SIMONE ARRUDA DO CARMO
FERNANDA GABRIELA SILVA CORDEIRO DE LIMA
ELÓI MARTINS SENHORAS
(organizadores)



SEGURANÇA PÚBLICA

Agendas & Desafios

LE EDITORA

SEGURANÇA PÚBLICA

Agendas & Desafios

SEGURANÇA PÚBLICA

Agendas & Desafios

SIMONE ARRUDA DO CARMO
FERNANDA GABRIELA SILVA CORDEIRO DE LIMA
ELÓI MARTINS SENHORAS
(organizadores)

BOA VISTA/RR
2026

Editora IOLE

Todos os direitos reservados.
A reprodução não autorizada desta publicação, no todo ou em parte, constitui violação dos direitos autorais (Lei n. 9.610/98) é crime estabelecido pelo artigo 184 do Código Penal.

EXPEDIENTE

Revisão
Elói Martins Senhoras
Geane Ribeiro Silva Monteiro

Capa
Alokike Gael Chloe Hounkonnou
Elói Martins Senhoras

Projeto Gráfico e Diagramação
Elói Martins Senhoras
Balbina Líbia de Souza Santos

Conselho Editorial
Abigail Pascoal dos Santos
Charles Pennaforte
Claudete de Castro Silva Vitte
Elói Martins Senhoras
Fabiano de Araújo Moreira
Julio Burdman
Marcos Antônio Fávaro Martins
Rozane Pereira Ignácio
Patrícia Nasser de Carvalho
Simone Rodrigues Batista Mendes
Vitor Stuart Gabriel de Pieri

DADOS INTERNACIONAIS DE CATALOGAÇÃO-NA-PUBLICAÇÃO (CIP)

Ca5 CARMO, Simone Arruda do; LIMA, Fernanda Gabriela Silva Cordeiro de; SENHORAS, Elói Martins. (organizadores).

Segurança Pública: Agendas & Desafios. Boa Vista: Editora IOLE, 2026.

Série: Direito. Editor: Elói Martins Senhoras.

ISBN: 978-65-977111-8-5

1 - Brasil. 2 - Estudos de Caso. 3 - Multidisciplinaridade. 4 - Polícia. 5 - Segurança Pública.
I - Título. II - Carmo, Simone Arruda do. III - Direito. IV - Série

CDD–340

A exatidão das informações, conceitos e opiniões é de exclusiva responsabilidade dos autores.
O presente livro contou com avaliação às cegas no sistema double-blind-review.

EDITORIAL

A editora IOLE tem o objetivo de divulgar a produção de trabalhos intelectuais que tenham qualidade e relevância social, científica ou didática em distintas áreas do conhecimento e direcionadas para um amplo público de leitores com diferentes interesses.

As publicações da editora IOLE têm o intuito de trazer contribuições para o avanço da reflexão e das práxis em diferentes áreas do pensamento e para a consolidação de uma comunidade de autores comprometida com a pluralidade do pensamento e com uma crescente institucionalização dos debates.

O conteúdo produzido e divulgado neste livro é de inteira responsabilidade dos autores em termos de forma, correção e confiabilidade, não representando discurso oficial da editora IOLE, a qual é responsável exclusivamente pela editoração, publicação e divulgação da obra.

Concebido para ser um material com alta capilarização para seu potencial público leitor, o presente livro da editora IOLE é publicado nos formatos impresso e eletrônico a fim de propiciar a democratização do conhecimento por meio do livre acesso e divulgação das obras.

Prof. Dr. Elói Martins Senhoras

(Editor Chefe)

Copyright © Editora IOLE
2026

CAPÍTULO 5

Convênios de Entrada e o Financiamento da Segurança Pública: Uma Análise a Partir da Polícia Militar de Minas Gerais

CONVÊNIOS DE ENTRADA E O FINANCIAMENTO DA SEGURANÇA PÚBLICA: UMA ANÁLISE A PARTIR DA POLÍCIA MILITAR DE MINAS GERAIS

John Gonçalves Langholz[1]

Simão Pereira da Silva[2]

Vasconcelos Reis Wakim[3]

A promoção da segurança pública, direito humano de segunda dimensão, concebida na sétima Constituição da República Federativa do Brasil (CRFB/88) como direito social, é, sem dúvida, um dos maiores desafios contemporâneos do Estado brasileiro, principalmente no que concerne ao financiamento de políticas públicas assecuratórias de sua efetiva prestação estatal.

Em que pese a previsão constitucional de responsabilidades aos entes federados e às respectivas estruturas governamentais, cujas competências são expressamente delineadas, vê-se que os estados da Federação têm suportado sobremaneira o ônus de custeio da segurança pública, principalmente no tocante às atividades de polícia ostensiva, notadamente as das polícias militares.

Diferentemente da importância social atribuída à segurança

[1] Mestrando em Administração Pública pela Universidade Federal dos Vales do Jequitinhonha e Mucuri (UFVJM). E-mail: john.langholz@ufvjm.edu.br

[2] Professor da Universidade Federal dos Vales do Jequitinhonha e Mucuri (UFVJM). Doutor em Biocombustíveis pela Universidade Federal dos Vales do Jequitinhonha e Mucuri (UFVJM). E-mail: professorsimao@ufvjm.edu.br

[3] Professor da Universidade Federal dos Vales do Jequitinhonha e Mucuri (UFVJM). Doutor em Economia Aplicada pela Universidade Federal de Viçosa (UFV). E-mail: vasconcelos.wakim@ufvjm.edu.br

pública na CRFB/88, em um cenário de complexidade tributária, não se observa a mesma preocupação quanto às fontes de recursos para o custeio das atividades desempenhadas pelos órgãos constituídos. Não há vinculação de receitas à área da segurança pública, como ocorre com as áreas da educação e da saúde.

Em recente estudo sobre receitas das unidades federativas, Peres *et al.* (2023) identificaram que os estados e o Distrito Federal realizam importante esforço fiscal para o custeio da segurança pública, tendo alguns deles executado mais de 10% de suas receitas correntes com a área.

Nesse mesmo sentido, a partir de dados do Anuário Brasileiro de Segurança Pública, Peres e Bueno (2025) enfatizam que no exercício de 2024, as despesas com segurança pública no Brasil somaram R$ 153 bilhões, dos quais 78% couberam aos estados federados e Distrito Federal, majoritariamente suportadas por receitas próprias dos entes subnacionais.

Portanto, ainda que prevaleça o federalismo cooperativo de caráter fraternal (LEURQUIN; BIELSCHOWSKY, 2025) preconizado na Carta Magna, o financiamento de políticas de segurança pública não se caracteriza de modo coordenado e simétrico. Na prática, o Sistema Único de Segurança Pública se mostra descoordenado, incipiente e não propicia a cooperação interfederativa, como se vê no Sistema Único de Saúde, por exemplo.

Reis (2013) critica a existência de um cenário de crescentes demandas de segurança pública associado à escassez orçamentária e financeira e, apesar de iniciativas de cooperação intergovernamental, menciona a prevalência de arranjos institucionais e administrativos desconexos e permeados por interesses políticos, os quais potencializam as assimetrias e dificultam a promoção, de modo eficiente, do direito social à segurança.

Surge, portanto, na área da segurança pública, a necessidade de que os órgãos constituídos estabeleçam mecanismos de cooperação com outras instâncias, públicas e privadas, dentre os quais os convênios se inserem. Lui e Schabbach (2020, p. 14) afirmaram que os convênios "[...] são acordos de cooperação técnica e/ou de ajuda financeira para o desenvolvimento de políticas públicas".

Segundo Reis (2013), os convênios são excelentes instrumentos jurídicos destinados à construção de enlaces entre o setor privado e a própria Administração Pública e à materialização da cooperação e colaboração, com vistas à efetivação, de modo substancialmente eficiente, de direitos e garantias sociais constitucionalmente previstas.

Nesse sentido, a Polícia Militar de Minas Gerais (PMMG), instituição bissecular, presente nos 853 municípios mineiros, dotada de personalidade jurídica, é parte de 497 convênios celebrados nas esferas pública e privada nos últimos anos, que preveem transferências de recursos financeiros, prestações de serviços, aquisições de equipamentos, veículos, reestruturações físicas e despesas de custeio.

Diante da relevância dos convênios no financiamento das políticas públicas de segurança em Minas Gerais, justifica-se analisá-los a partir da seguinte questão de pesquisa: como os convênios de entrada firmados pela Polícia Militar de Minas Gerais contribuíram para o financiamento das atividades de polícia ostensiva no período de 2008 a 2025?

O objetivo geral da pesquisa, foi analisar os convênios de entrada para o financiamento da segurança pública via Polícia Militar de Minas Gerais, no período de 2008 a 2025, com base nos objetos conveniados, nos valores realizados e nos órgãos concedentes e especificamente, objetivou identificar os convênios

celebrados pelos concedentes e a PMMG, categorizar os elementos prevalentes constantes destes convênios e verificar como esses convênios contribuem para o financiamento das atividades de polícia ostensiva via PMMG em Minas Gerais.

A pertinência e justificativa do estudo residem na necessidade de ampliação da escassa produção de resultados teóricos e empíricos sobre convênios de entrada de recursos no contexto do financiamento da segurança pública e de oportunizar reflexões acerca dessa temática fundamental para a efetivação de políticas de segurança pública.

REFERENCIAL TEÓRICO

Financiamento da Segurança Pública no Brasil

A segurança pública, concebida no artigo 6º da CRFB/88 como direito social, é delineada, no artigo 144 da Carta Magna, como dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio.

Conforme Liziero (2024a), no Estado Democrático de Direito, deve prevalecer a concepção da segurança pública enquanto serviço prestado pelo Estado, cujo foco não se amolda ao combate de criminosos, mas à proteção dos cidadãos e à geração de coesão social.

Nos termos do artigo 144 da Carta Magna, a promoção da segurança pública no Brasil é compartilhada entre União, estados/Distrito Federal e municípios e é exercida pelas polícias federal, rodoviária federal, ferroviária federal, polícias civis,

militares, corpos de bombeiros militares e polícias penais federal, estaduais e distrital. Todavia, a CRFB/88 não previu transferências intergovernamentais obrigatórias nem vinculação obrigatória de receitas às despesas na área.

Para Matos (2020) essa multiplicidade de órgãos e atribuições na área da segurança pública evidencia ausência de protagonismo e coordenação do governo federal. Em sentido oposto, a União concentra significativamente a arrecadação tributária, tendo, em si, caráter excessivamente fiscal, em detrimento da perda da autonomia dos demais entes (LIZIERO, 2024b).

As assimetrias no custeio da segurança pública se associam às profundas disparidades regionais brasileiras, que denotam abissais diferenças no potencial de arrecadação fiscal dos estados e municípios, cujos constrangimentos fiscais impõem limites severos à capacidade de investimento e custeio e constituem um dos desafios à eficiência das políticas de segurança pública no Brasil (PONTE *et al*., 2025).

O Sistema Único de Segurança Pública, instituído pela Lei Federal nº 13.675/2018, não foi capaz de alterar a complexidade da arquitetura institucional da segurança pública, tampouco mudou o modelo de federalismo e de financiamento da segurança pública (PERES; BUENO, 2025). Viu-se a repetição do formalismo institucional que permeia a segurança pública: a União como coordenadora e indutora, a centralidade operacional dos estados e o crescente e multifacetado envolvimento dos municípios (PONTE *et al.*, 2025).

No cenário brasileiro, as atividades de polícia ostensiva demandam maior volume de recursos financeiros, dado o tamanho e a estrutura das instituições estaduais, principalmente das polícias militares. Nesse sentido, historicamente, os entes subnacionais têm suportado, sobremaneira, o custeio da segurança pública.

Destarte, os conceitos de polícia ostensiva e policiamento ostensivo não se confundem, ao passo que o primeiro é gênero, de caráter amplo, que engloba a atuação preventiva, com a finalidade de prevenção criminal, e o segundo é uma espécie daquele, ou seja, uma manifestação da polícia ostensiva, caracterizada pelo aspecto visual, que denota à sociedade a presença física dos agentes de segurança pública no exercício de uma atividade policial.

Conforme Peres *et al.* (2023), quando se analisa o custeio da segurança pública, os desafios se multiplicam, principalmente porque há alta dependência de tributação indireta e insuficiência redistributiva do Fundo de Participação dos Estados (FPE), já que a segurança pública, desde 2019, é a quinta função estatal com maiores gastos.

Dados do Anuário Brasileiro de Segurança Pública 2025 demonstram que, historicamente, os estados federados e o Distrito Federal têm os maiores dispêndios no custeio da segurança no Brasil, sendo as Polícias Militares dos estados federados as entidades com os maiores dispêndios, principalmente em razão do maior contingente de profissionais e da capilaridade territorial.

Conforme dados da STN (Secretaria do Tesouro Nacional), em 2024, as despesas com a Função Segurança Pública em Minas Gerais somaram R$ 11.594.407.958,88, sendo que a subfunção policiamento representou quase 60% do valor alocado (R$ 6.922.893.292,41). Esse montante posiciona o Estado mineiro na terceira posição no que tange a recursos alocados, atrás de São Paulo (R$ 16.664.152.148,22) e do Rio de Janeiro (R$ 16.017.693.113,81).

Nesse sentido, em 2024, dos 153 bilhões de reais contabilizados como despesas realizadas na Função Segurança Pública, 77,40 % corresponderam a alocações dos entes subnacionais, 8,83% dos municípios e 13,77% da União (Tabela 1).

Tabela 1 – Desempenho dos valores realizados nas despesas com a Função Segurança Pública por ente federativo de 2021 a 2024

Ente Federado	*2021*	*2022*	*2023*	*2024*	*2021-2024 (%)*	*2023-2024 (%)*
União	R$ 15.400.856.373,24	R$ 15.806.035.953,20	R$ 17.283.279.382,77	R$ 21.085.705.370,09	36,9	22,0
UF	R$ 98.991.049.832,60	R$ 111.714.008.379,84	R$ 115.752.202.193,70	R$ 118.554.905.954,40	19,8	2,4
Municípios	R$ 8.550.564.447,02	R$ 10.187.077.724,70	R$ 11.385.934.122,82	R$ 13.528.687.199,94	58,2	18,8
Total	**R$ 122.942.470.652,86**	**R$ 137.707.122.057,74**	**R$ 144.421.415.699,29**	**R$ 153.169.298.524,43**	**24,6**	**6,1**

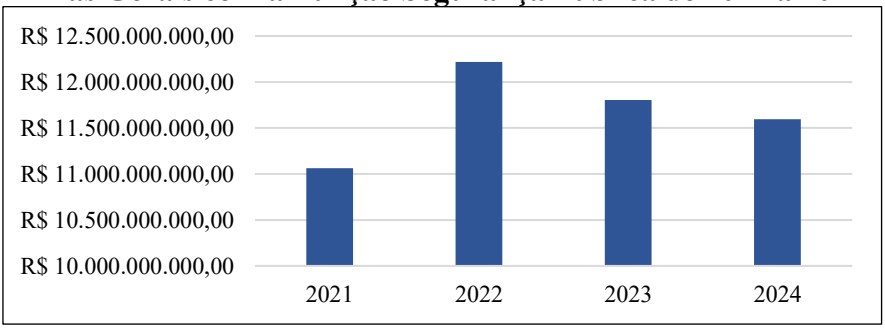
Fonte: Elaboração própria. Base de dados: Anuário Brasileiro de Segurança Pública (2025).

Conforme dados do Anuário Brasileiro de Segurança Pública (2025), no período de 2021 a 2024, a participação das despesas realizadas com a função segurança pública no total das despesas realizadas foi de 9,3% no Distrito Federal e estados brasileiros. Em Minas Gerais, esse percentual foi de 10,6%. Por sua vez, a União destinou apenas 0,4% do seu orçamento à Função Segurança Pública.

Dessa maneira, os dados evidenciam o contraste no preceito constitucional do federalismo cooperativo, que preconiza o entrelaçamento de competências para fomentar ações compartilhadas na solução de problemas sociais (PROBST; CRUZ, 2023) e a realidade fática do financiamento da segurança pública no Brasil, que se mostra sob diferentes capacidades de financiamento (BITENCOURT; TAVARES, 2022).

