



SENADO FEDERAL
PARECER N° , DE 2019

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, sobre a Proposta de Emenda à Constituição nº 44, de 2019, tendo como primeira signatária a Senadora Zenaide Maia, que *acrescenta o § 11 ao art. 144 da Constituição Federal, para dispor sobre o valor mínimo a ser aplicado anualmente pela União no Sistema Único de Segurança Pública – SUSP, de forma escalonada em quatro exercícios.*

Relator: Senador **VENEZIANO VITAL DO RÊGO**

I – RELATÓRIO

Vem ao exame da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ) a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 44, de 2019, tendo como primeira signatária a Senadora Zenaide Maia, com o intuito de constitucionalizar piso de gastos federais no Sistema Único de Segurança Pública (SUSP). A proposição apresenta três artigos, sendo o último a cláusula de vigência, com a emenda constitucional entrando em vigor na data de sua publicação, mas produzindo efeitos financeiros a partir de 1º de janeiro do exercício subsequente.

O art. 1º da PEC nº 44, de 2019, acrescenta, ao art. 144 da Constituição Federal (CF), parágrafo com o seguinte teor:

“§ 11. A União aplicará, anualmente, em ações e programas voltados à implementação e melhoria do Sistema Único de Segurança Pública – SUSP, o mínimo de dois inteiros e cinco décimos por cento da receita corrente líquida do respectivo exercício financeiro.”



SF/19217.98545-03

O art. 2º da proposição determina que a implantação do piso de gastos da União no âmbito do SUSP ocorrerá gradualmente, em quatro exercícios financeiros, após a promulgação da emenda constitucional em exame. No primeiro exercício, o percentual mínimo de aplicação de recursos no SUSP será de 1% da receita corrente líquida (RCL); no segundo exercício, de 1,5% da RCL; no terceiro, de 2% da RCL; e no quarto, de 2,5% da RCL.

Na Justificação, os autores expõem que o SUSP, criado pela Lei nº 13.675, de 2018, tem por finalidade *proporcionar a atuação integrada dos órgãos de segurança pública, o compartilhamento e a integração de informações e o intercâmbio de conhecimento técnicos e científicos para garantir o correto planejamento e execução dos projetos relativos à Segurança Pública.*

O SUSP é uma tentativa de se reverter o quadro atual de elevada violência e criminalidade. Por exemplo, em 2017, a Nação superou o número de trinta mortes por cem mil habitantes pela primeira vez na história (foi de 30,8). Isso significa que houve 175 mortes violentas por dia. Sem recursos financeiros adequados, contudo, os objetivos do SUSP não serão alcançados a contento. Assim, a viabilidade do SUSP depende da efetiva aplicação de recursos mínimos na área da segurança pública, tal como ocorre nas áreas da educação e da saúde.

Apresentada em 3 de abril de 2019, a matéria foi encaminhada à CCJ. Não houve a apresentação de emendas à PEC nº 44, de 2019, até o momento.

II – ANÁLISE

O Regimento Interno do Senado Federal (RISF), em seu art. 101, inciso I, atribui a esta Comissão competência para opinar sobre a constitucionalidade, juridicidade e regimentalidade das matérias que lhe forem submetidas. Adicionalmente, o RISF, em seu art. 356, atribui competência privativa à CCJ para emitir parecer sobre propostas de emenda à Constituição.

No que diz respeito à constitucionalidade, a PEC nº 44, de 2019, é apoiada por 33 senadores, estando obedecida a regra constitucional que exige, no mínimo, o apoio de um terço dos membros da Casa do Congresso Nacional proponente da alteração da CF. Também é cumprida a vedação de que a Carta Magna não será emendada na vigência de intervenção federal,



de estado de defesa ou de estado de sítio, pois não se observa no presente esses empecilhos.

Além disso, as cláusulas pétreas são observadas, isto é, a proposição em exame não versa sobre matéria tendente a abolir: a forma federativa de Estado; o voto direto, secreto, universal e periódico; a separação dos Poderes; e os direitos e garantias individuais. Tampouco o conteúdo da PEC nº 44, de 2019, constou de proposta rejeitada ou prejudicada nessa sessão legislativa. Em síntese, estão cumpridas as regras constantes do art. 60 da Lei Maior.

No que se refere à juridicidade da matéria, há que se notar a coercibilidade e imperatividade de suas disposições, a escolha da espécie normativa adequada e a inovação do ordenamento jurídico. Em relação à técnica legislativa, a PEC nº 44, de 2019, está condizente com as regras da Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998, que trata da elaboração, redação, alteração e consolidação das leis.

Quanto ao mérito, a sensação de insegurança a que os brasileiros estamos expostos no dia a dia infelizmente se reflete nas estatísticas sobre o número de mortes violentas. Apesar de o País não enfrentar nenhuma guerra civil nem participar de nenhum conflito armado com outras nações, o elevado número de óbitos o insere na relação dos países mais violentos do mundo.

Segundo o Instituto Igarapé, o Brasil apresentava em 2017 a 13ª maior taxa de homicídio por cem mil habitantes. Na América do Sul, somente a Venezuela, com taxa de 53,7 homicídios por cem mil habitantes, apresentava taxa pior que a brasileira. Em termos absolutos, no entanto, o Brasil ocupa a primeira colocação na relação dos países com mais homicídios.

A morte de indivíduos em idade produtiva representa uma perda de geração de riquezas expressiva para o País. O Estudo “Custos Econômicos da Criminalidade no Brasil”, publicado em 2018 pela Secretaria Especial de Assuntos Estratégicos, vinculada à Secretaria-Geral da Presidência da República, estima que, entre 1996 e 2015, a perda acumulada da capacidade produtiva decorrente de homicídios superou R\$ 450 bilhões.

Para reverter o quadro atual de violência e criminalidade, acertadamente, a PEC nº 44, de 2019, busca instituir patamar mínimo de aplicação de recursos federais no âmbito do SUSP. Em 2017 e 2018,



respectivamente, a União aplicou, sob a ótica do regime de competência, 1,44% e 1,36% de sua RCL na área da segurança pública. Esses percentuais correspondem à liquidação de despesas e à inscrição em restos a pagar de despesas empenhadas no montante de R\$ 10,4 bilhões e R\$ 11 bilhões, na devida ordem.

O impacto fiscal da proposição em 2020, 2021, 2022 e 2023, a valores de 2018, será, respectivamente, nulo, de R\$ 1,1 bilhão, de R\$ 5,1 bilhões e de R\$ 9,2 bilhões. É de se ressaltar que o impacto nulo em 2020 advirá do fato de que a União gastou em segurança pública acima de 1% de sua RCL em 2018. Com isso, é previsto que as despesas federais com segurança pública saltarão de 0,16% do produto interno bruto (PIB) em 2018 para 0,29% do PIB em 2023, também a valores de 2018.

Somente vislumbramos dois reparos a fazer na PEC nº 44, de 2019. Em primeiro lugar, é necessário excluir as despesas federais com o SUSP do Novo Regime Fiscal (NRF), implantado pela Emenda Constitucional nº 95, de 15 de dezembro de 2016. Caso contrário, o controle do ritmo de crescimento das despesas primárias trazido pelo Teto de Gastos impediria que o piso pretendido pela proposição em exame fosse cumprido integralmente a partir de 2023.

Para tanto, é acrescentado inciso V ao § 6º do art. 107 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para excluir as despesas com o SUSP da base de cálculo e do limite de despesas primárias do Poder Executivo federal. Essa alteração do NRF não colide com o ajuste fiscal em curso, que objetiva a reversão da trajetória de crescimento da dívida bruta, visto que o acréscimo integral de despesas na área da segurança pública ocorrerá apenas em 2023, em momento posterior à obtenção de superávit primário do setor público consolidado, que ocorrerá em 2022, conforme o Boletim Focus de 24 de maio de 2019.

Em segundo lugar, na terminologia da área orçamentária, o termo “programas” inclui o termo “ações” em sua própria definição, de modo que optamos por manter, para os arts. 1º e 2º da PEC nº 44, de 2019, redação parecida com a vigente para a área da saúde nos termos do *caput* do art. 198 da CF. Com isso, em vez do uso da expressão “ações e programas voltados à implementação e melhoria do Sistema Único de Segurança Pública – SUSP”, propomos a utilização da expressão “ações e serviços de segurança pública constituintes de um sistema único”.



III – VOTO

Ante o exposto, opinamos pela regimentalidade, constitucionalidade, juridicidade e boa técnica legislativa e, no mérito, pela aprovação da Proposta de Emenda à Constituição nº 44, de 2019, acrescida das seguintes emendas:

EMENDA Nº – CCJ

Onde se lê “ações e programas voltados à implementação e melhoria do Sistema Único de Segurança Pública – SUSP,” no § 11 do art. 144 da Constituição Federal com redação dada pelo art. 1º da Proposta de Emenda à Constituição nº 44, de 2019, e no *caput* do art. 2º da referida Proposta de Emenda à Constituição, leia-se “ações e serviços de segurança pública constituintes de um sistema único”.

EMENDA Nº – CCJ

Acrescente-se o seguinte art. 3º à Proposta de Emenda à Constituição nº 44, de 2019, renumerando-se o atual art. 3º como art. 4º:

Art. 3º O art. 107 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias passa a vigorar acrescido do seguinte inciso V em seu § 6º:

“Art. 107.

§ 6º

V – despesas com ações e serviços de segurança pública constituintes de um sistema único.

.....” (NR)

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator

