



PARECER Nº , DE 2008

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, sobre as Propostas de Emenda à Constituição nºs 22, de 2001, 43, de 2003, 60, de 2005, 20, de 2006, e 8, de 2007, relativas à segurança pública.

RELATOR: Senador OSMAR DIAS

I – RELATÓRIO

Vêm à Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ), para exame, as Propostas de Emenda à Constituição (PECs) nºs 22, de 2001, 43, de 2003, 60, de 2005, 20, de 2006, e 8, de 2007, todas relativas à segurança pública.

Produzimos relatório sobre as PECs nºs 43, de 2003, 20, de 2006, e 8, de 2007, que constou da pauta da reunião de 2 de dezembro passado desta Comissão, mas não chegou a ser apreciado. Tais matérias tramitam em conjunto por força do Requerimento nº 1.191, de 2008, do Senador Marco Maciel. A PEC nº 20, de 2006, já havia sido relatada nesta CCJ pelo Senador Romeu Tuma, que propôs a sua rejeição. Seu relatório, contudo, não chegou a ser votado. As outras duas PECs ainda não haviam sido relatadas. Com a aprovação do Requerimento nº 1.641, de 2008, do Senador Romero Jucá, as referidas propostas passaram a tramitar em conjunto com as PECs nºs 22, de 2001, e 60, de 2005.



A **PEC nº 43, de 2003**, que tem como primeiro signatário o Senador Renan Calheiros, propõe relativizar a norma do art. 5º, LXIV, da Constituição Federal, que garante ao preso o direito de identificar os responsáveis por sua prisão e pelo seu interrogatório policial, para os delitos relacionados ao crime organizado. Na Justificação, argumenta-se a necessidade de se preservar o juiz e seus familiares.

A **PEC nº 20, de 2006**, apresentada pelo Senador Pedro Simon e outros senadores, propõe, por alteração no inciso VII do art. 129 da Lei Maior, que o Ministério Público passe a presidir as investigações criminais, sendo auxiliado pelos órgãos de polícia judiciária. A Justificação cita a necessidade de se racionalizarem as investigações para enfrentamento do crime organizado.

De seu turno, a **PEC nº 8, de 2007**, cujo primeiro signatário é o Senador Marconi Perillo, propõe, mediante modificação nos arts. 144 e 167 da Carta de 1988, a criação de um fundo de segurança pública, com receitas vinculadas. Na Justificação, argumenta-se que a segurança pública é o tema que mais tem preocupado a sociedade brasileira e, não obstante, essa área tem sofrido freqüentes cortes orçamentários.

Não foram apresentadas emendas às PECs nºs 43, de 2003, 20, de 2006 e 8, de 2007.

A **PEC nº 22, de 2001**, proposta pelo Senador Romeu Tuma e outros senadores, altera o art. 144 da Carta Magna, para fixar percentuais mínimos de aplicação da receita da União, dos Estados e do Distrito Federal, na organização e manutenção dos órgãos de segurança pública, bem como para prever a existência de um plano nacional de segurança pública, de duração plurianual. Na Justificação, é consignado que a resolução dos problemas enfrentados na área de segurança pública no Brasil passa necessariamente pelo estabelecimento de mecanismos que assegurem a alocação de recursos suficientes para o custeio dos órgãos incumbidos de levar a cabo esse mister estatal.



Também a **PEC nº 60, de 2005**, que tem como autores o Senador Renan Calheiros e outros senadores, prevê a aplicação de percentuais mínimos da receita de impostos em ações de segurança pública, pelos entes federados, a saber: 10% pela União, 7% pelos Estados, 5% pelo DF e 1% pelos Municípios, deduzida, no caso da União e dos Estados, a receita destinada às transferências constitucionais obrigatórias. Para tanto, fundada em razões semelhantes às apresentadas na Justificação da PEC nº 22, de 2001, a proposição promove alterações nos arts. 34, 35, 144, 160 e 167 da Lei Maior, bem como acrescenta artigo ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT). No art. 144 da Carta Magna, a PEC insere o § 10, para determinar que os recursos destinados às ações ou aos órgãos de segurança pública não sejam objeto de quaisquer formas de limitação de empenho e movimentação financeira ou desvinculação. Diferentemente da PEC nº 22, de 2001, todavia, a PEC nº 60, de 2005, determina, no artigo que acresce ao ADCT, a vinculação de receitas ao setor de segurança pública por um prazo de cinco anos.