No que tange aos gastos com segurança pública em Minas Gerais de 2021 a 2024, dados do Anuário Brasileiro de Segurança Pública 2025 apontam oscilações com retração nos investimentos (Gráfico 1):

Gráfico 1 – Desempenho das despesas do Estado de Minas Gerais com a Função Segurança Pública de 2021 a 2024



Fonte: Elaboração própria. Base de dados: Anuário Brasileiro de Segurança Pública (2025).

Na prática, a despeito da existência de instrumentos de cooperação interfederativa, no financiamento da segurança pública, em grande medida, impera o modelo de federalismo dual, que admite a separação mais estrita das esferas de competência (PONTE *et al*., 2025), já que inexiste protagonismo da União e a própria Constituição Federal delega maior responsabilidade aos estados federados (MATOS, 2020).

Assim, nesse cenário de escassez de recursos orçamentários e de busca por austeridade fiscal, uma alternativa para fomentar a implementação de políticas de segurança pública tem sido a celebração de convênios interfederativos (LUI; SALES, 2023).

Os convênios como instrumento de cooperação no financiamento das atividades de polícia ostensiva

Sob a égide da cooperação interfederativa, o artigo 241 da CRFB/88 determina que, no âmbito da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, os convênios de cooperação serão

disciplinados por meio de lei que autorize a gestão associada de serviços públicos, a transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal e bens indispensáveis à continuidade dos serviços transferidos.

De acordo com Costa (2023), preservado o poder de autoadministração, os acordos cooperativos integram o federalismo cooperativo, que visa à concretização de objetivos comuns e das finalidades ínsitas do Estado, servindo à consecução de direitos fundamentais preconizados na Constituição.

A expressão convênio se origina do latim *convenium*, que denota acordo, pacto, avença, concórdia, combinação. Os convênios são negócios jurídicos celebrados entre particulares ou entre outros entes estatais com vistas ao atendimento de finalidades públicas de mútuo interesse (COSTA, 2023).

Destarte, a Diretoria Central de Gestão de Convênios de Entrada (DCGCE), vinculada à Secretaria de Estado de Casa Civil do Estado de Minas Gerais, adota e informa em sua cartilha de convênios de entrada a seguinte conceituação:

> Instrumento que disciplina a transferência de recursos financeiros de órgãos ou entidades da Administração Pública, direta ou indireta, ou ainda, instituições privadas, para órgãos ou entidades da Administração Pública Estadual, Distrital ou Municipal, direta ou indireta, consórcios públicos, ou ainda, entidades privadas sem fins lucrativos, visando à execução de projeto ou atividade de interesse recíproco, em regime de mútua cooperação (MINAS GERAIS, 2025, p. 07).

Quanto à nomenclatura, Magalhães (2012) acompanha Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2010) ao afirmar que não há diferenciação

entre convênios administrativos e de cooperação. Dessa maneira, à luz da CRFB/88, convênios de cooperação pressupõem a cooperação mútua, um ajuste entre entes públicos convenentes ou entre entes públicos e entes privados (DURÃO; DURÃO FILHO, 2022).

Convênios não são contratos administrativos, pois não há interesses contrapostos (COSTA, 2023); são marcados pela consensualidade, interesse associativo (REIS, 2013), em que figura um ente público como uma das partes (COSTA, 2023); possuem aspecto de ato administrativo; são autoexecutáveis, passíveis de controle judicial (DURÃO; DURÃO FILHO, 2022); decorrem da própria razão de existir da Administração Pública (MAGALHÃES, 2012).

Depreende-se que a finalidade do convênio é o atingimento de interesses públicos, e, para tanto, conforme Durão e Durão Filho (2022, p. 118), a "[…] realização desse objetivo está, pelo termo de convênio, condicionada ao cumprimento de determinadas exigências, sendo constante, entre elas, a execução do objeto em conjunto".

Nota-se que os convênios trazem algumas definições terminológicas próprias, tais como concedentes, convenentes, proponentes, as quais são trazidas na Cartilha de convênios de entrada (2025), elaborada pela DCGCE:

> Concedente: Órgão da administração pública direta, autárquica ou fundacional, empresa pública ou sociedade de economia mista, bem como instituição privada nacional ou internacional, responsável pela transferência dos recursos financeiros ou pela descentralização dos créditos orçamentários destinados à execução do objeto do convênio (MINAS GERAIS, 2025, p. 06).
>
> [...]

> Convenente: Órgão ou entidade estadual, distrital ou municipal, consórcio público serviço social autônomo ou entidade privada sem fins lucrativos de que trata o art. 199, § 1º, da Constituição, que realiza a execução de programa, projeto, atividade, obra ou serviço de engenharia, mediante celebração de convênio ou de contrato de repasse (MINAS GERAIS, 2025, p. 06).

Ademais, conforme a DCGCE, por Órgão proponente compreende-se que seja o "Órgão ou entidade da administração pública estadual com o qual a concedente (governo federal, prefeitura, associação etc.) pactua a execução de programa, projeto, atividade ou evento mediante celebração de convênio (MINAS GERAIS, 2025, p. 09).

Segundo Costa (2023), o objeto do convênio não pode conflitar com as competências dos entes envolvidos, definidas em norma constitucional ou infralegal, nem pode ter caráter contraprestacional ou, na prática, ser sinônimo de terceirização ou de doação. Além disso, nos termos dos artigos 24 c/c art. 30, II da CRFB/88, deve-se observar a competência concorrente entre União, Estados e Distrito Federal e suplementar dos municípios quanto à normatização das matérias objeto de convênios.

Em que pese à previsão constitucional, os convênios não têm regulamentação em lei própria no ordenamento jurídico brasileiro. Apenas a Lei nº 11.107/2005, Lei dos consórcios públicos, preconiza em seu art. 1º § 4º, aplicação subsidiária, no que couber, das disposições relativas aos consórcios públicos aos convênios de cooperação. Já a Lei nº 14.133/2021, Lei de licitações e contratos administrativos, no artigo 184, dispõe que, na ausência de norma específica, a lei em comento se aplica aos convênios.

A mútua colaboração entre entes públicos ou entre estes e

entes privados, de acordo com Schwenck (2014), pode envolver uso de equipamentos, informações, repasses de verbas, recursos humanos, imóveis, de modo que os partícipes ajustem direitos e obrigações mútuos.

Para Lui e Schabbach (2020), o estabelecimento de convênios demonstra capacidade de articulação política a partir da qual as relações intergovernamentais constituem, em concreto, vínculos políticos e de gestão pública.

Quanto à segurança pública, verifica-se que a área já mobiliza um expressivo volume de recursos públicos, equivalente a 1,3% do PIB em 2024 (PERES; BUENO, 2025), e que a atividade de policiamento ostensivo é a que demanda mais investimentos, principalmente devido à quantidade de recursos humanos e logísticos necessários ao exercício das atribuições legais das Polícias Militares. É o que mostra pesquisa realizada por Peres *et al.* (2023).

Em Minas Gerais, o planejamento, coordenação e todas as etapas envolvidas na efetivação de convênios de entrada de recursos são operacionalizados por meio da DCGCE, conforme Decreto estadual nº 48.636/2023.

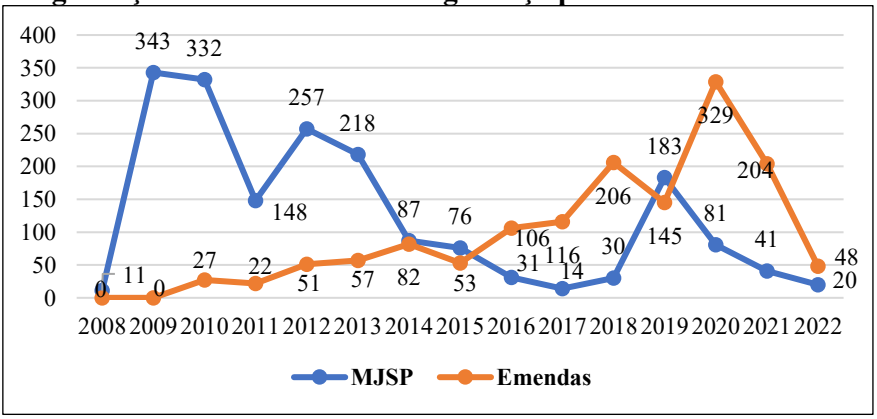
Dessa maneira, ante a aparente descoordenação alocativa (PERES; BUENO; TONELLI, 2016) e o cenário de barganhas políticas que permeiam o Susp (Sistema Único de Segurança Pública) (DUTRA, 2023), é de fundamental importância a manutenção de estruturas governamentais de fomento, captação, elaboração de projetos, registro, execução, monitoramento e prestação de contas dos convênios celebrados, face à relevância desses mecanismos de financiamento da segurança pública.

Assim, sob a ótica do federalismo cooperativo, a celebração de convênios é um importante meio de transferência intergovernamental (SILVA; JACOBY; FONSECA, 2022) e caracteriza-se como instrumento relevante para o financiamento de

políticas públicas e, por meio deles, é possível incrementar investimentos em reaparelhamento e estruturação nas diversas áreas sociais, tais como saúde, educação e segurança.

Dados trazidos por Lui e Sales (2023) evidenciam que no período de 2008 a 2022, convênios cuja origem de recursos foi o Poder Legislativo aumentaram significativamente em relação aos recursos provenientes do Ministério da Justiça e Segurança Pública (MJSP).

Gráfico 2 - Convênios celebrados pelo Poder Legislativo *versus* Convênios celebrados pelo Ministério da Justiça e Segurança Pública na área de segurança pública de 2008 a 2022



Fonte: Elaboração própria. Base de dados: Anuário Brasileiro de Segurança Pública (2025).

Lui e Sales (2023) salientam que o estado de Minas Gerais, no período de 2008 a 2022, recebeu mais recursos de emendas parlamentares do que o próprio MJSP, o que demonstra a eficiência da articulação legislativa dos atores políticos mineiros. Nesse cenário, o atual arranjo institucional brasileiro permite que os convênios sejam suscetíveis de alocação conforme interesses de parlamentares e dos atores políticos em cargos de decisão.

Tem-se que a celebração de convênios entre o MJSP e órgãos de segurança pública se mostram relevantes à área de infraestrutura das polícias (LUI; SALES, 2023) e que tal característica se contrapõe à concentração de despesas dos estados em atividades de policiamento, as quais incorporam pagamentos de remuneração e proventos dos agentes de segurança pública.

O caso de Minas Gerais e o Susp, a partir de 2003, perpassou pela compreensão da necessidade de alinhamento das diretrizes estaduais ao plano nacional da segurança pública, como condição para pleitear recursos federais por meio de convênios. Essa dinâmica foi bem-sucedida e coube ao governo executar ações e programas constantes de uma proposta que ampliou a capacidade técnica da Secretaria de Estado de Defesa Social (DUTRA, 2023).

À luz do texto constitucional vigente, não houve previsão expressa de responsabilidade pela segurança pública aos municípios, reservando-se a eles a possibilidade de constituir guardas municipais. Todavia, a partir dos anos 2000, as municipalidades passaram a desenvolver mais ações nessa área (ALBUQUERQUE; KARRUZ, 2018).

Infere-se, nesse sentido, a compreensão de que a agenda da segurança pública seja de responsabilidade compartilhada, segundo a qual, respeitadas as autonomias da União e dos estados, os governos locais se posicionam como protagonistas no combate à violência e se consolidam como agentes de prevenção criminal.

Todavia, é fato que nem todos os municípios têm estruturas governamentais para a formulação e a gestão direta de políticas de segurança pública. Ademais, o fato de os municípios alocarem cada vez mais recursos na área da segurança pública indica que os governos estaduais têm enfrentado dificuldades para cumprir sua competência constitucional.

Nesse sentido, por meio de convênios de mútua colaboração

com os órgãos estaduais, mormente as polícias militares, civis, penais e corpos de bombeiros militares, é comum em Minas Gerais, por exemplo, municípios destinarem parte de seu orçamento para a melhoria da prestação de serviços de segurança pública à sociedade, das condições de trabalho dos agentes, aquisição de equipamentos, tecnologia e custeio em geral, incluindo-se pagamento de aluguéis, combustíveis e manutenções de viaturas das forças de segurança.

METODOLOGIA

Trata-se de pesquisa de natureza aplicada, pautada em abordagem qualitativa e com objetivos exploratório-descritivos, por meio de procedimentos bibliográficos e documentais (GIL, 2024) e de análise de conteúdo (BARDIN, 2020).

A pesquisa busca oferecer um panorama dos convênios de entrada celebrados pela PMMG e convenentes da esfera pública (federal, estadual e municipal), organizações da sociedade civil e iniciativa privada entre os anos de 2008 e 2025. Para tanto, o *corpus* da pesquisa é composto por 497 convênios de entrada de recursos em que a PMMG foi proponente. A coleta dos dados foi realizada pelo Portal da Transparência do Estado de Minas Gerais e pelo Sistema de Gestão de Convênios, Portarias e Contratos do Estado de Minas Gerais (Sigcon-MG), ambos atualizados até 11 de fevereiro de 2026. O recorte temporal baseou-se na disponibilidade de dados pormenorizados dos convênios de entrada celebrados a partir de 2008.

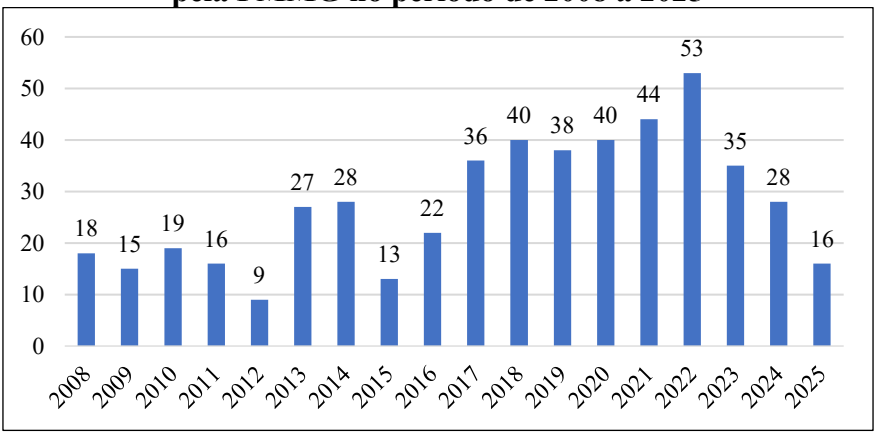
As dimensões analíticas do estudo foram categorizadas em: distribuição anual dos convênios; volume de recursos pactuados; órgão e esfera concedente; objeto, situação e vigência do convênio e tipo de contrapartida.

RESULTADOS E DISCUSSÕES

Convênios de entrada celebrados pela PMMG no período de 2008 a 2025

A partir do universo da pesquisa, vê-se que no período de 2008 a 2025, a PMMG figurou como proponente em 497 convênios de entrada de recursos com concedentes das esferas pública e privada, incluindo-se celebrações com empresas, municípios, órgãos e entidades estaduais, federais e integrantes da sociedade civil.

Gráfico 3 - Convênios celebrados pela PMMG no período de 2008 a 2025



Fonte: Elaboração própria. Base de dados: Sistema de Gestão de Convênios (SIGCON/MG, 2026).

A pesquisa evidenciou que, em média, a vigência dos convênios foi de 30,71 meses e que foram pactuados 27,61

convênios anuais no período de 2008 a 2025, sendo 2022 o ano com maior número de celebrações (53).

Conforme constatado por Reis (2013), tem-se multiplicidade de esferas de concedentes, sendo que a maior parte dos convênios celebrados pela PMMG no período pesquisado ocorreu com órgãos e entidades da esfera municipal de governo (62,37%), seguida da esfera federal (22,33%), Organizações da Sociedade Civil (OSC) (8,25%), esfera estadual (4,63%) e entidades da iniciativa privada (2,41%), conforme se verifica na Tabela 2.

Tabela 2 – Convênios celebrados pela PMMG no período de 2008 a 2025 por nível federativo e por concedentes

Ano	Municipal	Estadual	Federal	OSC	Inciativa privada	Nº convênios
2008	14	1	1	0	2	18
2009	13	0	2	0	0	15
2010	10	2	7	0	0	19
2011	11	2	2	0	1	16
2012	3	0	4	1	1	9
2013	18	3	4	1	1	27
2014	15	1	12	0	0	28
2015	7	1	5	0	0	13
2016	10	2	10	0	0	22
2017	18	0	9	6	3	36
2018	15	2	13	9	1	40
2019	25	0	5	8	0	38
2020	20	0	15	5	0	40
2021	29	3	7	3	2	44
2022	40	2	6	5	0	53
2023	25	1	6	3	0	35
2024	24	1	2	0	1	28
2025	13	2	1	0	0	16
Total	**310**	**23**	**111**	**41**	**12**	**497**

Fonte: Elaboração própria. Base de dados: Sistema de Gestão de Convênios (SIGCON/MG, 2026).

Dos 310 convênios celebrados com os municípios nesses 18 anos, observa-se uma razoável oscilação na quantidade destes convênios até 2018. A partir deste ano, a oscilação diminui com o aumento expressivo na quantidade de convênios firmados com os municípios. O ano de maior concentração desses convênios com os municípios foi 2022 (40 convênios), quase o triplo do número de convênios realizados no primeiro ano da série, 2008 (14 convênios), embora tenha havido retrações nos anos seguintes.

Quanto aos objetos dos convênios, estiveram relacionados às atividades de custeio e capital, destacando-se instrumentos de entrada de recursos para o aperfeiçoamento do policiamento ostensivo geral, em razão da atuação da PMMG na fiscalização de infrações de trânsito cuja competência seja dos municípios, para a aquisição de viaturas e equipamentos e outras atividades relacionadas, como se observa na Tabela 3.

Depreende-se que 49,70% dos convênios de entrada firmados pela PMMG se destinaram ao aprimoramento do policiamento ostensivo e que houve protagonismo dos municípios enquanto concedentes, já que 185 convênios (37,22%) foram pactuados pelas instâncias locais, o que indica finalidade de cooperação interfederativa. Esses convênios apresentam elementos de despesa, como custeio de combustível, energia elétrica, peças e serviços para automotores, equipamentos de informática, materiais de escritório, limpeza e atividades conexas a estes.

Igualmente, os convênios que visam estabelecer procedimentos de cooperação que propiciem a execução da fiscalização, autuação e aplicação das medidas administrativas relativas às infrações de trânsito, na circunscrição dos municípios pela PMMG representaram 22,33% do total. Tais convênios são firmados em razão da aderência dos municípios ao Sistema Nacional de Trânsito e da necessidade de atuação de agentes na fiscalização local. Dessa maneira, os municípios celebram convênios com a

PMMG para que os policiais militares fiscalizem o trânsito nas infrações cuja competência seja municipal.

Tabela 3 – Convênios celebrados pela PMMG no período de 2008 a 2025 de acordo com o foco do objeto

Foco do objeto de convênio	Federal	Estadual	Municipal	OSC	Iniciativa privada	Total	%
Policiamento ostensivo geral	10	13	185	32	7	247	49,70%
Policiamento de trânsito	2	0	111	0	0	113	22,74%
Aquisição de viaturas	22	0	6	2	1	31	6,24%
Aquisição de equipamentos	27	1	0	4	2	34	6,84%
Construção / reforma imóveis	17	0	1	0	0	18	3,62%
Treinamento policial	9	1	0	0	0	10	2,01%
Fiscalização ambiental	1	0	3	0	1	5	1,01%
Prestação de serviços em apoio a outros órgãos	23	8	4	3	1	39	7,85%
Total	**111**	**23**	**310**	**41**	**12**	**497**	**100,00%**
	22,33%	**4,63%**	**62,37%**	**8,25%**	**2,41%**	**100,00**	

Fonte: Elaboração própria. Base de dados: Sistema de Gestão de Convênios (SIGCON/MG, 2026).

Organizações da sociedade civil figuram como concedentes em 41 convênios, 8,25% do total. Essa participação é fomentada principalmente por meio dos Conselhos Comunitários de Segurança Pública, que se estruturam como associações privadas com vistas a contribuir para o desenvolvimento de ações de segurança pública localmente, incluindo a celebração de convênios com a PMMG, destinados à aquisição de equipamentos, armamentos e afins para a Instituição Militar.

Consoante ao entendimento de Matos (2020), a participação da União foi modesta na série acima. A esfera federal figurou como concedente em 111 convênios, o que corresponde a 22,33% do total. Conforme as constatações de Peres *et al.* (2023), Schwenck (2014) e Peres e Bueno (2025), os objetos dos convênios celebrados com a União estiveram vinculados às ações de treinamento policial, fortalecimento de policiamento comunitário, prestação de serviços a órgãos e entidades públicas como Justiça Eleitoral, Instituto Nacional Anísio Teixeira (INEP), Banco Central do Brasil e principalmente relacionados ao reaparelhamento logístico (aquisição de viaturas, equipamentos, reforma ou construção, por meio do Ministério da Justiça e Segurança Pública).

Ademais, os convênios de entrada de recursos que têm como foco a prestação de serviços pela PMMG representaram 7,85% do total de instrumentos pactuados e em geral são celebrados com vistas à atuação do proponente em atividades de apoio a outros órgãos e entidades, em atividades como escolta de provas, como ENEM, de proteção de pessoas, bens, serviços e instalações do Banco Central do Brasil, escolta e guarda de urnas eletrônicas, transporte de autoridades em aeronaves, entre outros.

Há, portanto, predominância de convênios vigentes para custeio de atividades afetas ao policiamento ostensivo geral e à fiscalização de trânsito nos municípios (em razão da necessidade de agentes fiscalizadores), em detrimento da reduzida quantidade de instrumentos voltados a investimentos em infraestrutura logística.

No que tange à situação dos convênios de entrada, dados do Sigcon (2026) revelaram que a duração média dos convênios foi de 30,71 meses e consequentemente, a análise atual evidencia que 73,04% das pactuações estão vencidas, 3,82% bloqueadas e que há 115 convênios vigentes (23,14%).

No que tange ao tipo de contrapartida exigida do proponente, ou seja, aquilo que a PMMG disporá na relação pactuada com o concedente, dados do Sigcon/MG (2026) evidenciaram que em 16,30% dos acordos, não se exigiu contrapartida; em 18,71% dos casos, a contrapartida foi financeira; e, em 64,99%, não financeira.

Dessa maneira, considerando que a maior parcela dos convênios, 37,22%, teve como convenentes municípios e que o objeto dos instrumentos celebrados foi o aprimoramento do policiamento ostensivo local, em regra, a contrapartida é não financeira, o que demonstra esforço municipal para apoiar as atividades de polícia ostensiva local, ainda que não haja obrigação legal de destinação de recursos à PMMG, já que é órgão da administração pública estadual.

Por conseguinte, observou-se que no período de 2008 a 2025, a celebração de convênios de entrada de recursos é uma prática recorrente na PMMG, seja na esfera pública, privada ou das organizações da sociedade civil. Os resultados evidenciam que os convênios, em sua grande maioria, se destinam ao financiamento de atividades de custeio, principalmente junto aos municípios, por meio de cooperação mútua entre os convenentes para o aperfeiçoamento do policiamento ostensivo e a preservação da ordem pública.

Os convênios de entrada para o financiamento das atividades de polícia ostensiva em Minas Gerais

Na LOA (Lei Orçamentária Anual) do Estado de Minas Gerais de cada ano analisado, para a PMMG, foram fixadas despesas com as funções de Educação, Saúde, Segurança, Cultura e Agricultura.

Para a Função Segurança, há itens de despesa como policiamento especializado, segurança rural, bases comunitárias, educação profissional de segurança pública, planejamento, gestão e finanças, proventos do pessoal inativo e remuneração de pessoal em atividade, entre outros.

Já a Função Educação contempla despesas com ações afetas ao desenvolvimento do ensino básico nos níveis fundamental e médio do Colégio Tiradentes da Polícia Militar. Por sua vez, a Saúde abrange despesas relativas à proteção social dos militares, incluindo ações de assistência médica, psicológica e odontológica.

Quanto às despesas inerentes às Funções Cultura e Agricultura, referem-se, respectivamente, às ações de gestão da informação, cultura e conhecimento na PMMG e ao programa Certifica Minas, para ações de fiscalização sanitária de trânsito pela PMMG.

Conforme dados do Portal da Transparência de Minas Gerais (2026), no período de 2008 a 2025, a proposta orçamentária para cada ano teve a seguinte fixação de despesas para a PMMG:

Nota-se que, para a PMMG, no período analisado, houve fixação de despesas no total de R$ 161.595.886.196,00, dos quais 97,76% foram para a Função Segurança, 1,03% para a Função Educação, 1,20% para a Função Saúde, 0,0001% para a Função Cultura e 0,0019% para a Função Agricultura.

Todavia, convém destacar que, apesar dessa fixação de despesas para a Função Segurança, em média, 96,05% do orçamento desta Função foi destinado às despesas de pessoal na PMMG, dos quais 56,65% ao pagamento de proventos de profissionais da inatividade. Tal constatação evidencia o comprometimento do orçamento com despesas obrigatórias, restringe a capacidade de investimento do ente estadual e revela a importância dos convênios

de cooperação interfederativa como instrumento de financiamento de atividades de polícia ostensiva.

Tabela 4 – Despesas fixadas para a PMMG nas LOA's do período de 2008 a 2025

Ano	Despesa fixada na LOA (Orçamento fiscal)	Função Educação	Função Saúde	Função Cultura	Função Agricultura	Função Segurança	Participação da Função Segurança na despesa fixada
2008	R$ 2.874.897.693,00	R$ 25.035.350,00	R$ 15.829.119,00	R$ 0,00	R$ 0,00	R$ 2.834.033.224,00	98,58%
2009	R$ 3.518.675.692,00	R$ 24.232.623,00	R$ 17.207.088,00	R$ 0,00	R$ 1.000.000,00	R$ 3.476.235.981,00	98,79%
2010	R$ 3.608.286.137,00	R$ 28.764.098,00	R$ 16.921.600,00	R$ 0,00	R$ 1.000.000,00	R$ 3.561.600.439,00	98,71%
2011	R$ 4.251.628.294,00	R$ 27.611.145,00	R$ 15.946.177,00	R$ 0,00	R$ 1.000.000,00	R$ 4.207.070.972,00	98,95%
2012	R$ 4.915.421.993,00	R$ 39.992.228,00	R$ 25.943.611,00	R$ 0,00	R$ 0,00	R$ 4.849.486.154,00	98,66%
2013	R$ 5.360.656.866,00	R$ 45.920.868,00	R$ 28.473.019,00	R$ 0,00	R$ 0,00	R$ 5.286.262.979,00	98,61%
2014	R$ 5.813.903.997,00	R$ 68.343.168,00	R$ 11.336.336,00	R$ 0,00	R$ 0,00	R$ 5.734.224.493,00	98,63%
2015	R$ 8.000.344.589,00	R$ 79.127.380,00	R$ 1.408.461,00	R$ 0,00	R$ 0,00	R$ 7.919.808.748,00	98,99%
2016	R$ 10.034.263.897,00	R$ 89.108.959,00	R$ 3.000,00	R$ 100.000,00	R$ 0,00	R$ 9.945.051.938,00	99,11%
2017	R$ 10.627.992.793,00	R$ 91.013.441,00	R$ 47.272.415,00	R$ 0,00	R$ 0,00	R$ 10.489.706.937,00	98,70%
2018	R$ 11.049.183.987,00	R$ 103.921.526,00	R$ 47.272.415,00	R$ 0,00	R$ 0,00	R$ 10.897.990.046,00	98,63%
2019	R$ 11.544.247.974,00	R$ 149.171.760,00	R$ 70.073.600,00	R$ 0,00	R$ 0,00	R$ 11.325.002.614,00	98,10%
2020	R$ 11.742.210.058,00	R$ 126.369.220,00	R$ 301.485.715,00	R$ 0,00	R$ 0,00	R$ 11.314.355.123,00	96,36%
2021	R$ 11.647.336.244,00	R$ 85.560.519,00	R$ 208.441.656,00	R$ 0,00	R$ 0,00	R$ 11.353.334.069,00	97,48%
2022	R$ 11.858.257.894,00	R$ 78.580.803,00	R$ 265.865.776,00	R$ 0,00	R$ 0,00	R$ 11.513.811.315,00	97,10%
2023	R$ 13.434.616.762,00	R$ 170.639.553,00	R$ 231.804.854,00	R$ 0,00	R$ 0,00	R$ 13.032.172.355,00	97,00%
2024	R$ 13.988.636.250,00	R$ 178.700.811,00	R$ 236.218.611,00	R$ 0,00	R$ 0,00	R$ 13.573.716.828,00	97,03%
2025	R$ 17.325.325.076,00	R$ 258.426.276,00	R$ 401.580.580,00	R$ 0,00	R$ 0,00	R$ 16.665.318.220,00	96,19%
	R$ 161.595.886.196,00	**R$ 1.670.519.728,00**	**R$ 1.943.084.033,00**	**R$ 100.000,00**	**R$ 3.000.000,0**	**R$ 157.979.182.435,00**	**97,76%**

Fonte: Elaboração própria. Base de dados: Portal da Transparência do Estado de Minas Gerais (2026).

Nesse sentido, para fins de mensuração quantitativa dos instrumentos pactuados, não são considerados dados financeiros dos convênios cujos objetos sejam a educação básica e a saúde, por se tratar de programas internos da Instituição e, portanto, não atinentes à atividade de polícia ostensiva. Desse modo, no período analisado, para 497 convênios, os valores pactuados pelos concedentes são representativos, conforme consta na Tabela 5.

Tabela 5 – Valores pactuados pelos concedentes e a PMMG no período de 2008 a 2025

Ano	Despesa fixada na LOA (Orçamento fiscal)	Despesa fixada para Função Segurança	Montante pactuado via convênios pelos convenentes*	Participação do montante pactuado pelos convenentes em relação à Função Segurança
2008	R$ 2.874.897.693,00	R$ 2.834.033.224,00	R$ 16.972.923,52	0,60%
2009	R$ 3.518.675.692,00	R$ 3.476.235.981,00	R$ 15.315.033,01	0,44%
2010	R$ 3.608.286.137,00	R$ 3.561.600.439,00	R$ 17.599.067,02	0,49%
2011	R$ 4.251.628.294,00	R$ 4.207.070.972,00	R$ 8.081.503,21	0,19%
2012	R$ 4.915.421.993,00	R$ 4.849.486.154,00	R$ 24.001.435,83	0,49%
2013	R$ 5.360.656.866,00	R$ 5.286.262.979,00	R$ 13.329.608,06	0,25%
2014	R$ 5.813.903.997,00	R$ 5.734.224.493,00	R$ 17.439.173,01	0,30%
2015	R$ 8.000.344.589,00	R$ 7.919.808.748,00	R$ 5.713.894,90	0,07%
2016	R$ 10.034.263.897,00	R$ 9.945.051.938,00	R$ 53.578.763,75	0,54%
2017	R$ 10.627.992.793,00	R$ 10.489.706.937,00	R$ 62.046.253,50	0,59%
2018	R$ 11.049.183.987,00	R$ 10.897.990.046,00	R$ 36.658.297,53	0,34%
2019	R$ 11.544.247.974,00	R$ 11.325.002.614,00	R$ 51.234.231,88	0,45%
2020	R$ 11.742.210.058,00	R$ 11.314.355.123,00	R$ 69.380.254,93	0,61%
2021	R$ 11.647.336.244,00	R$ 11.353.334.069,00	R$ 118.963.254,46	1,05%
2022	R$ 11.858.257.894,00	R$ 11.513.811.315,00	R$ 65.657.912,53	0,57%
2023	R$ 13.434.616.762,00	R$ 13.032.172.355,00	R$ 104.511.264,51	0,80%
2024	R$ 13.988.636.250,00	R$ 13.573.716.828,00	R$ 27.307.690,98	0,20%
2025	R$ 17.325.325.076,00	R$ 16.665.318.220,00	R$ 11.107.333,91	0,07%
Total	**R$ 161.595.886.196,00**	**R$ 157.979.182.435,00**	**R$ 718.897.896,54**	**0,46%**

Fonte: Elaboração própria. Base de dados: Sistema de Gestão de Convênios (SIGCON/MG, 2026) e do Portal da Transparência do Estado de Minas Gerais (2026).
* Não são considerados dados financeiros dos convênios cujos objetos sejam a educação básica e a saúde.

Tem-se que os valores pactuados não se mostram uniformes e, apesar da representação quantitativa significativa (R$ 718.897.896,54), em razão da elevada fixação de despesas com a Função Segurança, o montante pactuado pelas concedentes parece relativamente baixo (0,46%). Todavia, são relevantes para o custeio local das atividades de polícia ostensiva.

Em termos orçamentários, a esfera federal figurou como concedente em 63,62% dos convênios (R$ 457.364.648,91), a estadual, em 9,24% (R$ 66.394.035,42), a municipal, em 26,48% (R$ 190.370.493,91), as OSC, em 0,31% (R$ 2.235.190,32) e a iniciativa privada, em 0,35% (R$ 2.533.527,98), conforme demonstrado na Tabela 6.

Tabela 6 – Valores pactuados por foco do convênio no período de 2008 a 2025

Foco do objeto do convênio	Esfera do concedente					Total	%
	Federal	Estadual	Municipal	OSC	Iniciativa privada		
Equipamentos	R$ 51.911.888,49	R$ 100.887,00	R$ 0,00	R$ 148.920,00	R$ 550.000,00	R$ 52.711.695,49	7,33%
Fiscalização ambiental	R$ 3.548.463,25	R$ 0,00	R$ 478.400,00	R$ 0,00	R$ 72.000,00	R$ 4.098.863,25	0,57%
Construção ou reforma de imóveis	R$ 11.990.198,82	R$ 0,00	R$ 65.000,00	R$ 0,00	R$ 0,00	R$ 12.055.198,82	1,68%
Policiamento ordinário	R$ 65.717.516,69	R$ 50.841.940,95	R$ 59.408.314,68	R$ 1.881.029,28	R$ 1.431.527,98	R$ 179.280.329,58	24,94 %
Policiamento de trânsito	R$ 21.526.831,48	R$ 0,00	R$ 128.543.186,03	R$ 0,00	R$ 0,00	R$ 150.070.017,51	20,88 %
Prestação de serviços	R$ 55.440.163,33	R$ 15.430.371,81	R$ 1.142.460,00	R$ 72.412,04	R$ 480.000,00	R$ 72.565.407,18	10,09 %
Treinamento	R$ 12.596.162,77	R$ 20.835,66	R$ 0,00	R$ 0,00	R$ 0,00	R$ 12.616.998,43	1,76%
Viatura	R$ 234.633.424,08	R$ 0,00	R$ 733.133,20	R$ 132.829,00	R$ 0,00	R$ 235.499.386,28	32,76 %
Total	**R$ 457.364.648,91**	**R$ 66.394.035,42**	**R$ 190.370.493,91**	**R$ 2.235.190,32**	**R$ 2.533.527,98**	**R$ 718.897.896,54**	**100,00 %**
%	**63,62%**	**9,24%**	**26,48%**	**0,31%**	**0,35%**	**100,00%**	

Fonte: Elaboração própria. Base de dado: Sistema de Gestão de Convênios (SIGCON/MG, 2026).

Diante do elevado comprometimento do orçamento da Função Segurança (96,05%), os convênios se mostraram importantes instrumentos para investimentos em logística e custeio locais na PMMG, o que se consubstancia sobretudo por meio de acordos nas esferas federal e municipal.

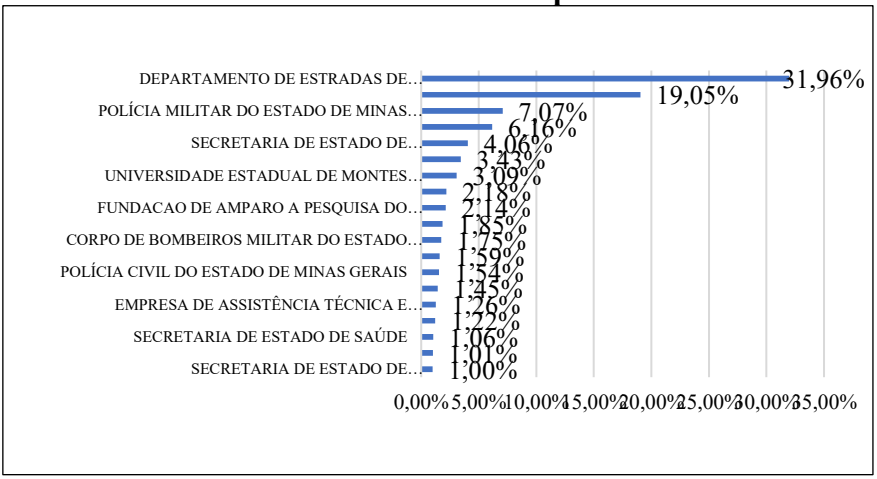
Nesse sentido, destacam-se os convênios cujo foco foi a aquisição de viaturas policiais, que representaram 32,76% dos acordos; aqueles destinados ao aperfeiçoamento do policiamento ostensivo e à preservação da ordem pública (24,94%); e a celebração de convênios cujo objeto foi a atuação da PMMG na fiscalização de infrações de trânsito de competência dos municípios, que representaram 20,88% dos valores pactuados.

Assim, em que pese serem mais numerosos, os convênios celebrados com os entes municipais não resultaram em maior previsão de receitas para a PMMG, cabendo à esfera federal essa incumbência. Do ponto de vista financeiro, a esfera federal se apresenta como protagonista, ainda que ausente da coordenação federativa a partir da União, como afirma Matos (2020).

Todavia, é fundamental mencionar que, apesar de representarem 8,26% do montante total de recursos, corroboram-se os entendimentos de Ponte *et al*. (2025) e Albuquerque e Karruz (2018), já que os convênios celebrados com os municípios para aperfeiçoamento do policiamento ostensivo se mostraram mais recorrentes, representando 62,37% dos instrumentos celebrados.

Quando se analisa o montante de recursos pactuados pela PMMG em relação aos demais órgãos e entidades da estrutura estatal mineira, vê-se que a Instituição figurou como terceiro maior captador de recursos via convênios de entrada, como se observa no Gráfico 4.

Gráfico 4 - Participação de cada órgão estatal pelo montante de recursos do concedente no período de 2008 a 2025



Fonte: Elaboração própria. Base de dados: Portal da Transparência do Estado de Minas Gerais (2026).

Assim, no contexto das cinquenta e sete entidades proponentes estaduais, considerando a capacidade de articulação política (LUI; SCHABBACH, 2020) e sua importância institucional, a PMMG ocupa posição de destaque na captação de recursos por meio de convênios de entrada, com representatividade maior do que muitas secretarias, como a de Educação, a de Saúde e da própria Secretaria de Estado de Justiça e Segurança Pública, da qual faz parte.

Contudo, embora a PMMG figure como o terceiro órgão estadual maior proponente de convênios em Minas Gerais, no período analisado, os valores pactuados representaram 0,44% do orçamento fixado na LOA e 0,46% do orçamento da Função Segurança.

Desse modo, ao mesmo tempo em que se tem alta capacidade

de captação de recursos por meio de convênios de entrada em relação às demais entidades estaduais (MATOS, 2020; PERES *et al*., 2023; PERES; BUENO, 2025), comprova-se que os custos atinentes à atividade de polícia ostensiva em Minas Gerais sobrecarregam o Estado.

CONCLUSÃO

No período de 2008 a 2025, os convênios de entrada figuraram como importante fonte de financiamento das atividades de segurança pública realizadas pela PMMG, tanto pelo número de acordos celebrados quanto pelo montante de recursos captados.

A celebração desses instrumentos mostra-se como prática administrativa consolidada na PMMG, uma vez que há perenidade significativa nas pactuações, tanto com órgãos e entidades públicas das três esferas de governo quanto com organizações da sociedade civil e da iniciativa privada.

Ademais, a relevância desses instrumentos cooperativos se acentua quando se considera que quase metade dos acordos tem como finalidade específica o aprimoramento do policiamento ostensivo, com protagonismo dos municípios como concedentes. Essa participação evidencia a concretização da cooperação federativa e a responsabilidade dos municípios de contribuir para a prestação de serviços pela PMMG, órgão estadual, incumbido constitucionalmente da polícia ostensiva e da preservação da ordem pública.

Em contrapartida, a atuação dos municípios como concedentes em convênios, que majoritariamente têm como objeto o aperfeiçoamento do policiamento ostensivo geral, também revela a alocação de recursos para atividades predominantemente de custeio,

tais como combustível, materiais de limpeza e escritório, energia elétrica e outros cuja responsabilidade precípua é do Estado de Minas Gerais. Ou seja, aquilo que, legalmente, é incumbência mínima do ente federativo estadual e pode estar com a prestação deficiente.

Se, por um lado, o montante de recursos pactuados pelos convenentes é percentualmente baixo em relação à despesa fixada para a Função Segurança na LOA, por outro, o orçamento de Minas Gerais para a Função Segurança se apresenta comprometido com pessoal (96,05% ou R$ 152.839.671.298,00). Essa particularidade demonstra a relevância da celebração de convênios, seja para custeio ou para investimentos.

Quanto aos aspectos quantitativos do financiamento da polícia ostensiva via PMMG, as despesas recaem sobremaneira sobre o ente federativo estadual, e os convênios de entrada representam 0,46% do orçamento da função Segurança, que, no período analisado, somaram R$ 718.897.896,54.

Há, portanto, concentração de recursos orçamentários via esfera federal (63,62%) do total pactuado pela PMMG, destacando-se convênios destinados à aquisição de viaturas policiais (32,76%), cooperação mútua entre convenentes, visando aperfeiçoamento do policiamento ostensivo e a preservação da ordem pública (24,94%), com todas as esferas e relativos à celebração de convênios cujo objeto foi a atuação da PMMG na fiscalização de infrações de trânsito de competência dos municípios, que representaram 20,88% dos valores pactuados.

Sob a ótica da estrutura estadual mineira, a pesquisa indica posição de destaque da PMMG, quando comparada aos cinquenta e sete órgãos estaduais proponentes, uma vez que a Instituição ocupa o terceiro lugar quando se considera o montante de recursos pactuados pelos concedentes, abrangendo 7,07% do total, em

posição superior às Secretarias da Educação, da Saúde e de Estado de Justiça e Segurança Pública, da qual faz parte.

Ademais, vê-se que o financiamento da segurança pública merece destaque em Minas Gerais, já que a fixação de despesas para a PMMG indica elevado comprometimento orçamentário com despesas de pessoal e baixa capacidade de investimento.

Por fim, a inexistência de vinculação de receitas para o custeio da atividade policial no Brasil impõe ao ente estadual dificuldades para a modificação do paradigma, o que evidencia a importância dos convênios de entrada de recursos como meio alternativo de financiamento de políticas de segurança pública na PMMG.

Sugere-se o aprofundamento de estudos nessa temática, considerando a importância de ampliar o debate sobre o financiamento da segurança pública no Brasil e a necessidade de associar conhecimentos de outras áreas às políticas de segurança pública, de modo a aumentar a eficiência na prestação dos serviços prestados pela Polícia Militar de Minas Gerais.

REFERÊNCIAS

ALBUQUERQUE, A. C. M.; KARRUZ, A. P. “Transferências voluntárias para ações em segurança pública: o caso do governo mineiro, seus municípios e entidades”. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, vol. 12, n. 1, 2018.

BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. São Paulo: Editora Edições 70, 2020.

BITENCOURT, C. M.; TAVARES, A. A. “Avaliação de políticas públicas no contexto do federalismo cooperativo brasileiro”. **A&C - Revista de Direito Administrativo e Constitucional**, vol. 22, n. 90, 2022.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Planalto, 1988. Disponível em: <www.planalto.gov.br>. Acesso em: 08/10/2026.

BRASIL. **Lei n. 11.107, de 6 de abril de 2005**. Brasília: Planalto, 2005. Disponível em: <www.planalto.gov.br>. Acesso em: 08/10/2026.

BRASIL. **Lei n. 14.133, de 1º de abril de 2021**. Brasília: Planalto, 2025. Disponível em: <www.planalto.gov.br>. Acesso em: 08/10/2026.

COSTA, R. **Convênios administrativos**: a boa-fé entre os entes públicos. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2023.

DI PIETRO, M. S. Z. **Direito Administrativo**. São Paulo: Editora Atlas,

DURÃO, P.; DURÃO FILHO, P. **Convênios e consórcios públicos**: gestão, teoria e prática. Curitiba: Editora Juruá, 2022.

DUTRA, W. Z. “A Teoria dos jogos e o campo das políticas públicas: possibilidades e limites para o estudo da barganha federativa”. *In*: PALOTTI, P. *et al*. (org.). **E os Estados? Federalismo, relações intergovernamentais e políticas públicas no Brasil contemporâneo**. Rio de Janeiro: Ipea, 2023.

FBSP - Fórum Brasileiro de Segurança Pública. **19º Anuário Brasileiro de Segurança Pública.** São Paulo: FBSP, 2025.

Disponível em: <www.forumseguranca.org.br>. Acesso em: 12/10/2026.

GIL, A. C. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. São Paulo: Editora Atlas, 2024.

LEURQUIN, P.; BIELSCHOWSKY, R. "O federalismo brasileiro e sua dimensão dinâmica uma proposta interdisciplinar desde o olhar de Celso Furtado sobre Economia Política". **Revista Brasileira de Estudos Políticos**, n. 130, 2025.

LIZIERO, L. "Consórcios públicos como autarquias interfederativas: mecanismo de estímulo para a cooperação no federalismo brasileiro". **Revista Jurídica da Presidência**, vol. 26, n. 140, 2024b.

LIZIERO, L. **Federalismo e Estado Federal**: Teoria, História e Dogmática Constitucional. Rio de Janeiro: Editora Sankoré, 2024a.

LUI, L.; SALES, E. R. "Perfil dos convênios celebrados pelo Ministério da Justiça e Segurança Pública com entes subnacionais no Brasil (2008-2022)". **Revista de Administração Pública**, vol. 57, n. 3, 2023.

LUI, L.; SCHABBACH, L. M. "Cooperação intergovernamental e consórcios públicos: uma análise da celebração de convênios". **Ciências Sociais Unisinos**, vol. 56, n. 1, 2020.

MAGALHÃES, G. A. **Convênios administrativos**: aspectos polêmicos e análise crítica de seu regime jurídico. São Paulo: Editora Atlas, 2012.

MATOS, P. O. "Orçamento de segurança pública e orçamento de defesa no Brasil: análise comparativa da estrutura e variação dos

gastos públicos (2003-2017)". **Revista Brasileira de Segurança Pública**, vol. 14, n. 1, 2020.

MINAS GERAIS. **Cartilha de convênios de entrada**. Belo Horizonte: Secretaria de Estado de Casa Civil, 2025. Disponível em: <www.mg.gov.br>. Acesso em: 20/10/2026.

PERES, U. D. *et al*. "Desafios para o estudo comparado do financiamento da segurança pública nos estados". **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, vol. 29, 2023.

PERES, U. D.; BUENO, S. "O financiamento da segurança pública no Brasil: novos problemas e antigos dilemas". *In*: FBSP - Fórum Brasileiro de Segurança Pública. **19º Anuário Brasileiro de Segurança Pública.** São Paulo: FBSP, 2025.

PERES, U. D.; BUENO, S.; TONELLI, G. M. "Os Municípios e a Segurança Pública no Brasil: uma análise da relevância dos entes locais para o financiamento da segurança pública desde a década de 1990". **Revista Brasileira de Segurança Pública**, vol. 10, n. 2, 2016.

PONTE, M. D. *et al*. "Cooperação federativa na execução da política de segurança pública brasileira". **Caderno Pedagógico**, vol. 22, n. 8, 2025.

PROBST, M. F.; CRUZ, P. M. "Federalismo de cooperação e seu estado da arte". **Sequência Estudos Jurídicos e Políticos**, vol. 44, n. 95, 2023.

REIS, L. E. **Convênio administrativo**: instrumento jurídico eficiente para o fomento e desenvolvimento do Estado. Curitiba: Editora Juruá, 2013.

SCHWENCK, C. R. “Federalismo cooperativo brasileiro e as políticas públicas sociais”. **Revista da Procuradoria Geral do Estado de São Paulo**, vol. 79, 2014.

SILVA, A. S.; JACOBY, J. P. A.; FONSECA, G. P. S. “Os convênios administrativos sob a perspectiva do federalismo fiscal brasileiro”. *In*: OLIVEIRA, E. J. *et al.* (orgs.). **Tópicos em Administração**. Belo Horizonte: Editora Poisson, 2022.