

014

ORÇAMENTO EM DISCUSSÃO

**Financiamento da segurança pública no
Brasil: as PECs 60/2005, 24/2012 e 26/2012 e
o enrijecimento do orçamento público**

Diogo Antunes de Siqueira Costa

Consultoria de Orçamentos,
Fiscalização e Controle

SENADO
FEDERAL



SENADO FEDERAL
Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle – CONORF
Conselho Editorial

Diretor

Luiz Fernando de Mello Perezino

Conselho Editorial

Diego Prandino Alves

Flávio Diogo Luz

João Henrique Pederiva

Lívio Botelho Dantas

Luiz Fernando de Mello Perezino

Marcel Pereira

Maria Liz de Medeiros Roarelli

Oádia Rossy Campos

Rafael Inacio de Fraia e Souza

Renan Bezerra Milfont

Rita de Cássia Leal Fonseca dos Santos

Rudinei Baumbach

Coordenadores

João Henrique Pederiva

Rita de Cássia Leal Fonseca dos Santos

Maria Liz de Medeiros Roarelli

Editores

Flavio Diogo Luz

Marcel Pereira

Maria Liz de Medeiros Roarelli

Oadia Rossy Campos

Renan Bezerra Milfont

Rudinei Baumbach

Boletim da Conorf

Diego Prandino Alves

Rafael Inacio de Fraia e Souza

Rita de Cássia Leal Fonseca dos Santos

Supervisão do Portal de Orçamento

Flávio Diogo Luz

João Henrique Pederiva

Lívio Botelho Dantas

Equipe Técnica

Lívio Botelho Dantas

Endereço

Senado Federal, Ala Filinto Müller – Brasília, DF, Brasil – CEP 70.165-900

Telefone: +55 (61) 3303-3318

Página da internet

<http://www12.senado.gov.br/senado/institucional/orgaosenado?codorgao=1340>

Email: conselho.editorial@senado.gov.br

O conteúdo deste trabalho é de responsabilidade do autor e não representa posicionamento oficial do Senado Federal.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

**Financiamento da segurança pública no Brasil: as PECs 60/2005,
24/2012 e 26/2012 e o enrijecimento do orçamento público**

Diogo Antunes de Siqueira Costa*

2015

* Consultor Legislativo, Especialidade Assessoramento em Orçamentos, do Senado Federal (antunes@senado.leg.br)

Resumo

Este artigo analisa três Propostas de Emenda à Constituição – PECs, que tratam do financiamento da segurança pública no Brasil, PECs 60/2005, 24/2012 e 26/2012. Essas proposições pretendem transferir recursos aos governos subnacionais, bem como responsabilidades pela implementação e gestão de políticas de segurança pública. Conclui-se que com a aprovação das propostas, haveria aumento da autonomia decisória dos entes subnacionais no que diz respeito às despesas em segurança pública. Por outro lado, considerando-se a atuação estatal de forma ampla (saúde, educação, transporte, previdência, economia, etc.), elas significariam limitação da autonomia de gasto dos governos estaduais. Ao estabelecer que determinado percentual das receitas seja necessariamente aplicado em políticas públicas de segurança, as PECs reduzem a autonomia dos Estados e Distrito Federal. Ademais, as propostas representam um recrudescimento do processo de enrijecimento do processo orçamentário, haja vista a diminuição dos espaços para atuação discricionária, flexível e adaptável do gestor público. Nesse sentido, elas atuam pelo enfraquecimento do orçamento público, reduzindo a qualidade do processo de alocação de recursos.

Palavras-chave: Orçamento Público, Segurança Pública, Federalismo, Vinculação de Receitas

Sumário

1- Introdução.....	6
2- Análise.....	6
2.1- Segurança pública na Constituição	6
2.2- Segurança pública em normas infraconstitucionais	7
2.3- Força Nacional de Segurança Pública	9
2.4- Pronasci – Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania	9
2.5- Funpen – Fundo Penitenciário Nacional	10
2.6- PECs 60/2005, 24/2012 e 26/2012	11
2.6.1- A PEC 60/2005.....	11
2.6.2- A PEC 24/2012.....	15
2.6.3- A PEC 26/2012.....	17
3- Conclusão	17
Referências Bibliográficas	19

Financiamento da segurança pública no Brasil: as PECs 60/2005, 24/2012 e 26/2012 e o enrijecimento do orçamento público

Diogo Antunes de Siqueira Costa

1- Introdução

Este trabalho analisa três Propostas de Emenda à Constituição – PECs, que tratam do financiamento da segurança pública no Brasil, PECs 60/2005, 24/2012 e 26/2012. As proposições, de uma forma geral, pretendem transferir recursos para os governos subnacionais, bem como responsabilidades pela implementação e gestão de políticas de segurança pública. Mais especificamente, as propostas tratam de outros temas orçamentários, tais como estabelecimento de percentuais mínimos de gastos em segurança pública com relação à receita arrecadada, criação de fundo, impossibilidade de limitação de empenho e movimentação financeira, e vedação à desvinculação de receitas associadas à segurança pública.

2- Análise

2.1- Segurança pública na Constituição

A Constituição da República de 1988 reserva capítulo específico, representado pelo art. 144, à segurança pública. Nos termos constitucionais, a segurança pública é dever do Estado e direito e responsabilidade de todos, devendo ser exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio. A Constituição estabelece, ainda, os órgãos responsáveis pela segurança pública:

- a) a Polícia Federal;
- b) a Polícia Rodoviária Federal;
- c) a Polícia Ferroviária Federal;
- d) as polícias civis estaduais;
- e) as polícias militares e corpos de bombeiros militares

A Polícia Federal, instituída por lei como órgão permanente, organizado e mantido pela União e estruturado em carreira, destina-se a:

- a) apurar infrações penais contra a ordem política e social ou em detrimento de bens, serviços e interesses da União ou de suas entidades autárquicas e empresas públicas, assim como outras infrações cuja prática tenha repercussão

interestadual ou internacional e exija repressão uniforme, segundo se dispuser em lei;

- b) prevenir e reprimir o tráfico ilícito de entorpecentes e drogas afins, o contrabando e o descaminho, sem prejuízo da ação fazendária e de outros órgãos públicos nas respectivas áreas de competência;
- c) exercer as funções de polícia marítima, aeroportuária e de fronteiras; e
- d) exercer, com exclusividade, as funções de polícia judiciária da União.

A polícia rodoviária federal, órgão permanente, organizado e mantido pela União e estruturado em carreira, destina-se, na forma da lei, ao patrulhamento ostensivo das rodovias federais. Já a polícia ferroviária federal destina-se, na forma da lei, ao patrulhamento ostensivo das ferrovias federais.

Às polícias civis, dirigidas por delegados de polícia de carreira, incumbem, ressalvada a competência da União, as funções de polícia judiciária e a apuração de infrações penais, exceto as militares.

Às polícias militares cabem a polícia ostensiva e a preservação da ordem pública; aos corpos de bombeiros militares, além das atribuições definidas em lei, incumbe a execução de atividades de defesa civil. As polícias militares e corpos de bombeiros militares, forças auxiliares e reserva do Exército, subordinam-se, juntamente com as polícias civis, aos Governadores dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios.

Lei disciplinará a organização e o funcionamento dos órgãos responsáveis pela segurança pública, de maneira a garantir a eficiência de suas atividades.

Os Municípios poderão constituir guardas municipais destinadas à proteção de seus bens, serviços e instalações, conforme dispuser a lei.

A remuneração dos servidores policiais integrantes dos órgãos anteriormente relacionados deve ser feita exclusivamente por subsídio fixado em parcela única, vedado o acréscimo de qualquer gratificação, adicional, abono, prêmio, verba de representação ou outra espécie remuneratória (art. 144, § 9º c/c art. 39, §4º).

2.2- Segurança pública em normas infraconstitucionais

Até este ponto, tratamos das disposições constitucionais sobre a segurança pública. No entanto, há normas infraconstitucionais que também compõem o arcabouço jurídico do tema. A primeira norma que destacamos é a Lei 10.201/2001, que institui o Fundo Nacional de Segurança Pública – FNSP, e dá outras providências.

O FNSP é um fundo instituído no âmbito do Ministério da Justiça com o objetivo de apoiar projetos na área de segurança pública e de prevenção à violência, enquadrados nas diretrizes do plano de segurança pública do Governo Federal.

Constituem recursos do FNSP:

- a) os consignados na Lei Orçamentária Anual e nos seus créditos adicionais;
- b) as doações, auxílios e subvenções de entidades públicas ou privadas;
- c) os decorrentes de empréstimo;
- d) as receitas decorrentes das aplicações de seus recursos orçamentários e extra-orçamentários, observada a legislação aplicável; e
- e) outras receitas.

O FNSP é administrado por um Conselho Gestor, cujas decisões devem ser aprovadas pelo Ministro da Justiça. O conselho tem a seguinte composição:

- a) dois representantes do Ministério da Justiça, sendo que um dos quais o presidente;
- b) um representante de cada órgão a seguir indicado: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão; Casa Civil da Presidência da República; Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República; Procuradoria-Geral da República; e Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República.

O FNSP apoiará projetos na área de segurança pública destinados, dentre outros aspectos, a:

- a) reequipamento, treinamento e qualificação das polícias civis e militares, corpos de bombeiros militares e guardas municipais;
- b) sistemas de informações, de inteligência e investigação, bem como de estatísticas policiais;
- c) estruturação e modernização da polícia técnica e científica;
- d) programas de polícia comunitária; e
- e) programas de prevenção ao delito e à violência.

Os recursos do FNSP poderão ser aplicados diretamente pela União ou repassados mediante convênios, acordos, ajustes ou qualquer outra modalidade estabelecida em lei, que se enquadre nos objetivos fixados no parágrafo anterior. Essa possibilidade de repasse de recursos federais a Estados e Municípios assume especial importância quando os entes subnacionais não possuem recursos próprios suficientes para atender suas demandas na área de segurança pública.

2.3- Força Nacional de Segurança Pública

Em 2004, por meio do Decreto 5.289/2004, o Poder Executivo disciplinou a organização e o funcionamento da administração pública federal, para desenvolvimento do programa de cooperação federativa denominado Força Nacional de Segurança Pública. A Força Nacional de Segurança Pública foi criada para atender às necessidades emergenciais dos estados em questões em que se fizer necessária a interferência maior do poder público ou for detectada a urgência de reforço na área de segurança. Ela é formada por policiais e bombeiros oriundos das forças policiais estaduais.

Inspirada na Força de Paz da Organização das Nações Unidas (ONU), a Força é coordenada pela Secretaria Nacional de Segurança Pública (Senasp), do Ministério da Justiça. Os policiais da Força Nacional, após treinamento ou atuação, reintegram-se às suas respectivas funções, em seus estados, onde também repassam os conhecimentos adquiridos aos demais membros de suas corporações.

Segundo dados do Poder Executivo¹, desde que foi criada, cerca de 7,7 mil policiais passaram pelo treinamento para integrar a Força Nacional. Para o processo de escolha dos policiais que participam do programa de treinamento, o Ministério da Justiça envia ofício às polícias militares do País, que escolhem, entre os voluntários, aqueles que mais se destacam. Os candidatos devem ter entre 25 e 40 anos e possuir no mínimo cinco anos de experiência profissional. Outra exigência é ter disponibilidade para ser convocado pelo período de 90 dias, em data indeterminada, e ter recebido o conceito “muito bom” no teste de aptidão física.

No entanto, impende registrar que existem posições contrárias à existência da Força Nacional de Segurança Pública. O Ministério Público Federal no Pará, por exemplo, propôs ação com a finalidade de extinguir a Força Nacional de Segurança Pública². O principal argumento é que o presidente da República não poderia instituir um órgão policial sem a participação do Congresso Nacional, o que se daria por meio de proposta de emenda constitucional.

2.4- Pronasci – Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania

O chamado Pronasci não é um programa orçamentário de fato, mas uma denominação dada pelo Poder Executivo a um grupo de despesas por ele estabelecido e não detalhado na lei orçamentária. Com o movimento de redução do número de programas orçamentários ocorrido na Lei Orçamentária Anual – LOA, 2012, a

¹ Disponíveis em: <http://portal.mj.gov.br>, acesso em 17/03/2014.

² Processo nº: 20093900006862 no Tribunal Regional Federal da 1ª Região.

identificação no orçamento do que realmente compõem o Pronasci se tornou mais difícil. O tema guarda relação direta com a criação, pelo Poder Executivo, dos Planos Orçamentários, assunto já tratado na Nota Técnica Conjunta 6, de 2013³ (pág. 57-60), da Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle, do Senado Federal, e Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira, da Câmara dos Deputados.

O programa, instituído pela Lei 11.530/2007, é executado pela União, por meio da articulação dos órgãos federais, em regime de cooperação com Estados, Distrito Federal e Municípios, e com a participação das famílias e da comunidade, mediante programas, projetos e ações de assistência técnica e financeira e mobilização social, visando à melhoria da segurança pública.

2.5- Funpen – Fundo Penitenciário Nacional

O Fundo Penitenciário Nacional foi criado pela Lei Complementar 79/1994, com a finalidade de proporcionar recursos e meios para financiar e apoiar as atividades de modernização e aprimoramento do Sistema Penitenciário Brasileiro. O Funpen se encontra regulamentado pelo Decreto 1.093/1994.

Essencialmente, o Fundo é constituído com recursos originados das dotações orçamentárias da União, custas judiciais recolhidas em favor da União, arrecadação dos concursos de prognósticos, recursos confiscados ou provenientes da alienação dos bens perdidos em favor da União Federal, multas decorrentes de sentenças penais condenatórias com trânsito em julgado, fianças quebradas ou perdidas, e rendimentos decorrentes da aplicação de seu patrimônio.

Os recursos consignados ao Fundo são aplicados em construção, reforma, ampliação de estabelecimentos penais; formação, aperfeiçoamento e especialização do serviço penitenciário; aquisição de material permanente, equipamentos e veículos especializados imprescindíveis ao funcionamento dos estabelecimentos penais; formação educacional e cultural do preso e do internado; programas de assistência jurídica aos presos e internados carentes; e demais ações que visam ao aprimoramento do sistema penitenciário em âmbito nacional. Outra destinação legal dos recursos do Fundo é custear seu próprio funcionamento.

As Unidades da Federação que não possuem disponibilidades para arcar integralmente com a manutenção e aprimoramento de seus sistemas prisionais podem

³ Disponível em: www12.senado.gov.br/orcamento/documentos/loa/2014/elaboracao/projeto-de-lei/notas-tecnicas-e-estudos/nota-tecnica-conjunta-no-6-de-2013, acesso em 17/03/2014.

fazer uso dos recursos do Fundo para o financiamento de vagas e assistência ao preso e ao egresso, principalmente.

2.6- PECs 60/2005, 24/2012 e 26/2012

O federalismo brasileiro é marcado por apresentar movimentos contraditórios de descentralização e centralização (ALMEIDA, 2005). As PECs em questão dizem respeito diretamente às relações fiscais entre o Governo Federal e os Estaduais, mais particularmente no que diz respeito à provisão de serviços públicos de segurança. De forma mais detalhada, podemos observar de antemão que as PECs pretendem intensificar a natureza descentralizadora da Constituição de 1988, no sentido de transferir da União aos governos subnacionais, autonomia decisória e recursos, especificamente na área de segurança pública, bem como responsabilidades pela implementação e gestão de políticas nessa área. Contudo, é interessante notar que as propostas também significam, sob uma ótica mais ampla, limitação da autonomia de gasto dos governos estaduais, haja vista que estabelecem regras destinadas a garantir a regularidade dos recursos destinados à segurança pública. Ao estabelecer que determinado percentual das receitas seja necessariamente aplicado em políticas públicas de segurança, as PECs reduzem a autonomia dos Estados e Distrito Federal para alocar seus recursos em outras áreas de governo. Ademais, as propostas representam um aumento da rigidez do orçamento público, haja vista que vinculam determinadas receitas a uma aplicação específica, além das vinculações já existentes em outras áreas, como educação e saúde.

2.6.1- A PEC 60/2005

Os arts. 1º e 2º da PEC inserem a palavra “segurança” nos dispositivos constitucionais que tratam da aplicação do mínimo exigido da receita resultante de impostos estaduais na manutenção e desenvolvimento do ensino e nas ações e serviços públicos de saúde.

O art. 3º estabelece que os recursos destinados à segurança pública ou aos órgãos: 1) polícia federal; 2) polícia rodoviária federal; 3) polícia ferroviária federal; 4) polícias civis; e 5) polícias militares e corpos de bombeiros militares; não serão objeto de quaisquer formas de limitação de empenho e movimentação financeira ou de desvinculação.

Sobre a impossibilidade de limitação de empenho e movimentação financeira, trazemos trecho de mensagem de veto, por contrariedade ao interesse público, relativa

ao Projeto de Lei 2, de 2011 – CN, que “dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e execução da Lei Orçamentária de 2012 e dá outras providências”. O trecho vetado diz respeito à alteração do projeto de LDO enviado pelo Poder Executivo para aumentar o rol de despesas ressalvadas do mecanismo de limitação de empenho e movimentação financeira.

“A exclusão de quaisquer dotações orçamentárias da base contingenciável dificulta o gerenciamento das finanças públicas, especialmente o alcance da meta de resultado primário. Ademais, deve-se destacar que a não exclusão de determinada despesa da limitação de empenho não inviabiliza a sua execução, mas, ao contrário, cria condições para que o gestor possa otimizar os recursos disponíveis.” (Mensagem de veto parcial relativo à Lei 12.465/2011)

A limitação de empenho e movimentação financeira é um instrumento útil ao processo de programação financeira do governo. Considerando as inescapáveis diferenças entre a receita prevista e a realizada, os responsáveis pela execução orçamentário-financeira precisam ter razoável flexibilidade para autorizar despesas. Ao realizar um estudo do provável fluxo de caixa, os gestores realizam limitações de empenho e movimentação financeira com o intuito de garantir o cumprimento das metas fiscais, o que se coaduna com a gestão fiscal responsável. Retirar os recursos destinados à segurança pública e aos órgãos por ela responsáveis do rol de despesas sujeitas à limitação de empenho e movimentação financeira significar dificultar a gestão das finanças públicas.

A proposta focaliza um problema específico do orçamento público, mas não trata a questão mais ampla que é o excesso de autorizações de despesas⁴ (assunto abordado na Nota Técnica Conjunta 2/2013, da Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados e da Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle do Senado Federal). No que tange ao trecho final do artigo, que trata da desvinculação, impende lembrar que ela é, frequentemente, estabelecida por dispositivo constitucional, originado a partir de PEC. Assim sendo, teríamos normas de mesma hierarquia em aparente conflito. A doutrina jurídica tradicional prevê que se duas regras são conflitantes, prevalece a norma hierarquicamente superior. Caso ambas tenham a mesma hierarquia, prevalece a mais específica. Se ambas têm a mesma especificidade, prevalece a mais nova. A Desvinculação de Receitas da União – DRU, é um mecanismo que permite que parte das receitas de impostos e contribuições

⁴ Mais informações sobre o excesso de autorizações do orçamento público federal estão disponíveis em Silva (2013).

vinculadas pela Constituição ou por normas infraconstitucionais a determinados órgãos, fundos ou despesas, deixem de sê-lo. Nas palavras de Dias, 2011:

“A desvinculação de receitas tornou-se necessária para enfrentar o problema do elevado grau de comprometimento de receitas no orçamento geral da União. Tais vinculações implicam uma grande inflexibilidade na alocação de recursos públicos, que tem sido apontada como um sério problema de gestão governamental, já que prejudica tanto a execução das políticas públicas quanto o uso dos instrumentos de política fiscal.”

Observamos, portanto, que o trecho final do art. 3º, que pretende evitar que os recursos destinados à segurança pública sejam desvinculados, terá eficácia contestável. Eventual novo dispositivo constitucional estabelecendo desvinculações de receitas poderá prevalecer sobre ele, tornando inócua a tentativa de isentar os recursos destinados à segurança pública da desvinculação.

O art. 4º da PEC 60/2005 inclui a expressão “e no art. 95 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias” ao final do inciso II, do parágrafo único do art. 160.

Parágrafo único. A vedação prevista neste artigo não impede a União e os Estados de condicionarem a entrega de recursos: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 29, de 2000)

I - ao pagamento de seus créditos, inclusive de suas autarquias; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 29, de 2000)

II - ao cumprimento do disposto no art. 198, § 2º, incisos II e III, **e no art. 95 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.**

Lembramos que a PEC é de 1995, quando o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias – ADCT, possuía um total de noventa e quatro artigos.

O art. 5º inclui a palavra “segurança” nos dispositivo constitucional sobre vinculação de receita de impostos a órgão, fundo ou despesa, e suas ressalvas.

O art. 6º propõe a inclusão de novo artigo no ADCT (que à época de apresentação da PEC possuía noventa e quatro artigos). Esse artigo estabeleceria obrigação à União, aos Estados e aos Municípios, de aplicação em ações de segurança pública de percentuais mínimos de suas receitas de impostos. A obrigação prevaleceria por cinco anos, sendo os percentuais calculados da seguinte forma: a) União 15%; b) Estados 7%; c) Distrito Federal 5%; e d) Municípios 1%. Conforme pode ser observado na TABELA 1, os percentuais propostos na PEC não se aproximam dos observados para a União e Estados no período 2008-2012. Isso mostra a necessidade de discussões mais aprofundadas sobre esse ponto, as quais podem ser subsidiadas por audiências públicas.

TABELA 1
RECEITA DE IMPOSTOS E DESPESA COM SEGURANÇA PÚBLICA
UNIÃO E ESTADOS – 2008-2012

Exercício	Receita União	Despesa União	Percentual	Receita Estados	Despesa Estados	Percentual
2008	269.266	6.581	2,44%	235.329	33.590	14,27%
2009	258.159	7.991	3,10%	253.405	38.330	15,13%
2010	296.438	9.728	3,28%	298.748	44.399	14,86%
2011	355.880	7.690	2,16%	333.625	48.154	14,43%
2012	372.634	8.647	2,32%	366.600	53.919	14,71%

Fonte: Siga Brasil, SISTN e Receita Federal, Data da pesquisa: 09/12/2013

Mostra-se pertinente avaliar a possibilidade de não se definir os percentuais mínimos obrigatórios na própria PEC, mas remeter tal tarefa a lei. Assim o faz a Constituição no que concerne aos serviços públicos de saúde (em relação aos Estados, Distrito Federal e Municípios, pois o percentual para a União é definido no próprio texto constitucional). As disposições pertinentes ao tema foram incluídas na Lei Maior por meio das Emendas Constitucionais 29/2000 e 86/2015, as quais transcrevemos:

Art. 198 (...)

§ 2º **A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios aplicarão, anualmente, em ações e serviços públicos de saúde recursos mínimos derivados da aplicação de percentuais calculados sobre:** (Incluído pela Emenda Constitucional nº 29, de 2000)

I - no caso da União, a receita corrente líquida do respectivo exercício financeiro, não podendo ser inferior a 15% (quinze por cento); (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 86, de 2015)

II – no caso dos Estados e do Distrito Federal, o produto da arrecadação dos impostos a que se refere o art. 155 e dos recursos de que tratam os arts. 157 e 159, inciso I, alínea a, e inciso II, deduzidas as parcelas que forem transferidas aos respectivos Municípios; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 29, de 2000)

III – no caso dos Municípios e do Distrito Federal, o produto da arrecadação dos impostos a que se refere o art. 156 e dos recursos de que tratam os arts. 158 e 159, inciso I, alínea b e § 3º. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 29, de 2000)

§ 3º Lei complementar, que será reavaliada pelo menos a cada cinco anos, estabelecerá: (Incluído pela Emenda Constitucional nº 29, de 2000)

I - **os percentuais de que tratam os incisos II e III do § 2º;** (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 86, de 2015) **(grifamos)**

A definição em lei dos percentuais mínimos a serem aplicados em segurança pública concede maior flexibilidade, ao permitir ajustes mais céleres na legislação em virtude de mudanças na realidade.

No entanto, devemos ressaltar que os percentuais mínimos obrigatórios aumentariam ainda mais a rigidez do orçamento público brasileiro. O orçamento público nacional é marcado por ser uma peça que concede pouca flexibilidade ao gestor público. Isso se deve a, basicamente, dois fatores: as vinculações de receitas a gastos específicos e a existência de um significativo conjunto de despesas obrigatórias. Nesse cenário, sendo necessário um ajuste nas contas públicas, restará ao gestor público diminuir as despesas não obrigatórias – usualmente, investimentos – ou elevar a carga tributária (CUNHA, REZENDE, 2002). O aumento da rigidez do orçamento público foi um processo também observado nos Estados Unidos (SCHICK, 2007). Isso levou Schick (2007) a questionar os determinantes de um orçamento maior – com cada vez mais receitas e despesas –, mas cada vez mais fraco – no sentido de ter mais recursos e menos escolhas, mais programas e menos opções.

O art. 6º estabelece os gastos que podem ser considerados na apuração dos citados percentuais e concede prazo de dois anos para que o Distrito Federal e os Municípios alcancem os patamares mínimos de aplicação.

2.6.2- A PEC 24/2012

De início, é importante frisar que, por intermédio da Medida Provisória 2.045/2000 (reeditada e revogada pela Medida Provisória 2.120/2000 e, finalmente, convertida na Lei 10.201/2001), foi criado o Fundo Nacional de Segurança Pública – FNSP, cujo objetivo é apoiar projetos na área de segurança pública e de prevenção à violência, enquadrados nas diretrizes do plano de segurança pública do Governo Federal.

O fundo foi instituído no âmbito do Ministério da Justiça, que trabalha em parceria com Estados e Municípios, principalmente por meio de convênios. O FNSP é administrado por um Conselho Gestor, cujas decisões devem ser aprovadas pelo Ministro da Justiça.

A PEC 24/2012 pretende instituir, no âmbito do Poder Executivo Federal, um fundo denominado Fundo Nacional de Desenvolvimento da Segurança Pública. O objetivo desse novo fundo seria viabilizar a melhoria das condições da segurança pública nos Estados da Federação. Observa-se a semelhança do foco de atuação do novo fundo e o do já existente FNSP.

O fundo proposto teria execução financeira procedida mediante a transferência de recursos aos Estados e ao Distrito Federal. Nesse aspecto ele se diferencia do FNSP,

cujos recursos podem ser aplicados diretamente pela União ou repassados mediante convênios, acordos, ajustes ou qualquer outra modalidade estabelecida em lei (Lei 10.201/2001, art. 4º, § 5º). Nota-se, portanto, que o novo fundo concede menos flexibilidade ao gestor público federal, que deverá, obrigatoriamente, transferir os recursos aos entes subnacionais. Ademais, o novo fundo não permitiria transferências a municípios.

No que tange as receitas do novo fundo, elas seriam compostas:

- a) da parcela do produto da arrecadação do Imposto de Produto Industrializado das indústrias produtoras de armamento e material bélico;
- b) da parcela do produto da arrecadação do Imposto de Circulação de Mercadorias das indústrias produtoras de armamento e material bélico;
- c) da parcela correspondente ao Imposto sobre Serviços das empresas de Segurança Privada;
- d) de contribuição de 3% do lucro líquido das Instituições Bancárias e Financeiras;
- e) de dotações orçamentárias;
- f) de doações, de qualquer natureza, de pessoas físicas ou jurídicas do País ou do exterior; e
- g) de outras receitas, a serem definidas na regulamentação do referido Fundo.

Observa-se pela composição das receitas do novo fundo que todas as esferas de governo contribuiriam para sua formação. Não só os entes federados contribuiriam com o fundo, mas também as Instituições Bancárias e Financeiras, que contribuiriam com 3% de seus lucros líquidos.

Sobre o mérito da PEC 24/2012, ressalte-se, de início, a sobreposição que seria criada com o novo fundo para segurança pública e o FNSP. Assim sendo, mostra-se desnecessária a criação de um novo fundo. Alternativamente, poderiam ser propostos aperfeiçoamentos no funcionamento do FNSP.

Além disso, esse novo Fundo não aperfeiçoa FNSP no sentido de buscar parâmetros ou critérios para a distribuição dos recursos, como, por exemplo, a quantidade de presidiários, os índices de violência, a quantidade de presídios, índices de combate à violência, índices de gestão, entre outros. Por exemplo, o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – Fundeb, é associado a uma fórmula de distribuição dos recursos que depende da quantidade de alunos matriculados.

2.6.3- A PEC 26/2012

A PEC 26/2012 em muito se assemelha à já analisada PEC 60/2005. A principal diferença é que, enquanto a PEC 60/2005 pretende estabelecer no texto constitucional percentuais mínimos de aplicação das receitas da União e Estados em serviços de segurança pública, a PEC 26/2012 prevê que os percentuais serão estabelecidos na forma da lei. Trata-se de aspecto que concede maior flexibilidade às regras, o que é desejável, tendo em vista que as necessidades de investimentos em segurança pública podem variar ao longo do tempo. Além disso, a PEC 60/2005 pretende definir percentuais mínimos obrigatórios também para os Municípios, sendo que a PEC 26/2012 se restringe à União e aos Estados.

3- Conclusão

De todo o exposto, conclui-se que as PECs analisadas pretendem transferir recursos aos governos subnacionais, bem como responsabilidades pela implementação e gestão de políticas de segurança pública. Por um lado, haveria aumento da autonomia decisória dos entes subnacionais no que diz respeito às despesas em segurança pública. Por outro lado, considerando-se a atuação estatal de forma ampla (saúde, educação, transporte, previdência, economia, etc.), as propostas significam limitação da autonomia de gasto dos governos estaduais. Ao estabelecer que determinado percentual das receitas seja necessariamente aplicado em políticas públicas de segurança, as PECs reduzem a autonomia dos Estados e Distrito Federal. Ademais, as propostas representam um recrudescimento do processo de enrijecimento do processo orçamentário, haja vista a diminuição dos espaços para atuação discricionária, flexível e adaptável do gestor público. Nesse sentido, elas atuam pelo enfraquecimento do orçamento público, reduzindo a qualidade do processo de alocação de recursos.

Especificamente sobre cada uma das PECs, a PEC 60/2005 apresenta como principais inovações a definição de percentuais mínimos a serem aplicados pelos entes federados em segurança pública; impossibilidade de limitação de empenho e movimentação financeira de dotações orçamentárias relacionadas à segurança pública; e vedação à desvinculação de receitas da segurança pública. Percentuais mínimos obrigatórios implicam aumentar o grau de enrijecimento do orçamento público. Aumentar o rol de despesas que não se sujeitam à limitação de empenho e movimentação financeira retira a eficácia de um importante instrumento da gestão fiscal

responsável, como assim o faz vedar a desvinculação de receitas da segurança pública. Já a PEC 24/2012, que pretende criar fundo para o desenvolvimento da segurança pública, representa uma sobreposição ao já existente Fundo Nacional de Segurança Pública (Lei 10.201/2001). Finalmente, a PEC 26/2012 em muito se assemelha à PEC 60/2005, sendo que a principal diferença entre as duas é que a primeira possui um caráter mais flexível, haja vista que remete a lei – e não à Constituição – a definição dos percentuais mínimos de aplicação das receitas em despesas de segurança pública. Dessa forma, são aplicáveis à PEC 26/2012 as conclusões já apresentadas sobre a PEC 60/2005.

Referências Bibliográficas

ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares de. Recentralizando a federação?. **Rev. Sociol. Polit.**, Curitiba, n. 24, Junho 2005. Disponível em <www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-44782005000100004&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 05 Dez. 2013.

CUNHA, Armando Santos Moreira da, REZENDE, Fernando Antônio. **Contribuintes e cidadãos: compreendendo o orçamento federal**. Editora FGV. Rio de Janeiro, 2002

SCHICK, Allen. **The Federal Budget: Politics, Policy, Process**. Brookings Institution Press. Washington D.C., 2007

SILVA, José de Ribamar Pereira da. Orçamento impositivo: a execução obrigatória da despesa aperfeiçoaria a gestão pública?. **Orçamento Público em Discussão.**, Brasília, n. 1, 2013. Disponível em <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/496344/OPED0001%20Texto%20Completo.pdf?sequence=5>>. Acesso em 14 Jan. 2014.