

# FUNDO A FUNDO - RECURSOS FEDERAIS PARA CRIMINALÍSTICA

*Data de aceite: 01/11/2023*

**Clênio Guimarães Belluco**  
Perito Criminal Federal, Brasil

## INTRODUÇÃO

O Sistema Único de Segurança Pública (Susp) foi instituído em 2018, por meio da Lei 13.675 [1]. A lei estabelece a Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social (PNSPDS) definindo seus princípios, suas diretrizes, seus objetivos, os instrumentos de implementação, bem como os integrantes.

No final de 2018, de forma complementar, foi sancionada também a Lei 13.756 [2], que dispõe sobre Fundo Nacional de Segurança Pública (FNSP). Essa lei também traz inovações significativas, especialmente na forma crescente de arrecadação de recursos para a segurança pública.

Esse dispositivo legal não inovou apenas na arrecadação dos recursos, mas também na forma de destinação ou repasse. A sistemática de repasse até então

era baseada na celebração de convênios e contratos de repasse (quando envolve obras). Esses repasses eram realizados tanto por meio de emendas parlamentares quanto por meio de editais publicados para finalidades específicas dos programas e projetos.

Mas a lei trouxe agora a possibilidade de repasse **fundo a fundo**. Isso simplifica a forma de repassar os recursos do órgão federal arrecadador para o órgão estadual/distrital de destino. O repasse é feito diretamente do Fundo Nacional de Segurança Pública (FNSP) para o respectivo Fundo Estadual/Distrital.

Nesse sentido, como esses recursos podem chegar aos órgãos periciais estaduais e distrital?

Esse artigo visa demonstrar como os recursos federais destinados ao Susp podem ser investidos para que haja uma perícia oficial mais moderna e eficiente.

**KEYWORDS:** Recursos, repasse, Susp, FNSP, perícia.

## REPASSE FUNDO A FUNDO

O repasse “fundo a fundo” não é uma novidade na administração pública. O Ministério da Saúde (MS) e o Ministério da Educação (MEC) já realizam há um bom tempo esse tipo de repasse. O MS já tem décadas de experiência nesse tipo de transferência de recursos, bem como uma estrutura já madura para sua operacionalização. Entretanto, a dimensão do Fundo Nacional de Saúde (FNS) é expressivamente maior do que a do FNSP.

Para se ter uma ideia dessa diferença, o orçamento de 2022 previu para o FNS o valor de R\$160 bilhões, enquanto para o FNSP foi de cerca de R\$2 bilhões (LOA 2022 [3]).

Além do valor previsto na lei orçamentária, a quantidade de órgãos beneficiários também apresenta grandes diferenças. O FNS repassa para estados, municípios e entidades diretamente, totalizando mais de 5.000 unidades beneficiárias. Já o FNSP prevê o repasse apenas para os estados e DF, totalizando 27 unidades beneficiárias.

No artigo 7º da referida lei 13.756/2018 é estabelecida a forma de repasse denominado “fundo a fundo”:

Art. 7º As transferências dos recursos do **FNSP** destinadas aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios serão repassadas aos entes federativos, nos termos da legislação em vigor, observadas as seguintes proporções e condições:

I - a título de transferência obrigatória, no mínimo, 50% (cinquenta por cento) dos recursos de que trata a alínea “a” do inciso II do caput do art. 3º desta Lei para o **fundo estadual ou distrital**, independentemente da celebração de convênio, de contrato de repasse ou de instrumento congêneres; e (grifei)

Foi através desse dispositivo que possibilitou essa nova forma de repasse no montante mínimo de 50% do valor previsto anualmente no orçamento da União para o FNSP.

## Fundo Nacional de Segurança Pública

Ao instituir uma política nacional voltada para a segurança pública, se tornou imprescindível estabelecer sua forma de financiamento, ou seja, uma forma de arrecadação que possibilitasse a alocação de recursos para os programas de segurança pública de maneira que houvesse uma mudança efetiva no quadro preocupante de violência e criminalidade vigente no país.

Com a publicação da Lei 13.756, o FNSP passou a receber recursos provenientes das loterias com expectativas crescentes de arrecadação.

A referida lei também trata da composição do Conselho Gestor do FNSP, bem como da destinação dos recursos.

Um fato importante é que tanto a “lei do Susp” quanto a “lei do fundo”, trazem de forma expressa a menção à perícia e seus órgãos como financiáveis com tais recursos. No caso da Lei 13.756, no seu artigo 5º é possível verificar que a “perícia” é citada como uma das possibilidades de destinação dos recursos do fundo.

Art. 5º Os recursos do FNSP serão destinados a:

I - construção, reforma, ampliação e modernização de unidades policiais, periciais, de corpos de bombeiros militares e de guardas municipais;

II - aquisição de materiais, de equipamentos e de veículos imprescindíveis ao funcionamento da segurança pública;

III - tecnologia e sistemas de informações e de estatísticas de segurança pública;

IV - inteligência, investigação, **perícia** e policiamento;

V - programas e projetos de prevenção ao delito e à violência, incluídos os programas de polícia comunitária e de perícia móvel;

VI - capacitação de profissionais da segurança pública e de **perícia técnico-científica**;

VII - integração de sistemas, base de dados, pesquisa, monitoramento e avaliação de programas de segurança pública;

VIII - atividades preventivas destinadas à redução dos índices de criminalidade;

IX - serviço de recebimento de denúncias, com garantia de sigilo para o usuário;

X - premiação em dinheiro por informações que auxiliem na elucidação de crimes, a ser regulamentada em ato do Poder Executivo federal; e

XI - ações de custeio relacionadas com a cooperação federativa de que trata a Lei nº 11.473, de 10 de maio de 2007. (grifei)

Considerando que a previsão orçamentária para o FNSP para 2022 é de cerca de R\$2 bilhões, então 50% desse valor, em torno de R\$1 bilhão deve ser repassado aos fundos estaduais e distrital para financiamento de seus planos de segurança, desde que alinhados ao Plano Nacional de Segurança Pública. As Unidades da Federação têm autonomia para propor a aprovação de projetos para seus órgãos componentes do Susp, dentre eles os órgãos de perícia e medicina legal.

## Distribuição dos recursos

Tendo em vista que o repasse fundo a fundo foi instituído no final de 2018, a partir do ano seguinte (2019) já tornou obrigatório o repasse aos estados e DF nessa modalidade.

Mas esse repasse por meio de rateio não poderia ser feito no mesmo percentual para cada um dos entes federados.

A Lei 13.675, dispõe em seu art. 17 que:

Art. 17. Regulamento disciplinará os critérios de aplicação de recursos do Fundo Nacional de Segurança Pública (FNSP) e do Fundo Penitenciário Nacional (Funpen), respeitando-se a atribuição constitucional dos órgãos que integram o Susp, os aspectos geográficos, populacionais e socioeconômicos dos entes federados, bem como o estabelecimento de metas e resultados a serem alcançados.

Desta forma, o MJSP, por meio da SENASP, empreendeu estudos no sentido estabelecer os critérios de rateio dos recursos do FNSP que deveriam ser repassados fundo a fundo. Assim, em 2019 foi definido um percentual de rateio para aquele ano que vigorou até 2020.

Ao longo do tempo esses critérios podem e devem ser aperfeiçoados a fim de incentivar os entes a atingir suas metas, bem como considerar as características peculiares a cada um.

Os critérios de rateio foram revistos e publicados por meio da Portaria MJSP nº 275/21 [4], dentre eles: extensão territorial; portos e aeroportos; fronteira; população; efetivo; índice de vulnerabilidade social; índice de desenvolvimento humano; maiores índices de criminalidade violenta; maior redução do índice de criminalidade violenta.

Para o rateio de 2021, com base nesses critérios foram utilizadas fórmulas de cálculos que resultaram em percentuais para cada ente, sendo que foi estabelecido um mínimo de 3,5%, conforme Tab. 1:

Tabela 1. Rateio do FNSP de 2021.

UF	Percentuais de rateio
São Paulo	4,3115
Rio de Janeiro	4,0094
Minas Gerais	3,9979
Rio Grande do Sul	3,9728
Pará	3,9441
Amazonas	3,9291
Bahia	3,9268
Paraná	3,9163
Acre	3,9085
Rondônia	3,8665
Maranhão	3,8589
Santa Catarina	3,8581
Ceará	3,5000
Pernambuco	3,5000
Amapá	3,5000
Goiás	3,5000
Roraima	3,5000
Alagoas	3,5000
Mato Grosso	3,5000
Mato Grosso do Sul	3,5000
Sergipe	3,5000
Paraíba	3,5000

<b>UF</b>	<b>Percentuais de rateio</b>
Piauí	3,5000
Rio Grande do Norte	3,5000
Tocantins	3,5000
Distrito Federal	3,5000
Espírito Santo	3,5000
TOTAL	100,0000

Considerando que os repasses ocorreram desde 2019, atualmente os valores acumulados repassados pelo MJSP na modalidade fundo a fundo chegam à ordem de R\$2,3 bilhões, os quais foram distribuídos conforme a Tab. 2.

Tabela 2. Valores distribuídos (repassados) - 2019/2021.

<b>UF</b>	<b>Valores repassados</b>
AC	87.582.487,23
AL	73.552.236,40
AP	75.054.487,40
AM	92.280.987,31
BA	90.625.105,16
CE	81.605.691,40
DF	76.122.831,40
ES	67.486.618,40
GO	84.102.033,40
MA	71.443.863,92
MT	91.096.941,40
MS	110.592.717,39
MG	78.048.986,35
PA	79.180.727,98
PB	63.588.149,39
PR	94.210.535,49
PE	92.691.262,39
PI	81.965.040,39
RJ	111.974.633,12
RN	77.700.706,39
RS	92.290.694,26
RO	102.432.745,57
RR	92.118.103,39
SC	63.108.282,43
SP	126.829.825,26

UF	Valores repassados
SE	85.489.564,39
TO	59.706.565,39
Total	2.302.881.823,00

Em três exercícios tais valores montam uma cifra jamais repassada diretamente aos estados e DF para aplicação na segurança pública.

## Destinação dos recursos

Ao MJSP cabe não só definir os critérios de rateio, mas também a sua destinação. Assim como qualquer forma de repasse ou despesa pública é necessário que haja uma finalidade específica vinculada a um programa de governo.

Por ser uma modalidade nova, os órgãos estaduais e distrital tinham uma visão equivocada de que, uma vez previsto em lei, o repasse deveria ser feito imediatamente e sem qualquer controle ou vinculação programática.

Desta forma, foram necessários diversos eventos com representantes desses órgãos para esclarecer que o repasse tem que ser precedido de procedimentos, ainda que simplificados em relação ao convênio, mas que demonstre a finalidade do gasto público e sua forma de mensuração.

O Artigo 12º da Lei 13.756, estabelece que:

Art. 12. Ato do Ministro de Estado da Segurança Pública estabelecerá:

I - os **critérios para a execução** do disposto nos incisos III e IV do caput do art. 8º e no inciso II do parágrafo único do art. 9º desta Lei;

II - a **sistemática de liberação de recursos** prevista no inciso I do caput do art. 7º desta Lei;

III - o **prazo de utilização** dos recursos transferidos;

IV - os **critérios para a mensuração da eficácia** da utilização dos recursos transferidos;

V - a **periodicidade** da apresentação pelos Estados e pelo Distrito Federal da prestação de contas relacionada com o uso dos recursos recebidos;

VI - a **organização**, o conteúdo mínimo, a forma e os elementos constantes do relatório de gestão e de prestação de contas apresentados pelos entes federativos; e

VII - a forma e os critérios para a integração de sistemas e de dados relacionados com a segurança pública.

Parágrafo único. A não utilização dos recursos transferidos no prazo a que se refere o inciso III do caput deste artigo ensejará a **devolução do saldo** remanescente atualizado. (grifei)

Conforme previsão legal, cabe ao MJSP a definição dos requisitos para a aprovação e liberação dos recursos.

Neste sentido e objetivando aperfeiçoar o Plano Nacional de Segurança Pública e Defesa Social (PMSP), foi publicado o Decreto nº 10.822 [5], de 28/09/2021.

O novo Plano estabelece de forma clara os seus objetivos, ações estratégicas, metas e sistema de governança. Sua duração é de dez anos (2021-2030) com cinco ciclos de implementação de dois anos. O PNSP deve ser o balizador para a elaboração dos planos estaduais/distrital e os investimentos devem estar alinhados com ambos. Cabe destaque a Ação Estratégica 6, a seguir transcrita:

**Ação estratégica 6:** Qualificar e fortalecer a atividade de investigação e **perícia criminal**, com vistas à melhoria dos índices de resolução de crimes e infrações penais.

Para a sua consecução, deverão necessariamente ser observados, no mínimo, os seguintes quesitos, sem prejuízo de outras atividades exercidas em conformidade com os objetivos estabelecidos pelo art. 6º da Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social:

- a) Qualificar o trabalho das polícias judiciárias por meio da otimização das atividades de coleta de provas e investigação;
- b) Fortalecer a comprovação da dinâmica, da autoria e da materialidade dos crimes por meio do aperfeiçoamento das **atividades periciais** e de polícia judiciária;
- c) **Enviar esforços para a devida coleta e armazenamento dos perfis genéticos**, em conformidade com a legislação aplicável;
- d) Promover ações que assegurem a integridade e a eficácia da **cadeia de custódia de vestígios**; e
- e) **Desenvolver e aperfeiçoar bancos de vestígios, de dados periciais e de identificação biométrica**, assim como estruturar e fortalecer as redes integradas de atuação.

Observa-se no PNSP a importância que ganhou a perícia criminal no contexto da segurança pública nacional.

O MJSP também passou a definir por portaria quais os eixos temáticos, vinculados ao Plano Nacional de Segurança Pública, que poderiam ser financiados com os recursos repassados.

A Portaria MJSP nº 483/21 [6], atualizou os eixos temáticos financiáveis em:

1. 20% para **Valorização dos Profissionais de Segurança Pública**, sendo 50% custeio e 50% investimento, e
2. 80% para **Fortalecimento das Instituições de Segurança Pública e Defesa Social**, sendo 30% para custeio e 70% para investimento.

A portaria prevê no Parágrafo Único do Art. 7º os impactos esperados com os investimentos, tais como:

I - diminuição da demanda dos profissionais de segurança pública por serviços de saúde pública;

II - aprimoramento na prestação dos serviços de segurança pública e defesa social;

III - integração sistêmica das unidades de saúde das instituições de segurança pública, na mesma base territorial;

IV - fortalecimento do Programa Nacional de Qualidade de Vida para Profissionais de Segurança Pública (Pró-Vida), de que trata a alínea "e" do inciso II do art. 8º da Lei nº 13.675, de 11 de junho de 2018;

V - redução: a) dos impactos econômicos originados pela criminalidade violenta; b) do índice da criminalidade violenta e da letalidade; c) dos índices de letalidade e violência doméstica contra a mulher; d) do gasto público em saúde, decorrente da violência; e) da vitimização dos profissionais de segurança pública; f) do índice de suicídio de profissionais de segurança pública; g) do absenteísmo causado por doenças ocupacionais; h) dos riscos à vida, à saúde e à liberdade individual das pessoas; e i) da impunidade;

VI - melhoria da: a) qualidade de vida dos indivíduos, com a diminuição dos riscos à sua integridade e ao seu patrimônio; b) qualidade de vida dos profissionais de segurança pública, notadamente na saúde física, mental e espiritual, bem como na perspectiva do bem-estar social; e c) credibilidade e confiabilidade das instituições de segurança pública perante a sociedade; e

VII - incremento da percepção subjetiva de segurança.

Para o eixo de Valorização dos Profissionais de Segurança Pública são previstas metas gerais compreendendo a atenção biopsicossocial, saúde, segurança no trabalho e valorização profissional. Esse eixo é transversal a todos os órgãos estaduais/distrital.

O eixo Fortalecimento das Instituições de Segurança Pública e Defesa Social prevê investimentos nas áreas de: prevenção e combate a incêndio; salvamento e resgate; repressão qualificada; **perícia**; inteligência; investigação; e **desenvolvimento tecnológico** dos órgãos de segurança pública

Desta forma, cada ente federado por meio dos seus órgãos de segurança pública, inclusive a perícia, ao tomar conhecimento do valor a ser repassado naquele exercício, precisa apresentar um "Plano de Aplicação", informando em quais programas e projetos tais recursos serão investidos.

Esses projetos devem estar alinhados aos eixos definidos pelo MJSP e aos impactos esperados e metas estabelecidas, dentre outros, bem como os valores estimados devem estar dentro dos orçamentos previstos de repasse, inclusive quanto a classificação em custeio e investimento.

Desta forma, as dificuldades sempre apontadas por autoridades das secretarias de segurança ou mesmo dos governos locais de que não havia recursos para investimentos

na perícia para aquisição e manutenção de equipamentos e mesmo para capacitação dos profissionais, agora não mais se justificam.

Pois os recursos previstos para o Susp, via FNPS, foram rigorosamente repassados nos três últimos anos e deverão continuar assim anualmente, trazendo previsibilidade aos órgãos de segurança pública para que seus projetos possam ser devidamente planejados com o objetivo de melhorar suas atividades, em especial a perícia.

Os investimentos na modalidade fundo a fundo podem ser não somente de aquisição de equipamentos, mas também para custeio, como manutenção dos equipamentos já existentes, consumíveis ou materiais de consumo, como as embalagens relativas à cadeia de custódia, por exemplo. Ainda é possível investir em obras novas e reformas, adequações de estruturas físicas melhorando as estruturas prediais, trazendo mais conforto e ergonomia nos ambientes de trabalho.

Além disso é possível investir nos profissionais em si, por meio de cursos de capacitação, mestrados, doutorados, bem como diversos outros que visem valorizar o servidor.

Mas cabe ressaltar, que esses recursos não chegam às unidades que não apresentarem projetos adequados e efetivos. Para isso é necessária articulação política e administrativa local, pois cabe ao próprio ente apresentar um único Plano de Aplicação onde estarão contemplados os projetos daquela UF. Assim, é natural uma concorrência interna de projetos com a polícia militar, polícia civil e corpo de bombeiros. Por isso, projetos bem elaborados e poder de convencimento são ferramentas importantes para que sejam aprovados no âmbito local e depois pelo MJSP.

Para servir de inspiração e exemplo, alguns órgãos periciais entenderam a proposta e o espírito do Susp e conseguiram aprovar importantes projetos, que certamente deverão impactar suas atividades positivamente.

Um projeto de destaque foi apresentado pelo Instituto Técnico-Científico de Perícia (ITEP) do Rio Grande do Norte que conseguiu a aprovação para construção do complexo de perícia criminal, contemplando ambientes para atendimento ao público, laboratórios, necrotério, ambientes periciais e administrativos tanto do Instituto de Criminalística quanto do Instituto de Medicina Legal e ainda da sua Direção-Geral. A edificação terá uma área total construída de 4.853 m<sup>2</sup> em um terreno de cerca de 10.000 m<sup>2</sup>. O valor estimado da obra é de cerca de R\$17,6 milhões. O projeto foi aprovado pelo MJSP em 2020 via Fundo a Fundo.

## CONCLUSÕES

Uma das reclamações mais recorrentes entre dirigentes de institutos e peritos é a falta de recursos para financiamento de projetos e manutenção de equipamentos.

Mas com a implementação do repasse fundo a fundo previsto no Susp, com

recursos destinados anualmente para os entes federados, vimos que não procede mais essa reclamação. É preciso, entretanto, que os interessados apresentem projetos bem fundamentados e alinhados ao Plano Estadual de Segurança Pública, sensibilizando não só o seu dirigente pericial como também os membros do Conselho Estadual de Segurança Pública.

Assim, havendo essa mobilização tanto pelo lado técnico quanto pelo lado administrativo, recursos provenientes da União poderão ser disponibilizados tanto para melhor estruturar o órgão pericial quanto para a valorização do seu profissional.

## **REFERÊNCIAS**

1. BRASIL. Lei Federal nº 13.675, de 11 de junho de 2018.
2. BRASIL. Lei Federal nº 13.756, de 12 de dezembro de 2018.
3. BRASIL. Lei Federal nº 14.303 (LOA), de 21 de janeiro de 2022.
4. BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. Portaria nº 275, de 05 de julho de 2021.
5. BRASIL. Decreto 10.822, de 28 de setembro de 2021.
6. BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. Portaria nº 483, de 09 de novembro de 2021.