

PARECER N° , DE 2015

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, sobre a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 118, de 2011, primeiro signatário o Senador Pedro Taques, que *acrescenta o inciso XII ao art. 167 da Constituição da República, para vedar o contingenciamento dos recursos orçamentários destinados a fundos de apoio a projetos nas áreas de segurança pública e de prevenção à violência.*

Relator: Senador **OMAR AZIZ**

I – RELATÓRIO

Vem ao exame desta Comissão a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 118, de 2011, primeiro signatário o Senador Pedro Taques, que acrescenta o inciso XII ao art. 167 da Constituição para vedar o contingenciamento dos recursos orçamentários destinados a fundos de apoio a projetos nas áreas de segurança pública e de prevenção à violência.

O art. 167 da Constituição integra a Seção II, “Dos Orçamentos”, do Capítulo II, “Das Finanças Públicas”, do Título VI da Carta Magna, destinado a dispor sobre “Tributação e Orçamento”. Tal artigo estabelece as vedações relativas ao tema, estando hoje composto de onze incisos, aos quais se propõe acrescer o inciso XII.

Consoante informa a argumentação dos autores da PEC nº 118, de 2011, a iniciativa mesma “tem por finalidade vedar o contingenciamento



SF/15553.41091-97

dos recursos orçamentários alocados em fundos destinados ao fortalecimento da segurança pública”.

Entendeu o Senador Pedro Taques, primeiro signatário, e os demais autores da iniciativa ser “cediço que a violência no Brasil tomou proporções de calamidade social, e o medo e a preocupação da sociedade com a segurança pública é hoje um trauma coletivo”.

Ademais, “o Poder Público tem se mostrado incapaz de enfrentar a contento esse assunto”. Por isso, “é necessário implantar com urgência uma política de segurança que abarque inclusive as causas socioeconômicas mais intimamente ligadas à questão. As mazelas da falta de segurança não podem ser resolvidas de uma maneira paliativa, requerem ações concretas, e não se realiza política institucional sem recursos efetivamente implementados”.

A justificação relata então as dificuldades enfrentadas pelos diversos entes públicos incumbidos das políticas públicas relacionadas ao assunto, para destacar as restrições impostas pela inexistência de recursos financeiros suficientes.

Pior, os poucos recursos orçamentários destinados à segurança pública podem ser objeto de contingenciamento, o que restringe ainda mais os meios necessários para combater uma situação social tão importante e delicada.

Nos últimos exercícios financeiros, informa a justificação, “apesar da alocação de recursos orçamentários ao Fundo Nacional de Segurança Pública (FNSP, Lei nº 10.201, de 14 de fevereiro de 2001), a execução das respectivas despesas tem sofrido severas restrições por meio de medidas de contingenciamento pelo Poder Executivo. Em 2010, por exemplo, apenas 51% dos recursos do FNSP foram executados, conforme informações do sistema de pesquisa orçamentária do Brasil”.

A PEC nº 118, de 2011, foi inicialmente distribuída à Subcomissão Permanente de Segurança Pública, instituída no âmbito desta



SF/15553.41091-97

CCJ. O relator designado, Senador Armando Monteiro, elaborou relatório, mas este não chegou a ser apreciado.

A proposição não recebeu emendas.

II – ANÁLISE

A Proposta de Emenda à Constituição nº 118, de 2011, encontra-se subscrita pelo número bastante de Senadores e Senadoras, em cumprimento do requisito constitucional respectivo à iniciativa de tal matéria.

Ao lado disso, vê-se que inexistem quaisquer óbices de natureza circunstancial – vigência de estado de sítio ou de defesa, ou ocorrência de intervenção federal em unidade federada – que possa impedir momentaneamente a atividade do Congresso como Casa revisora da Carta Magna.

Não se vislumbra, ainda, na PEC nº 118, de 2011, qualquer norma cujos termos revelem inconstitucionalidade material, vez que a matéria respeita e valoriza os direitos individuais, especialmente à vida e à segurança; e não diz respeito aos demais limites materiais à revisão da Carta Magna, como federação, separação dos poderes e o voto.

No que respeita ao mérito específico cabe anotar que a iniciativa cinge-se a evitar o chamado contingenciamento dos recursos orçamentários destinados aos fundos que financiam projetos relativos à segurança pública.

Na esfera federal, existe o FNSP, que possui como objetivo principal o apoio a projetos na área de segurança pública e de prevenção à violência. Esse fundo possui como recursos as dotações orçamentárias consignadas na Lei Orçamentária Anual (LOA) e nos seus créditos adicionais, as doações e subvenções de entidades públicas ou privadas, os valores contratados de operações de crédito e as receitas decorrentes das aplicações de seu patrimônio.



SF/15553.41091-97

Entre os projetos na área de segurança pública passíveis de apoio financeiro pelo FNSP constam o reequipamento, treinamento e qualificação das polícias civis e militares, a aquisição de sistemas de informação, de inteligência e investigação, a estruturação e modernização da polícia técnica e científica e a realização de programas de polícia comunitária e de prevenção ao delito e à violência.

O Conselho Gestor do FNSP é formado por seis membros, sendo dois representantes do Ministério da Justiça, um do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, um da Casa Civil da Presidência da República, um do Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República e um da Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República.

Compete a esse Conselho Gestor priorizar projetos na área de segurança pública que realizem o diagnóstico dos problemas de segurança pública com a indicação das correspondentes soluções, o desenvolvimento de ações integradas dos diversos órgãos de segurança pública, a qualificação das forças de segurança pública, a redução dos índices de criminalidade e a repressão ao crime organizado.

É importante ressaltar que, segundo a legislação infraconstitucional, os projetos habilitados a receber recursos do FNSP não poderão ter prazo superior a dois anos. Esse tempo é suficiente para que os projetos apresentem resultados práticos, no entanto, como os recursos do fundo estiveram, nos últimos anos, sujeitos ao contingenciamento, houve redução do número de projetos financiados pelo fundo bem como atrasos na execução dos projetos já habilitados.

Não adianta a lei ordinária aumentar o prazo de duração dos projetos, pois o problema principal de financiamento continuará. O correto é atacar o problema em sua raiz. Nisso consiste o mérito desta PEC, que proíbe o contingenciamento dos recursos dos fundos que financiam ações e serviços públicos de segurança pública.



SF/15553.41091-97

Para ilustrar os efeitos adversos do contingenciamento sobre o FNSP, é conveniente dizer que, em termos médios, de 2011 a 2014, dos R\$ 675 milhões autorizados pela LOA, apenas R\$ 341 milhões foram empenhados, isto é, somente a metade dos recursos autorizados foi empenhada, o restante foi literalmente contingenciado.

Em 2014, dos R\$ 623 milhões do FNSP autorizados pela LOA, somente R\$ 361,7 milhões foram empenhados. O contingenciamento em 2014 atingiu 42% dos recursos inicialmente autorizados. Em que pese o índice de contingenciamento ser o menor dos últimos anos, os impactos adversos à área da segurança pública não podem ser desprezados.

A análise da distribuição do contingenciamento sobre as rubricas orçamentárias revela que o contingenciamento em 2014 recaiu fortemente sobre os investimentos. Do montante de R\$ 305,5 milhões autorizados pela LOA, apenas R\$ 128 milhões foram empenhados, ou seja, o índice de contingenciamento foi de 58,1% sobre os investimentos, ao passo que o contingenciamento das outras despesas correntes atingiu 26,5% dos recursos originalmente autorizados pela LOA.

A bem da verdade, os recursos do FNSP correspondem a uma pequena fração dos gastos com a área da segurança pública, a cargo da União. Em 2014, as despesas empenhadas no âmbito do FNSP corresponderam a 4% do total das despesas empenhadas pela União com a função da segurança pública.

Se não houvesse o contingenciamento dos recursos autorizados para o FNSP, as despesas empenhadas por esse fundo seriam, em 2014, 6,8% do total dos gastos da União com a segurança pública. Desse modo, a aprovação dessa PEC não implica elevação substancial dos gastos da União em ações e serviços públicos de segurança pública.

O impacto teria sido de apenas R\$ 261,7 milhões em 2014, que é a diferença entre os valores autorizados pela LOA e os efetivamente empenhados. O impacto adverso sobre a meta de superávit primário em 2014



SF/15553.41091-97

seria irrisório por meio do acréscimo de despesa em 0,005% do PIB, de modo que a presente PEC não colide frontalmente com o ajuste fiscal ora em curso.

Torna-se oportuno esclarecer que o pagamento de despesas com ações e serviços públicos de segurança pública, pela União, em 2014, atingiu R\$ 8,7 bilhões ou 0,16% do PIB. Apenas para efeitos comparativos, sem entrar no mérito inegável das despesas de saúde e educação, os pagamentos, por parte da União, de despesas com ações de manutenção e desenvolvimento da educação e com ações e serviços públicos de saúde alcançaram ambos em torno de 1,7% do PIB. Dez vezes mais.

É imprescindível que as despesas com a segurança pública, realizadas por meio de fundos, sejam imunes a qualquer tipo de contingenciamento, a exemplo das despesas obrigatórias constitucionais e legais que envolvem as áreas de educação e saúde, pois os efeitos negativos do contingenciamento sobre a melhoria da qualidade dos serviços públicos de segurança pública são percebidos em cada ação orçamentária custeada pelos recursos do FNSP.

Analizando, por exemplo, o impacto da limitação de empenho, em 2014, sobre a ação “Apoio à Estruturação, Reaparelhamento, Modernização Organizacional e Tecnológica das Instituições de Segurança Pública” do Programa “Segurança Pública com Cidadania”, nota-se que 81% dos R\$ 114 milhões de recursos autorizados para a modernização das estruturas das instituições de segurança pública estaduais sequer foram empenhados, com prejuízos às unidades federativas do Distrito Federal, Goiás, Maranhão, Paraíba, Rio de Janeiro e Sergipe.

Como assinalou o Senador Armando Monteiro, no relatório que apresentou à Subcomissão de Segurança Pública – infelizmente não apreciado – o mérito da proposição “é digno de encômios, vez que se volta a configurar as normas e preceitos constitucionais que irão conferir efetividade aos princípios da Carta Magna pelos quais a segurança pública constitui ‘dever do Estado e direito de todos’”.

SF/15553.41091-97

Sem a garantia mínima de dotações orçamentárias disponíveis, o FNSP não poderá financiar de maneira tempestiva os bons projetos de aprimoramento da qualidade dos serviços de segurança pública. O resultado será a continuidade da sensação de insegurança que acompanha os cidadãos brasileiros.

As diversas pesquisas efetuadas pelo Instituto de Pesquisas Datafolha entre 2003 e 2014 têm apontado, recorrentemente, que a questão da violência e da segurança é o segundo principal problema do país na visão da população brasileira, atrás apenas da área da saúde. Esse sentimento de gravidade da questão da segurança pública infelizmente encontra respaldo nos dados estatísticos.

Segundo os dados do Anuário Brasileiro de Segurança Pública, a taxa representativa do número de homicídios dolosos por 100 mil habitantes aumentou 12% entre 2005 e 2013, passando de 22,5 para 25,2 mortes. Já o número absoluto de vidas humanas perdidas em decorrência desses crimes saltou de 40.975 para 50.806 óbitos, o que corresponde à elevação de 24% nessas ocorrências no mesmo período.

Se houver o acréscimo à triste estatística dos homicídios dolosos dos outros crimes letais intencionais, que são o latrocínio e a lesão corporal seguida de morte, o total de vidas perdidas em 2013 foi de 53.646. Esse número indesejável equivale a afirmar que a cada 10 minutos uma pessoa é assassinada no país.

Embora o Brasil não participe de nenhuma guerra externa nem enfrente nenhum tipo de guerra civil, o seu número de óbitos por crimes letais intencionais o coloca na lista dos países mais violentos do mundo. Nosso número de mortes é passível de equiparação ao da Síria, que se encontra em guerra civil sectária.

O Índice Global da Paz de 2015 considera que o Brasil ocupa a 103^a posição no conjunto de 162 países. Em relação ao ano de 2014, o Brasil perdeu 12 posições na relação dos países mais pacíficos do mundo. Essa



SF/15553.41091-97

posição não louvável deve-se à 12^a posição no *ranking* das nações com as taxas mais elevadas de homicídios por 100 mil habitantes.

Além do sofrimento gerado às famílias das vítimas, o elevado número de homicídios também implica elevado custo fiscal ao Brasil. Segundo estimativas do índice anterior, a soma das despesas com o aparato de segurança pública, com o Poder Judiciário e o sistema de saúde, decorrentes da violência, atingiu expressivos 255 bilhões de dólares norte-americanos (R\$ 431 bilhões) em 2014, isto é, 8% do PIB, a paridade de poder de compra.

Vê-se, portanto, que o contingenciamento de recursos que serviriam para, por exemplo, reaparelhar as polícias estaduais, qualificar os agentes policiais, investir em ações de inteligência e mapear o crime produz impactos fiscais maiores que os R\$ 261,7 milhões não aplicados no FNSP em 2014.

III – VOTO

Em face do exposto, opinamos pela constitucionalidade, juridicidade e boa técnica legislativa da Proposta de Emenda à Constituição nº 118, de 2011, e votamos, quanto ao mérito, por sua aprovação.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator