-

cadas predominantemente como uma instância de repasse de recursos financeiros condicionados à celebração de convênios burocráticos. A sucessão de Planos Nacionais de Segurança Pública, lançados desde o final dos anos 1990, pecou pela falta de centralidade federativa, falhando em induzir padronização de procedimentos operacionais, integração de bancos de dados criminais e mecanismos efetivos de governança compartilhada. A União tendeu a intervir de forma reativa sem construir uma arquitetura permanente de coordenação interfederativa.

Na outra ponta da federação, os municípios permaneceram à margem da formulação e execução de políticas de segurança. A ausência de clareza constitucional quanto ao papel das municipalidades induziu uma postura cautelosa por parte dos gestores locais, restringindo suas iniciativas ao financiamento acessório de equipamentos estaduais ou à gestão limitada das Guardas Municipais.

3 GERENCIANDO CRISES

A caracterização das políticas de segurança pública na sociedade brasileira envolve em boa medida a caracterização da atuação dos governos estaduais. E a racionalidade dominante que orienta a tomada de decisão no setor é marcadamente reativa, com raras exceções. A formulação de políticas públicas de controle da criminalidade é frequentemente motivada por eventos episódicos de grande comoção social, pela pressão ostensiva dos meios de comunicação de massa ou por imperativos político-eleitorais conjunturais. Enquadram-se nessa categorização a ocorrência de um crime violento que tenha provocado grande clamor popular ou mesmo desafios explícitos às instituições estatais por parte de grupos criminosos organizados, como também rebeliões em presídios. Os Executivos estaduais reagem a tais crises adotando medidas costumeiras, tais como contratação de novos policiais, compra de armamentos e de viaturas, criação de delegacias especializadas, reforma de presídios e aumento do número de aprisionamentos e apreensão de drogas ilícitas pela polícia. Em outras palavras, trata-se de mero gerenciamento de crises.

Como consequência, a adoção de planos estratégicos de médio e longo prazos embasados em diagnósticos rigorosos da incidência criminal constitui excepcionalidade no cenário nacional. Ferramentas elementares de gestão pública, tais como o monitoramento contínuo da implementação de programas, a avaliação padronizada de processos e a mensuração de impactos e resultados sociais, raramente são incorporadas à rotina das instituições policiais e dos órgãos de gestão estadual. A escassez de iniciativas pautadas pela transparência e pelo uso sistemático de dados e evidências científicas revela um setor isolado da moderna administração pública. Sem avaliação contínua, perdem-se mecanismos de aprendizagem institucional e perpetuam-se intervenções dispendiosas e ineficazes.

Não bastasse isso, as poucas iniciativas de políticas estaduais de segurança pública nas últimas décadas que superaram o mero gerenciamento de crises padecem da descontinuidade. São os casos de Minas Gerais, no período de 2003 a 2010, de Pernambuco, no período de 2007 e 2018, e mesmo no Rio de Janeiro, no período de 2009 a 2015. Em Minas Gerais, houve a implantação de mecanismos de integração entre Polícia Militar e Polícia Civil com resultados alvissareiros na redução da criminalidade violenta. Em Pernambuco, por sua vez, a implementação do abrangente programa Pacto pela Vida tornou-se referência na combinação do comando político direto do governador combinado a mecanismos sofisticados de gestão por resultados. Merece destaque também a implementação das Unidades de Polícia Pacificadora (UPP) no Rio de Janeiro que, enquanto persistiu, reduziu drasticamente a violência e o domínio territorial vinculado a facções do tráfico de drogas. Todos esses *cases de sucesso* pereceram na sucessão dos executivos estaduais. Em anos recentes, os estados do Espírito Santo e do Rio Grande do Sul implementaram ações de repressão à criminalidade numa perspectiva técnica, combinando planejamento, monitoramento e avaliação de resultados. A longevidade desses novos *cases* é incerta.

4 SISTEMA FROUXAMENTE ARTICULADO

Os problemas da governança da política de segurança pública na sociedade brasileira não se restringem ao desarranjo federativo e ao gerenciamento de crises. É imperioso considerar também a desarticulação das organizações que compõem o sistema de segurança pública e justiça criminal, a saber, Polícia Federal, Polícia Rodoviária Federal, Polícia Militar, Polícia Civil, Ministério Público, Judiciário e prisões. Ao contrário do previsto no arcabouço institucional, esse sistema não tem se pautado no cotidiano pela troca de informações, pelo planejamento integrado e pela cooperação sistemática. Conflitos de interesses são recorrentes, como também o isolamento institucional. A perspectiva corporativista tem orientado o funcionamento dessas organizações, o que afeta a capacidade do Estado de impor custos efetivos à criminalidade. O sistema de segurança pública e de justiça criminal na sociedade brasileira tem funcionado em termos operacionais como um sistema frouxamente articulado.

A principal fonte de desarticulação é a separação do trabalho policial em duas organizações distintas, a Polícia Militar, que realiza o policiamento ostensivo, e a Polícia Civil, que realiza o trabalho investigativo. Na maioria das democracias contemporâneas, as atividades ostensiva e investigativa são realizadas pela mesma polícia, independentemente de quantas existam na mesma sociedade. É o que se denomina de ciclo completo de polícia. A singularidade do subsistema policial brasileiro provoca a emergência de inúmeros focos de disjunção no trabalho policial. É o caso, por exemplo, da ausência de mecanismos integrados e articulados de planejamento das intervenções públicas na

área. A divisão de trabalho entre as polícias faz com que as tarefas envolvidas no combate à criminalidade estejam concentradas no âmbito ostensivo, resumindo-se a planos de distribuição dos recursos humanos e materiais das polícias militares. A investigação policial e eventual identificação e detenção de criminosos ocorrem em momentos distintos e obedecem somente à lógica de elaboração de documento a ser entregue às instâncias judiciais.

Outra frente de desarticulação sistêmica está na confluência de atribuições entre as polícias civis e os ministérios públicos. As elites de ambas as organizações, delegados e promotores, disputam ardorosamente prerrogativas normativas no que tange à investigação criminal. Delegados reivindicam o monopólio da investigação criminal via inquérito policial, o que é contestado pelos promotores. O resultado dessa disputa corporativa é a dificuldade de ambas as organizações cooperarem no enfrentamento ao crime, especialmente ao crime organizado. Não é casual que tenhamos nos diversos estados brasileiros atualmente duas instâncias de forças tarefas dedicadas à repressão ao crime organizado, quais sejam, as Forças Integradas de Combate ao Crime Organizado (FICCO) e os Grupos de Atuação Especial de Combate ao Crime Organizado (GAECO). As FICCOs são coordenadas pela Polícia Federal e envolvem, preferencialmente, a colaboração das polícias civis. Os GAECOs são coordenados pelos ministérios públicos e envolvem, preferencialmente, a colaboração das polícias militares. Até o momento não se cogitou a possibilidade da articulação institucional de esforços entre ambas forças tarefas. Isso acontece em algumas situações devido às relações pessoais dos profissionais envolvidos. É muito sintomática nesse sentido a recente declaração dada pelo promotor Lincoln Gakya, coordenador do GAECO de São Paulo, ao jornal Estado de São Paulo: *"Não falta polícia no Brasil. O que falta é integração*[3]*."*

5 A GOVERNANÇA DESEJÁVEL: O SISTEMA ÚNICO DE SEGURANÇA PÚBLICA (SUSP) E O PAPEL DOS TRIBUNAIS DE CONTAS

A superação do atual cenário de desarticulação e consequente ineficácia das políticas públicas de controle da criminalidade exigem a consolidação do Sistema Único de Segurança Pública (SUSP) como uma verdadeira instância de governança interfederativa e sistêmica, inspirada na dinâmica institucional do Sistema Único de Saúde (SUS). O SUSP possui a vocação estratégica de integrar bases de dados, padronizar formações acadêmico-policiais, alinhar protocolos operativos e vincular as transferências de recursos federais ao cumprimento de metas transparentes de redução da criminalidade e de modernização da gestão. Não se trata de empoderamento da União frente aos demais

3 Disponível em: https://www.estadao.com.br/brasil/nao-falta-policia-no-brasil-o-que-falta-e-integracao-diz-promotor-jurado-de-morte-pelo-pcc/?srsltid=AfmBOoq0Jp6hB79hSIDZEI3_3chmymFFPlJ5X3brK-J1DXH7dOgV-J6DJ. Acesso em: 10 nov. 2026.

entes federativos, mas tão somente da criação de uma instância capaz de viabilizar uma divisão de responsabilidades pautada pelo princípio da cooperação. A Lei Federal nº 13.675/2018 instituiu o SUSP, porém, a 'lei não pegou'. A constitucionalização do SUSP passa a ser imprescindível e inevitável.

O desafio seguinte é transformá-lo em realidade concreta. Será preciso criar mecanismos de governança do SUSP em moldes similares ao do SUS, por meio de instâncias formais de decisão: a) CIT (Comissão Intergestores Tripartite), reunindo União, estados e municípios em âmbito nacional; b) CIB (Comissão Intergestores Bipartite), articulando as esferas estadual e municipal dentro de cada estado; c) CIR (Comissão Intergestores Regional), organizando a integração das ações em uma região específica.

Nesse esforço de virada institucional, os Tribunais de Contas emergem como atores cruciais para o aperfeiçoamento da política de segurança pública na sociedade brasileira. A prioridade deve ser incentivar e, na medida do possível, assessorar os entes federados na operacionalização dos mecanismos de governança do SUSP. Há muito desconhecimento técnico do âmbito da segurança pública de como implementar mecanismos sofisticados de governança interfederativa e interinstitucional. Os Tribunais de Contas possuem expertise nesse sentido, dada a trajetória de acompanhamento das políticas públicas de saúde no Brasil. Além disso, as contribuições dos Tribunais de Contas podem se estender para : a) avaliar o grau de interoperabilidade dos sistemas de informação, o funcionamento efetivo dos centros integrados de comando e controle e a regularidade do repasse fundo a fundo entre entes federados; b) atuar preventiva e pedagogicamente junto ao governo federal, aos governos estaduais e prefeituras, orientando o uso de políticas de segurança pública baseadas em evidências científicas; c) mensurar se os recursos alocados em planos e fundos de segurança estão produzindo reduções reais na violência e melhorias na prestação do serviço público; e d) disseminar as boas práticas.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A superação da crise histórica da segurança pública no Brasil não se dará pelo aprofundamento do populismo penal, tampouco pela reprodução de discursos simplistas pautados nas políticas sociais. O caminho para a garantia do direito fundamental à segurança passa pela reforma e modernização da governança do sistema de segurança pública e justiça criminal.

Os quarenta anos da Constituição Federal estão se aproximando, exigindo uma inflexão madura e técnica. É premente transitar do modelo tradicional reativo, fragmentado, focado no gerenciamento de crises e omisso quanto à coordenação federativa, para uma arquitetura institucional verdadeiramente sistêmica, descentralizada e pactuada no

âmbito do SUSP. Nesse novo arranjo, a União assume o seu papel indutor de diretrizes e financiamento integrado, os Estados superam as rivalidades corporativas em prol da integração operacional, e os Municípios consolidam-se como atores estratégicos na prevenção social e no ordenamento do espaço público. A integração e a cooperação das inteligências do aparato policial estadual e federal, do Ministério Público, do sistema prisional é prioridade absoluta diante do fortalecimento do crime organizado na sociedade brasileira. Não se deve ignorar a relevância da participação nesse esforço de cooperação interinstitucional da Receita Federal e do COAF.

Ademais, a incorporação definitiva da cultura de políticas públicas baseadas em evidências representa o divisor de águas entre o fracasso recorrente e a efetividade das intervenções estatais. A atuação dos Tribunais de Contas deve não apenas assegurar a sustentabilidade orçamentária, a transparência e a eficácia das políticas de segurança pública. Sua expertise pode contribuir e muito para a viabilização de novo modelo de governança no campo da segurança pública na sociedade brasileira.

REFERÊNCIAS

ADORNO, Sérgio. Consolidação democrática e políticas de segurança pública no Brasil: rupturas e continuidades. In: ZAVERUCHA, J. (org). **Democracia e instituições políticas brasileiras no final do século XX**. Recife: Bagaço, 1998. p. 149-189.

ADORNO, Sérgio; SALLA, Fernando. Criminalidade organizada nas prisões e os ataques do PCC. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 21, n. 61, p. 7-29, 2007.

ARRETCHE, Marta. Democracia e redução da desigualdade econômica no Brasil: a inclusão dos outsiders. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 33, n. 96, 2018.

AZEVEDO, Rodrigo G.; CIFALI, Ana Cláudia. Política criminal e encarceramento no Brasil nos governos Lula e Dilma: elementos para um balanço de uma experiência de governo pós-neoliberal. **Civitas**: Revista de Ciências Sociais, Porto Alegre, v. 15, n. 1, p. 105-127, 2015.

BATITUCCI, Eduardo Cerqueira. A polícia em transição: o modelo profissional-burocrático de policiamento e hipóteses sobre os limites da profissionalização das polícias brasileiras. Dilemas: **Revista de Estudos de Conflito e Controle Social**, Rio de Janeiro, v. 4, n. 1, p. 65-96, 2011.

BEATO, Cláudio; RIBEIRO, Ludmila. Discutindo a reforma das polícias no Brasil. **Civitas**: Revista de Ciências Sociais, Porto Alegre, v. 16, n. 4, p. 174-204, 2016

COSTA, Arthur T. M. A inefetividade da justiça criminal brasileira: uma análise do fluxo de justiça dos homicídios no Distrito Federal. **Civitas**: Revista de Ciências Sociais, Porto Alegre, v. 15, n. 1, p. 11-26, 2015.

MUNIZ, Jacqueline; MELLO, Kátia S. S. Nem tão perto, nem tão longe: o dilema da construção da autoridade policial nas UPPs. **Civitas**: Revista de Ciências Sociais, Porto Alegre, v. 15, n. 1, p. 44-65, 2015.

SAPORI, Luís Flávio; RATTON, J. L. Mais armas e ... Nada mais! Ausência de projeto, déficit de governança e improviso da política de segurança pública no governo Bolsonaro. In: FARIA, Carlos Aurélio Pimenta; LIMA, Luciana Leite (org.). **As políticas públicas do governo Bolsonaro**: desmontagem, resiliência e refundação. Porto Alegre: Jacarta Produções, p. 157-190. 2024.

SAPORI, Luís Flávio; LOPES, C. S.; ZANETIC, A.; SOARES, G., G. A. D. A segurança pública no Brasil a partir da Constituição de 1988. In: HOLLANDA, Cristina B.,VEIGA, Luciana F., AMARAL, Oswaldo E.. (Org.). **A Constituição de 1988 trinta anos depois**. Curitiba: Editora UFPR, p. 101-135, 2018.



GESTÃO E GOVERNANÇA DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE SEGURANÇA NO BRASIL: ANÁLISE DA IMPLEMENTAÇÃO E DO CONTROLE EXTERNO, A PARTIR DO PLANO NACIONAL DE SEGURANÇA PÚBLICA 2021-2030

Marlene Inês Spaniol[1]
Carlos Roberto Guimarães Rodrigues[2]

RESUMO

O presente artigo analisa a efetividade das políticas públicas de segurança no Brasil e os desafios no ciclo de gestão e governança, a partir da análise do Plano Nacional de Segurança Pública 2021-2030. O objetivo consiste em examinar de que maneira as políticas públicas de segurança previstas no Plano foram implementadas e como se deu o controle externo. Trata-se de uma pesquisa bibliográfica e documental, fundamentada na análise de legislações, documentos institucionais e produções acadêmicas sobre governança e políticas públicas de segurança. Os resultados do estudo indicam que as políticas públi-

1 Doutora em Ciências Sociais pela PUCRS, Conselheira do Fórum Brasileiro de Segurança Pública (FBSP), Oficial da Reserva Remunerada da Brigada Militar/RS, pesquisadora do Grupo de Pesquisa em Políticas Públicas de Segurança e Administração da Justiça Penal (GPESC) e do Grupo de Pesquisa Violência e Cidadania (GPVC/UFRGS), Professora do PPGSeg da UFRGS e de Pós-Graduação na UFGD. E-mail: marlenespaniol@hotmail.com.
2 Doutor em Políticas Públicas pela UFRGS, Mestre em Segurança Cidadã pelo Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da UFRGS, Especialista em Segurança Pública e Cidadania pelo IFCH da UFRGS, Coronel da Reserva Remunerada da Brigada Militar do estado do Rio Grande do Sul (BM/RS), Secretário de Segurança Institucional do TJRS e Professor de Pós-Graduação da UFGD. E-mail: guimacorg@gmail.com.

cas previstas no Plano e implementadas nos Estados não são adequadamente monitoradas e avaliadas, dificultando a análise da eficiência dos recursos financeiros investidos na segurança pública.

Palavras-chave: políticas públicas de segurança; gestão e governança; controle externo; planos e programas nacionais de segurança pública.

1 INTRODUÇÃO

O presente estudo visa analisar os desafios da gestão e da governança na implementação e do controle externo das políticas públicas de segurança no Brasil, a partir do Plano Nacional de Segurança Pública (PNSP) 2021-2030.

A promulgação da Constituição Federal de 1988 é um grande marco no campo da segurança pública brasileira, pois, a partir de então, intensificou-se a formulação de segurança pública por meio de Planos e Programas Nacionais, como apontou o artigo de Spaniol, Moraes Jr e Guimarães Rodrigues (2020) sobre os Planos de 1991, 2000, 2003, o Programa Nacional de Segurança com Cidadania (Pronasci) de 2007, a Estratégia Nacional de Fronteiras (Enafron) de 2011, o Pacto Nacional de Redução de Homicídios de 2015, o PNSP de 2016/2017, o Plano Decenal de 2018/2028 e o Plano de 2021/2030, atualmente em vigor e objeto deste estudo.

Todos esses planos e programas tiveram como objetivo promover políticas públicas de segurança voltadas à prevenção da violência e à contenção do aumento da criminalidade no Brasil, evidenciando-se o permanente esforço estatal para formular e implementar políticas públicas que apresentem resultados capazes de mudar este panorama.

Estes objetivos previstos nos Planos Nacionais ficaram mais evidentes com a entrada em vigor da Lei nº 13.675/2018, que instituiu o Sistema Único de Segurança Pública (Susp) e a Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social (PNSPDS), instituindo também mecanismos voltados à integração federativa, à modernização institucional, à prevenção da violência e à gestão baseada em evidências. (Brasil, 2018).

2 AS POLÍTICAS PÚBLICAS DE SEGURANÇA NO BRASIL

Conforme a tese de Guimarães Rodrigues (2026), Madeira (2026), Spaniol (2026) e Souza (2006), toda política pública está inserida em um ciclo que compreende, desde a identificação do problema, a formação da agenda, a formulação de alternativas, a implementação, a avaliação e o monitoramento até a sua extinção, regra que também se aplica

integralmente às políticas públicas de segurança, destacando-se, neste contexto, a avaliação como instrumento de gestão.

Para melhor entendimento do tema, é importante diferenciar políticas públicas de segurança de políticas de segurança pública, que, conforme Spaniol (2016), Guimarães Rodrigues e Spaniol (2023) e Guimarães Rodrigues (2026), em uma ampliação de conceitos que já haviam sido explorados por Oliveira (2002) em publicação do Instituto Latino Americano das Nações Unidas para Prevenção do Delito e Tratamento do Delinqüente (Ilanud), Palmieri (2003), Soares (2003), Carvalho e Silva (2011), Schabbach (2014), Madeira e Rodrigues (2015), podendo ser assim conceituadas:

> - Políticas de Segurança Pública são as atividades de cunho estritamente policial nos seus aspectos preventivo (visando coibir infrações penais) e repressivo (quando a prevenção falhou e a infração já ocorreu), ou seja, é uma expressão referente às atividades tipicamente policiais, correspondendo à atuação policial stricto sensu.
> - Políticas Públicas de Segurança, por sua vez, são aquelas voltadas a um sentido mais amplo e que envolvem políticas governamentais e ações sociais integradas que, direta ou indiretamente, impactam os índices de violência e criminalidade e buscam promover políticas sociais integrais, envolvendo diversos atores sociais, tais como: a administração pública, com diversos órgãos e em todas as esferas, o terceiro setor, a comunidade, as associações, etc.

Mesquita Neto (2011) destacou em suas pesquisas que os objetivos das políticas de segurança no Brasil são de manutenção da lei e da ordem, preservação da vida, da liberdade e da segurança das pessoas, podendo-se dizer, mais especificamente, que seu foco está voltado para a redução dos crimes e da violência.

Foi importante para o Ministério da Justiça e Segurança Pública (MJSP), por meio da Secretaria Nacional de Segurança Pública (Senasp) como órgão indutor de políticas públicas de segurança e para uma gestão e governança eficientes, a entrada em vigor do Decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017, que dispôs sobre a política de governança da administração pública, incluindo, em seu artigo 2º, a definição de que "governança pública é conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade". Esse dispositivo foi integralmente incorporado ao PNSP 2021-2030, alinhando também o conceito de gestão de políticas públicas que envolve a estruturação das responsabilidades do MJSP em programas, de modo a permitir a gestão da carteira de iniciativas, seu monitoramento pela alta gestão, a programação orçamentária e a avaliação de políticas públicas. (Brasil, 2017; 2021).

3 A IMPLEMENTAÇÃO E O CONTROLE EXTERNO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS A PARTIR DO PLANO NACIONAL DE SEGURANÇA PÚBLICA 2021-2030

Uma das principais competências do MJSP é a de efetivar o intercâmbio de experiências técnicas e operacionais entre os órgãos integrantes do Sistema Único de Segurança Pública, conforme preconiza o art. 13 da Lei nº 13.675, de 2018, desde que respeitado o pacto federativo brasileiro, devendo sempre funcionar de maneira articulada e coordenada. (Brasil, 2018).

Os sistemas estaduais, distrital e municipais são responsáveis pela implementação dos seus respectivos programas e projetos de segurança pública, com autonomia e ações estratégicas, respeitadas as peculiaridades regionais, porém com diretrizes diretamente relacionadas às políticas públicas desenvolvidas e implementadas pelo MJSP.

A autonomia da União, Estados, Distrito Federal e Municípios tem respaldo no art. 18 da Constituição Federal de 1988, o que torna a implementação das políticas públicas de segurança ainda mais complexa, cabendo ao MJSP, por meio de um sistema de governança compartilhado entre todos os integrantes do Susp, exercer a coordenação e garantir a articulação, a cooperação e a integração de todos os envolvidos. (Brasil, 1988).

No ano de 2022, foi criada pelo MJSP a Carteira de Políticas Públicas, regulamentada pela Portaria MJSP nº 02, de 28 de janeiro de 2022, com o objetivo de realizar o monitoramento e a avaliação da alocação orçamentária de seus recursos pela alta gestão, contribuindo para a tomada de decisão baseada em evidências, para a melhoria da qualidade dos gastos, para a racionalização do uso de recursos públicos e para a difusão da cultura da transparência, influenciando diretamente o investimento na implementação das políticas públicas de segurança previstas no PNSP 2021-2030. (Brasil, 2022).

Assim como há uma preocupação com a criação e implementação das políticas públicas de segurança, há também um rigor no controle externo, papel que é constitucionalmente atribuído ao Tribunal de Contas da União (TCU) para as ações do governo federal e forças policiais federais e aos Tribunais de Contas dos Estados (TCEs) para as ações e a implementação de políticas públicas de segurança dos governos estaduais e municipais e também para as ações das forças policiais estaduais.

Segundo publicação do TCU (2020), intitulada Referencial de Controle de Políticas Públicas, "o controle externo realiza auditorias externas e meta-avaliações; analisa a qualidade, a completude, a tempestividade e a confiabilidade de informações prestadas; analisa o desempenho do portfólio de políticas". O conceito traz também que são verificados "aspectos qualitativos como a relevância, a utilidade e a coerência das intervenções para o tratamento dos problemas públicos". Buscam oferecer segurança às partes interessadas

quanto às informações prestadas pela gestão, de forma independente desta. (Brasil, 2020, p. 17)

Esta publicação do TCU (Brasil, 2020) sistematiza critérios e dimensões analíticas para o exame de políticas públicas, com ênfase em aspectos como governança, articulação institucional, lógica de intervenção, monitoramento, avaliação e capacidade de implementação. O referencial publicado orientou a análise da consistência entre os arranjos institucionais do PNSP 2021-2030, seus instrumentos de planejamento, os mecanismos de coordenação federativa e os processos de acompanhamento e revisão.