As PECs nºs 22, de 2001, e 60, de 2005, cuja tramitação em conjunto foi determinada pela aprovação do Requerimento nº 1.417, de 2005, formulado pelo Senador Romeu Tuma, já foram objeto de parecer desta Comissão, aprovado na reunião de 16 de maio de 2007, e que teve como relator o Senador Demóstenes Torres, parecer esse que concluiu pela rejeição da PEC nº 22, de 2001, e pela aprovação da PEC nº 60, de 2005, com 3 emendas.

Oferecida, em Plenário, emenda à PEC nº 60, de 2005, foi ela objeto de parecer favorável desta Comissão, aprovado na reunião de 26 de novembro passado. Dita emenda altera a redação do § 10 do art. 144 da Constituição, acrescido pela PEC, para determinar que a União, os Estados, o DF e os Municípios criem fundo de segurança pública, cujos recursos se constituirão de 5% da receita resultante dos impostos federais e por 9% da resultante dos impostos estaduais e municipais, compreendidas as provenientes de transferências, além de outras receitas que a lei estabelecer.



II – ANÁLISE

Esta Comissão, nos termos do art. 356 do Regimento Interno do Senado Federal, é regimentalmente competente para apreciar a matéria.

As PECs observam a exigência do art. 60, I, da Constituição, quanto à iniciativa. Não se identificam óbices relativos à juridicidade e regimentalidade.

No tocante à constitucionalidade, a PEC nº 43, de 2003, segundo nosso entendimento, ofende cláusula pétrea (art. 60, § 4º, IV, da Lei Maior). A identificação dos responsáveis pela prisão é direito individual. A norma busca prevenir a prisão arbitrária e autoritária e o interrogatório que ofende as fronteiras legais. A norma constitucional se dirige à autoridade policial, e não aos juízes. A alteração proposta pela PEC não é eficaz para atender à preocupação colocada na Justificação: proteger os juízes e seus familiares. O Brasil não adota o modelo francês do juizado de instrução, em que a investigação é feita por órgão judicial. Nem adota o modelo italiano ou alemão, segundo o qual a investigação é feita pelo Ministério Público com auxílio da polícia – que é a proposta da PEC nº 20, de 2006. No nosso sistema, o juiz só desempenha papel relevante a partir do ajuizamento da ação penal.

Por sua vez, a proposta da PEC nº 20, de 2006, é interessante: busca levar a racionalidade judicial para o procedimento administrativo de investigação. O promotor de Justiça, sabendo do que precisa para propor uma ação penal e provocar um efeito jurídico vinculante, pode direcionar o inquérito policial, otimizando o procedimento. Como bem colocou o penalista espanhol Perfecto Andrés Ibañez, hipóteses de acusação no processo penal são apenas afirmações que, *prima facie*, devem aparecer dotadas de verossimilitude, dado que o objetivo buscado é prático: provocar um efeito jurídico vinculante. Ninguém melhor do que o titular da ação penal pública para saber do que exatamente precisa.



Todavia, o nosso sistema permite que o MP requisite diligências para a autoridade policial (art. 129, VIII, da Constituição). Portanto, não há uma divisão rígida no Brasil entre as funções de investigação e de acusação. Os problemas de investigação policial entre nós passam mais por questões como deficiência de polícia científica, laboratórios de criminalística mal equipados, e falta de recursos materiais e humanos.

A PEC nº 8, de 2007, propõe resolver esses problemas criando um fundo de segurança pública e vinculando suas receitas, nos moldes como hoje acontece para a saúde e a educação. Isso evitaria, de acordo com a Justificação da PEC, os freqüentes contingenciamentos orçamentários de que o setor é alvo, garantindo-se um investimento estável. Na verdade, a proposição insere, no art. 144 da Constituição, parágrafo com redação idêntica à da emenda de Plenário ofertada à PEC nº 60, de 2005. A única diferença entre essa emenda e a PEC nº 8, de 2007, é que esta última promove alteração no art. 167, IV, da Lei Maior, para incluir a destinação de recursos ao setor de segurança pública entre as exceções ao princípio da não-vinculação da receita de impostos a despesa específica. Dada a semelhança de conteúdo, faremos o exame da PEC nº 8, de 2007, conjuntamente com a da emenda de Plenário à PEC nº 60, de 2005.

No tocante às PECs nº 22, de 2001, e nº 60, de 2005, como já assinalado, já houve pronunciamento desta Comissão, após minucioso estudo da matéria. Na ocasião, o Relator, Senador Demóstenes Torres, consignou:

A determinação de percentuais mínimos a serem destinados pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios ao segmento é absolutamente oportuna, sendo a limitação temporal de cinco anos, prevista na PEC nº 60, de 2005, conveniente à avaliação desses entes quanto ao eventual comprometimento da mobilidade orçamentária. Ademais, essa transitoriedade conferirá tempo à sociedade para avaliar a adequação da medida ao desafio social da segurança e a imperatividade da renovação dessa imposição constitucional.

Quanto aos percentuais orçamentários contingenciados, a PEC nº 60, de 2005, por trazê-los mais modestos e, ainda, em razão de impor compromisso também aos Municípios nesse esforço conjunto de melhoramento dos patamares de investimento em segurança pública, parece-me mais equilibrada. [...]



Ainda sobre o tema orçamentário, cumpre ressaltar que a emenda proposta pelo ilustre Senador Aloízio Mercadante é justa e realista, porquanto aperfeiçoa a PEC nº 60, de 2005, ao descontar da base de cálculo outras transferências tributárias já previstas constitucionalmente.

Posteriormente, ao analisar a Emenda nº 4, de Plenário, a Comissão aprovou parecer pela sua aprovação. Como já assinalado, a Emenda altera a redação do § 10 do art. 144 da Constituição, acrescido pela PEC nº 60, de 2005, como a seguir indicado:

Redação original da PEC nº 60, de 2005	Redação dada pela Emenda nº 4
Art. 144..... § 10. Os recursos destinados às ações ou aos órgãos a que se refere este artigo não serão objeto de quaisquer formas de limitação de empenho e movimentação financeira ou de desvinculação.	Art. 144..... § 10. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios criarão um fundo de segurança pública, cujos recursos, a serem aplicados nas ações de segurança pública, se constituirão de cinco por cento da receita resultante dos impostos federais e por nove por cento da resultante dos impostos estaduais e municipais, compreendidas as provenientes de transferências, além de outras receitas que a lei estabelecer.

A nosso ver, a aprovação da emenda, bem como da PEC nº 8, de 2007, que contém previsão idêntica, choca-se com o decidido pela própria Comissão, quando do exame do texto original da PEC, pelas razões que a seguir expomos.

Em primeiro lugar, a emenda e a PEC nº 8, de 2007, alteram o texto principal da Constituição, prevendo a vinculação de receitas a fundo específico de modo permanente, em oposição, inclusive, à prática constitucional, que tem sido, no caso de fundos, a de criar vinculações temporárias, como ocorre com o Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza (art. 79 do ADCT), com o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (art. 60 do ADCT), e também se deu com o Fundo Social de Emergência (art. 71 do ADCT). Conforme assinalou o Senador Demóstenes Torres em seu relatório, a limitação temporal revela-se conveniente, para que sejam avaliados os



resultados da vinculação orçamentária, que poderá ser prorrogada ou mesmo convertida em permanente, por nova decisão do constituinte derivado, caso produza bons frutos. Não é demais lembrar que esta Comissão, quando se pronunciou em favor dessa alternativa, rejeitou a da PEC nº 22, de 2001, a qual previa vinculação permanente de receita.

Em segundo lugar, não nos parece que a emenda e a PEC nº 8, de 2007, sejam capazes de garantir, em melhor medida que a PEC nº 60, de 2005, aquilo a que se propõem: evitar contingenciamentos orçamentários na área da segurança pública. Elas se limitam a determinar a criação do fundo pelos entes federados, indicando a fonte de financiamento e os percentuais da receita a serem destinados a ele. Já a redação dada originalmente pela PEC nº 60, de 2005, ao § 10 do art. 144 é muito mais incisiva, ao vedar quaisquer formas de limitação de empenho e movimentação financeira ou de desvinculação dos recursos destinados às ações e aos órgãos de segurança pública. Note-se que a proibição atingirá todos os recursos alocados no setor e não apenas os de fundo ou de receitas que vierem a ser constitucionalmente vinculadas à segurança pública. Assim, por exemplo, se o orçamento do ente federado contemplar recursos em montante superior ao percentual mínimo fixado, também o excedente submeter-se-á ao mesmo interdito de limitação de empenho.