Publicação recente de Relatório de Auditoria Operacional do TCU (Brasil, 2026, p. 22) aponta que o PNSP 2021-2030 "vem sendo conduzido sem o suporte de sistema efetivo de monitoramento e avaliação, em desacordo com o arcabouço normativo aplicável". O estudo destaca que, "embora o MJSP consiga produzir informações sobre a política, tal sistemática ignora o exame dos resultados percebidos, comprometendo a capacidade do plano de induzir comportamentos, coordenar a atuação federativa e orientar a alocação de recursos com base em evidências, aproximando-o de política de caráter estático e declaratório, com baixa efetividade prática". Os auditores destacam que "sob determinado aspecto, sabe-se o que está acontecendo (transparência/monitoramento), mas este grau de conhecimento não resulta em ações concretas para aperfeiçoar as ações e os impactos da política (gestão/efetividade)".

O controle externo do TCU sobre o PNSP 2021-2030 revelou fragilidades na implementação, governança e avaliação do plano, destacando aspectos que necessitam de aprimoramento para garantir sua efetividade e alinhamento com os objetivos estratégicos da PNSPDS. Entre elas, destacam-se:

a) **a execução do PNSP sem avaliação sistemática,** resultando na manutenção de metas já alcançadas e evidenciando falhas na governança do Plano;

b) **as fragilidades dos mecanismos de indução e a insuficiência da participação federativa**, que comprometem a capacidade da União de articular políticas e ações para o alcance dos objetivos do PNSP. (Brasil, 2026, p. 31).

O controle externo realizado pelo TCU, em relação ao PNSP decenal em vigor, contribuiu para o aprimoramento da governança, do monitoramento e da capacidade de coordenação federativa do Plano Nacional de Segurança Pública e Defesa Social 2021-2030. As falhas identificadas nos relatórios de auditoria não afastam a importância do Plano, ao contrário, a adoção das medidas propostas tende a qualificar as metas do PNSP 2021-2030, no sentido de assegurar a realização de avaliações baseadas em evidências,

reduzir sobreposições institucionais e fortalecer a cooperação entre a União e os entes subnacionais, ou seja, os Estados-membros, o Distrito Federal e os Municípios.

Com essas medidas busca-se mitigar o risco de que o PNSP em vigor e os próximos atuem apenas como instrumentos declaratórios, conferindo-lhes maior capacidade de orientar a execução das ações e de políticas de segurança pública em âmbito nacional e a forma como serão implementadas pelos órgãos estaduais e municipais pertinentes.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os resultados do estudo indicam que houve avanços nos PNSPs que passaram a ter caráter decenal, com o propósito de conferir continuidade às políticas para além de um único ciclo de gestão governamental, como por exemplo, os Planos 2018-2028 e 2021-2030, além da criação de uma carteira de Políticas Públicas pelo MJSP. Essas medidas, embora positivas, não se mostram suficientes para verificar se as políticas públicas de segurança previstas foram efetivamente implementadas e se surtiram o efeito desejado no tocante à redução dos índices de violência e criminalidade.

Embora um dos objetivos do Plano Nacional de Segurança Pública e Defesa Social 2021-2030 tenha sido "determinar ciclos de implementação, monitoramento e avaliação e estabelecer estratégias de governança que possibilitem a execução, o monitoramento e a avaliação das políticas públicas de segurança", percebe-se, por recente acórdão do Tribunal de Contas da União (TCU) (Brasil, 2026), que a execução dos Planos Nacionais e Estaduais de Segurança Pública não é monitorada e avaliada, ou seja, não se tem como comprovar se os recursos financeiros que estão sendo investidos na segurança pública são eficientes, o que representa um claro problema de gestão e governança nesta área.

Conclui-se que, diante do não-cumprimento do ciclo completo das políticas públicas de segurança, como apontou o acórdão do TCU, verifica-se uma limitação da capacidade de aferir a eficiência da implementação das políticas públicas de segurança, em razão da ausência de monitoramento e avaliação sistemáticos.

REFERÊNCIAS

BRASIL [Constituição 1988]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao-compilado.htm. Acesso em: 28 ago. 2026.

BRASIL. **Decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017.** Dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/d9203.htm. Acesso em 20 ago. 2026.

BRASIL. **Decreto nº 10.822, de 28 de setembro de 2021.** Institui o Plano Nacional de Segurança Pública e Defesa Social 2021-2030. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/decreto/d10822.htm. Acesso em 20 ago. 2026.

BRASIL. **Lei nº 13.675, de 11 de junho de 2018.** Disciplina a organização e o funcionamento dos órgãos responsáveis pela segurança pública; cria a Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social (PNSPDS); institui o Sistema Único de Segurança Pública (Susp). Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/l13675.htm. Acesso em 20 ago. 2026.

BRASIL. **Plano Nacional de Segurança Pública e Defesa Social 2021-2030.** Disponível em: https://www.gov.br/mj/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/categorias-de-publicacoes/planos/plano_nac-_de_seguranca_publica_e_def-_soc-_2021___2030.pdf/view. Acesso em 20 ago. 2026.

BRASIL. MJSP. **Carteira de Políticas Públicas.** 2022 (atualizado em 2025). Disponível em: https://dspace.mj.gov.br/handle/1/8332?.locale=pt_BR. Acesso em: 04 set. 2026

BRASIL. Tribunal de Contas da União (TCU). **Acórdão nº 1794/2026/TCU.** Relatório da auditoria operacional do Plano Nacional de Segurança Pública e Defesa Social 2021-2030. Disponível em: https://portal.tcu.gov.br/uploads/noticias/pdf/2026/07/08/002.751-2026-7-JGO.pdf. Acesso em 20 ago. 2026.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Referencial de Controle de Políticas Públicas.** Tribunal de Contas da União. – Brasília : TCU, Secretaria de Controle Externo do Desenvolvimento Econômico (SecexDesenvolvimento), Secretaria de Métodos e Suporte ao Controle Externo (Semec) e Secretaria de Macroavaliação Governamental (Semag), 2020. Disponível em: https://portal.tcu.gov.br/publicacoes-institucionais/cartilha-manual-ou-tutorial/referencial-de-controle-de-politicas-publicas. Acesso em 28 ago. 2026.

CARVALHO, Vilobaldo Adelídio de; SILVA, Maria do Rosário de Fátima e Silva. **Política de segurança pública no Brasil:** Avanços, limites e desafios. Revista Katálysis, v. 14, nº 1, Florianópolis, jan./jun.2011. p. 59-67. Disponível em: http://www.scielo.br/pdf/rk/v14n1/v14n1a07. Acesso em 20 ago. 2026.

GUIMARÃES RODRIGUES, Carlos Roberto. **A Matriz Curricular Nacional como Política Pública de Formação Policial:** avaliação da sua implementação na brigada militar do Estado do Rio Grande do Sul. Tese (Doutorado em Políticas Públicas) - IFCH/UFRGS, Porto Alegre-RS, 2026. Disponível em: https://lume.ufrgs.br/handle/10183/308303. Acesso em 20 ago. 2026.

GUIMARÃES RODRIGUES, Carlos Roberto, SPANIOL, Marlene Inês. **Políticas públicas de segurança voltadas à formação policial: avanços e desafios na sua implementação.** Anais do XIV Congresso Internacional de Ciências Criminais da PUCRS (CICCRIM). 2023. Disponível em: https://editora.pucrs.br/anais/congresso-internacional-de-ciencias-criminais/assets/edicoes/2023/arquivos/23.pdf. Acesso em: 09 jan. 2025.

GUIMARÃES RODRIGUES, Carlos Roberto; MADEIRA, Lígia Mori; SPANIOL, Marlene Inês. Fundamentos teóricos das políticas públicas: conceitos, atores e dinâmicas do ciclo da ação estatal. *In*: **Introdução às políticas públicas**: contribuições ao debate contemporâneo (volume 1). Organizadores: Julice Salvagni et alli. Porto Alegre-RS: GestAções-PPGPP/UFRGS, p. 11-75, 2026. Disponível em: https://lume.ufrgs.br/handle/10183/307291. Acesso em 20 ago. 2026.

MADEIRA, Lígia Mori; RODRIGUES, Alexandre Ben. Novas bases para as políticas públicas de segurança no Brasil a partir das práticas do governo federal no período 2003-2011. **Revista de Administração Pública**, v. 49, p. 3-22, 2015. Disponível em: https://www.scielo.br/j/rap/a/3ymmqLRLZRSt8Xc5JwxJfQn/?lang=pt#. Acesso em 20 ago. 2026.

MESQUITA NETO, Paulo de. **Ensaios sobre Segurança Cidadã**. São Paulo: Quartier Latin; FAPESP, 2011.

OLIVEIRA, Ana Sofia Schmidt de. Políticas Públicas de Segurança e Políticas de Segurança Pública: da teoria a prática, *In*: **Das Políticas de Segurança Pública às Políticas Públicas de Segurança** – O Brasil diz não a violência – Gabinete de Segurança Institucional. São Paulo: ILANUD, 2002. p. 43-62. Disponível em: http://www.ilanud.org.br/midia/doc/Das-politicas-de-seguranca-publica-as-politicas-publicas-de--seguranca---livro.pdf. Acesso em 20 ago. 2026.

PALMIERI, Gustavo. Políticas democráticas para a segurança cidadã. In: Segurança cidadã e polícia na democracia. **Cadernos Adenauer IV**, nº 3. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2003, p. 11-26. Disponível em: https://www.kas.de/documents/265553/19294631/KA+Cad+2003_3_Seguran%C3%A7a+cidad%C3%A3.pdf/ef0ffe59-87be-fbb1-ffba-6e34ee268001?t=1691759323732. Acesso em 20 ago. 2026.

RIO GRANDE DO SUL. Secretaria da Fazenda. Contadoria e Auditoria-Geral do Estado. **Manual de orientação do gestor público** [livro eletrônico] / Rio Grande do Sul. Secretaria da Fazenda. Contadoria e Auditoria-Geral do Estado. – 5. ed. – Porto Alegre: SEFAZ/CAGE, 2022. Disponível em:https://cage.fazenda.rs.gov.br/upload/arquivos/202506/08121602-20220714110820manual-de-orientacao--do-gestor-publico-5a-ed-2022-semlogo-83273.pdf. Acesso em 20 ago. 2026.

SCHABBACH, Letícia Maria. A Agenda da Segurança Pública no Brasil e suas (Novas) Políticas. In: MADEIRA, Lígia Mori (Org.). **Avaliação de Políticas Públicas**. Porto Alegre: UFRGS/CEGOV, 2014. p. 216-231. Disponível em: https://www.ufrgs.br/cegov/files/pub_37.pdf. Acesso em 20 ago. 2026.

SOARES, Luiz Eduardo. Novas Políticas de Segurança Pública. *In*: **Estudos avançados**. vol.17, nº. 47. SP, Abr. 2003. Disponível em: http://www .scielo.br/scielo.php?pid=S0103-40142003000100005&script=sci_arttext. Acesso em: 20 ago. 2026.

SOUZA, Celina. Políticas públicas: uma revisão da literatura. **Revista Sociologias**, IFCH-UFRGS, Porto Alegre, v. 8, n. 16, p. 20-45, jul./dez. 2006. Disponível em: http://www.scielo.br/pdf/soc/n16/a03n16. Acesso em 20 ago. 2026.

SPANIOL, Marlene Inês. **Políticas Municipais de Prevenção à Violência no Brasil**: Desafios e Experiências no Campo da Segurança Pública. Tese (Doutorado em Ciências Sociais), PUC/RS, 2016. Disponível em: https://tede2.pucrs.br/tede2/handle/tede/6640. Acesso em 20 ago. 2026.

SPANIOL, Marlene Inês; MORAES JUNIOR, Martim Cabeleira; GUIMARÃES RODRIGUES, Carlos Roberto. Como tem sido planejada a Segurança Pública no Brasil? Análise dos Planos e Programas Nacionais de Segurança implantados no período pós-redemocratização. **Revista Brasileira de Segurança Pública** (RBSP), v. 14, p. 100-127, 2020. Disponível em: https://revista.forumseguranca.org.br/index.php/rbsp/article/view/1035. Acesso em 04 set. 2026.



TRIBUNAIS DE CONTAS E A INSTITUCIONALIZAÇÃO DA INFRAESTRUTURA DE SEGURANÇA PÚBLICA: CONTROLE EXTERNO, VISÃO SISTÊMICA E CONSTRUÇÃO DE CAPACIDADES ESTATAIS

Camila Pintarelli[1]

RESUMO

A progressiva complexificação das políticas públicas de segurança evidencia a insuficiência de abordagens circunscritas à dimensão estritamente operacional da atuação estatal. A prestação eficiente, contínua e territorialmente capilarizada dos serviços de segurança pública pressupõe infraestrutura administrativa, financeira, tecnológica, logística e informacional, cuja conformação resulta da interação entre diferentes níveis federativos, fontes orçamentárias, instrumentos de financiamento, processos de contratação e mecanismos de governança. Sustenta-se, neste artigo, que os Tribunais de Contas Estaduais e do Distrito Federal ocupam posição institucional singular para contribuir com a consolidação dessa infraestrutura, mediante atuação de controle externo capaz de transcender a apreciação atomizada de despesas e alcançar as relações de interdependência existentes entre planejamento, financiamento, aquisição, implantação, operação, manutenção e resultados. O Fundo Nacional de Segurança Pública insere-se nessa arquitetura não apenas

1 Diretora do Fundo Nacional de Segurança Pública (2024-2026); Pós-Doutora em Direito pela Universidade de Coimbra; Procuradora do Estado de São Paulo.

como instrumento de financiamento, mas como mecanismo de indução e articulação de capacidades territorialmente distribuídas. Propõe-se, ao final, compreender o controle externo como elemento institucional relevante para a estabilidade, racionalidade e continuidade das capacidades estatais de segurança pública.

Palavras-chave: segurança pública; tribunais de contas; infraestrutura; capacidade estatal; Fundo Nacional de Segurança Pública.

1 INTRODUÇÃO

A compreensão contemporânea da segurança pública reclama a superação de uma perspectiva excessivamente concentrada em suas manifestações operacionais mais imediatamente perceptíveis. A presença ostensiva das forças policiais, a atividade investigativa, a resposta a emergências e o emprego de viaturas, aeronaves e equipamentos especializados constituem expressões fundamentais da atuação estatal nessa matéria, mas representam apenas a exteriorização de uma estrutura substancialmente mais extensa, cuja existência antecede e condiciona a própria possibilidade de atuação dos órgãos de segurança pública.

Subjacente à operação encontra-se um complexo conjunto de capacidades administrativas, orçamentárias, financeiras, logísticas, tecnológicas, patrimoniais, informacionais e humanas, cuja articulação determina, em considerável medida, a aptidão do Estado para oferecer respostas consistentes, contínuas e territorialmente adequadas aos problemas de segurança pública. A aquisição de determinado equipamento, por exemplo, somente se converte em capacidade estatal quando acompanhada das condições necessárias à sua utilização, manutenção, integração aos demais recursos disponíveis, capacitação dos agentes responsáveis por sua operação e sustentabilidade financeira ao longo de seu ciclo de vida. De maneira semelhante, soluções tecnológicas somente produzem ganhos institucionais efetivos quando concebidas em ambiente de interoperabilidade, conectividade, governança de dados e continuidade administrativa.

É nesse sentido que se propõe compreender a existência de uma infraestrutura de segurança pública, expressão que, para os fins desta análise, designa o conjunto articulado de capacidades administrativas, financeiras, tecnológicas, logísticas, informacionais e institucionais indispensáveis à prestação continuada e coordenada dos serviços públicos de segurança.

A adoção dessa perspectiva produz consequências relevantes para a gestão e, igualmente, para o controle externo. Se a capacidade estatal não decorre exclusivamente da existência individual de ativos, contratos, transferências ou dotações orçamentárias, mas

da maneira pela qual esses diferentes componentes se articulam funcionalmente, a avaliação da ação pública tampouco pode permanecer circunscrita ao exame isolado de cada uma dessas dimensões.

É precisamente nesse espaço que a atuação dos Tribunais de Contas Estaduais e do Distrito Federal assume particular relevância. A posição institucional ocupada por essas Cortes permite-lhes observar transversalmente fenômenos que se apresentam fragmentados no interior da Administração Pública, identificando convergências, assimetrias, sobreposições, lacunas e descontinuidades que dificilmente seriam apreensíveis mediante análise restrita a determinado processo administrativo, contrato ou exercício financeiro.

A hipótese desenvolvida neste artigo consiste, portanto, em reconhecer que a institucionalização da infraestrutura brasileira de segurança pública depende não apenas do aprimoramento dos mecanismos de planejamento e gestão, mas igualmente da consolidação de um paradigma de controle externo capaz de apreender a formação de capacidades públicas em sua integralidade. Não se pretende atribuir aos Tribunais de Contas funções próprias da gestão ou conferir-lhes competência para substituir escolhas legítimas do administrador, mas reconhecer sua aptidão para contribuir, dentro dos limites constitucionais do controle externo, para uma compreensão integrada acerca da utilização dos recursos públicos e das capacidades por eles constituídas.

2 DA FRAGMENTAÇÃO ADMINISTRATIVA À INFRAESTRUTURA DE SEGURANÇA PÚBLICA: FINANCIAMENTO, FEDERALISMO E CONSTRUÇÃO DE CAPACIDADES

A organização administrativa do Estado contemporâneo é necessariamente marcada pela especialização. Competências distribuem-se entre órgãos e entidades; recursos são alocados em unidades orçamentárias distintas; políticas públicas estruturam-se em programas e ações; contratações são processadas individualmente; transferências intergovernamentais submetem-se a regimes próprios; ativos incorporam-se a patrimônios diversos; e a execução financeira encontra-se delimitada por exercícios e instrumentos específicos. Essa fragmentação constitui consequência natural da complexidade administrativa e da própria repartição constitucional de competências, não representando, em si mesma, deficiência do aparelho estatal.

O problema emerge quando a segmentação dos procedimentos administrativos se converte também em segmentação da compreensão institucional acerca da política pública que esses procedimentos deveriam realizar.

No domínio da segurança pública, essa circunstância apresenta especial intensidade. A construção de uma capacidade operacional raramente decorre de um único ato administrativo ou de uma única fonte de financiamento. Ao contrário, resulta da conjugação de múltiplos elementos, frequentemente distribuídos entre diferentes estruturas governamentais e momentos temporais. Equipamentos pressupõem recursos humanos capacitados; sistemas informacionais demandam conectividade, segurança cibernética e governança de dados; aeronaves exigem pilotos, manutenção, infraestrutura aeroportuária e protocolos de emprego; investimentos patrimoniais reclamam previsão de custeio; tecnologias adquiridas por diferentes instituições precisam interoperar para que a multiplicação de soluções não produza, paradoxalmente, novas formas de isolamento institucional.

Pode ocorrer, consequentemente, que cada procedimento administrativo, individualmente considerado, apresente regularidade jurídica e financeira e que, ainda assim, o conjunto dos investimentos seja incapaz de produzir a capacidade pública pretendida. A questão desloca-se, nesse cenário, da conformidade isolada dos componentes para a racionalidade das relações estabelecidas entre eles.

Essa constatação permite distinguir aquisição pública de construção de capacidade estatal. A primeira se consuma, sob a perspectiva administrativa, mediante a observância dos procedimentos juridicamente exigíveis para a incorporação de determinado bem ou serviço. A segunda pressupõe que esse ativo esteja inserido em uma arquitetura institucional capaz de convertê-lo em prestação pública efetiva, sustentável e integrada. A infraestrutura não se encontra, assim, apenas nos ativos de que dispõe o Estado, mas também nas relações funcionais estabelecidas entre esses ativos, os recursos humanos que os operam, os sistemas que os integram, os recursos financeiros que lhes asseguram continuidade e os arranjos de governança que disciplinam sua utilização.

A dimensão infraestrutural da segurança pública torna-se ainda mais complexa quando observada à luz da organização federativa brasileira. As capacidades necessárias à prestação desses serviços distribuem-se entre diferentes níveis de governo e envolvem competências, patrimônios, fontes de financiamento e estruturas administrativas distintas. A infraestrutura nacional de segurança pública, por conseguinte, não corresponde à infraestrutura de uma única instituição, tampouco pode ser integralmente identificada no orçamento de determinado ente federativo. Ela emerge da interação entre investimentos realizados pela União, pelos Estados, pelo Distrito Federal e, em determinados domínios, pelos Municípios, mediante distintas fontes orçamentárias e instrumentos de transferência.

Nesse cenário, assume especial relevância a ideia de capilaridade orçamentária, compreendida como a aptidão dos recursos públicos, provenientes de diferentes centros de financiamento, para se materializarem territorialmente em capacidades estatais articuladas. A descentralização financeira inerente ao federalismo pode favorecer respostas adaptadas às peculiaridades regionais, desde que acompanhada por mecanismos suficientes de coordenação, compartilhamento de informações, planejamento e avaliação.

A fragmentação federativa da execução não deve, portanto, converter-se em fragmentação cognitiva do Estado. Quanto maior a descentralização da implementação, maior a necessidade de instrumentos que permitam conhecer as capacidades existentes, identificar lacunas e compreender a forma pela qual diferentes investimentos concorrem para objetivos comuns.

É nesse contexto que o Fundo Nacional de Segurança Pública assume função particularmente relevante. Sua importância não se esgota na disponibilização de recursos financeiros aos entes federativos. Considerada sua inserção no Sistema Único de Segurança Pública e sua aptidão para converter prioridades nacionais em investimentos territorialmente distribuídos, o Fundo pode ser compreendido como componente da própria infraestrutura financeira da segurança pública brasileira.

A transferência de recursos federais não constitui finalidade autônoma. Sua razão institucional encontra-se na transformação desses recursos em capacidades concretas de prevenção, resposta, investigação, inteligência, proteção, valorização profissional e fortalecimento das estruturas de segurança pública. Essa compreensão altera a própria perspectiva acerca da execução orçamentária: a aferição da eficiência do financiamento não se esgota na velocidade de utilização dos recursos ou na conformidade procedimental das despesas, devendo alcançar a qualidade, sustentabilidade e integração das capacidades produzidas.

A experiência recente do Fundo Nacional de Segurança Pública tem demonstrado a relevância de aproximar planejamento, financiamento, execução, padronização, transparência, logística e cooperação interfederativa. Mecanismos de articulação permanente entre os entes, instrumentos de racionalização e escala nas aquisições públicas, estruturas de acompanhamento patrimonial e iniciativas destinadas ao compartilhamento de capacidades evidenciam que o financiamento pode exercer função institucional mais ampla do que a mera distribuição de recursos.

Sob essa perspectiva, o resultado substancial do financiamento público não se identifica com a despesa em si considerada, mas com a capacidade estatal que ela permite constituir. Essa distinção fornece, simultaneamente, uma chave interpretativa para o papel contemporâneo do controle externo.

3 TRIBUNAIS DE CONTAS, VISÃO DE CONJUNTO E INSTITUCIONALIZAÇÃO DAS CAPACIDADES DE SEGURANÇA PÚBLICA

A posição constitucional dos Tribunais de Contas confere-lhes perspectiva singular sobre a Administração Pública. Ao exercerem competências de fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, essas instituições acumulam informações que ultrapassam os limites organizacionais de órgãos específicos e possibilitam a identificação de padrões dificilmente perceptíveis, mediante a observação isolada de determinada unidade administrativa.

No âmbito da segurança pública, essa transversalidade institucional apresenta potencial especialmente significativo. A análise conjugada das informações relativas a planejamento, execução orçamentária, contratações, patrimônio, tecnologia, recursos humanos e resultados pode revelar situações que, embora não necessariamente configurem irregularidades quando examinadas individualmente, comprometem a eficiência global dos investimentos públicos.

A existência de ativos subutilizados em determinado território simultaneamente à insuficiência de capacidade em outro; a aquisição reiterada de soluções tecnológicas incompatíveis; a multiplicação de contratações semelhantes em condições econômicas substancialmente distintas; a incorporação de equipamentos sem adequada previsão dos custos de manutenção; ou a sucessão de investimentos desconectados de planejamento plurianual constituem fenômenos cuja adequada compreensão depende da possibilidade de transcender os limites de cada procedimento administrativo.

A relevância dos Tribunais de Contas reside, nesse aspecto, não somente na aferição da conformidade jurídica e financeira das despesas, mas também na capacidade institucional de reunir informações dispersas e convertê-las em conhecimento sobre o funcionamento do Estado. A visão de conjunto adquire valor institucional próprio, sobretudo em políticas públicas cuja efetividade depende da articulação entre múltiplos agentes, fontes de financiamento e capacidades materiais.

Essa concepção não importa mitigação da necessária distinção entre administrar e controlar. A formulação das políticas públicas, a definição das prioridades administrativas e a escolha dos meios juridicamente legítimos para sua execução permanecem inseridas no espaço decisório próprio do gestor. O controle externo, entretanto, ao avaliar legalidade, legitimidade, economicidade e desempenho da atuação administrativa, encontra-se em posição apta a produzir diagnósticos que contribuam para o aperfeiçoamento institucional sem substituir o administrador na condução das políticas sob sua responsabilidade.

A perspectiva infraestrutural permite, nesse ponto, introduzir uma unidade de análise particularmente útil: o ciclo de capacidade pública. A construção de capacidades em segurança pode ser compreendida como processo continuado que abrange planejamento, financiamento, contratação, implantação, operação, manutenção, integração, avaliação e posterior atualização ou renovação dos ativos e sistemas empregados.

Cada uma dessas etapas possui implicações jurídicas e financeiras próprias, mas sua efetividade depende da coerência existente entre elas. A economicidade de determinado investimento, por exemplo, não pode ser integralmente aferida mediante consideração exclusiva do preço inicial de aquisição, desconsiderando-se custos de manutenção, vida útil, treinamento, disponibilidade de peças, compatibilidade tecnológica e eventual necessidade de substituição antecipada. Da mesma forma, a eficiência de uma solução tecnológica não decorre apenas de suas características intrínsecas, mas de sua capacidade de integração aos sistemas existentes e aos fluxos administrativos e operacionais da instituição.

O acompanhamento desse ciclo acrescenta ao controle da despesa uma perspectiva longitudinal e relacional, permitindo considerar a trajetória mediante a qual o investimento se converte — ou deixa de se converter — em capacidade pública efetiva. Não se altera, com isso, a titularidade das decisões administrativas, mas se amplia a compreensão dos elementos necessários à aferição da economicidade, eficiência e efetividade da atuação estatal.

A dimensão federativa amplia as possibilidades dessa atuação. Os Tribunais de Contas Estaduais e do Distrito Federal acompanham a materialização territorial de investimentos oriundos de fontes diversas, inclusive daqueles financiados pelo Fundo Nacional de Segurança Pública. O conhecimento produzido no âmbito de cada jurisdição, quando articulado institucionalmente, pode permitir a identificação de padrões de investimento, assimetrias regionais, redundâncias e oportunidades de racionalização que ultrapassam os limites de determinado ente.

A cooperação entre os próprios Tribunais de Contas adquire, por essa razão, especial importância. A agregação de diagnósticos estaduais e distritais pode transformar informações localmente produzidas em conhecimento de alcance nacional acerca da infraestrutura de segurança pública, preservadas as competências e autonomias de cada instituição. Essa construção compartilhada permitiria avançar na consolidação de indicadores comuns de infraestrutura, no conhecimento dos ativos estratégicos disponíveis nos territórios, na comparação de custos e especificações, na avaliação da interoperabilidade tecnológica e no acompanhamento da distribuição territorial das capacidades públicas.

Nesse contexto, mostra-se particularmente promissora a construção de uma matriz de capacidades de segurança pública, apta a organizar informações atualmente dispersas entre diferentes instituições e sistemas administrativos. Não se trataria de uniformizar artificialmente realidades federativas heterogêneas, tampouco de estabelecer modelo único de organização, mas de constituir uma base cognitiva compartilhada que permita compreender quais capacidades existem, como se distribuem territorialmente, de que maneira foram financiadas, quais condições asseguram sua sustentabilidade e quais lacunas permanecem.

A interlocução entre os Tribunais de Contas, os entes federativos e o Fundo Nacional de Segurança Pública pode, nesse sentido, favorecer um ambiente institucional no qual financiamento, execução e controle, embora funcional e constitucionalmente distintos, compartilhem informações suficientes para uma compreensão mais abrangente da infraestrutura cuja consolidação interessa ao Estado brasileiro.

É justamente nesse aspecto que o controle externo pode contribuir para a institucionalização das capacidades públicas: não por participar de sua gestão, mas por favorecer sua inteligibilidade, permitir avaliações que ultrapassem ciclos administrativos isolados e contribuir para que os investimentos realizados ao longo do tempo sejam compreendidos como partes de uma arquitetura estatal mais ampla.

4 CONCLUSÃO

A crescente complexidade da segurança pública brasileira exige que sua análise ultrapasse a dimensão operacional e alcance a infraestrutura que torna possível a própria atuação estatal. Tecnologias, ativos, sistemas de informação, estruturas logísticas, recursos humanos, financiamento e mecanismos de governança não constituem elementos periféricos da política de segurança, mas condições materiais e institucionais de sua continuidade e efetividade.

A consolidação dessa infraestrutura apresenta dificuldade adicional em um Estado federativo de dimensões continentais, no qual capacidades são construídas por diferentes instituições, financiadas mediante fontes diversas e distribuídas por territórios profundamente heterogêneos. Nesse ambiente, a descentralização administrativa e financeira precisa ser acompanhada de mecanismos capazes de restituir ao Estado uma compreensão integrada daquilo que ele próprio financia e constitui.

O Fundo Nacional de Segurança Pública ocupa posição central nessa arquitetura por sua capacidade de transformar recursos de origem nacional em capacidades territorialmente distribuídas e de induzir mecanismos de planejamento, integração e racionalidade

econômica. Os Tribunais de Contas Estaduais e do Distrito Federal, por sua vez, encontram-se em posição privilegiada para acompanhar a incorporação dessas capacidades aos respectivos territórios e produzir conhecimento transversal acerca de sua sustentabilidade, de suas assimetrias e das oportunidades de aperfeiçoamento existentes.

A convergência entre financiamento nacional, execução descentralizada e controle externo sistêmico pode, por essa razão, representar uma etapa qualitativamente distinta da institucionalização da segurança pública brasileira. Para tanto, a unidade de compreensão da ação estatal não pode permanecer restrita à despesa isoladamente considerada. A regularidade de cada contratação, transferência ou incorporação patrimonial constitui pressuposto indispensável da boa Administração, mas não esgota a compreensão daquilo que o Estado efetivamente constrói com os recursos mobilizados.

A perspectiva infraestrutural acrescenta a necessidade de examinar as relações existentes entre esses componentes e sua aptidão conjunta para produzir capacidades públicas duradouras. O conhecimento produzido pelo controle externo pode, nesse processo, tornar perceptíveis estruturas, padrões e fragilidades que a segmentação ordinária dos processos administrativos tende a ocultar, sem que essa contribuição importe deslocamento das atribuições próprias do gestor.

Em um Estado no qual a segurança pública resulta da atuação conjugada de diferentes entes, instituições, fontes de financiamento e estruturas administrativas, a capacidade de enxergar o conjunto constitui, ela própria, uma capacidade estatal. A institucionalização da infraestrutura brasileira de segurança pública dependerá, em considerável medida, da aptidão das instituições para construir e compartilhar essa visão, preservando suas respectivas competências e, simultaneamente, superando os limites cognitivos decorrentes da fragmentação administrativa e federativa.

Sob essa perspectiva, o controle externo não se situa à margem da infraestrutura que fiscaliza. Ao contribuir para sua inteligibilidade, coerência, transparência e continuidade, os Tribunais de Contas participam da formação das condições institucionais necessárias à preservação das capacidades públicas ao longo do tempo e, nessa medida, integram a própria infraestrutura institucional sobre a qual se assenta uma política de segurança pública verdadeiramente sistêmica.



SEGURANÇA PÚBLICA BASEADA EM EVIDÊNCIAS E CONTROLE EXTERNO: O PAPEL DOS TRIBUNAIS DE CONTAS NA TRANSFORMAÇÃO DA SEGURANÇA PÚBLICA BRASILEIRA

Alberto L. W. Kopittke[1]

RESUMO

Este artigo sustenta que a Segurança Pública Baseada em Evidências (SPBE), movimento que desde os anos 1970 levou às polícias, à prevenção e ao tratamento penal a lógica científica da saúde pública, oferece o caminho mais consistente para transformar esse quadro, e que os Tribunais de Contas podem ser um dos grandes motores dessa transformação. A partir das revisões sistemáticas brasileiras sobre programas policiais e sobre a redução de homicídios, o texto sintetiza o que já temos de evidências no país e defende que os Tribunais de Contas devem impulsionar a União, os estados e os municípios a realmente estruturarem suas políticas a partir daquilo que possui a melhor evidência e abandonar estratégias de policiamento pontuais e reativas, programas de prevenção sem estrutura e prisões sem tratamento penal efetivo, pois desconsiderar evidências disponí-

1 Doutor em Políticas Públicas pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS) e mestre em Ciências Criminais pela PUCRS. Diretor Executivo do Instituto Cidade Segura e consultor do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID). Foi Diretor na Secretaria Nacional de Segurança Pública do Ministério da Justiça. Fundador da Plataforma Segurança e Evidências e autor do Manual de Segurança Pública Baseada em Evidências. E-mail: contato@institutocidadesegura.com.br.

veis afronta os princípios da eficiência e da motivação. Propõe, por fim, uma agenda de controle externo orientado por evidências e discute seus limites.

Palavras-chave: segurança pública baseada em evidências; controle externo; avaliação de políticas públicas; eficiência; Tribunais de Contas.

1 INTRODUÇÃO

O Brasil vive um momento paradoxal na segurança pública. Em 2025, o país registrou 40.775 mortes violentas intencionais, o equivalente a 19,1 por 100 mil habitantes, a menor taxa desde o início da série histórica em 2012, ao mesmo tempo em que União, estados e municípios destinaram à área R$ 163,1 bilhões, o maior valor já registrado (FBSP, 2026).

Seria um equívoco, contudo, concluir que o país experimenta uma melhora efetiva da segurança pública. A queda das mortes convive com a expansão do controle territorial exercido por grupos criminosos. Com base em pesquisa representativa realizada em 18 países da América Latina, Uribe *et al*. (2025) estimaram que 26% dos brasileiros relatam que grupos criminosos impõem ordem ou regulam a criminalidade no lugar onde vivem, a maior proporção da região, o que corresponde a algo entre 50 e 62 milhões de pessoas vivendo sob alguma forma de governança criminal, estimativa que os próprios autores consideram mais propensa a subestimar do que a superestimar o fenômeno. Ao mesmo tempo, todos os diagnósticos disponíveis indicam que o crime organizado não para de se fortalecer e de avançar sobre territórios e mercados: o Fórum Brasileiro de Segurança Pública estimou em R$ 146,8 bilhões anuais a receita do crime organizado apenas nos mercados de combustíveis, bebidas, ouro e cigarros, quase dez vezes o que se estima obter com o tráfico de cocaína (FBSP, 2025). A violência dentro das famílias tampouco retrocede. Em 2025, o país registrou o recorde de 1.571 feminicídios, 4.189 tentativas de feminicídio, 286.270 lesões corporais em contexto de violência doméstica e aumento de 14,6% nos registros de maus tratos contra crianças e adolescentes (FBSP, 2026), e as denúncias de violência contra pessoas idosas ao Disque 100 cresceram quase 30% no início de 2026[2]. Ainda que parte dessas variações reflita maior disposição para denunciar, nenhum desses indicadores autoriza falar em superação da crise.

Diante desse quadro, a pergunta decisiva deixa de ser quanto se gasta e passa a ser o que se obtém com o que se gasta. Sabemos muito pouco sobre quais das inúmeras ações financiadas a cada ano reduzem a violência. Na primeira revisão sistemática realizada no país sobre programas de redução de homicídios, de 13.352 estudos identificados, ape-

2 Dados do Disque 100, do Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania, divulgados em: DISQUE 100 registra alta de quase 30% nas denúncias contra idosos. *CQCS*, 23 jun. 2026.

nas 41 atendiam aos critérios de rigor exigidos para estimar impacto (Kopittke; Ramos, 2021). Este artigo sustenta que a segurança pública baseada em evidências (SPBE) oferece o caminho mais consistente para transformar esse quadro e que os Tribunais de Contas podem ser um dos grandes motores dessa transformação.

2 O QUE É A SEGURANÇA PÚBLICA BASEADA EM EVIDÊNCIAS

A SPBE é um movimento que começou nos anos 1970, quando pesquisadores e gestores passaram a levar para as polícias, para a prevenção e para o tratamento penal a mesma lógica experimental que a saúde pública havia consolidado: testar, com grupos de comparação e, sempre que possível, por sorteio, se uma intervenção de fato produz o resultado que promete. Experimentos pioneiros, como o de Kansas City, que mostrou que o patrulhamento aleatório de viaturas não reduzia a criminalidade (Kelling *et al.*, 1974), e o de Minneapolis, sobre a resposta policial à violência doméstica (Sherman; Berk, 1984), inauguraram uma agenda liderada pelos governos dos Estados Unidos, por meio do National Institute of Justice, e do Reino Unido, por meio do Home Office e mais tarde do College of Policing, que financiaram centenas de avaliações. Em 1997, o relatório encomendado pelo Congresso americano à Universidade de Maryland revisou mais de 500 delas e criou a escala de rigor metodológico que se tornou referência internacional (Sherman *et al.*, 1997). No ano seguinte, Sherman (1998) formulou o conceito de policiamento baseado em evidências: o uso das melhores evidências científicas disponíveis para orientar a prática policial, em lugar da intuição, da tradição ou da crença, com o compromisso de avaliar continuamente os resultados.

Cinco décadas depois, o resultado é uma verdadeira revolução no conhecimento sobre como superar a violência, que, pela primeira vez, permitiu separar com clareza o que funciona do que não funciona. Na prevenção, ensaios randomizados mostraram que visitas domiciliares de enfermeiras a mães jovens em situação de vulnerabilidade reduziram, quinze anos depois, as prisões de seus filhos (Olds *et al.*, 1998), e que um programa de base cognitivo comportamental para jovens de Chicago reduziu entre 45% e 50% as prisões por crimes violentos durante a intervenção (Heller *et al.*, 2017). No urbanismo, a recuperação de terrenos abandonados na Filadélfia reduziu em 29% a violência armada nos bairros mais pobres (Branas *et al.*, 2018). No policiamento, o patrulhamento concentrado em pontos quentes reduz crimes, com maior probabilidade de difusão de benefícios do que de deslocamento (Braga *et al.*, 2019), e a dissuasão focada reduziu em média 22,6% os crimes em 50 estudos, nove deles randomizados (Braga; Turchan; Weisburd, 2026). No tratamento penal, programas cognitivo comportamentais reduziram a reincidência em cerca de 25%, em média (Landenberger; Lipsey, 2005). A mesma ciência

revelou o que piora o problema, como as iniciativas de choque de realidade para jovens em risco, que aumentaram a delinquência dos participantes (Petrosino *et al.*, 2013).

O Brasil também já produz evidências próprias. A revisão sistemática de Kopittke e Ramos (2021) identificou oito tipos de programas que funcionam para reduzir homicídios no país, sete promissores, sete com resultados indefinidos e dois com evidências de que não funcionam; o *Manual de Segurança Pública Baseada em Evidências* sistematizou as evidências sobre 170 programas, 41 deles implementados no Brasil (Kopittke, 2023); e o relatório *Polícia que Funciona*, primeira revisão sistemática brasileira sobre programas realizados pelas polícias e para os policiais, selecionou 74 avaliações de impacto de alta qualidade entre 7.395 estudos encontrados, abrangendo 24 tipos de programas (Kopittke *et al.*, 2026). O Quadro 1 reúne os principais achados dessas revisões.

Quadro 1 – O que funciona e o que não funciona na segurança pública brasileira: principais achados das revisões sistemáticas

Programa ou estratégia	Impacto estimado	Classificação e qualidade da evidência
FUNCIONA		
Ações territoriais integradas em comunidades vulneráveis (UPP, Fica Vivo!, Territórios da Paz)	Mortes violentas: −8,5% a −46%. Roubos: −20% a −30%. Letalidade policial: −9% a −84%	Funciona. Alta (18 estudos) (a)
Gestão por resultados (ex.: Pacto pela Vida, RS Seguro)	Mortes violentas: −10% a −50%	Funciona. Alta (11 estudos) (a)
Delegacias da Mulher (DEAM)	Violência letal contra mulheres: −10% a −70%	Funciona. Alta (3 estudos) (a)
Câmeras corporais	Letalidade policial: −45% a −90%. Uso da força: −51% a −63%. Registros de violência contra a mulher: +70% a +102%	Funciona. Alta (3 estudos) (a)
Policiamento em pontos quentes	Roubos: −13,6% a −57,5%	Funciona. Alta (3 estudos) (a)
Aprimoramento da análise criminal	Mortes violentas: −16% a −37%	Funciona. Média (2 estudos) (a)
Dissuasão focada	Mortes violentas: −30% a −38%	Funciona. Baixa no Brasil (2 estudos), forte na evidência internacional (a)
Mindfulness para policiais	Qualidade de vida e saúde mental dos policiais: +15% a +27%	Funciona. Alta (2 estudos) (a)
Restrição do horário de venda de bebidas alcoólicas	Homicídios: −10% a −20%	Funciona (b)
Estatuto do Desarmamento	Homicídios: cerca de −12,5%	Funciona (b)
Lei Maria da Penha	Homicídios de mulheres: −10% a −19%	Funciona (b)

Programa ou estratégia	Impacto estimado	Classificação e qualidade da evidência
NÃO FUNCIONA OU PIORA		
Programa Educacional de Resistência às Drogas e à Violência (PROERD)	Sem efeito sobre o uso de drogas; risco de aumento do consumo de álcool	Risco de piora. Alta (5 estudos) (a)
Intervenção Federal (Rio de Janeiro, 2018)	Sem efeito sobre mortes violentas e roubos	Não funciona. Baixa (2 estudos) (a)
Revista policial	Uso da força: +21%	Risco de piora. Baixa (1 estudo) (a)

Fonte: elaboração do autor a partir de (a) Kopittke *et al.* (2026) e (b) Kopittke e Ramos (2021). Qualidade: baixa (1 a 2 estudos), média (3 a 4) e alta (5 ou mais desfechos convergentes), considerando apenas estudos de nível 3 ou superior na Escala Maryland. Os percentuais são intervalos entre estudos, não estimativas metanalíticas.

3 DA EVIDÊNCIA À POLÍTICA: ESTRUTURAR A SEGURANÇA PÚBLICA A PARTIR DO QUE FUNCIONA

O principal desafio brasileiro já não é a ausência de conhecimento, mas a distância entre o que se sabe e o que se faz. União, estados e municípios continuam a organizar grande parte de suas políticas a partir de estratégias sem respaldo em evidências, enquanto programas com efeito demonstrado permanecem isolados ou são descontinuados a cada troca de governo. A transformação que o país precisa consiste em inverter essa lógica: estruturar as políticas de segurança a partir daquilo que possui a melhor evidência disponível e deixar de fazer, de forma planejada, aquilo que não possui evidências.

A saúde pública percorreu esse caminho antes. A medicina baseada em evidências foi definida como o uso consciencioso, explícito e criterioso da melhor evidência disponível nas decisões sobre o cuidado (Sackett *et al.*, 1996). E o Brasil incorporou essa lógica ao ordenamento do Sistema Único de Saúde: a incorporação de medicamentos, produtos e procedimentos ao SUS exige a análise das evidências científicas sobre sua eficácia, efetividade e segurança e a avaliação econômica comparativa com as tecnologias já disponíveis[3]. Nenhum gestor de saúde poderia adquirir em larga escala um medicamento sem comprovação de eficácia. A Organização Mundial da Saúde (OMS) reconhece a violência como problema de saúde pública e recomenda exatamente essa abordagem: diagnosticar o problema, identificar fatores de risco e de proteção, testar intervenções e ampliar as que funcionam (Krug *et al.*, 2002). Na segurança pública, porém, não existe filtro equivalente. Programas são criados e ampliados sem demonstração de efetividade e raramente interrompidos quando se mostram ineficazes.

No policiamento, essa inversão significa abandonar o modelo ainda predominante de estratégias pontuais, reativas e sem integração, marcado por operações de grande visibilidade e curta duração e respostas improvisadas a cada crise, cujos resultados, quando

3 BRASIL. Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990, art. 19-Q, incluído pela Lei nº 12.401, de 28 de abril de 2011.

medidos, se mostram nulos ou efêmeros: a Intervenção Federal no Rio de Janeiro não produziu efeito sobre mortes violentas nem sobre roubos, e as saturações apresentam resultados indefinidos (Kopittke *et al.*, 2026). Em seu lugar, as polícias deveriam organizar seu trabalho, de forma permanente, em torno das estratégias com melhor evidência: patrulhamento concentrado em pontos quentes, dissuasão focada sobre os grupos e indivíduos responsáveis pela maior parte da violência, análise criminal qualificada, câmeras corporais e ações territoriais integradas que combinem presença policial qualificada, prevenção e urbanismo nas áreas sob domínio de grupos criminosos.

Na prevenção, significa substituir projetos pulverizados, sem focalização no risco, sem metodologia estruturada e sem avaliação, por programas com protocolos definidos, fidelidade de implementação e foco nas famílias, crianças e jovens de maior risco e nos territórios de maior concentração da violência. O caso do PROERD é emblemático, pois presente em todas as unidades da federação e sem efeito preventivo sobre o uso de drogas, conforme um grande ensaio randomizado realizado em São Paulo (Sanchez I, 2021), que comprovou no país as evidências já encontradas em nível internacional.

Em contraste, o país já dispõe de programas de prevenção adaptados e testados em ensaios randomizados: o "#Tamojunto2.0", versão revisada de um currículo escolar cuja primeira edição havia aumentado o consumo de álcool, passou a retardar a iniciação ao álcool entre adolescentes (Sanchez *et al.*, 2018; 2021); e o "Famílias Fortes", adaptação brasileira do *Strengthening Families Program*, reduziu a negligência parental, ampliou o uso de disciplina não violenta e diminuiu a exposição dos filhos à embriaguez dos pais, ainda que sem efeito sobre o uso de drogas pelos adolescentes após dois anos (Sanchez *et al.*, 2024; 2025), trajetória que ilustra o valor de avaliar, ajustar e testar novamente.

No sistema prisional, significa reconhecer que prisões sem programas de tratamento penal orientados pelos métodos que funcionam não cumprem a finalidade que a Lei de Execução Penal lhes atribui, de proporcionar condições para a harmônica integração social do condenado[4]. A literatura internacional acumulou evidências consistentes de que intervenções estruturadas segundo os princípios de risco, necessidade e responsividade, como os programas cognitivo comportamentais, reduzem a reincidência (Andrews *et al.*, 1990; Landenberger; Lipsey, 2005). No Brasil, ao contrário, as prisões se tornaram o berço das facções, que de lá expandiram seu domínio às periferias urbanas de todos os estados (Uribe *et al.*, 2025). Encarcerar sem intervir pode, assim, alimentar as organizações que se pretende combater.

Há, ainda, uma dimensão jurídica que merece ser enfrentada. Quando existem evidências robustas sobre o que funciona e a administração opta, sem justificativa, por al-

4 BRASIL. Lei nº 7.210, de 11 de julho de 1984 (Lei de Execução Penal), art. 1º.

ternativas sem respaldo ou comprovadamente ineficazes, essa escolha tensiona diversos comandos do ordenamento. Afronta o princípio da eficiência (CF, art. 37, caput) e o dever de avaliar políticas públicas (art. 37, § 16). Desatende a Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, segundo a qual a motivação deve demonstrar a necessidade e a adequação da medida, "inclusive em face das possíveis alternativas" (art. 20, parágrafo único)[5]. Contraria a Lei nº 14.133/2021, que exige do estudo técnico preliminar "evidenciar o problema a ser resolvido e a sua melhor solução" (art. 18, § 1º)[6]. E pode caracterizar erro grosseiro, nos termos do art. 28 da LINDB, pois o Supremo Tribunal Federal assentou que configura erro grosseiro o ato administrativo que viola o direito à vida ou à saúde por inobservância de normas e critérios científicos e técnicos[7]. Se desconsiderar a ciência é juridicamente relevante quando a vida está em jogo na saúde, não há razão para que seja irrelevante quando a vida está em jogo na segurança, direito fundamental e dever do Estado (CF, arts. 5º e 144). Isso não elimina a discricionariedade do gestor, mas desloca o ônus: quem escolhe uma alternativa sem evidência, quando há outra com evidência robusta disponível, precisa justificar sua escolha.

4 POR QUE OS TRIBUNAIS DE CONTAS?

Os Tribunais de Contas reúnem atributos que os tornam especialmente aptos a impulsionar essa transformação. O primeiro é o mandato. A Constituição já lhes atribuía a fiscalização operacional da administração (arts. 70 e 71, IV), e a Emenda Constitucional nº 109/2021 tornou expresso o dever de avaliar as políticas públicas e determinou que as leis orçamentárias observem os resultados dessa avaliação (arts. 37, § 16, e 165, § 16) [8]. O controle externo já documentou o déficit do setor. O Tribunal de Contas da União constatou que o sistema nacional de acompanhamento e avaliação previsto na Lei nº 13.675/2018 jamais foi implementado e que o Plano Nacional de Segurança Pública e Defesa Social nunca havia sido avaliado (Brasil, 2024), e, em 2026, que duas das treze metas originais do plano já estavam alcançadas antes de sua vigência e onze não tinham linha de base clara (Brasil, 2026).

O segundo atributo é a capilaridade: os 33 Tribunais de Contas alcançam a União, os 26 estados, o Distrito Federal e os 5.570 municípios, justamente os entes que financiam e executam as políticas de segurança, e cerca de 80% do gasto do setor é executado pelos estados. O terceiro é a continuidade. Em uma área marcada pela descontinuidade de pro-

5 BRASIL. **Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942** (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro), arts. 20 e 28, com redação dada pela Lei nº 13.655, de 25 de abril de 2018.
6 BRASIL. **Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021** (Lei de Licitações e Contratos Administrativos), art. 18, § 1º.
7 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Medida Cautelar na ADI 6.421**. Plenário. Relator: Ministro Roberto Barroso. Julgamento em 21 maio 2020.
8 BRASIL. **Emenda Constitucional nº 109, de 15 de março de 2021.**

gramas, os Tribunais oferecem memória institucional que atravessa os ciclos eleitorais. O quarto é a credibilidade técnica de seus corpos de auditores e escolas de contas.

4.1 UMA AGENDA DE CONTROLE EXTERNO ORIENTADO POR EVIDÊNCIAS

Auditar se as políticas estão estruturadas com base no que funciona. As matrizes de auditoria operacional em segurança podem examinar, de forma sistemática, se os planos e programas de maior materialidade se apoiam nas estratégias com melhor evidência e se ainda financiam o que não funciona, classificando as intervenções segundo a força das evidências disponíveis, na linha do Quadro 1. Quando a evidência indica ausência de efeito ou risco de dano, cabe recomendar a revisão do desenho ou a realocação gradual dos recursos. O Tribunal não escolhe a política, mas exige que a escolha seja motivada à luz das alternativas.

Orientar transferências e financiamentos. Recursos do Fundo Nacional de Segurança Pública, convênios e operações de crédito devem priorizar programas com evidência e exigir, para os programas novos ou promissores, plano de avaliação com recursos reservados.

Exigir metas de resultado e dados confiáveis. Toda meta precisa de linha de base, prazo e vínculo com o problema. Indicadores de resultado, como mortes violentas, esclarecimento de homicídios, vitimização e letalidade policial, não podem ser substituídos por indicadores de produção, como operações, prisões ou apreensões, que, convertidos em metas finais, tendem a gerar distorções (Campbell, 1979). Auditar a integridade dos dados criminais é igualmente essencial.

Atuar de forma pedagógica e em rede. As escolas de contas podem formar auditores e gestores em SPBE, e o Instituto Rui Barbosa pode liderar a construção de um referencial nacional de auditoria em segurança pública baseada em evidências, articulado às universidades e a repositórios, como a Plataforma de Evidências em Segurança e Justiça do BID[9]. Auditorias coordenadas entre o TCU e os Tribunais estaduais sobre os planos estaduais de segurança, que a Lei nº 13.675/2018 determina que sejam elaborados em consonância com o plano nacional[10], produziriam em pouco tempo um diagnóstico nacional comparável.

4.2 LIMITES E CAUTELAS

Essa agenda exige cuidados. A base de evidências brasileira ainda é estreita, sobretudo em violência contra a mulher e no sistema prisional, e ausência de evidência não é evi-

9 BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO. **Plataforma de Evidências em Segurança e Justiça.** Disponível em: https://plataformadeevidencias.iadb.org.
10 BRASIL. **Lei nº 13.675, de 11 de junho de 2018** (Lei do Sistema Único de Segurança Pública).

dência de ausência de efeito: programas promissores devem ser testados, não proibidos. Programas efetivos também fracassam quando mal implementados: na revisão mais recente sobre dissuasão focada, 56% dos estudos relataram dificuldades de implementação (Braga; Turchan; Weisburd, 2026). O Tribunal de Contas também não deve se converter em cogestor da política, e deve evitar o formalismo: o que importa não é a presença de citações nos planos, mas a coerência entre problema, intervenção, meta e avaliação.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A queda da violência letal, que convive com a expansão da governança criminal e com a persistência da violência doméstica, mostra que o país ainda não encontrou um caminho sustentável. Esse caminho existe e foi construído ao longo de cinco décadas de ciência: estruturar as políticas a partir do que funciona, deixar de fazer o que não funciona e avaliar continuamente o que se faz. A Segurança Pública Baseada em Evidências (SPBE) oferece o método, o ordenamento oferece o mandato e os Tribunais de Contas podem oferecer a força de indução capaz de tornar essa escolha uma rotina da administração, e não uma exceção. Quando cada real aplicado em segurança pública precisa demonstrar o que produz, o Brasil terá dado o passo decisivo para transformar o gasto em vidas preservadas e territórios devolvidos à cidadania.

REFERÊNCIAS

ANDREWS, Don A. *et al.* Does correctional treatment work? A clinically relevant and psychologically informed meta-analysis. ***Criminology***, v. 28, n. 3, p. 369-404, 1990.

BRAGA, Anthony A.; TURCHAN, Brandon S.; PAPACHRISTOS, Andrew V.; HUREAU, David M. Hot spots policing and crime reduction: an update of an ongoing systematic review and meta-analysis. ***Journal of Experimental Criminology***, v. 15, n. 3, p. 289-311, 2019.

BRAGA, Anthony A.; TURCHAN, Brandon S.; WEISBURD, David L. Focused deterrence can reduce crime: a systematic review of randomized controlled trials and quasi-experiments. ***Criminology & Public Policy***, v. 25, p. 407-437, 2026. DOI: 10.1111/1745-9133.70012.

BRANAS, Charles C. *et al. Citywide cluster randomized trial to restore blighted vacant land and its effects on violence, crime, and fear.* ***Proceedings of the National Academy of Sciences***, v. 115, n. 12, p. 2946-2951, 2018.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 2.477/2024**, Plenário. TC 037.642/2023-5. Relator: Ministro Benjamin Zymler. Sessão de 27 nov. 2024.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 1.794/2026**, Plenário. TC 002.751/2026-7. Relator: Ministro Jorge Oliveira. Sessão de 8 jul. 2026.
CAMPBELL, Donald T. *Assessing the impact of planned social change.* ***Evaluation and Program Planning***, v. 2, n. 1, p. 67-90, 1979.

FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. ***Follow the products***: rastreamento de produtos e enfrentamento ao crime organizado no Brasil. São Paulo: FBSP, 2025.

FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. **Anuário Brasileiro de Segurança Pública 2026**. São Paulo: FBSP, 2026.

HELLER, Sara B. *et al. Thinking, fast and slow? Some field experiments to reduce crime and dropout in Chicago.* ***The Quarterly Journal of Economics***, v. 132, n. 1, p. 1-54, 2017.

LANDENBERGER, Nana A.; LIPSEY, Mark W. *The positive effects of cognitive-behavioral programs for offenders: a meta-analysis of factors associated with effective treatment.* ***Journal of Experimental Criminology***, v. 1, n. 4, p. 451-476, 2005.

KELLING, George L.; PATE, Tony; DIECKMAN, Duane; BROWN, Charles E. ***The Kansas City Preventive Patrol Experiment****: a summary report*. Washington, DC: Police Foundation, 1974.

KOPITTKE, Alberto L. W.; RAMOS, Marília Patta. O que funciona e o que não funciona para reduzir homicídios no Brasil: uma revisão sistemática. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 55, n. 2, p. 414-437, 2021. DOI: 10.1590/0034-761220190168.

KOPITTKE, Alberto L. W. **Manual de Segurança Pública Baseada em Evidências**: o que funciona e o que não funciona na prevenção da violência. Passo Fundo: EAB Editora (Selo Conhecer), 2023.

KOPITTKE, Alberto; ROLIM, Marcos; RIBAS, Bernardo Everling; MAGNUS, Thiago Medeiros. **Relatório de sistematização policiamento baseado em evidências**: polícia que funciona. O que a ciência já descobriu sobre os programas policiais no Brasil e como usar esse conhecimento para reduzir a violência. Passo Fundo: Conhecer, 2026. DOI: 10.61085/9786584710115.

KRUG, Etienne G. *et al.* (ed.). ***World report on violence and health.*** Genebra: Organização Mundial da Saúde, 2002.

OLDS, David *et al.* ***Long-term effects of nurse home visitation on children's criminal and antisocial behavior****: 15-year follow-up of a randomized controlled trial.* JAMA, v. 280, n. 14, p. 1238-1244, 1998.

PETROSINO, Anthony *et al. "Scared Straight" and other juvenile awareness programs for preventing juvenile delinquency: a systematic review.* ***Campbell Systematic Reviews,*** v. 9, n. 1, 2013.

SACKETT, David L. *et al. Evidence based medicine: what it is and what it isn't.* ***BMJ***, v. 312, n. 7023, p. 71-72, 1996.
SANCHEZ, Zila M. *et al. Effectiveness of a school-based substance use prevention program taught by police officers in Brazil: two cluster randomized controlled trials of the* ***PROERD. International Journal of Drug Policy***, 2021. PMID: 34481111.

SHERMAN, Lawrence W.; BERK, Richard A. *The specific deterrent effects of arrest for domestic assault.* ***American Sociological Review***, v. 49, n. 2, p. 261-272, 1984.

SHERMAN, Lawrence W. *et al.* ***Preventing crime:*** *what works, what doesn't, what's promising. Report to the United States Congress. Washington, DC: National Institute of Justice*, 1997.

SHERMAN, Lawrence W. ***Evidence-based policing.*** *Ideas in American Policing.* Washington, DC: Police Foundation, 1998.

URIBE, Andres; LESSING, Benjamin; SCHOUELA, Noah; STECHER, Elayne. *Criminal governance in Latin America: prevalence and correlates.* ***Perspectives on Politics,*** 2025. DOI: 10.1017/S1537592725101849. Dados do Latinobarómetro 2020.



GOVERNANÇA DA SEGURANÇA PÚBLICA NO BRASIL ENTRE DESAFIOS E EVIDÊNCIAS: O PAPEL DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO NO CONTROLE EXTERNO NO SETOR

Dennis Pacheco[1]

RESUMO

O artigo examina a governança da segurança pública brasileira a partir da hipótese de uma continuidade autoritária não rompida pela transição democrática. Mobilizando as noções de imagens de controle e de matriz de dominação, discute como estereótipos incorporados à prática policial, o tirocínio e a fundada suspeita, organizam a seletividade da abordagem e do uso da força, com efeitos raciais mensuráveis na letalidade policial. Em seguida, sustenta que a produção de dados é alicerce da transformação social e que os avanços recentes na qualidade da informação do setor tornaram visível a ausência de vontade política de enfrentar os problemas que os dados revelam. O caso do Programa Olho Vivo, em São Paulo, é analisado como demonstração do impacto das câmeras corporais, redução de 60% na letalidade policial entre 2020 e 2022, e, sobretudo, do custo de sua descontinuidade, com aumento de 153% entre 2023 e 2024, após mudanças de

1 Mestre em Ciências Humanas e Sociais pela Universidade Federal do ABC; cientista de dados no Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia Violência, Poder e Segurança Pública (INViPS); pesquisador no Centro de Pesquisa Aplicada em Direito e Justiça Racial da Fundação Getúlio Vargas (FGV – Direito) de São Paulo, e membro do Grupo de Pesquisas em Segurança, Violência e Justiça (SEVIJU – UFABC).

gestão, protocolos e agenda política. O texto conclui indicando três frentes de contribuição do Tribunal de Contas da União: auditorias operacionais voltadas à focalização e ao desempenho, o Índice de Governança e Gestão (iESGO) como instrumento de mensuração e difusão de boas práticas, e acórdãos normativos e estruturantes capazes de induzir reformas de governança no setor.

Palavras-chave: Governança da segurança pública; Produção de dados e evidências; letalidade policial; descontinuidade de políticas públicas; Tribunal de Contas da União.

1 CORPOS SUSPRETOS: CONTINUIDADE AUTORITÁRIA E IMAGENS DE CONTROLE

A transição democrática brasileira não foi capaz de produzir uma ruptura completa com as práticas autoritárias e violentas do regime ditatorial, sendo o setor da Segurança Pública o principal mantenedor deste legado de continuidade autoritária. O autoritarismo segue socialmente implantado, mantendo vivas as raízes da segregação e das desigualdades sociais, justamente pela manutenção de sua naturalização (Pinheiro, 1991).

A tratativa deste tema demanda franqueza: estamos falando de classismo, racismo, machismo, misoginia, LGBTfobia, capacitismo e xenofobia. Diferentes sistemas de opressão se entrecruzam na estruturação de hierarquias de poder, que sustentam um modelo específico de sociedade brasileira sustentada pelo enquadramento[2] (Butler, 2016) de sujeitos conforme seu pertencimento a determinados lugares sociais nos quais devem ser mantidos, configurando uma matriz de dominação. A prática da segmentação social funciona conforme uma lógica bastante simples: há grupos dotados de direitos, a serem protegidos; e grupos destituídos de direitos, a serem monitorados, controlados e eliminados (Pacheco, 2024). Imagens de controle (Collins, 2000), isto é, estereótipos exaustivamente reproduzidos que se apresentam como naturais, normais e inevitáveis, moldam o imaginário social justificando a subordinação, a injustiça e a violência contra grupos marginalizados, bem como a impunidade daqueles que as perpetram (Pinheiro, 1991).

É neste contexto que está inserido o setor de segurança pública, muito emblematicamente marcado por imagens de controle, a exemplo das noções de tirocínio policial e fundada suspeita. O tirocínio seria a capacidade de suspeitar da atitude de um indivíduo a partir de características físicas, estéticas, imagéticas, como trejeitos, vestimentas e comportamento, tanto motivando quanto modulando a abordagem policial e o uso da força (Oliveira, 2008; Schlittler, 2016; Sinhoretto *et al.*, 2014). O que o tirocínio descreve como técnica e experiência é, na verdade, discricionaridade e discriminação de tipos sociais alvos da suspeição, fazendo com que nestes casos, todo o processo de incriminação seja feito de trás pra frente, de modo que os "corpos suspretos", alvo da suspeição, sejam tor-

2 A semelhança com a figura do "enquadro policial" não é mera coincidência.

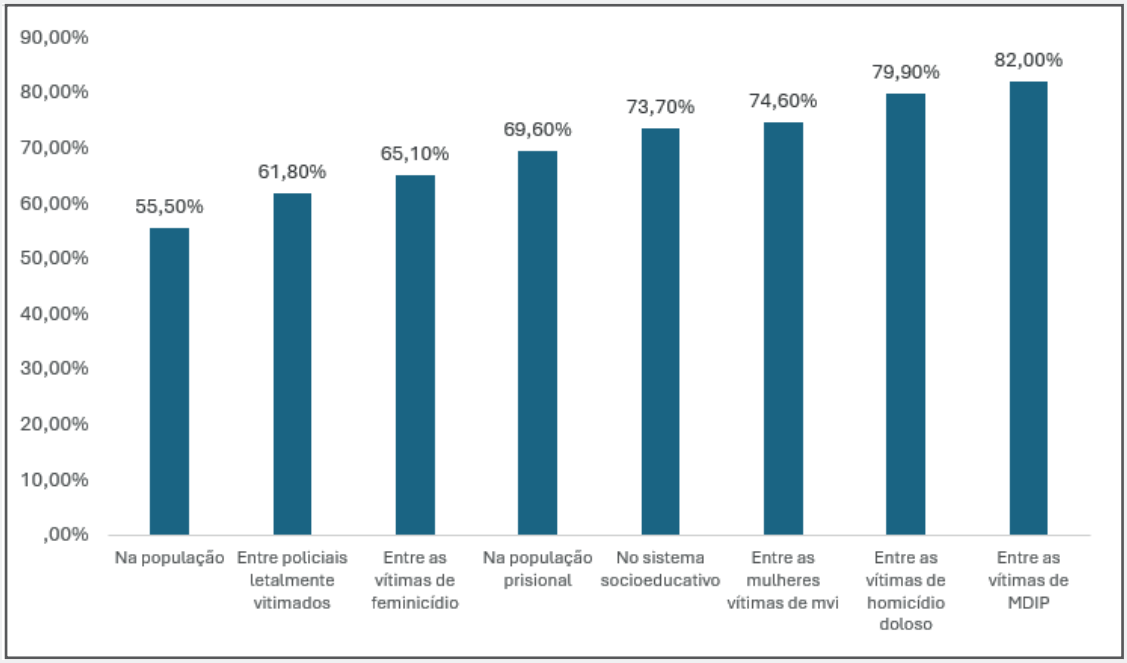
nados incircunscritos por direitos civis mais fundamentais, à vida, à integridade física e à não-discriminação (Belur, 2010; Caldeira, 2000; Feltran, 2007).

2 A PRODUÇÃO DE DADOS COMO ALICERCE DA TRANSFORMAÇÃO SOCIAL

É verdade que para alguns leitores, a inferência "corpos suspretos" pode soar apressada, como um salto conclusivo desprovido de fundamentação, contudo, ela tem sido substanciada ao longo de décadas de produção científica baseada em evidências qualitativa e quantitativa.

Os dados estatísticos indicam, sem sombra de dúvidas, que a raça é o principal fator vulnerabilizante à violência letal no Brasil. Conforme dados apresentados pelo 20º Anuário Brasileiro de Segurança Pública, negros são desproporcionalmente afetados em quase todas as categorias criminais. Sendo 55,5 % da população, em 2025, os negros foram 80% das vítimas de homicídio doloso, 82% das vítimas de mortes decorrentes de intervenções policiais[3] (mdip), 62% dos policiais vitimados por mortes violentas letais intencionais. Constituem 70% da população privada de liberdade e 73% da população no sistema socioeducativo. Dentre as vítimas de feminicídio, 65% foram negras, nas demais mortes violentas intencionais (mvi), foram 74%. (FBSP, 2026).

Gráfico 1 – Prevalência Percentual de negros na população x entre a clientela da segurança pública



Fonte: Elaboração própria com base no 20º Anuário Brasileiro de Segurança Pública (FBSP, 2026).

3 A taxa de mortes decorrentes de intervenções policiais (mdip) de negros foi 3,5 vezes superior à de brancos em 2025.

O pernicioso miasma formado pelas imagens de controle pode ser desmistificado e desfeito pela disseminação de informação baseada em evidências e estatísticas qualificadas inseridas no debate público. Ao contrário do que intui o discurso tradicional de promoção de políticas universalistas no Brasil, a estruturação de nossa sociedade sobre hierarquias de valor impostas pela matriz de dominação, que nos constitui, dota as vulnerabilidades sociais de multidimensionalidade (Scalon, 2011), havendo, frequentemente, diversos vetores de opressão coincidindo sobre os indivíduos e grupos sociais, de modo que aqueles situados na intersecção de múltiplas identidades sociais vulneráveis estejam também sujeitados a múltiplas formas sobrepostas de violações (Crenshaw, 2017).

Revelada a desproporcionalidade da vulnerabilidade de grupos distintos a violências, injustiças e violações de direitos, evidencia-se a importância de combater desigualdades por meio da implementação de políticas públicas focalizadas sobre os grupos e territórios mais vulneráveis (Kerstenetzky, 2006). Sua implementação, contudo, demanda sistemas informacionais dotados de alta granularidade (especificidade e detalhamento), padronização e interoperabilidade (capacidade de trocar e relacionar dados com baixa fricção).

3 BAIXA INSTITUCIONALIZAÇÃO E O VÁCUO DE PERENIDADE DE POLÍTICAS DE SEGURANÇA

Diversas transformações sobre as gestões e os desenvolvimentos de sistemas informacionais, bem como as metodologias empregadas em sua operacionalização para a produção de dados estatísticos no setor da segurança pública levaram a aumentos da qualidade da informação no setor, expressos por estudos periódicos sobre qualidade da informação promovidos pelo Fórum Brasileiro de Segurança Pública (FBSP, 2024), destacando o papel fundamental da promoção da transparência ativa e institucionalização de gestões baseadas e orientadas à produção e disseminação de evidências. Esses avanços escancaram também uma dimensão do problema da continuidade autoritária que a opacidade ofuscava parcialmente, sob negações plausíveis: a ausência de vontade política de encampar, verdadeiramente, agendas de transformações à altura dos problemas profundos revelados pelos dados agora disponíveis. Um breve caso concreto de política de segurança cuja condução ilustra perfeitamente o impacto, tanto da adoção quanto do abandono de políticas focalizadas, encampadas por vontade política, é o do Programa Olho Vivo em São Paulo.

Nascido do impacto político que reivindicações da sociedade civil tiveram após o Massacre de Paraisópolis, em que a ação de dispersão de um baile funk resultou, por uso excessivo da força, na morte de nove adolescentes, o Programa Olho Vivo, que incorporou câmeras corporais às fardas de policiais em São Paulo, constituiu uma ruptura na

postura política da gestão do ex-Governador João Dória, mas também na historicidade do uso da força letal pelas polícias no Brasil, bem como no imaginário político coletivo, que passou a comportar a possibilidade até então inédita, de controle externo das polícias (Lima *et al.*, 2022).

O Programa revela com contundência, duas verdades perspectivas distintas. Por uma via, revela o quanto vontade política produz impacto positivo quando direcionada contundentemente: entre 2020 e 2022, o Olho Vivo contribuiu para reduções de 60% na letalidade policial do estado (chegando à redução de 80% da letalidade policial sobre adolescentes em 2022), que era proporcionalmente um dos mais violentos do país (FBSP, 2025). Na sequência, a mudança de gestão traz novas agendas políticas que resultam em implosão dos sustentáculos administrativos[4], políticos[5] e tecnológicos[6] que potencializavam a ação das câmeras, elevando, entre 2023 e 2024, as mortes ao patamar em que estavam em 2020, antes da implantação do Programa. A redução de 60% no biênio 2020-2022 é substituída por um aumento de 153% no biênio 2023-2024 (FBSP, 2025).

A descontinuidade de políticas públicas constitui um problema bastante persistente do setor de segurança pública, muito marcado por políticas de governo (imediatistas, focadas em ações ostensivas de apelo eleitoral, descontínuas, fragmentadas e fragilizantes da governança porque são solapadas por mudanças de gestão), em detrimento de políticas de Estado (estrutural e estrategicamente planejada, sustentada a longo prazo, independentemente da situação de governo, federativamente coordenada, com obrigação legal contínua e orientada à prevenção da violência sob a perspectiva da segurança pública como direito fundamental)[7].

4 O CAMINHO PARA CONTRIBUIÇÕES DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

Atuando na mensuração de desempenho de gestões governamentais por meio da realização de auditorias operacionais, que permitem a avaliação de critérios de elegibilidade e cobertura, bem como sua aplicação, o TCU contribui para a qualificação do debate e o aprofundamento das práticas de focalização de políticas públicas, subsidiando também mecanismos de responsabilização por desempenho, potencial intensificado pela entrecruzamento de grandes volumes de dados, cujo acesso vem sendo ampliado por meio

4 Esvaziamento de dispositivos administrativos importantes como os Conselhos de disciplina, autos de prisão em flagrante delito militar, processos administrativos disciplinares e inquéritos policiais militares.
5 Mudança do discurso e da agenda política do governador, do perfil do secretário de segurança pública e do perfil do comandante-geral.
6 Mudança nos protocolos de ativação e gravação das câmeras corporais.
7 Para uma contextualização maior, consultar texto de Luis Flavio Sapori, disponível em: https://fontesegura.forumseguranca.org.br/vinte-anos-de-politica-de-prevencao-social-a-criminalidade/.

da promoção de acordos de compartilhamentos de bases de dados realizados pelo órgão (TCU, 2010).

Pelo desenvolvimento e publicização recorrente do Índice de Governança, Sustentabilidade e Gestão (iESGO), são mensuradas eficiência, maturidade e sustentabilidade da governança de organizações públicas, destacando e disseminando boas práticas, papel desempenhado também pelos referenciais técnicos publicados pelo Tribunal (TCU, 2024).

Finalmente, a emissão de acórdãos normativos e estruturantes, decisões de grande impacto orientadas à indução, por determinações ou recomendações, de reformas profundas sobre a estruturação, a governança e a operacionalização políticas e setores da administração pública como um todo (Sundfeld, 2017).

A produção estatística viabiliza os princípios sob os quais o Estado deve ser regido: previsibilidade, transparência e responsabilidade (*accountability*), legalidade, impessoalidade, probidade, eficiência e publicidade. Contudo, num campo altamente contaminado pelo apelo eleitoreiro e pela discricionariedade, o controle externo se faz absolutamente fundamental. Neste contexto, tendo por missão institucional o aprimoramento da Administração Pública em benefício da sociedade por meio do controle externo, o Tribunal de Contas da União (TCU), que atua estrategicamente no monitoramento e na avaliação de políticas públicas, a fim de garantir a observância do cumprimento das finalidades de tais políticas, tem papel fulcral para mudar o cenário desolador enfrentado pela segurança pública no país.

REFERÊNCIAS

BELUR, Jyoti. "*Why do police use deadly force?: Explaining Police enounters in Mumbai*". ***The British Journal of Criminology***, Vol. 50, No. 2 (MARCH 2010), p. 320-341, Oxford University Press, 2010.

BUTLER, Judith. **Quadros de guerra**: quando a vida é passível de luto? 2. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira. 2016.

CALDEIRA, Teresa Pires do Rio. ***Cidade d'e Muros***: Crime, Segregação e Cidadania em São Paulo. São Paulo: Editora 34/Edusp, 2000.

CRENSHAW, Kimberlé W. ***On Intersectionality***: *Essential Writings. Faculty Books*, 2017.

FELTRAN, Gabriel de Santis. **Trabalhadores e bandidos**: categorias de nomeação, significados políticos. Temáticas (UNICAMP), v. ano15, p. 11-50, 2007.

FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA (FBSP). **18º Anuário Brasileiro de Segurança Pública**. São Paulo: Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2024.

FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA (FBSP). **As câmeras corporais na Polícia Militar do Estado de São Paulo (2ª edição)**: mudanças na política e impacto nas mortes de adolescentes. São Paulo: Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2025.

FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA (FBSP). **20º Anuário Brasileiro de Segurança Pública**. São Paulo: Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2026.

COLLINS, Patricia *Hill. **Black Feminist Thought**: Knowledge, Consciousness, and the Politics of Empowerment. Routledge*, 2000.

KERSTENETZKY, C. L. Políticas Sociais: focalização ou universalização? **Revista de Economia Política**, v. 26, n. 4, p. 564-574, 2006.

LIMA, Renato Sérgio de; BUENO, Samira; SOBRAL, Isabela; PACHECO, Dennis. **Câmeras na farda reduzem a letalidade policial?**. GV-EXECUTIVO, [S. l.], v. 21, n. 2, 2022.

OLIVEIRA, Emmanuel Nunes de. **Letalidade da ação policial e teoria interacional**: análise integrada do sistema paulista de segurança pública. Tese (Doutorado em Ciência Política), Universidade de São Paulo, São Paulo, 2008.

PACHECO, Dennis. **Interstícios entre governo e crime na regulação das mortes violentas intencionais no município de São Paulo.** Dissertação (Mestrado em Ciências Humanas e Sociais), Universidade Federal do ABC, São Bernardo, 2024.

PINHEIRO, Paulo Sérgio. Autoritarismo e transição. **Revista USP**, São Paulo, Brasil, n. 9, p. 45–56, 1991. DOI: 10.11606/issn.2316-9036.v0i9p45-56.

SCALON, Celi. **Desigualdade, pobreza e políticas públicas**: notas para um debate. Revista Contemporânea, v. 1, n. 1, jan-jun, 2011.

SCHLITTLER, Maria Carolina. **Matar muito, prender mal**: a produção da desigualdade racial como efeito do policiamento ostensivo militarizado em SP. Tese (Doutorado em Sociologia), Universidade Federal de São Carlos, São Paulo, 2016.

SINHORETTO, Jacqueline; BATITUCCI, Eduardo; MOTA, Fábio Reis; SCHLITTLER, Maria Carolina; SILVESTRE, Giane; MORAIS, Danilo de Souza; SOUZA, Letícia Godinho de; SOUZA, Rosângela Rodrigues de; SILVA, Sabrina Souza da; OVALLE, Luiza Aragon; RAMOS, Paulo César; ALMEIDA, Fabrício Bonecini; MACIEL, Welliton. Caixeta. "A filtragem racial na seleção policial de suspeitos: segurança pública e relações raciais". In: Cristiane S. L. Lima; Gustavo C. Baptista; Isabel S. de Figueiredo. (Org.). **Segurança pública e direitos humanos**: temas transversais. Brasília: Ministério da Justiça, v. 5, p. 121-160, 2014.

SUNDFELD, Carlos Ari; CÂMARA, Jacintho Arruda; MONTEIRO, Vera; ROSILHO, André. O valor das decisões do Tribunal de Contas da União sobre irregularidades em contratos. **Rev. direito GV**. vol. 13(3):866-890, 2017.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU). **Manual de auditoria operacional**. Brasília, DF: Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo, 2010.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU). **Relatório técnico do levantamento iESGo 2024**: Índice de Governança e Sustentabilidade. Brasília, DF: TCU. 2024.



INDICADORES PARA O MONITORAMENTO DO USO DA FORÇA LETAL POR AGENTES DO ESTADO

Ignacio Cano[1]

RESUMO

Esse texto apresenta uma proposta de indicadores para monitorar a força letal por parte de agentes do Estado, como uma alternativa para detectar possíveis padrões de abuso num contexto em que tanto o sistema de justiça criminal quanto os controles internos e externos das próprias instituições policiais têm se mostrado insuficientes para garantir que a letalidade policial responda aos parâmetros legais nacional e internacionais. Esses indicadores podem ser usados também para acompanhar se metas de redução da letalidade estão sendo cumpridas.

Palavras-chave: letalidade policial; uso da força; indicadores; monitoramento; controle externo.

1 O USO DA FORÇA PELOS AGENTES DO ESTADO

De acordo com a doutrina weberiana, o Estado é uma estrutura caracterizada, entre outras coisas, por possuir o monopólio da violência legítima. Os indivíduos que o

1 Doutor em Sociologia pela Universidad Complutense de Madrid, com pós-doutorados nas universidades de Michigan, do Arizona e de Lancaster. Professor titular de Sociologia no Instituto de Ciências Sociais da Universidade do Estado do Rio de Janeiro e coordenador do Laboratório de Análise da Violência (LAV/UERJ). Pesquisa violência, direitos humanos e políticas de segurança na América Latina, com trabalhos de referência sobre letalidade policial.

integram renunciariam ao uso da violência para dirimir seus conflitos e entregariam esse poder, em exclusividade, ao Estado. Os conflitos seriam, então, decididos em última instância pelo Poder Judiciário e suas decisões seriam aplicadas, inclusive com o uso da força, quando a persuasão e a legitimidade legal-racional do próprio Estado não forem suficientes para convencer aqueles que resistem.

Assim, o Estado moderno deve possuir território, população, soberania, um Exército para a defesa contra a ameaça externa e uma polícia para prover segurança para os cidadãos, sem a qual os outros direitos não podem ser exercidos, e para manter a ordem. É justamente a polícia que encarna o monopólio da violência legítima. Trata-se, portanto, de um poder extraordinário que, em um Estado de Direito, deve estar submetido a uma normativa estrita e a diversos controles que evitem um uso abusivo. Os erros ou abusos cometidos por servidores sempre geram efeitos negativos para a população, mas um abuso da força por parte dos policiais, especialmente da força letal, pode provocar consequências trágicas, potencialmente piores do que os males que se pretendia evitar. A força letal é aquela que pode provocar a morte com uma probabilidade relativamente elevada. Já os meios menos letais ou de menor potencial ofensivo são aqueles que, quando usados adequadamente, apresentam uma probabilidade muito baixa de provocar a morte do opositor.

De acordo com a normativa internacional, refletida basicamente no Código de Conduta para Agentes da Lei e nos Princípios Básicos sobre o Uso da Força e Armas de Fogo por Agentes da Lei, ambos proclamados no âmbito das Nações Unidas, a força letal só pode ser usada em casos excepcionais e apenas para proteger o próprio Agente da Lei ou terceiras pessoas contra ameaças iminentes de morte ou grave ferimento. Isso significa que a força letal não pode ser usada apenas para proteger a propriedade, por exemplo.

Os princípios relativos ao uso da força que costumam ser incluídos nas normativas internacionais e nacionais são os seguintes:

a) **legalidade**, que exige que a força seja usada apenas para atingir objetivos legais;

b) **necessidade,** ou seja, que inexistam meios alternativos e menos violentos para atingir os mesmos fins;

c) **proporcionalidade**, que significa que a força usada pelos agentes do Estado não pode exceder significativamente a usada pelos opositores. Adicionalmente, alguns autores e a jurisprudência de alguns órgãos de controle (Heyns, 2014) interpretam este princípio também no sentido de que é preciso avaliar os benefícios do uso da força versus o dano que ela pode causar, isto é, em função do propósito do Agente;

d) **não discriminação**, que implica que a força não pode ser usada de forma mais intensa ou frequente contra alguns grupos do que contra outros, supondo que todos se encontrem na mesma situação. Nesse sentido, por exemplo, há estudos que mostram que a probabilidade de sobreviver a um confronto armado com as polícias do Rio de Janeiro é maior se o opositor é branco do que se ele for negro (Cano, 2010);

e) **precaução**, que impõe ao Estado o dever de planejar as operações de aplicação da lei de maneira a minimizar o uso da força. Nos casos da Operação Castelinho em São Paulo em 2002 e na Operação Contenção em outubro de 2025 no Rio de Janeiro, as evidências apontam que as operações foram planejadas para maximizar, ao invés de minimizar, o número de mortes; e

f) **responsabilização**, que exige que o Estado investigue devidamente os casos de uso da força com resultado de ferimentos ou mortes e informe os familiares das vítimas sobre o resultado dessas investigações.

Na Portaria Interministerial nº 4.226, de 31 de dezembro de 2010, que estabeleceu diretrizes para o uso da força pelos agentes de segurança pública no Brasil, os princípios enumerados são os seguintes: legalidade, necessidade, proporcionalidade, moderação e conveniência. Posteriormente, o Decreto nº 12.341, de 23 de dezembro de 2024, que pretende disciplinar o uso da força e dos instrumentos de menor potencial ofensivo pelos profissionais de segurança pública, inclui os seguintes princípios: legalidade; precaução; necessidade; proporcionalidade; razoabilidade; responsabilização; e não discriminação.

Todos esses princípios apontam para um mais geral: a minimização do uso da força, especialmente a letal, para situações em que ela seja imprescindível para proteger vidas.

No entanto, não é isso o que se observa em muitos países latino-americanos, incluindo o Brasil, onde as forças de segurança vitimam anualmente milhares de pessoas e onde as denúncias de abusos e execuções sumárias cometidas por Agentes da Lei não são infrequentes. No Brasil, dados coletados pelo Fórum Brasileiro de Segurança Pública revelam que no ano de 2025 as polícias brasileiras mataram 6.602 pessoas. Em estados como Amapá e Bahia, a taxa de pessoas mortas pela polícia foi de mais de 10 mortes para cada 100.000 habitantes, superior à taxa global de homicídios em muitos países do mundo.

2 O CONTROLE DO USO DA FORÇA PELOS AGENTES DO ESTADO

As polícias possuem mecanismos de controle interno especializado, as corregedorias e órgãos de controle externo. Constitucionalmente, a atribuição de controle externo da atividade policial corresponde ao Ministério Público. Além disso, instituições, como as Ouvidorias de Polícia, foram criadas com a expressa missão de aprimorar esse controle.

Apesar da existência de todos esses órgãos, a realidade é que é muito difícil que um policial seja condenado por abuso da força ou, mais ainda, por uma execução sumária. As causas são diversas. Em primeiro lugar, é difícil obter evidências e testemunhos sobre casos de letalidade policial, razão pela qual predomina a versão dos policiais, que às vezes é a única no inquérito. No Rio de Janeiro, o Tribunal de Justiça emitiu a Súmula nº 70 que estabelece que o depoimento exclusivo de policiais pode embasar uma condenação criminal, ressaltando assim a sua preeminência. As testemunhas, sobretudo nas periferias, costumam ter medo de depor contra os policiais. Os registros dos incidentes são escassos ou inexistentes. A introdução das câmeras nos uniformes policiais mudou esse cenário em alguma medida, mas a sua implantação enfrenta diversos desafios e está longe de ser universal. Por outro lado, diversos operadores do sistema de justiça criminal apresentam uma atitude de leniência em relação à letalidade policial, desde que ela atinja suspeitos de cometerem crimes. De fato, o bordão "bandido bom é bandido morto" é apoiado por uma fração significativa da população (Lemgruber *et al.*, 2017).

Todo esse sistema de proteção vai por água abaixo quando a vítima fatal é uma pessoa escancaradamente inocente que não pode ser classificada como delinquente, uma criança ou uma senhora, por exemplo, ou quando existe um registro em vídeo da execução sumária.

Em suma, não é possível garantir no Brasil, nem em muitos outros países da região, que o sistema de justiça criminal separe com clareza os casos de uso legítimo e adequado da força letal daqueles em que a força foi utilizada de forma excessiva ou inadequada e ainda daqueles outros que constituem crimes dolosos contra a vida.

3 O USO DE INDICADORES PARA MONITORAR E AVALIAR O USO DA FORÇA LETAL

Quando o sistema de justiça, que deve investigar e julgar os casos um a um, é incapaz de oferecer um controle efetivo, uma opção é a utilização de indicadores para detectar padrões de uso excessivo e, portanto, ilegal.

Os indicadores sobre o abuso da força não podem, por si sós, determinar se o uso foi excessivo ou ilegal em episódios específicos. Para isso, seria necessário investigar e analisar as circunstâncias específicas de cada caso. Somente a justiça criminal pode estabelecer a legalidade de casos específicos, e isso não pode ser substituído por um sistema de indicadores. No entanto, os indicadores ajudam a determinar se, em um conjunto de casos ou para determinadas instituições, o uso da força letal segue um padrão abusivo. Como já foi mencionado, a necessidade e a relevância dos indicadores nessa área surgem precisamente em função das dúvidas sobre a capacidade do sistema de justiça criminal

em muitos países e dos mecanismos de supervisão interna e externa dentro das instituições de segurança pública para investigar adequadamente incidentes relacionados ao uso da força.

Assim, um grupo de pesquisadores universitários e membros de instituições da sociedade civil da América Latina se reuniu para propor, de acordo com os estudos existentes, indicadores para o monitoramento da força letal na região e no mundo (Cano *et al.*, 2025).

Os indicadores se dividiram em dois grupos: indicadores de incidência, que retratam a intensidade do fenômeno, e indicadores de abuso. Esses últimos são necessários porque uma incidência elevada de mortes por intervenção de agentes do Estado não implica necessariamente um uso abusivo, pois um cenário de muita violência e de alto risco para esses agentes poderia produzir esse mesmo resultado. Portanto, é preciso formular indicadores que detectem um padrão de uso abusivo e ilegal ao mesmo tempo que levem em consideração os níveis de violência em que esses agentes públicos operam.

Os **indicadores de incidência** (I) propostos são os seguintes:

• I-1: número absoluto de civis mortos por agentes de segurança pública em serviço por disparo intencional de arma de fogo;

• I-2: número de civis mortos por agentes de segurança pública em serviço por disparo intencional de arma de fogo, para cada 100.000 habitantes (taxa);

• I-3: número de civis mortos por agentes de segurança pública em serviço por disparo intencional de arma de fogo, para cada 1.000 agentes de segurança pública (taxa);

• I-4: número de civis mortos por agentes de segurança pública em serviço por disparo intencional de arma de fogo, para cada 1.000 pessoas detidas (taxa);

• I-5: número de civis mortos por agentes de segurança pública em serviço por disparo intencional de arma de fogo, para cada 1.000 armas apreendidas (taxa);

• I-6: número absoluto de agentes de segurança pública em serviço mortos por homicídio por disparo intencional de arma de fogo;

• I-7: número de agentes de segurança pública em serviço mortos por homicídio por disparo intencional de arma de fogo, para cada 1.000 agentes de segurança pública (taxa).

Dessa forma, o indicador I-1 é o número absoluto de mortes provocadas pelos agentes da lei, enquanto I-2 e o I-3 são taxas dessa mesma incidência de acordo com a população e o contingente policial, respectivamente. Esses dois últimos indicadores permitem comparar a incidência entre lugares e momentos diversos. Por sua vez, os indicadores I-4 e I-5 são ponderações da incidência em função da frequência de eventos em que há uma

maior probabilidade de uso da força: detenções e apreensões de armas. Os indicadores I-6 e I-7 mensuram a incidência da morte de agentes da lei, por ser um evento da máxima gravidade e pelo seu impacto na própria letalidade policial. Trata-se também de uma primeira aproximação ao princípio de proporcionalidade. Policiais que morrem muito tenderão a matar mais também, em legítima defesa.

Dentre os princípios internacionais que devem reger o uso da força por Agentes do Estado, a legalidade e a necessidade são muito difíceis de avaliar por meio de indicadores, porque exigiriam a análise das circunstâncias específicas de cada caso. Portanto, os indicadores propostos para detectar abusos focam nos princípios da moderação e, sobretudo, da proporcionalidade. A proporcionalidade é entendida aqui de diversas maneiras, como:

• Proporcionalidade em relação à violência prevalecente no contexto em que os agentes de segurança atuam, que pode ser mensurada pela taxa de homicídios (indicador A-1).

• Proporcionalidade em relação à ameaça que os agentes públicos enfrentam em incidentes entre estes e suspeitos, que pode ser mensurada pelo número de vítimas em ambos os lados (indicadores A-2 e A-4).

Especificamente, os **indicadores de abuso** (A) de força letal propostos são os seguintes:

• A-1: proporção do total de homicídios dolosos no país ou estado que correspondem a homicídios por arma de fogo cometidos por agentes de segurança pública em serviço. Esse indicador compara a letalidade causada por agentes públicos com os níveis imperantes de violência letal e representa uma operacionalização possível do princípio da proporcionalidade. Geralmente é expresso como uma porcentagem de homicídios decorrentes da intervenção da polícia, embora tecnicamente seja uma razão, já que em alguns países as pessoas vitimadas por homicídio por agentes de segurança pública não são necessariamente classificadas como homicídios e, portanto, podem não ser incluídas no denominador. Estudos comparativos realizados (Cano, 1997) chegaram à conclusão de que quando esse percentual ultrapassa 10%, isso constitui uma clara indicação do uso abusivo da força letal.

• A-2: razão entre civis mortos por agentes de segurança pública em serviço por disparo intencional de arma de fogo e agentes de segurança pública mortos em serviço por homicídio, por disparo intencional de arma de fogo. É equivalente à razão entre os indicadores de incidência I-1 e I-6. Trata-se de um indicador mais direto do princípio da proporcionalidade em relação à ameaça enfrentada pelos agentes públicos. Se os agentes de segurança pública raramente são vitimados, mas causam um alto número

de vítimas fatais entre a população civil, é difícil argumentar que essas mortes ocorrem exclusivamente para proteger a vida. Em geral, morrem mais suspeitos do que policiais, por diversos motivos (os policiais agem em geral em grupo, estão treinados, costumam usar colete de proteção etc.). Entretanto, de acordo com estudos (Chevigny, 1991), quando a desproporção entre o número de mortes excede uma proporção de 10 para 1, isso constitui uma indicação de uso excessivo da força. No Brasil nos anos de 2021 e 2022, registraram-se mais de 200 civis mortos por arma de fogo por policiais em serviço para cada policial morto por arma de fogo em serviço, o que revela um claro padrão de abuso da força letal (Cano *et al.*, 2025).

• A-3: índice de letalidade - razão entre o número de civis mortos por agentes de segurança pública em serviço por disparo intencional de arma de fogo e o número de civis feridos por agentes de segurança pública em serviço por disparo intencional de arma de fogo. O numerador é igual ao indicador de incidência I-1. Esse é talvez o indicador mais claro de abuso, na medida em que testa diretamente os princípios da moderação e, em menor grau, da proporcionalidade. A literatura médica sobre conflitos bélicos aponta sistematicamente para um número maior de feridos do que de mortos (Giannou & Baldan, 2010). No campo da segurança pública, onde os agentes devem tentar preservar a vida das pessoas, inclusive dos suspeitos, esse índice deve ser sempre inferior a um. Se ultrapassar esse limite - o que significa que são registradas mais mortes do que feridos -, isso revela um uso excessivo da força e, provavelmente, a ocorrência de execuções sumárias.

• A-4: razão entre o índice de letalidade de civis (civis mortos divididos por civis feridos) e o índice de letalidade de agentes de segurança pública (agentes mortos divididos por agentes feridos). O numerador corresponde ao índice de abuso A-3. O denominador é calculado usando o índice I-6. Este indicador é chamado de razão de letalidades, dado que contrasta os dois índices de letalidade. Ele avalia os princípios da proporcionalidade e, em menor grau, da moderação. Embora não haja um limite específico de aceitabilidade nesse caso, dada a falta de estudos, se a letalidade contra civis é muito maior do que contra agentes públicos - isto é, se o valor do indicador é muito maior que um -, isso é indicativo de um padrão de uso excessivo da força por agentes do Estado. É comum as autoridades explicarem os altos níveis de letalidade causados pela polícia em termos do risco que os agentes enfrentam ao confrontar criminosos fortemente armados e altamente perigosos. Na medida em que esse cenário de risco seja real, ele deveria empurrar o valor do indicador A-4 para níveis iguais ou inferiores a 1.

• A-5: número médio de civis mortos por disparos intencionais de arma de fogo por agentes de segurança pública em serviço por incidente, considerando todos os incidentes que causaram mortes ou ferimentos por disparos intencionais de arma de fogo. Esse

indicador é uma forma indireta de detectar a presença de massacres — episódios de múltiplas execuções. Quando isso acontece, o indicador sobe significativamente acima de um. Em circunstâncias normais, espera-se um valor próximo de um (acima ou abaixo).

Em suma, o conjunto de indicadores pode ser utilizado para identificar se o uso da força letal por parte de um estado ou por parte de uma instituição policial, durante um certo período, acontece de forma adequada ou, pelo contrário, é abusivo e, portanto, ilegal.

Adicionalmente, esses indicadores podem ser usados ao longo do tempo para determinar, por exemplo, se a letalidade policial está diminuindo ou não numa determinada circunscrição.

Nesse sentido, é importante lembrar que o Brasil foi condenado pela Corte Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) em 2017 pelo caso Nova Brasília, um conjunto de duas chacinas policiais cometidas pela Polícia Civil do Rio de Janeiro nos anos 1994 e 1995. Trata-se de uma sentença de cumprimento obrigatório para o país, que reconhece a jurisdição da CIDH desde 1998. Essa sentença determina, entre outros pontos resolutivos, a obrigatoriedade para o Brasil de publicar um relatório anual sobre letalidade policial, obrigação que permanece descumprida, e a obrigatoriedade de que o Estado do Rio de Janeiro estabeleça metas e políticas de redução da letalidade policial. Essa necessidade de formular metas de redução da letalidade policial no Rio de Janeiro foi posteriormente retomada pelo Supremo Tribunal Federal, em razão da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº 635.

A Nota Técnica elaborada pelo Instituto de Segurança Pública do Estado do Rio de Janeiro, em agosto de 2026, para propor metas de redução da letalidade policial[2] para os anos 2026 a 2028 recolhe dois elementos: a) uma redução anual de 20% no número de pessoas mortas em decorrência de intervenção policial no Estado; b) uma proporção decrescente das mortes por intervenção policial sobre o total de mortes violentas no Estado (15% em 2026; 12% em 2027) até atingir um máximo de 10% em 2028, em consonância com o indicador A-1 anteriormente descrito.

2 Disponível em: https://www.rj.gov.br/isp/sites/default/files/2026-08/%231%20Nota%20T%C3%A9cnica.pdf. Acesso em: 10 nov. 2026.

REFERÊNCIAS

CANO, Ignacio. **Letalidade da ação policial no Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: ISER, 1997.

CANO, Ignacio. *Racial bias in police use of lethal force in Brazil.* ***Police Practice and Research****: An International Journal*, [S. l.], v. 11, n. 1, p. 31-43, 2010. DOI: 10.1080/15614260802586350.

CANO, Ignacio; PERÉZ-CORREA, Catalina; SILVA, Carlos (ed.). ***Monitor of Lethal Force in Latin America and the Caribbean****: An Analysis of Killings by Police and Army Officers. Cham: Springer Nature*, 2025. DOI: 10.1007/978-3-031-99117-2.

CHEVIGNY, Paul. ***Police deadly force as social control***: Jamaica, Brazil and Argentina. São Paulo: Núcleo de Estudos da Violência da Universidade de São Paulo (NEV-USP), 1991. (Série Dossiê NEV, n. 2).

GIANNOU, Christos, and BALDAN Marco. *"War surgery, vol 1." Annals of the Royal College of Surgeons of England* 92.2 (2010): 179.

HEYNS, Christof. ***Report of the Special Rapporteur on extrajudicial, summary or arbitrary executions***. [S. l.]: UN Human Rights Council, 2014. (No. A/HRC/26/36).

LEMGRUBER, J.; CANO, I.; MUSUMECI, L. **Olho por olho?** O que pensam os cariocas sobre "bandido bom é bandido morto". Rio de Janeiro: Centro de Estudos de Segurança e Cidadania, 2017.



SOCIEDADE CIVIL E TRIBUNAIS DE CONTAS: ALIANÇA PARA FORTALECER O CONTROLE EXTERNO SOBRE AS POLÍTICAS DE SEGURANÇA PÚBLICA

Carolina Ricardo[1]

RESUMO

Redigido a partir da experiência do Instituto Sou da Paz, organização que atua há mais de 25 anos por uma segurança pública democrática e eficiente, o artigo discute como organizações da sociedade civil e Tribunais de Contas podem, em conjunto, aprimorar as políticas de segurança pública. A primeira parte apresenta as frentes de atuação do Instituto, com ênfase na análise de dados e na criação de métricas capazes de monitorar e induzir políticas públicas. A segunda examina auditorias já realizadas que produziram efeitos concretos - as auditorias do TCU sobre controle e rastreabilidade de armas de fogo e sobre o controle de armas e munições a cargo do Exército, a auditoria do TCE-PB sobre a Polícia Civil da Paraíba, as fiscalizações sobre o Sinesp e a qualidade dos dados de segurança pública no TCU e no TCE-GO e a auditoria sobre resolução de crimes violentos letais intencionais. A terceira parte propõe caminhos para futuras auditorias orientadas a resultados e evidências, nos quais a sociedade civil contribui com repertório

1 Advogada e socióloga. Mestre em Filosofia do Direito pela Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. Atua há mais de duas décadas em prevenção da violência e segurança pública, tendo sido consultora do Banco Mundial, do Banco Interamericano de Desenvolvimento e do Ministério da Justiça. Atualmente é Conselheira do Conselho para Assuntos de Desarmamento da ONU e do Conselho Nacional de Segurança Pública do Ministério da Justiça e Diretora Executiva do Instituto Sou da Paz.

metodológico, indicadores, avaliações de impacto e sugestões de pautas ainda fora do radar dos Tribunais.

Palavras-chave: sociedade civil; tribunais de contas; auditoria operacional; políticas de segurança pública baseadas em evidências; controle de armas de fogo.

1 INTRODUÇÃO

O presente artigo tem o objetivo de discutir como organizações da sociedade civil e os tribunais de contas podem contribuir para aprimorar as políticas de segurança pública a partir do seu papel no controle externo.

A possibilidade de intercâmbio de expertise e informação entre sociedade civil e Tribunais de Contas é algo recente e ainda pouco explorado. A partir da experiência de atuação do Instituto Sou da Paz, organização da sociedade civil que atua há mais de 25 anos em prol de uma segurança pública democrática e eficiente, é possível desenvolver o argumento e apresentar caminhos concretos para reforçar essa atuação conjunta e, assim, contribuir para o aprimoramento das políticas de segurança pública no Brasil.

Para tanto, o artigo está organizado da seguinte forma. A parte inicial apresenta de forma objetiva diferentes atuações do Instituto Sou da Paz e como tem contribuído para o desenvolvimento e fortalecimento de políticas de segurança mais eficientes. Na segunda parte, será discutido o papel dos tribunais de contas no controle externo sobre as políticas de segurança pública com apresentação de alguns casos de auditorias externas realizadas que contribuíram para o aprimoramento das políticas. E, por fim, na terceira parte, serão apresentadas ideias iniciais para futuras auditorias, que podem, inclusive, valer-se de uma atuação conjunta com organizações da sociedade civil.

2 A ATUAÇÃO DO INSTITUTO SOU DA PAZ PELA SEGURANÇA PÚBLICA

A atuação do Instituto Sou da Paz no campo da segurança pública parte da compreensão de que a redução da violência exige mais do que ações repressivas. É necessário fortalecer políticas públicas baseadas em evidências, aprimorar a gestão dos recursos disponíveis e ampliar a capacidade do Estado de prevenir a violência e proteger a população.

Nesse contexto, o Instituto pode contribuir para aproximar sociedade civil, gestores públicos, órgãos de controle, pesquisadores e profissionais da segurança, produzindo conhecimento, acompanhando políticas públicas e estimulando o debate sobre a efetividade das ações governamentais. A perspectiva é deslocar o foco de respostas episódicas para uma abordagem orientada por resultados, prevenção e garantia de direitos.

Há duas formas de atuação do Instituto Sou da Paz que podem contribuir para fortalecer o controle externo sobre as políticas de segurança pública:

2.1 ANALISANDO DADOS E CRIANDO MÉTRICAS QUE PODEM MONITORAR E INDUZIR POLÍTICAS PÚBLICAS

Desde 2017, diante da lacuna de um indicador parametrizado que permitisse aferir o percentual de homicídios esclarecidos, o "Sou da Paz" mobilizou especialistas e organizações parceiras para desenvolver um indicador parametrizado, metodologicamente rigoroso, que tornasse possível aferir o índice de esclarecimento de homicídios nos diferentes estados brasileiros. O resultado desse esforço coletivo foi a elaboração do relatório "Onde Mora a Impunidade",[2] com o primeiro indicador nacional, cuja definição metodológica estabeleceu que um homicídio é considerado esclarecido quando o crime é denunciado pelo Ministério Público até 31 de dezembro do ano subsequente à sua ocorrência no país.

A partir desse parâmetro, o Instituto passou a solicitar anualmente informações aos Ministérios Públicos e aos Tribunais de Justiça, visando compor uma base de dados capaz de calcular, para cada unidade da federação e para o país como um todo, o índice de esclarecimento de homicídios. Esse ponto estabeleceu um debate nacional acerca das diferenças entre os estados: quais unidades federativas apresentavam maiores ou menores índices, e quais fatores estruturais, institucionais ou operacionais explicavam tais disparidades. O tema da investigação criminal e, em particular, o papel da polícia civil, ganhou centralidade no debate público, um avanço significativo na discussão sobre a eficiência da persecução penal no país.

2.2 DESENVOLVENDO METODOLOGIAS PARA APRIMORAR A SEGURANÇA PÚBLICA E PARCERIA COM ESTADOS BRASILEIROS

O Instituto Sou da Paz realiza parceria com diferentes estados brasileiros para implementar metodologias inovadoras no campo da segurança pública. Seguem duas experiências emblemáticas dessa forma de atuação: a parceria com os estados do Espírito Santo e da Paraíba, por meio da formalização de um acordo de cooperação técnica, sem repasse de recursos financeiros. Nesse modelo, o "Sou da Paz" constrói, em conjunto com o estado, o plano de trabalho e define as ações que sejam mais relevantes a partir das necessidades e dos desafios identificados pelo próprio estado.

2 O relatório mais recente "Onde Mora a Impunidade" está disponível no seguinte link: https://soudapaz.org/documentos/onde-mora-a-impunidade-8aedicao/.

No âmbito da parceria com o Espírito Santo, foi desenvolvida a metodologia do Modelo Integrado de Controle de Armas[3], composta por quatro eixos complementares. O primeiro foca no aprimoramento da produção e gestão da informação, com, por exemplo, melhorias no registro de armas apreendidas, elaboração de relatórios e no fornecimento de informações. O segundo eixo é justamente a melhoria da capacidade de inteligência operacional, que é produzida a partir das análises técnicas, contribuindo para melhorar a investigação e antecipar rotas de tráfico de armas. O terceiro eixo é a cooperação institucional, buscando fortalecer a articulação entre as diferentes instituições envolvidas no controle de armas, por exemplo entre as polícias estaduais, a Polícia Federal e o Exército. O quarto eixo é a melhoria na custódia das armas, com o aprimoramento de processos e procedimentos relacionados às armas custodiadas, tanto as armas apreendidas quanto as armas institucionais.

No âmbito da parceria com a Paraíba, foram desenvolvidas ações para fortalecer a investigação de homicídios. O trabalho teve início com um amplo diagnóstico quantitativo e qualitativo sobre os principais gargalos na investigação, seguido da definição de ações prioritárias em parceria com os responsáveis pela parceria no estado. Entre as ações desenvolvidas destacam-se a melhoria no sistema de registro e a elaboração de uma cartilha sobre o Indicador de Elucidação de Mortes Violentas Intencionais (MVI) da Polícia Civil da Paraíba, a elaboração de um relatório padronizado de local de MVI em formato eletrônico e a realização de três edições de um curso integrado de preservação de local de MVI, com participação da Polícia Militar, Polícia Civil, Bombeiro, Peritos e Serviço Médico de Urgência (SAMU)[4].

No âmbito da parceria com a Paraíba foi realizada, ainda, uma avaliação de impacto, que, entre outros achados, demonstrou que municípios mais próximos de Núcleos e Delegacias especializadas, que receberam ações de melhorias, apresentaram maiores aumentos nas taxas de elucidação e menores tempos médios de investigação, enquanto os mais distantes registraram ganhos mais modestos, além de ter demonstrado que o aumento das elucidações precede reduções nas taxas de homicídio, evidenciando que o fortalecimento da capacidade investigativa exerce efeito dissuasório e/ou de incapacitação sobre a dinâmica criminal[5].

---

3 A sistematização da metodologia pode ser encontrada no relatório disponível no seguinte link: https://soudapaz.org/documentos/sistematizacao-do-projeto-modelo-integrado-de-controle-de-armas-de-fogo/.
4 A sistematização da metodologia pode ser encontrada no relatório disponível no seguinte link: https://soudapaz.org/documentos/boas-praticas-na-melhoria-da-investigacao-de-homicidios-a-experiencia-da-paraiba/.
5 O relatório completo da avaliação está disponível no seguinte link: https://soudapaz.org/documentos/avaliacao-de-impacto-das-acoes-de-melhoria-da-investigacao-de-homicidios-na-paraiba/

3 COMO AUDITORIAS RELEVANTES DOS TRIBUNAIS DE CONTAS JÁ CONTRIBUÍRAM PARA MELHORAR A QUALIDADE DAS POLÍTICAS DE SEGURANÇA PÚBLICA

Os Tribunais de Contas podem exercer um papel estratégico na qualificação das políticas de segurança pública quando suas auditorias ultrapassam a simples verificação da regularidade formal das despesas e examinam a eficiência, a eficácia, a efetividade e a economicidade das políticas.

Auditorias operacionais, avaliações de programas e fiscalizações coordenadas podem revelar problemas de planejamento, ausência de indicadores, fragilidades na integração entre órgãos, deficiências na aplicação dos recursos e dificuldades para medir os resultados alcançados. Ao transformar essas constatações em recomendações e determinações acompanhadas ao longo do tempo, o controle externo pode induzir mudanças concretas na administração pública.

Na segurança pública, esse tipo de auditoria é especialmente importante porque os resultados raramente dependem de uma única instituição. Políticas de prevenção à violência, policiamento, investigação criminal, controle de armas, sistema prisional, atendimento às vítimas e prevenção da reincidência envolvem diferentes órgãos e níveis de governo. Uma auditoria bem estruturada pode, portanto, identificar gargalos sistêmicos e estimular maior coordenação entre políticas e instituições.

3.1 EXEMPLOS DE AUDITORIAS RELEVANTES JÁ REALIZADAS

A experiência acumulada pelo Tribunal de Contas da União e pelos Tribunais de Contas dos estados mostra que essa atuação pode incidir sobre diferentes dimensões da segurança pública. Abaixo apresentamos alguns exemplos dessas auditorias já realizadas.

Algumas delas contaram com a participação do Instituto Sou da Paz, de diferentes formas, mostrando como é possível a colaboração concreta da sociedade civil em diferentes auditorias

- **Auditoria sobre controle e rastreabilidade de armas de fogo - TCU** [6]

Em 2022, o TCU realizou auditoria integrada sobre a política e os sistemas de controle de armas de fogo, envolvendo o Ministério da Justiça e Segurança Pública, a Polícia Federal e o Exército. O trabalho examinou a política de controle de armas e a capacidade dos sistemas de informação utilizados pelo Estado para registrar, controlar e rastrear esses artefatos.

6 Disponível em: https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2022/09/permissao-para-transporte-de-armas-da-na-pratica-direito-a-porte-diz-auditoria-do-tcu.shtml. Acesso em: 10 nov. 2026.

Entre os problemas identificados estavam fragilidades na confiabilidade dos dados e na interoperabilidade dos sistemas, inclusive na articulação entre o Sistema Nacional de Armas (Sinarm), administrado pela Polícia Federal, e o Sistema de Gerenciamento Militar de Armas (Sigma), sob responsabilidade do Exército.

A auditoria demonstrou que o controle de armas não se resume à concessão ou fiscalização de registros. Para prevenir desvios e rastrear armas utilizadas em crimes, é necessário que informações sobre registro, propriedade, movimentação, venda e eventual apreensão possam ser integradas e utilizadas de maneira confiável pelos diferentes órgãos responsáveis pela segurança pública.

O Instituto Sou da Paz atuou como amicus curiae nessa auditoria, contribuindo com dados produzidos pelo Instituto e participando de reuniões e discussões técnicas com a equipe do TCU, que ajudaram a subsidiar a identificação dos riscos e fragilidades do sistema. O "Sou da Paz" apresentou formalmente dados para subsidiar a auditoria, inclusive com informações obtidas por meio da Lei de Acesso à Informação sobre armas apreendidas.

• **Auditoria integrada sobre controle de armas e munições a cargo do Exército - TCU**[7]

Em 2023-2024, o TCU realizou auditoria integrada sobre o sistema de controle de armas e munições a cargo do Exército Brasileiro, abrangendo o período de 2019 a 2022. A fiscalização foi realizada a partir de uma solicitação do Congresso Nacional e examinou a governança e a eficiência da política de controle e fiscalização de armas e munições, incluindo os sistemas informatizados utilizados pelo Exército e sua articulação com o Sinarm.

A auditoria identificou fragilidades na confiabilidade e na integração dos dados e oportunidades de melhoria na governança da política. Entre as medidas determinadas pelo Tribunal estiveram a apuração da existência de armas de fogo com registros ativos vinculados a pessoas falecidas e a ampliação do acesso da Polícia Federal aos sistemas utilizados para o controle de venda e estoque de munições, incluindo o Sicovem, o Sistema de Identificação Personalizada de Munições (SIP) e o Sistema de Rastreamento de Embalagem de Munição (Sirem).

A fiscalização também identificou indícios de possível desvio de finalidade em registros de caçadores, atiradores e colecionadores.

A auditoria contribuiu para evidenciar a importância do controle administrativo das armas que entram e permanecem em circulação legal. Também demonstrou como a

7 Disponível em: https://portal.tcu.gov.br/imprensa/noticias/controle-pelo-exercito-do-acesso-a-armas-de-fogo-tem-fragilidades. Acesso em: 10 nov. 2026.

fragmentação de bases de dados entre instituições — especialmente entre Exército e Polícia Federal — pode comprometer a capacidade do Estado de acompanhar a trajetória das armas e munições e identificar situações de irregularidade.

O Instituto Sou da Paz também foi admitido como amicus curiae nessa auditoria, quando passou a acompanhar o processo, oferecendo ao Tribunal informações, esclarecimentos e elementos técnicos sobre a importância da marcação e da rastreabilidade de armas e munições.

- **Auditoria sobre a Polícia Civil da Paraíba - TCE-PB[8]**

O Tribunal de Contas do Estado da Paraíba realizou auditoria operacional na Polícia Civil e na Secretaria de Defesa Social e Segurança Pública com o objetivo de avaliar os efeitos da Lei Estadual nº 11.471/2019 e o funcionamento efetivo das unidades operacionais e delegacias.

O trabalho buscou levantar indicadores capazes de permitir uma comparação da situação antes e depois da implementação da autonomia prevista pela legislação. O caso é interessante por colocar no centro da fiscalização a capacidade institucional da Polícia Civil e seus resultados, e não apenas a regularidade da execução orçamentária. Não há no relatório final, no entanto, recomendação e análise de impacto na atividade fim da polícia civil, como por exemplo, o aumento da resolução de crimes.

- Auditoria sobre o Sinesp e a qualidade dos dados de segurança pública - TCU

Em 2024–2026, o TCU também passou a examinar de forma mais específica o Sistema Nacional de Informações de Segurança Pública (Sinesp) e a qualidade dos dados utilizados pelo sistema nacional.

Entre os problemas identificados estão deficiências no fluxo de informações e situações em que estados não enviam integralmente os registros de ocorrência à base nacional.

O caso demonstra uma dimensão fundamental do controle externo: a qualidade das políticas públicas depende também da qualidade, da completude e da tempestividade dos dados que as subsidiam.

- **Auditoria sobre o Sinesp em Goiás - TCE-GO[9]**

Em 2025–2026, o TCE-GO realizou auditoria operacional para avaliar a eficiência, a efetividade e a governança dos processos de recepção, tratamento, integração e

8 O relatório completo da auditoria pode ser acessado no seguinte link: https://portal-antigo.tce.pb.gov.br/publicacoes/auditorias-operacionais/auditoria-operacional-na-policia-civil-do-estado. Acesso em: 10 nov. 2026.
9 Disponível em: https://portal.tce.go.gov.br/-/tce-go-conclui-auditoria-sobre-envio-de-dados-a-sistema-nacional-de-seguranca. Acesso em: 10 nov. 2026.

compartilhamento de dados do Sinesp no estado. O trabalho envolveu a Secretaria de Segurança Pública, a Polícia Civil, a Polícia Militar e o Corpo de Bombeiros.

O Tribunal identificou boas práticas de governança e qualidade das informações e, ao mesmo tempo, formulou recomendações para aprimorar a capacitação, controle de dados, rastreabilidade e mapeamento de fluxos, determinando a apresentação de um plano de ação.

- **Auditoria sobre resolução de Crimes Violentos Letais Intencionais - TCU**

Em 2024, o TCU avaliou o primeiro ciclo de implementação da Ação Estratégica 6 do Plano Nacional de Segurança Pública e Defesa Social 2021–2030, voltada à melhoria dos índices de resolução de Crimes Violentos Letais Intencionais.

A auditoria identificou problemas na definição de metas e indicadores e fragilidades na avaliação dos resultados da política.

O trabalho é particularmente relevante porque desloca o foco da discussão sobre homicídios do simples registro do número de crimes para a capacidade do Estado de investigá-los e responsabilizar seus autores.

Para essa auditoria, o Instituto Sou da Paz foi consultado e pode contribuir amplamente em relação ao tema de resolução de homicídios. Além disso, todo o trabalho acumulado a partir dos relatórios "Onde Mora a Impunidade" também serviu de base para o TCU.

3.2 O QUE ESSES EXEMPLOS MOSTRAM

Esses exemplos mostram que as auditorias realizadas pelos Tribunais de Contas podem contribuir para qualificar a governança na segurança pública, quando induzem secretarias e órgãos de segurança a estabelecer planejamento estratégico, metas, indicadores, mecanismos de avaliação e estruturas de controle interno. Mostram também que as fiscalizações podem revelar problemas na produção, integração e compartilhamento de dados, mas que podem sugerir recomendações para aprimorar esses gargalos.

O foco na Polícia Civil e na resolução de crimes também contribui para examinar desde a atuação das delegacias até a perícia criminal, além de propor indicadores de esclarecimento de homicídios, contribuindo para deslocar o foco da segurança exclusivamente da atividade ostensiva para toda a cadeia de investigação e responsabilização.

Os trabalhos realizados sobre o Exército, o Sigma, o Sinarm e os sistemas de controle de munições mostram que os Tribunais de Contas podem atuar sobre uma dimensão central da segurança pública: a prevenção do desvio de armas e munições do mercado

legal para o mercado ilegal e a capacidade de rastrear esses artefatos quando são apreendidos na criminalidade.

Por fim, as auditorias coordenadas entre o TCU e os Tribunais de Contas estaduais mostram que o controle externo pode contribuir para enfrentar problemas cuja solução depende simultaneamente da União, dos estados e dos municípios.

A experiência já acumulada sugere que há espaço para uma atuação ainda mais estratégica dos Tribunais de Contas na segurança pública. Em vez de concentrar-se predominantemente na fiscalização da legalidade do gasto, os Tribunais podem ampliar a realização de auditorias operacionais que examinem políticas completas, acompanhem a implementação das recomendações e verifiquem se as mudanças promovidas pela administração efetivamente melhoram os resultados para a população.

Nesse contexto, a atuação dos Tribunais de Contas pode contribuir não apenas para apontar irregularidades, mas para identificar onde a política está falhando, produzir evidências sobre as causas dos problemas, induzir a correção de rumos e acompanhar se as mudanças produziram resultados.

Essa perspectiva é particularmente importante em uma área na qual grandes volumes de recursos são mobilizados, mas ainda existem dificuldades para estabelecer relações claras entre recursos investidos, políticas implementadas e resultados alcançados. O fortalecimento das auditorias de desempenho pode, portanto, contribuir para aproximar a política de segurança pública de uma lógica de planejamento, avaliação e aprendizagem contínua — fazendo do controle externo não apenas um mecanismo de fiscalização, mas também um instrumento de melhoria da capacidade do Estado de produzir segurança para a população.

A participação do Instituto Sou da Paz em alguns dos exemplos mencionados, mostra que sociedade civil e Tribunais de Contas podem trabalhar de forma integrada para aprimorar ainda mais as políticas públicas.

4 NOVOS CAMINHOS PARA AS FUTURAS AUDITORIAS DOS TRIBUNAIS DE CONTAS

O próximo passo é ampliar a capacidade dos Tribunais de Contas de realizar auditorias cada vez mais orientadas por resultados e por evidências. Isso significa combinar as competências tradicionais do controle externo com novas metodologias de avaliação de políticas públicas e com o uso inteligente de dados.

A sociedade civil pode colaborar a partir da oferta de repertório inovador sobre indicadores de resultados nas políticas públicas, também a partir de metodologias implementações em parceria com governos que promovam melhorias em diferentes áreas da

política de segurança pública, passando desde a melhoria da investigação criminal, até o olhar para bancos de dados mais organizados e automatizados que podem ampliar a capacidade de inteligência dos órgãos de segurança pública. Essas metodologias desenvolvidas pela sociedade civil, nos moldes das apresentadas inicialmente e realizadas pelo "Sou da Paz", podem também apresentar exemplos de estruturas de governança e trocas de informações que podem guiar auditorias focadas em governança.

Pode, ainda, sugerir prioridades de políticas públicas que ainda não estão no radar dos Tribunais de Contas, como por exemplo, o olhar para resultados concretos para fortalecer a investigação criminal de casos mais complexos a partir do uso de tecnologias. Ou ainda o olhar para programas específicos de enfrentamento à violência contra a mulher e contra crianças e adolescentes ou mesmo para a capacidade do estado brasileiro enfrentar o problema crescente dos crimes digitais.

Por fim, a possibilidade de utilizar avaliações de impacto e análises de resultados elaborados pela sociedade civil também é importante para qualificar e fortalecer novas auditorias realizadas pelos Tribunais de Contas. Certamente ainda há muito a ser explorado na parceria com a sociedade civil para fortalecer o controle externo sobre as políticas de segurança pública. Neste artigo, foram listadas apenas algumas ideias iniciais para inspirar o aprofundamento dessa discussão.

REFERÊNCIAS

FOLHA DE S. PAULO. **Permissão para transporte de armas dá na prática direito a porte, diz auditoria do TCU**. São Paulo, 30 set. 2022. Disponível em: https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2022/09/permissao-para-transporte-de-armas-da-na-pratica-direito-a-porte-diz-auditoria-do-tcu.shtml. Acesso em: 25 set. 2026.

INSTITUTO SOU DA PAZ. **Avaliação de impacto das ações de melhoria da investigação de homicídios na Paraíba.** São Paulo: Instituto Sou da Paz, 2026. Disponível em: https://soudapaz.org/documentos/avaliacao-de-impacto-das-acoes-de-melhoria-da-investigacao-de-homicidios-na-paraiba/ . Acesso em: 25 set. 2026.

INSTITUTO SOU DA PAZ. **Boas práticas na melhoria da investigação de homicídios:** a experiência da Paraíba. São Paulo: Instituto Sou da Paz, 2024. Disponível em: https://soudapaz.org/documentos/boas-praticas-na-melhoria-da-investigacao-de-homicidios-a-experiencia-da-paraiba/ . Acesso em: 25 set. 2026.

INSTITUTO SOU DA PAZ. **Onde mora a impunidade?** 8. ed. São Paulo: Instituto Sou da Paz, 2025. Disponível em: https://soudapaz.org/documentos/onde-mora-a-impunidade-8aedicao/. Acesso em: 25 set. 2026.

INSTITUTO SOU DA PAZ. **Sistematização do projeto:** Modelo Integrado de Controle de Armas de Fogo. São Paulo: Instituto Sou da Paz, 2022. Disponível em: https://soudapaz.org/documentos/sistematizacao-do-projeto-modelo-integrado-de-controle-de-armas-de-fogo/. Acesso em: 25 set. 2026.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Controle pelo Exército do acesso a armas de fogo tem fragilidades.** Brasília, DF, 15 maio 2024. Disponível em: https://portal.tcu.gov.br/imprensa/noticias/controle-pelo-exercito-do-acesso-a-armas-de-fogo-tem-fragilidades. Acesso em: 25 set. 2026.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE GOIÁS. **TCE-GO conclui auditoria sobre envio de dados a sistema nacional de segurança**. Goiânia, 12 fev. 2026. Disponível em: https://portal.tce.go.gov.br/-/tce-go-conclui-auditoria-sobre-envio-de-dados-a-sistema-nacional-de-seguranca . Acesso em: 25 set. 2026.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA PARAÍBA. **Auditoria operacional na Polícia Civil do Estado**. Processo TC nº 16051/20. João Pessoa: TCE-PB, 2024. Disponível em: https://portal-antigo.tce.pb.gov.br/publicacoes/auditorias-operacionais/auditoria-operacional-na-policia-civil-do-estado. Acesso em: 25 set. 2026.



PREVENÇÃO DAS VIOLÊNCIAS CONTRA CRIANÇAS E ADOLESCENTES: GOVERNANÇA, EVIDÊNCIAS E OPORTUNIDADES PARA O CONTROLE EXTERNO

Lucas José Ramos Lopes[1]

RESUMO

O artigo analisa oportunidades de contribuição dos Tribunais de Contas para o fortalecimento das políticas de prevenção das violências contra crianças e adolescentes. Parte-se do reconhecimento de que a prevenção constitui uma capacidade estatal que depende de institucionalização, coordenação intersetorial e federativa, planejamento, financiamento, utilização de evidências, qualidade da implementação e monitoramento de resultados. Com base no modelo ecológico, no pacote técnico INSPIRE, nos referenciais de governança de políticas públicas e nos achados da Fiscalização Nacional Infância Segura, sustenta-se que o controle externo pode avançar da verificação de estruturas, despesas e ações isoladas para a avaliação da coerência e da efetividade das estratégias preventivas. Ao final, são apresentadas cinco oportunidades de atuação relacionadas à governança preventiva, à rastreabilidade orçamentária, à incorporação de evidências nas auditorias

1 Secretário-executivo da Coalizão Brasileira pelo Fim da Violência contra Crianças e Adolescentes. Mestre em Direitos Humanos e Políticas Públicas, especialista em Gestão Pública e licenciado em Ciências Sociais. Atua na formulação, gestão e incidência em políticas públicas voltadas à prevenção das violências e à garantia dos direitos de crianças e adolescentes.

operacionais, à qualificação dos sistemas de dados e indicadores e à realização de fiscalizações coordenadas nos diferentes níveis da Federação.

Palavras-chave: crianças e adolescentes; prevenção das violências; políticas públicas baseadas em evidências; controle externo.

1 INTRODUÇÃO

A prevenção das violências contra crianças e adolescentes constitui um objeto complexo para o planejamento, a implementação e o controle de políticas públicas. As diferentes formas de violência não apresentam as mesmas causas, dinâmicas ou grupos mais expostos. Resultam da interação entre fatores individuais, relacionais, comunitários e sociais e requerem intervenções distribuídas entre educação, saúde, assistência social, segurança pública, direitos humanos e sistema de justiça.

A própria mensuração do problema apresenta limitações. No Brasil, as informações estão distribuídas entre registros administrativos produzidos por diferentes setores, com conceitos, cobertura territorial, periodicidade e níveis de desagregação distintos. Esses registros são indispensáveis ao diagnóstico, mas não correspondem diretamente à prevalência das violências. Suas variações podem refletir tanto mudanças na ocorrência quanto alterações na capacidade dos serviços de identificar, registrar e notificar situações anteriormente invisíveis[2].

A fragmentação dos dados reflete a distribuição de responsabilidades, ações e recursos entre órgãos e níveis de governo. A existência de planos, serviços, comissões, protocolos e dotações orçamentárias não assegura, isoladamente, uma estratégia preventiva coerente nem seu acompanhamento por indicadores comuns. Neste artigo, a prevenção é compreendida como capacidade estatal de coordenar instituições, recursos, intervenções e informações para reduzir fatores de risco, ampliar fatores de proteção e diminuir a incidência e a recorrência das violências.

Esse enquadramento permite que o controle externo complemente a verificação da existência e da conformidade das ações com o exame da coerência entre diagnóstico, objetivos, intervenções e orçamento, da qualidade da implementação, da coordenação intersetorial e federativa e dos mecanismos de monitoramento e revisão da política.

O artigo analisa possibilidades de incorporação dessas dimensões às atividades de controle externo, mediante abordagem qualitativa, documental e técnico-propositiva,

2 COALIZÃO BRASILEIRA PELO FIM DA VIOLÊNCIA CONTRA CRIANÇAS E ADOLESCENTES. Monitoramento de estratégias pelo fim da violência contra crianças e adolescentes: adaptação dos indicadores INSPIRE para o Brasil. São Paulo, 2025. Disponível em: https://www.coalizaobrasileira.org.br/wp-content/uploads/2025/04/versao-atualizada-inspire.pdf. Acesso em: 17 ago. 2026.

fundamentada em referenciais de governança e auditoria do setor público, no pacote técnico INSPIRE, em publicações da Coalizão Brasileira e em fiscalizações realizadas pelos Tribunais de Contas.

2 PREVENÇÃO E POLÍTICAS PÚBLICAS BASEADAS EM EVIDÊNCIAS

A prevenção encontra fundamento no dever constitucional de proteção integral e de absoluta prioridade, mas também na necessidade de utilização racional dos recursos públicos. As violências produzem consequências duradouras, pressionam os sistemas de saúde, educação, assistência social, segurança pública e justiça e comprometem o desenvolvimento social e econômico. Prevenir requer, portanto, identificar estratégias capazes de oferecer maior proteção e retorno social aos recursos empregados[3].

As intervenções preventivas podem ser analisadas a partir de quatro dimensões. A primeira diz respeito ao momento da prevenção. A prevenção primária procura evitar que a violência ocorra; a secundária atua diante de riscos identificados ou situações iminentes; e a terciária busca reduzir consequências, impedir recorrências e interromper a revitimização. A segunda dimensão corresponde ao alcance. As intervenções universais destinam-se à população em geral; as seletivas, a grupos mais expostos; e as indicadas, a pessoas ou situações em que já existem sinais ou ocorrências de violência.

A terceira dimensão é fornecida pelo modelo ecológico, segundo o qual a violência resulta da interação de fatores presentes nos níveis individual, relacional, comunitário e social. A quarta refere-se à qualidade das evidências. Conforme a classificação adotada pelo INSPIRE, uma intervenção pode ser considerada prudente, promissora ou eficaz, de acordo com a natureza e o rigor do conhecimento que a fundamenta[4].

A combinação dessas dimensões permite identificar a função de cada intervenção e evidencia que parte das ações denominadas preventivas atua nos níveis secundário ou terciário. Canais de denúncia, protocolos e serviços de atendimento são indispensáveis, mas se concentram na identificação, interrupção ou redução das consequências das violências. Uma estratégia abrangente deve incluir também medidas sobre as condições que aumentam ou reduzem sua probabilidade de ocorrência.

Políticas baseadas em evidências articulam diagnóstico, conhecimento disponível, contexto de implementação e mecanismos esperados de mudança. Iniciativas inovadoras podem ser adotadas, desde que suas incertezas sejam acompanhadas por monitoramento, avaliação e gestão de riscos. A análise deve considerar ainda a qualidade da imple-

3 COALIZÃO BRASILEIRA PELO FIM DA VIOLÊNCIA CONTRA CRIANÇAS E ADOLESCENTES. Prevenção às violências contra crianças e adolescentes como diretriz estruturante das políticas públicas e orçamentárias. São Paulo: Coalizão Brasileira, 2025, p. 3-5. Disponível em: https://www.coalizaobrasileira.org.br/wp-content/uploads/2025/11/PB_Prevencao_final.pdf. Acesso em: 17 ago. 2026.
4 *Ibid.*, p. 7-17.

mentação, pois intervenções podem não produzir os resultados esperados sem cobertura, intensidade, duração, formação, supervisão e continuidade adequadas.

O pacote técnico INSPIRE oferece uma referência para organizar essas dimensões. Desenvolvido pela Organização Mundial da Saúde e parceiros, reúne sete estratégias relacionadas à implementação e à fiscalização do cumprimento das leis, às normas e aos valores, à segurança dos ambientes, ao apoio a pais, mães e cuidadores, ao incremento de renda e fortalecimento econômico, aos serviços de resposta e apoio e à educação e às habilidades para a vida. O modelo é complementado por duas dimensões transversais, que abrangem ações e coordenação multissetoriais, além de monitoramento e avaliação[5].

O INSPIRE não corresponde a um programa específico nem a uma lista fechada de ações. Trata-se de um marco para relacionar problemas, intervenções e resultados. No Brasil, a adaptação de seus indicadores buscou acompanhar a prevalência das violências, os fatores de risco e proteção, as capacidades institucionais e os resultados associados às sete estratégias.

3 FRAGILIDADES DA GOVERNANÇA PREVENTIVA

A prevenção envolve políticas distribuídas entre diferentes órgãos e níveis de governo. A intersetorialidade, nesse contexto, não se caracteriza apenas pela existência de comissões ou reuniões. Requer objetivos compartilhados, responsabilidades definidas, capacidade decisória, recursos, fluxos de informação e indicadores comuns.

A Fiscalização Nacional Infância Segura[6], coordenada pela Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (Atricon), examinou ações do Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente na União, nos estados e nos municípios. O levantamento identificou riscos relacionados à fragmentação das políticas, à insuficiência da coordenação, à ausência ou fragilidade dos planos, à baixa vinculação entre planejamento e orçamento e às limitações dos mecanismos de monitoramento e avaliação.

Na esfera federal, a fiscalização encontrou dificuldades para identificar de forma consolidada os recursos destinados à proteção de crianças e adolescentes. Alguns órgãos não

---

5 ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DA SAÚDE *et al*. INSPIRE: sete estratégias para pôr fim à violência contra crianças. Genebra: OMS, 2016. Versão portuguesa sob responsabilidade do Núcleo de Estudos da Violência da Universidade de São Paulo (NEV-USP). Tradução: B&C Textos; revisão técnica: Maria Fernanda Tourinho Peres. São Paulo: NEV-USP, 2018. Disponível em: https://www.coalizaobrasileira.org.br/wp-content/uploads/2021/07/INSPIRE_Sete-estrate%CC%81gias-para-por-fim-a%CC%80-viole%CC%82ncia-c.pdf. Acesso em: 17 ago. 2026.

6 A Fiscalização Nacional Infância Segura, coordenada pela Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (Atricon) e realizada em 2024 com a participação de 20 Tribunais de Contas estaduais, levantou informações sobre as políticas públicas de prevenção e enfrentamento da violência contra crianças e adolescentes. Na fase de planejamento, a Coalizão Brasileira pelo Fim da Violência contra Crianças e Adolescentes integrou as parcerias técnicas da iniciativa, ao lado do Fundo das Nações Unidas para a Infância (Unicef) e do Fórum Brasileiro de Segurança Pública. Os resultados estão disponíveis em: https://infanciasegura.atricon.org.br. Acesso em: 18 ago. 2026.

dispunham de levantamento sobre a execução orçamentária; em outras áreas, as despesas estavam inseridas em políticas universais sem identificação da parcela destinada ao público ou à finalidade preventiva. Essa dispersão não significa inexistência de investimentos, mas limita a análise sobre montante aplicado, distribuição territorial, cobertura e resultados.

A análise da Coalizão Brasileira sobre a incorporação da prevenção no Plano Plurianual 2024-2027[7] apresentou conclusão convergente. Diversas políticas podem reduzir fatores de risco ou ampliar fatores de proteção, mas não são classificadas nem monitoradas como componentes de uma estratégia preventiva comum. Ao mesmo tempo, ações explicitamente associadas à violência tendem a concentrar-se nas respostas a situações iminentes ou já ocorridas.

Em 2025, auditoria realizada pelo Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro verificou, entre outros aspectos, planejamento, orçamento, articulação intersetorial, fluxos, protocolos, ações gerais de prevenção e sistemas de informação. O relatório estruturou os achados em critérios, evidências, situação encontrada, causas, efeitos, encaminhamentos e benefícios esperados. No exame das ações gerais de prevenção, a equipe registrou expressamente que a qualidade e a suficiência das intervenções não integraram o escopo, que se limitou à verificação de sua existência[8].

Essa delimitação metodológica demonstra que existência, conformidade, qualidade e efetividade constituem níveis distintos de avaliação. A progressiva incorporação dos dois últimos depende da construção de critérios, indicadores e procedimentos capazes de produzir evidências suficientes e comparáveis.

4 DA VERIFICAÇÃO DE EXISTÊNCIA À AUDITORIA DAS CONDIÇÕES DE EFETIVIDADE

O principal desafio para o controle externo não reside em fundamentar sua competência para avaliar políticas preventivas, mas em delimitar adequadamente o objeto, construir critérios auditáveis e obter evidências capazes de sustentar conclusões sobre intervenções executadas por múltiplos setores e níveis de governo[9].

---

7 COALIZÃO BRASILEIRA PELO FIM DA VIOLÊNCIA CONTRA CRIANÇAS E ADOLESCENTES. Prevenção às violências contra crianças e adolescentes como diretriz estruturante das políticas públicas e orçamentárias. São Paulo, 2025, p. 20-26. Disponível em: https://www.coalizaobrasileira.org.br/wp-content/uploads/2025/11/PB_Prevencao_final.pdf. Acesso em: 18 ago. 2026.

8 RIO DE JANEIRO (Estado). TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. Relatório de Auditoria Governamental: políticas de enfrentamento das violências contra crianças e adolescentes. Processo TCE-RJ nº 100.766-5/2025. Rio de Janeiro: TCE-RJ, 2025, especialmente o Achado 9.

9 A competência constitucional para a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial decorre dos arts. 70, 71 e 75 da Constituição Federal. A Emenda Constitucional nº 139, de 5 de maio de 2026, passou a qualificar os Tribunais de Contas como instituições permanentes e essenciais ao exercício do controle externo. BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 17 ago. 2026.

Quando a unidade de análise acompanha exclusivamente os limites administrativos dos órgãos ou programas, a fiscalização corre o risco de reproduzir a própria fragmentação da política. A prevenção das violências é composta por um conjunto de intervenções distribuídas entre educação, saúde, assistência social, segurança pública, direitos humanos e sistema de justiça. Seu desempenho depende menos de um órgão isolado do que da coerência entre essas intervenções e da capacidade de coordená-las.

As Normas Brasileiras de Auditoria do Setor Público (NBASPs) estabelecem que o objeto de uma auditoria operacional não precisa se limitar a programas, entidades ou fundos. Pode abranger atividades, situações existentes, causas, consequências e os efeitos de políticas públicas. Mesmo quando não se examina o mérito dos objetivos governamentais, podem ser avaliadas as medidas adotadas para desenhar, implementar e monitorar a política, assim como a adequação das informações que fundamentaram as decisões[10].

Essa orientação permite definir como objeto de auditoria a capacidade preventiva do ente ou do arranjo intersetorial. Nesse caso, a unidade de análise não seria necessariamente um programa específico, mas o conjunto de condições institucionais, operacionais e informacionais mobilizadas para reduzir determinados fatores de risco e ampliar fatores de proteção.

A avaliação direta da efetividade apresenta dificuldades próprias. Os efeitos preventivos podem ocorrer no médio ou longo prazo, resultar da interação entre diferentes políticas e ser influenciados por fatores externos. Além disso, os registros administrativos de violência estão sujeitos a subnotificação e a mudanças na capacidade de identificação e denúncia. O aumento dos registros pode decorrer tanto do agravamento da violência quanto da ampliação do acesso aos canais de proteção.

A comparação entre indicadores de resultado e metas pode oferecer evidências sobre o desempenho, mas não estabelece, isoladamente, relação causal entre a intervenção e o efeito observado. A NBASPs reconhece que, quando a mensuração direta da efetividade não é viável, a auditoria pode concentrar-se nas condições necessárias para sua produção, como qualidade dos processos, alcance do público, adequação da prestação dos serviços e funcionamento dos sistemas de gestão de desempenho. Nesses casos, a qualidade dos dados utilizados também deve integrar o objeto da avaliação[11].

Aplicada à prevenção das violências, essa orientação permite estruturar a fiscalização em dois níveis complementares. O primeiro corresponde às condições de efetividade:

---

10 INSTITUTO RUI BARBOSA. *Normas Brasileiras de Auditoria do Setor Público: orientações*. Brasília: IRB, 2025. Orientações relativas à NBASP/ISSAI 3000, item 24.

11 *Ibid.*, itens 41-46. As orientações distinguem a comparação entre metas e resultados da demonstração de relação causal e admitem que a auditoria examine as condições necessárias à efetividade quando sua mensuração direta não for viável.

governança, diagnóstico, fundamentação das intervenções, capacidade organizacional, recursos, coordenação, qualidade da implementação, monitoramento e gestão de riscos. O segundo abrange os resultados: cobertura, alcance da população elegível, mudanças em fatores de risco e proteção, resultados intermediários, prevalência das violências e equidade na distribuição dos efeitos.

A teoria da mudança relaciona recursos e atividades a produtos, resultados e impactos, explicitando os pressupostos causais da estratégia. Com base nela, a auditoria pode examinar a coerência entre intervenções, mudanças esperadas e indicadores. Uma matriz sobre capacidade preventiva poderia verificar se a) o diagnóstico identifica formas de violência, grupos e territórios mais expostos e fatores de risco e proteção; b) as intervenções são coerentes com o diagnóstico, tecnicamente fundamentadas e articuladas em uma teoria da mudança; c) a governança e as capacidades de implementação asseguram cobertura, intensidade, qualidade e continuidade; e d) os sistemas de informação permitem acompanhar implementação, resultados e desigualdades e revisar a estratégia e a alocação de recursos.

Os critérios aplicáveis não precisam decorrer exclusivamente da legislação. Conforme as NBASP, podem ser construídos a partir de objetivos oficiais, normas técnicas, referenciais de desempenho, conhecimento científico, boas práticas e procedimentos organizacionais, desde que sejam relevantes, compreensíveis, completos, confiáveis e objetivos[12]. Nesse sentido, o INSPIRE pode ser utilizado como fonte técnica para a definição de critérios e indicadores, sem se converter em parâmetro automático de conformidade ou limitar a discricionariedade legítima do gestor.

O avanço proposto consiste, portanto, em deslocar a unidade de análise da presença de componentes isolados para a coerência causal e operacional da estratégia preventiva. A confirmação de que existem plano, comissão, campanha, protocolo ou serviço permanece relevante, mas não permite concluir sobre sua suficiência, qualidade ou contribuição para os resultados. Essas dimensões exigem questões de auditoria, critérios, procedimentos e evidências próprios.

A partir desse enquadramento, podem ser identificadas cinco possibilidades de aplicação: avaliação da governança preventiva; rastreabilidade orçamentária; exame da fundamentação e da qualidade da implementação; produção de indicadores para a Plataforma INSPIRE; e realização de fiscalizações coordenadas.

12 *Ibid.*, itens 54–59.

5 OPORTUNIDADES PARA ATUAÇÃO DO CONTROLE EXTERNO

A análise realizada permite identificar cinco possibilidades de aprofundamento do controle externo, selecionáveis conforme o objetivo, o risco, a relevância, a materialidade e a capacidade operacional de cada fiscalização.

A primeira consiste em incorporar a prevenção às avaliações de governança de políticas públicas. O objeto pode ser o arranjo institucional responsável por coordenar intervenções distribuídas entre diferentes setores. A fiscalização examinaria a qualidade do diagnóstico, a definição de objetivos e responsabilidades, a capacidade decisória das instâncias intersetoriais, a coerência das intervenções e a utilização dos resultados na revisão do planejamento e do orçamento. Desse modo, seria possível diferenciar a existência formal de planos e colegiados de seu funcionamento efetivo.

A segunda possibilidade refere-se à rastreabilidade orçamentária. Como as estratégias preventivas se distribuem por diferentes funções, órgãos e programas, a análise pode relacionar diagnóstico, objetivos, metas físicas, ações orçamentárias, recursos executados e resultados esperados. Também podem ser examinadas a compatibilidade entre recursos e cobertura, a distribuição territorial e a articulação entre os ciclos de avaliação dos planos e de revisão do orçamento. O propósito não seria classificar todas as despesas destinadas à infância como gastos preventivos, mas identificar a parcela efetivamente vinculada a esses resultados.

A terceira possibilidade consiste em incorporar às auditorias operacionais critérios relativos à fundamentação e à qualidade das intervenções. As dimensões sistematizadas pela Coalizão Brasileira – nível de evidência, momento da prevenção, alcance e nível ecológico de incidência – podem subsidiar a análise do diagnóstico, dos resultados esperados, dos mecanismos de mudança e das condições de implementação. Entre os critérios possíveis estão cobertura, intensidade, duração, formação das equipes, protocolos, supervisão, continuidade e monitoramento. Nas intervenções inovadoras, a fiscalização pode verificar se as incertezas foram identificadas e submetidas a mecanismos proporcionais de acompanhamento e avaliação.

A quarta possibilidade envolve a produção de informações para a Plataforma INSPIRE[13]. Embora parte de seus indicadores seja alimentada por bases administrativas nacionais, aspectos relacionados à qualidade da implementação, à coordenação intersetorial e à maturidade das políticas não são produzidos regularmente. Levantamentos e auditorias dos Tribunais de Contas poderiam contribuir para essa lacuna por meio da aplicação de instrumentos padronizados, análise documental, entrevistas, inspeções e cruzamento de bases.

13 A Plataforma INSPIRE Brasil reúne 62 indicadores organizados em dez eixos, construídos a partir de 21 fontes de dados. O conjunto permite acompanhar a prevalência das violências, fatores de risco e proteção e a implementação das estratégias INSPIRE. A Plataforma, lançada em 30 de setembro de 2026, está disponível em: www.inspirebrasil.org.br

Essa contribuição exigiria articulação entre Atricon, IRB, Tribunais participantes e governança técnica da Plataforma para definir dimensões e indicadores, unidade de análise, período de referência, critérios de avaliação, metadados, evidências aceitáveis, procedimentos de validação e periodicidade de atualização. Poderiam ser produzidos indicadores sobre funcionamento das instâncias intersetoriais, formalização das intervenções, cobertura, protocolos, formação e supervisão das equipes, controle de qualidade, monitoramento de resultados e vinculação entre metas e orçamento.

Os metadados deveriam informar origem, cobertura, período, grau de validação e limitações, distinguindo informações autodeclaradas de evidências validadas. A Plataforma receberia somente dados consolidados, sem registros individualizados de vítimas ou outras informações pessoais protegidas. Esse arranjo não a converteria em sistema de auditoria. Os Tribunais permaneceriam responsáveis pelos procedimentos, pela avaliação das evidências e por suas deliberações, enquanto a Plataforma apoiaria diagnósticos, seleção de objetos de controle e acompanhamento das estratégias preventivas. A participação do controle externo nesse ecossistema de informações foi indicada em publicação de 2024 sobre a adaptação dos indicadores INSPIRE e o papel da Atricon na coleta de dados[14].

A quinta possibilidade corresponde às fiscalizações coordenadas. A distribuição de responsabilidades entre União, estados, Distrito Federal e municípios exige que cada Tribunal atue nos limites de sua competência, mas com objetos, questões, critérios e procedimentos comuns. Iniciativas articuladas por meio da Rede Integrar poderiam consolidar resultados produzidos pelas diferentes Cortes, identificar desigualdades territoriais e riscos sistêmicos e gerar informações comparáveis para a Plataforma INSPIRE, preservada a autonomia de cada instituição.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A prevenção das violências requer capacidade para relacionar diagnóstico, intervenções, recursos, implementação e resultados. A verificação da existência e da conformidade das ações permanece necessária, mas pode ser complementada pela avaliação de sua governança, qualidade, suficiência e efetividade.

Os Tribunais de Contas dispõem de competências e instrumentos para produzir evidências sobre fragmentação, financiamento, coordenação, implementação, dados e desi-

14 COALIZÃO BRASILEIRA PELO FIM DA VIOLÊNCIA CONTRA CRIANÇAS E ADOLESCENTES; ASSOCIAÇÃO DOS MEMBROS DOS TRIBUNAIS DE CONTAS DO BRASIL; VITAL STRATEGIES; FUNDAÇÃO JOSÉ LUIZ EGYDIO SETÚBAL. Adaptação de indicadores e o papel da Atricon na coleta de informações para o monitoramento da violência contra crianças e adolescentes no Brasil. São Paulo, 2024. Disponível em: https://www.coalizaobrasileira.org.br/wp-content/uploads/2024/12/Policy-Brief-Adaptacao-de-indicadores-INSPIRE-2024.pdf. Acesso em: 18 ago. 2026.

gualdades. A adoção de critérios comuns e a realização de fiscalizações coordenadas podem ampliar a comparabilidade dos resultados e subsidiar indicadores sobre a qualidade das estratégias preventivas.

A integração dessas informações à Plataforma INSPIRE permitiria preencher lacunas não cobertas pelas bases administrativas, preservadas as competências dos Tribunais e os requisitos de validação, proteção de dados e transparência metodológica. Dessa forma, o controle externo pode contribuir tecnicamente para o aperfeiçoamento da capacidade estatal de prevenir as violências contra crianças e adolescentes.

REFERÊNCIAS

ASSOCIAÇÃO DOS MEMBROS DOS TRIBUNAIS DE CONTAS DO BRASIL. **Fiscalização Nacional Infância Segura**. Brasília, DF: Atricon, 2024. Disponível em: https://infanciasegura.atricon.org.br/. Acesso em: 18 ago. 2026.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 17 ago. 2026.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 139, de 5 de maio de 2026**. Altera o § 1º do art. 31 e o art. 75 da Constituição Federal para estabelecer os Tribunais de Contas como órgãos permanentes e essenciais ao controle externo da administração pública. Brasília, DF: Presidência da República, 2026. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc139.htm. Acesso em: 1 out. 2026.

COALIZÃO BRASILEIRA PELO FIM DA VIOLÊNCIA CONTRA CRIANÇAS E ADOLESCENTES. **Monitoramento de estratégias pelo fim da violência contra crianças e adolescentes: adaptação dos indicadores INSPIRE para o Brasil**. São Paulo: Coalizão Brasileira pelo Fim da Violência contra Crianças e Adolescentes, 2025. Disponível em: https://www.coalizaobrasileira.org.br/wp-content/uploads/2025/04/versao-atualizada-inspire.pdf. Acesso em: 17 ago. 2026.

COALIZÃO BRASILEIRA PELO FIM DA VIOLÊNCIA CONTRA CRIANÇAS E ADOLESCENTES. **Plataforma INSPIRE Brasil**. São Paulo: Coalizão Brasileira pelo Fim da Violência contra Crianças e Adolescentes, 2026. Disponível em: https://www.inspirebrasil.org.br/. Acesso em: 1 out. 2026.

COALIZÃO BRASILEIRA PELO FIM DA VIOLÊNCIA CONTRA CRIANÇAS E ADOLESCENTES. **Prevenção às violências contra crianças e adolescentes como diretriz estruturante das políticas públicas e orçamentárias**. São Paulo: Coalizão Brasileira pelo Fim da Violência contra Crianças e Adolescentes, 2025. Disponível em: https://www.coalizaobrasileira.org.br/wp-content/uploads/2025/11/PB_Prevencao_final.pdf. Acesso em: 17 ago. 2026.

COALIZÃO BRASILEIRA PELO FIM DA VIOLÊNCIA CONTRA CRIANÇAS E ADOLESCENTES; ASSOCIAÇÃO DOS MEMBROS DOS TRIBUNAIS DE CONTAS DO BRASIL; VITAL STRATEGIES; FUNDAÇÃO JOSÉ LUIZ EGYDIO SETÚBAL. **Adaptação de indicadores e o papel da Atricon na coleta de informações para o monitoramento da violência contra crianças e adolescentes no Brasil**. São Paulo: Coalizão Brasileira pelo Fim da Violência contra Crianças e Adolescentes, 2024. Disponível em: https://www.coalizaobrasileira.org.br/wp-content/uploads/2024/12/Policy-Brief-Adaptacao-de-indicadores-INSPIRE-2024.pdf. Acesso em: 18 ago. 2026.

INSTITUTO RUI BARBOSA. Normas Brasileiras de Auditoria do Setor Público: orientações. Brasília, DF: IRB, 2025.

ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DA SAÚDE *et al*. **INSPIRE**: sete estratégias para pôr fim à violência contra crianças. Tradução de B&C Textos. Revisão técnica de Maria Fernanda Tourinho Peres. São Paulo: Núcleo de Estudos da Violência da Universidade de São Paulo, 2018. Disponível em: https://www.coalizaobrasileira.org.br/wp-content/uploads/2021/07/INSPIRE_Sete-estrate%CC%81gias-para-por-fim-a%CC%80-viole%CC%82ncia-c.pdf. Acesso em: 17 ago. 2026.

RIO DE JANEIRO (Estado). Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro. **Relatório de auditoria governamental:** políticas de enfrentamento das violências contra crianças e adolescentes. Processo TCE-RJ nº 100.766-5/2025. Rio de Janeiro: TCE-RJ, 2025.



TRIBUNAL DE CONTAS E FEMINICÍDIOS: POSSIBILIDADES DE ATUAÇÃO PARA O ENFRENTAMENTO DA VIOLÊNCIA LETAL DE GÊNERO NO BRASIL

Amanda Lagreca[1]

RESUMO

O artigo discute as possibilidades de atuação dos Tribunais de Contas no enfrentamento ao feminicídio no Brasil, país em que quatro mulheres são vítimas de violência letal de gênero por dia. Observa que, desde a criação da qualificadora em 2015 e mesmo após a transformação do feminicídio em tipo penal autônomo em 2024, o endurecimento penal não se traduziu em maior segurança para as mulheres, e que o debate sobre o controle das políticas públicas de prevenção e enfrentamento permanece incipiente - ao contrário do que ocorre na justiça criminal, em que o papel de controle do Ministério Público já é objeto de literatura consolidada. A partir das competências constitucionais e legais do controle externo, o texto propõe três eixos de atuação: a fiscalização orçamentária e financeira, com rastreamento dos recursos do Fundo Nacional de Segurança Pública

1 Doutoranda em Sociologia na Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), com estágio sanduíche no Centro de Investigación de Criminologia (CIC), na UCLM, Espanha. Pesquisadora da Rede Feminina de Estudos de Violência, Justiça e Prisões (Rede Femjusp). Mestre em Administração Pública e Governo pela Fundação Getúlio Vargas (FGV).

e de fundos estaduais sob um olhar de gênero; a auditoria operacional e de avaliação sobre a rede de proteção — DEAMs, Casas da Mulher Brasileira, Ligue 180, patrulhas Maria da Penha, casas-abrigo e monitoramento eletrônico de agressores; e o controle de conformidade com marcos legais, planos estaduais e municipais e o Pacto Nacional de Enfrentamento ao Feminicídio, assinado em 2026.

Palavras-chave: feminicídio; violência letal de gênero; tribunais de contas; monitoramento; segurança pública.

1 INTRODUÇÃO

Nos últimos anos, o tema dos feminicídios tem ocupado a mídia e ganhado centralidade no debate sobre direitos humanos e sobre violência no Brasil. Essa maior visibilidade está relacionada, em especial, aos índices alarmantes que vivenciamos diariamente: quatro mulheres são vítimas de violência letal de gênero todos os dias no Brasil (FBSP, 2026). Por mais entristecedor que esse dado pareça, ele não surpreende, uma vez que, desde 2015 — quando o feminicídio foi inserido como qualificadora do homicídio —, convive-se com o crescimento contínuo das estatísticas (Matosinhos; Lagreca, 2025).

Ao tratar das políticas públicas de enfrentamento à violência contra as mulheres e à violência de gênero, Fachinetto (2025) destaca que há uma preocupação crescente com o tema, que se reflete na esfera legislativa por meio do endurecimento penal e do avanço do punitivismo. Contudo, conforme ressalta a autora, esse movimento não necessariamente se traduz em maior segurança para as mulheres. Como muitas dessas mudanças são recentes — a exemplo da transformação da qualificadora do feminicídio em tipo penal autônomo em 2024 —, ainda são necessários mais estudos para aprofundar o debate sobre o enfrentamento ao feminicídio no Brasil.

Nesse contexto, em 2026, ano que marca o vigésimo aniversário da Lei Maria da Penha, o Governo Federal assinou o Pacto Nacional de Enfrentamento ao Feminicídio, com a participação dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário (Brasil, 2026). O ato foi simbolicamente reconhecido como um compromisso do Governo em atuar sobre esse cenário, reunindo diversas instituições em um momento importante de enfrentamento à violência.

A relação entre controle e democracia é explorada por Teixeira (2024), em que destaca que o controle contribui para a consolidação e permanência do estado democrático de direito, mas também se estabelece pelo controle e fiscalização dos gastos públicos (Speck, 2000). No caso da segurança pública, Jardim (1995) também enfatiza que o verdadeiro Estado de Direito não pode prescindir de mecanismos de controle.

Em termos de justiça criminal, a literatura se dedica a investigar o papel do Ministério Público enquanto órgão de controle (Ribeiro, 2017; Ribeiro, Kerche e Amaral, 2025). No caso do feminicídio, contudo, não há nenhum tipo de controle equivalente estabelecido: por mais que seja um crime e um tema que já foi inserido na agenda pública brasileira, discute-se muito pouco sobre o controle das políticas públicas de prevenção e enfrentamento do fenômeno e, inclusive, sobre os gastos públicos a ele dedicados.

Timóteo (2022), ao tratar dos Tribunais de Contas e da violência de gênero, traz um histórico da realidade latino-americana, enfatizando a diversidade de papéis das diferentes instituições, unidas por um princípio de igualdade convergente em comum. A autora destaca, ainda, como os Tribunais de Contas brasileiros podem se tornar referência em políticas de enfrentamento à violência de gênero com foco na transversalidade, alinhando-se a tendências internacionais. Essa mesma janela de oportunidade é tratada por Oliveira (2024), que destaca a possibilidade de fomentar tanto políticas de enfrentamento à violência quanto políticas de equidade.

O presente artigo, assim, pretende avançar nesses pontos, tratando das possibilidades de atuação do Tribunal de Contas nas políticas públicas de prevenção e enfrentamento ao feminicídio, a partir da fiscalização dos recursos públicos destinados (financeiros, materiais e humanos) a essas políticas e de sua devida implementação. Vale destacar que não se trata de um manual, tampouco de um apanhado de análises de políticas públicas já realizadas nesse sentido, mas sim de uma proposta que busca provocar as discussões sobre equidade e enfrentamento à violência, com foco específico na violência letal de gênero - considerando sua relevância temática na sociedade brasileira e latino-americana -, para, então, refletir sobre a consolidação de um Estado Democrático de Direito também para meninas e mulheres.

2 DA RESPOSTA PENAL AO CONTROLE DA POLÍTICA PÚBLICA

A literatura sobre enfrentamento à violência de gênero no Brasil tem se concentrado, majoritariamente, em dois eixos: de um lado, a análise do arcabouço penal e processual - a tipificação do feminicídio, seu agravamento em 2015 e sua transformação em tipo penal autônomo em 2024 - (Fachinetto, 2025); de outro, a avaliação da rede de proteção e assistência às mulheres em situação de violência, como Casas da Mulher Brasileira, Delegacias Especializadas de Atendimento à Mulher (DEAMs) e medidas protetivas de urgência. Como destaca Fachinetto (2025), o primeiro eixo tem se traduzido, sobretudo, em endurecimento penal e expansão do punitivismo, sem que isso necessariamente resulte em maior segurança para as mulheres. Essa constatação abre uma lacuna relevante: se o recrudescimento penal atua *ex post*, ou seja, depois de consumado o dano, que

outros mecanismos institucionais poderiam atuar *ex ante*, incidindo sobre as condições estruturais que permitem que o feminicídio ocorra?

É nessa lacuna que se situa a proposta deste artigo: investigar o papel dos Tribunais de Contas - Tribunal de Contas da União (TCU) e Tribunais de Contas estaduais e municipais - como atores potenciais no controle e na indução de políticas públicas de prevenção ao feminicídio. Diferentemente do Ministério Público, cuja atuação no controle externo da atividade policial já é objeto de debate consolidado na literatura sobre democracia e controle, os Tribunais de Contas permanecem quase ausentes das discussões sobre enfrentamento à violência de gênero, apesar de deterem instrumentos de fiscalização orçamentária, operacional e de conformidade que incidem diretamente sobre a efetividade dessas políticas.

Essa ausência não é trivial. Se, como apontam Matosinhos e Lagreca (2025), o crescimento das estatísticas de feminicídio convive, desde 2015, com sucessivas mudanças legislativas, é razoável supor que parte do problema não reside apenas na formulação normativa, mas na capacidade do Estado de implementar, e monitorar as políticas que já existem no papel - de enfrentamento e de prevenção. No ciclo das políticas públicas, como Bardach (1998), para além do reconhecimento do problema na agenda pública, o monitoramento e avaliação das políticas é fundamental para que o Estado possa, efetivamente, enfrentar o problema público reconhecido. É esse o papel que os Tribunais de Contas poderiam desempenhar.

3 POR QUE OS TRIBUNAIS DE CONTAS?

Os Tribunais de Contas ocupam uma posição peculiar no desenho institucional brasileiro: são órgãos auxiliares do Poder Legislativo no controle externo da administração pública, mas gozam de autonomia técnica e de instrumentos próprios - auditorias, inspeções, tomadas de contas especiais, fiscalização de atos e contratos - que lhes permitem atuar tanto sobre a legalidade quanto sobre a economicidade, a eficiência e a efetividade do gasto público.

Essa combinação de atribuições é o que torna esses órgãos particularmente relevantes para as políticas de enfrentamento ao feminicídio, que dependem de uma rede complexa e descentralizada de serviços - segurança pública, assistência social, saúde, Judiciário - cuja efetividade não pode ser aferida apenas pela existência formal de normas ou de equipamentos, já que os feminicídios podem ser enquadrados como um *complex problem*.

A partir das competências constitucionais e legais atribuídas aos Tribunais de Contas no Brasil, traçamos três eixos de possibilidades de atuação:

a) Fiscalização orçamentária e financeira. Compete aos Tribunais de Contas verificar se os recursos previstos nas leis orçamentárias — municipais, estaduais e federal — para políticas de enfrentamento à violência de gênero são efetivamente empenhados e liquidados, com a devida execução. Nesse sentido, no eixo dos feminicídios, a fiscalização dos recursos relacionados, por exemplo, ao Fundo Nacional de Segurança Pública e a fundos estaduais voltados à política de enfrentamento à violência ou a políticas para as mulheres poderia ser uma possibilidade de atuação. Nesse ponto, ressalta-se a necessidade de realizar o rastreamento de como e para onde exatamente os recursos estão sendo destinados, na medida em que a simples destinação a políticas para mulheres não indica que os recursos estejam sendo gastos em políticas de enfrentamento e prevenção ao feminicídio. Assim, um olhar de gênero específico na destinação de recursos e na subsequente fiscalização seria uma atuação possível para o Tribunal de Contas.

b) Auditoria operacional e de desempenho. Trata-se de avaliar se os equipamentos e serviços da rede de proteção — DEAMs, Casas da Mulher Brasileira, Ligue 180, patrulhas Maria da Penha, Casa Abrigo — funcionam com a estrutura mínima prevista em termos de efetivo, horário de funcionamento e capilaridade territorial e, mais do que isso, se há protocolos de como os órgãos de apoio e acolhimento devem funcionar. Esse eixo também permite auditar a efetividade de instrumentos de proteção como o monitoramento eletrônico de agressores, avaliando cobertura, manutenção dos equipamentos e tempo de resposta em caso de violação da distância mínima. Nesse ponto, parcerias institucionais com os órgãos — sejam da assistência social, da justiça ou da polícia — seriam de grande apoio e possibilidade de integração, para que, assim, os problemas complexos possam ser efetivamente alvo das políticas.

c) Conformidade com marcos legais. Cabe também aos Tribunais de Contas verificar o cumprimento de metas e prazos estabelecidos em leis e planos, como os planos estaduais e municipais de política para as mulheres e, mais recentemente, o Pacto Nacional de Enfrentamento ao Feminicídio, assinado em 2026 pelo Governo Federal com a participação dos três poderes. Nesse sentido, o controle de conformidade pode verificar, por exemplo, se os municípios cumprem obrigações mínimas, como a existência de Conselho Municipal da Mulher ou de plano municipal de enfrentamento à violência, e, em relação aos estados, se as metas estão sendo efetivamente cumpridas conforme determinado.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O enfrentamento do feminicídio no Brasil tem sido alvo de propostas e projetos nos campos legislativo, executivo e judiciário. O crescimento das mortes mostra, contudo, que mudanças na legislação, por si só, não são suficientes, de modo que ainda é necessário avançar na capacidade do Estado de avaliar a implementação das políticas públicas já existentes.

Nesse sentido, este artigo buscou discutir as possibilidades de atuação dos Tribunais de Contas. A fiscalização dos recursos destinados às políticas de enfrentamento à violência contra as mulheres, a realização de auditorias sobre o funcionamento dos serviços e o acompanhamento do cumprimento de planos podem contribuir para que os problemas relacionados aos feminicídios sejam efetivamente identificados, e para que o crescimento dos indicadores deixe de ser uma realidade.

Trata-se, portanto, de compreender a violência de gênero como um problema de todos os setores estatais, atribuindo responsabilidades a todos os órgãos, resguardadas as funções específicas de cada um. No caso dos Tribunais de Contas, considerando que o enfrentamento à violência letal de gênero depende da atuação articulada de diferentes áreas e níveis de governo, ampliar os mecanismos de controle pode contribuir para tornar essas políticas mais efetivas.

Cabe ressaltar que este artigo não teve a pretensão de esgotar o tema, tampouco de analisar empiricamente a atuação concreta dos Tribunais de Contas nas políticas de enfrentamento ao feminicídio - o que se apresenta como uma agenda de pesquisa a ser desenvolvida em trabalhos futuros. O que se buscou aqui foi apresentar um marco de possibilidades ainda pouco explorado pela literatura. A proposta deste artigo é abrir uma possibilidade de discussão ainda pouco pesquisada: pensar o controle dos recursos e da implementação das políticas de enfrentamento à violência contra as mulheres também como parte da agenda de prevenção e enfrentamento dos feminicídios.

REFERÊNCIAS

FACHINETTO, Rochele Fellini. Mortes de mulheres, justiça criminal e o enfrentamento às violências de gênero. **Revista Estudos Feministas**, Florianópolis, v. 33, n. 3, e108016, 2025. DOI: 10.1590/1806-9584-2025v33n3108016.

FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. **20º Anuário Brasileiro de Segurança Pública**: 2026. São Paulo: Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2026.

JARDIM, Afrânio Silva. O Ministério Público e o controle da atividade policial. **Revista do Ministério Público**, v. 1, 1995.

MATOSINHOS, Isabella; LAGRECA, Amanda. Uma narrativa que se repete: dados da violência contra as mulheres no Brasil em 2024. In: FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. **19º Anuário Brasileiro de Segurança Pública**. São Paulo: Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2025.

OLIVEIRA, Ana Amélia Caldas Saad de. **O papel do setor público no fomento à igualdade de gênero e a contribuição dos Tribunais de Contas**. Cadernos, v. 1, n. 14, p. 25-39, 2025.

SPECK, Bruno Wilhelm. **Inovação e rotina no Tribunal de Contas da União**: o papel da instituição superior de controle financeiro no sistema político-administrativo do Brasil. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2000. 226 p.

TEIXEIRA, Marco Antonio Carvalho. O Papel Central dos Tribunais de Contas para o Controle de Contas e a Democracia. **Cadernos**, v. 1, n. 13, p. 12-26, 2024.

TIMÓTEO, Marcela de Oliveira. A contribuição dos tribunais de contas para a redução das desigualdades de gênero: Caminhos possíveis. **Revista Simetria do Tribunal de Contas do Município de São Paulo**, v. 1, n. 9, p. 141-163, 2022.



Instituto Rui Barbosa

A Casa do Conhecimento dos Tribunais de Contas

Telefone: (71) 3115-4576 | Site: www.irbcontas.org.br

Endereço Sede:

Edifício ION. SGAN 601, Bloco H, Sala 50/71, Térreo – Asa Norte, Brasília – DF CEP: 70.830-018

Endereço Subsede:

Tribunal de Contas do Estado da Bahia – Ed. Cons. Joaquim Batista Neves, nº495, Plataforma 05,

Avenida 4 Centro Administrativo da Bahia - CEP: 41745-002 - CAB Salvador/BA


Instituto
Rui Barbosa
A Casa do Conhecimento dos Tribunais de Contas
TCE
TRIBUNAL DE CONTAS
DO ESTADO DA BAHIA
TCDF
Tribunal
de Contas
Estado do Rio de Janeiro
BELÉM - PARÁ - 2026
X ENCONTRO NACIONAL
DOS TRIBUNAIS DE CONTAS