De mais a mais, o parágrafo único do art. 8º da Lei Complementar nº 101, de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), já estabelece que os recursos legalmente vinculados a finalidade específica sejam utilizados exclusivamente para atender ao objeto de sua vinculação, ainda que em exercício diverso daquele em que ocorrer o ingresso. A rigor, portanto, a previsão do artigo a ser inserido no ADCT pela PEC nº 60, de 2005, no sentido de que seja destinado às ações de segurança pública um percentual mínimo da arrecadação de impostos, já é suficiente para evitar a desvinculação dos recursos.

Em terceiro lugar, a emenda e a PEC nº 8, de 2007, alteram os percentuais e a forma de cálculo da receita destinada à segurança pública. De acordo com a PEC nº 60, de 2005, os percentuais incidirão sobre a receita proveniente de impostos, excluídos da base de cálculo o percentual mínimo aplicado em educação pelo ente federado (art. 212 da Constituição) e o montante destinado às transferências obrigatórias, e serão de: 10% para a



União, 7% para os Estados, 5% para o DF e 1% para os Municípios. De seu turno, a emenda e a PEC nº 8, de 2007, não determinam seja excluída da base de cálculo os valores correspondentes ao percentual mínimo destinado à educação e às transferências obrigatórias a outros entes, e fixam em 5% para a União e 9% para Estados e Municípios os percentuais a serem aplicados em segurança pública, silenciando quanto ao DF.

Sobretudo em relação aos Municípios essa distribuição nos parece desproporcional. Com efeito, o art. 144 da Constituição deixa claro que a responsabilidade pela segurança pública é fundamentalmente dos Estados, do DF e da União. Quanto aos Municípios, o § 8º do citado artigo apenas lhes faculta constituir guardas municipais incumbidas da proteção de seus bens, serviços e instalações. Evidentemente, os Municípios podem e devem colaborar na boa execução das atividades de segurança pública. A própria PEC nº 60, de 2005, no artigo que insere no ADCT, prevê que os Municípios apliquem recursos em ações destinadas à cooperação com a União e os Estados, bem como nas dirigidas a motivar, organizar e apoiar ações comunitárias voltadas à prevenção da criminalidade e da violência e à autodefesa. A nosso ver, afigura-se demasiado comprometer 9% da receita municipal com tais atividades, máxime quando sabemos que, além das despesas de custeio, as comunas devem aplicar 25% de sua receita em serviços de educação e 15% em serviços de saúde.

No caso dos Estados, a emenda e a PEC nº 8, de 2007, aumentam o percentual de 7% para 9%, além de não excluírem da base de cálculo as receitas que serão objeto de transferência obrigatória aos Municípios. Essa mesma exclusão não é feita no caso da União, embora o percentual seja reduzido de 10% para 5%. Não é demais lembrar que, nas outras hipóteses de vinculação de receitas, o constituinte houve por bem efetuar tal exclusão, como se pode verificar na leitura dos arts. 198, § 2º, II, e 212, § 1º da Lei Maior. Na mesma linha foi a decisão da CCJ ao incorporar em seu parecer à PEC nº 60, de 2005, emenda apresentada pelo Senador Aloizio Mercadante com tal finalidade.



São essas, em resumo, as razões que nos levam a propor a rejeição das PECs nºs 22, de 2001, 43, de 2003, 20, de 2006, e 8, de 2007, bem como a aprovação da PEC nº 60, de 2005, na forma e com as emendas oferecidas na conclusão do Parecer nº 476, de 2007, desta Comissão. Teríamos apenas uma sugestão a fazer: se a vinculação de receita à área de segurança pública é prevista em caráter temporário, não parece apropriado, segundo a boa técnica legislativa, que dispositivos do texto principal da Constituição sejam alterados, para se fazer remissão ao dispositivo do ADCT que determinar a vinculação de receita. Melhor seria, no próprio artigo que se pretende introduzir no ADCT, fazer referência aos dispositivos do texto principal da Constituição que terão sua vigência transitoriamente modificada. Refiro-me aos arts. 34, VII, 35, III, 160, II, e 167, IV, que prevêm, respectivamente: os casos de intervenção nos Estados, de intervenção nos Municípios, de autorização para a retenção de transferências obrigatórias, bem como de exceção ao princípio da não-vinculação da receita de impostos a despesa específica. Em razão disso, propomos substitutivo à PEC nº 60, de 2005, que, ao lado de incorporar as emendas apresentadas no Parecer nº 476, de 2007, realiza alguns ajustes de técnica legislativa na proposição.

III – VOTO

Diante do exposto, somos pela rejeição das Propostas de Emenda à Constituição nºs 22, de 2001, 43, de 2003, 20, de 2006, 8, de 2007, e pela aprovação da PEC nº 60, de 2005, na forma do substitutivo que a seguir apresentamos:

PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 60, DE 2005 (SUBSTITUTIVO)

Altera o art. 144 da Constituição e insere artigo no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para vedar a limitação de empenho e de movimentação financeira de recursos destinados à segurança pública, e para determinar a aplicação de percentual mínimo da receita de impostos dos entes federados em ações e órgãos de segurança pública.



As Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, nos termos do § 3º do art. 60 da Constituição Federal, promulgam a seguinte emenda ao texto constitucional:

Art. 1º O art. 144 da Constituição Federal passa a vigorar acrescido do seguinte parágrafo:

“Art. 144.....

.....
§ 10. Os recursos destinados às ações ou aos órgãos a que se refere este artigo não serão objeto de quaisquer formas de limitação de empenho e movimentação financeira ou de desvinculação. (NR)”

Art. 2º O Ato das Disposições Constitucionais Transitórias passa a vigorar acrescido do seguinte artigo:

“Art. 97. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios ficam obrigados a aplicar, pelo prazo de cinco anos, em ações e órgãos de segurança pública, percentuais mínimos das suas receitas de impostos, deduzida a aplicação prevista no art. 212 da Constituição, calculados da seguinte forma:

I - União, pelo menos dez por cento do montante da arrecadação dos impostos previstos no art. 153 da Constituição, deduzidos os valores transferidos aos Estados, Municípios e ao Distrito Federal por força do disposto nos arts. 153, § 5º, I e II, 157, II, 158, II, e 159 da Constituição;

II - Estados, pelo menos sete por cento do montante da arrecadação dos impostos previstos no art. 155, bem como dos recursos de que tratam os arts. 157 e 159 da Constituição, deduzidas as parcelas transferidas para os Municípios;

III - Distrito Federal, pelo menos cinco por cento do montante da arrecadação dos impostos referidos nos arts. 155 e 156, acrescidos dos recursos de que tratam os arts. 157 e 158 da Constituição, sem prejuízo dos recursos transferidos pela União por força do disposto no art. 21, XIV, da Constituição;



IV - Municípios, pelo menos um por cento do montante da arrecadação dos impostos previstos no art. 156 e dos recursos de que tratam o arts. 158 e 159 da Constituição.

§ 1º Para efeito de apuração dos percentuais mínimos a que se refere este artigo, serão considerados os gastos relativos às seguintes ações:

I – as desenvolvidas pelos órgãos relacionados no *caput* do art. 144 da Constituição, pelo Fundo Nacional de Segurança Pública e pelo Fundo Penitenciário Nacional;

II – no caso dos Municípios, as destinadas:

a) à cooperação com a União e o Estado no desenvolvimento de ações de segurança pública;

b) à motivação, organização e apoio a ações comunitárias voltadas à prevenção da criminalidade e da violência e à autodefesa;

III - as destinadas à ampliação e modernização do sistema penitenciário.

§ 2º O Distrito Federal e os Municípios terão o prazo de até dois anos para alcançar os percentuais mínimos de impostos aplicados em ações de segurança pública a que se referem os incisos III e IV do *caput* deste artigo.

§ 3º Constitui hipótese das intervenções de que tratam os arts. 34 e 35 da Constituição a aplicação de recursos em ações e órgãos de segurança pública em percentuais inferiores aos exigidos neste artigo.

§ 4º A vedação prevista no art. 160 da Constituição não impede a União e os Estados de condicionarem a entrega dos recursos nele referidos ao cumprimento do disposto neste artigo.

§ 5º Exclui-se da vedação do art. 167, IV, da Constituição a vinculação de recursos prevista neste artigo.”

Art. 3º O Poder Executivo promoverá, no prazo de um ano, contado da vigência desta Emenda, os ajustes orçamentários necessários ao cumprimento dos cronogramas de desembolso dos contratos de financiamento externo em execução para a área de segurança pública, de forma a não prejudicar o desenvolvimento das respectivas ações.



Art. 4º Os prazos a que se referem o *caput* e o § 2º do art. 97 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias terão início na data em que esta Emenda entrar em vigor.

Art. 5º Esta Emenda entra em vigor no primeiro dia do exercício financeiro subsequente ao de sua promulgação.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator