



COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA (CCJC)

PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO N° 395, DE 2017 (APENSADAS: PROPOSTAS DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO N° 63/2011, N° 413/2014, N° 440/2014, N° 19/2015, N° 42/2015, e N° 156/2015)

Altera a Constituição Federal para instituir o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Segurança Pública. (*ipsis verbis*).

Autoria:

- (i) Signatário Inicial: Senador João Capiberibe - PSB/AP (atualmente fora de exercício), e outros (PEC n° 24/2012);
- (ii) Emenda Substitutiva: Senador Aécio Neves - PSDB/MG (atualmente Deputado Federal);
- (iii) Apresentação à Câmara dos Deputados: pelo Senado Federal (art. 201, inciso I, do RICD).

Relatoria:

Deputado Federal Guilherme Derrite - PP/SP.

I - RELATÓRIO:

I.I - Dados introdutórios:

A Proposta de Emenda à Constituição (PEC) ora apreciada trata de (i) uma alteração pontual ao inciso IV, do artigo 167, da Constituição Federal, e de (ii) inovação legislativa relevante, uma vez que propõe que a Constituição Federal passe a vigorar acrescida dos novéis artigos 144-A, 144-B e 144-C, tudo para incluir no ordenamento jurídico pátrio o chamado Fundo Nacional de Desenvolvimento da Segurança Pública.

Tal Proposta de Emenda à Constituição nº 395, de 2017 (identificação nesta Câmara dos Deputados), fora inicialmente apresentada em 9 de maio de 2012 no Senado Federal, sendo, à época, capitaneada pelo então Senador da República João Capiberibe - PSB/AP (atualmente fora de exercício), e outros que a subscreveram.

Assim, tal proposta tramitou por aquela Casa Legislativa com a identificação de PEC nº 24/2012 até o dia 14 de dezembro de 2017, quando, após ter uma Emenda Substitutiva, da lavra do Senador Aécio Neves - PSDB/MG (atualmente Deputado Federal), aprovada, fora remetida para a Câmara dos Deputados apta para seguir o rito previsto no artigo 60, parágrafo 2º, da Constituição Federal, e no artigo 201, e seguintes da Resolução nº 17, de 1989, o Regimento Interno da Câmara dos Deputados.

Portanto, após o seu recebimento, tendo em vista a determinação legal insculpida no artigo 202, do aludido RICD, tal Proposta de Emenda à Constituição foi despachada pelo douto Presidente da Câmara a esta Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, que, com fundamento neste parecer, pronunciar-se-á acerca de sua admissibilidade.

I.II - Tramitação na Câmara dos Deputados:

A Proposta de Emenda à Constituição nº 395, de 2017, ora apreciada apresenta a seguinte tramitação na Câmara dos Deputados:

(i) Em 14 de dezembro de 2017, a Mesa Diretora da Câmara dos Deputados recebeu o Ofício nº 1392/17, do Senado Federal, para que, em cumprimento aos mandamentos constitucionais regradores do Poder Constituinte Derivado Reformador, submetesse à apreciação dos Deputados Federais a Proposta de Emenda à Constituição nº 24, de 2012 (identificação no Senado), que “altera a Constituição Federal para instituir o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Segurança Pública”;

(ii) Em 14 de dezembro de 2017, o Plenário da Câmara dos Deputados recebeu a presente proposta oriunda do Senado Federal, atribuindo a tal PEC, por conseguinte, a numeração identificadora atual (PEC nº 395, de 2017);

(ii.i) Por força das determinações constitucionais pertinentes e, sobretudo, do artigo 202, c/c o artigo 191, inciso I, da Resolução nº 17, de 1989, o Regimento Interno da Câmara dos

Deputados, esta PEC passou a tramitar seguindo o Regime Especial de Tramitação e a Forma de Apreciação sujeita ao crivo do Plenário desta Casa;

- (iii) Em 3 de abril de 2018, o Plenário da Câmara dos Deputados recebeu o Requerimento de Redistribuição nº 8347/2018, de autoria do Deputado Mário Heringer (PDT-MG), o qual solicitou “despacho da Proposta de Emenda à Constituição nº 24, de 2012 (identificação no Senado Federal), à Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania para exame de admissibilidade”, por conta da morosidade em sua tramitação até então e da relevância da matéria tratada;
- (iv) Em 7 de junho de 2018, a Mesa Diretora da Câmara dos Deputados determinou o apensamento da Proposta de Emenda à Constituição nº 63/2011 à PEC ora apreciada (PEC nº 396/2017) e, por consequência, das PECs nº 413/2014, nº 440/2014, nº 19/2015, nº 42/2015 e nº 156/2015, as quais, por seu turno, encontram-se àquela apensadas;
- (v) Em 8 de junho de 2018, a Coordenação das Comissões Permanentes procedeu à publicação da proposta (“publicação inicial em avulso e no DCD de 09/06/18, pág. 20, col. 1);
- (vi) Em 8 de junho de 2018, a Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC) recebeu a presente Proposta de Emenda à Constituição;
- (vii) Em 26 de junho de 2018, a Mesa Diretora da Câmara dos Deputados indeferiu o Requerimento nº 8347/2018, declarando-o prejudicado, nos termos do art. 164, inciso I, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, tendo em vista que a Proposta de Emenda à Constituição nº 395/2017 já havia sido distribuída à Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, conforme despacho datado de 7 de junho de 2018;
- (viii) Em 25 de junho de 2019, a Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC) designou-me (Deputado Federal Guilherme Derrite) como Relator desta Proposta de Emenda à Constituição nº 395/2017.

I.III - Quanto às Propostas de Emenda à Constituição apensadas:

Consoante suprarreferenciado, a Mesa Diretora da Câmara dos Deputados determinou o apensamento da Proposta de Emenda à Constituição nº 63/2011 a esta PEC nº 396/2017, presentemente analisada. Assim, por consequência, as PECs nº 413/2014, nº 440/2014, nº 19/2015, nº 42/2015 e nº 156/2015, as quais se encontram apensadas àquela (PEC nº 63/2011) também devem ser consideradas durante este aclaramento acerca da admissibilidade de texto reformador da Constituição Federal¹:

¹ Com fulcro no Relatório da PEC nº 63/2011, da lavra do Deputado Federal Rubens Pereira Júnior, durante a 55º legislatura.

(A) QUANTO À PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO N° 63/2011: A proposição em tela, cujo subscritor fora o então Deputado Mendonça Prado, objetiva alterar a redação art. 159 da Constituição Federal para fixar em 53% o percentual de distribuição dos recursos arrecadados pela União com impostos sobre a renda e proventos de qualquer natureza e sobre produtos industrializados, bem como criar o Fundo Nacional de Valorização do Profissional de Segurança Pública. Em sua fundamentação, o autor apontou a situação precária em que se encontra a segurança pública no País, enfatizando a insatisfação dos profissionais da área com a falta de estrutura e os baixos salários. Com a presente proposta de emenda, a União deverá obrigatoriamente transferir 5% (cinco por cento) das receitas arrecadadas com impostos sobre renda e proventos de qualquer natureza e sobre produtos industrializados para o Fundo Nacional de Valorização do Profissional de Segurança Pública, o que permitiria aparelhar melhor as polícias e pagar salários melhores para os profissionais. A PEC em tela foi arquivada ao término da legislatura, sendo, entretanto, desarquivada, nos termos do art. 105, do Regimento Interno desta Casa, conforme o despacho exarado no Requerimento nº 341, de 2015, na 55º legislatura;

(B) QUANTO À PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO N° 413/2014: Em apenso à PEC nº 63/2011, no mesmo sentido, encontram-se cinco propostas. A Proposta de Emenda à Constituição nº 413, de 2014, do então Deputado JOSÉ AUGUSTO MAIA, determina a criação, por Lei Complementar, de um fundo voltado à valorização profissional e desenvolvimento da segurança pública, mediante a transferência aos Estados de 3% (três por cento) da receita corrente líquida da União. Ainda, segundo o texto, o descumprimento dessa determinação importaria em autorização para a intervenção federal por violação de um princípio constitucional sensível;

(C) QUANTO À PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO N° 440/2014: A Proposta de Emenda à Constituição nº 440, de 2014, do então Deputado Pauderney Avelino, determina que a União transfira 3% (três por cento) de suas receitas com o produto da arrecadação dos impostos sobre renda e proventos de qualquer natureza, sobre produtos industrializados e outros impostos que venham a ser criados, a um Fundo Nacional de Investimento, Manutenção e Desenvolvimento da Segurança Pública (FUNDESP), a ser disciplinado em lei complementar.

(D) QUANTO À PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO N° 19/2015: A Proposta de Emenda à Constituição nº 19, de 2015, do então Deputado Fábio Souza, determina que a União aplicará, anualmente, e pelo período de 10 (dez) anos, a contar da promulgação da Emenda, um mínimo de 5% (cinco por cento) da receita corrente líquida, do respectivo exercício financeiro, para o financiamento das despesas com segurança pública, incluídas as somas dos gastos diretos e transferências;

(E) QUANTO À PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO N° 42/2015: A Proposta de Emenda à Constituição nº 42, de 2015, do Deputado Júlio Cesar, determina que 2% (dois por cento) do repasse previsto no art. 159, I, da Constituição Federal sejam aplicados em um Fundo Constitucional da Segurança Pública, cuja distribuição dos recursos entre os Estados

será regulamentada em lei complementar de acordo com os critérios de distribuição do Fundo de Participação dos Estados.

(F) QUANTO À PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO N° 156/2015: Por fim, a Proposta de Emenda à Constituição nº 156, de 2015, do Deputado Cabo Sabino, institui o Fundo Nacional de Aprimoramento dos Serviços de Segurança Pública, o FUNASESP, a ser regulado por lei complementar, com o objetivo de viabilizar a melhoria dos serviços relacionados à Segurança Pública. Outrossim, a União e os Municípios deverão aplicar, anualmente, nunca menos que 5% (cinco por cento), e os Estados e o Distrito Federal 10% (dez por cento), no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento das ações e serviços de segurança pública. Ainda segundo o texto da proposta, o descumprimento da aplicação das receitas tributárias estipuladas em ações e serviços de segurança pública autorizaria a intervenção da União nos Estados, e destes nos seus Municípios.

I.IV - Dos dados essenciais da Proposta de Emenda à Constituição nº 395, de 2017:

Consoante supracitado, esta PEC nº 395/2017 ora apreciada trata de uma (i) alteração pontual ao inciso IV, do artigo 167, da Constituição Federal, e de (ii) inovação legislativa relevante, uma vez que propõe que a Constituição Federal passe a vigorar acrescida dos artigos 144-A, 144-B e 144-C, tudo para incluir no ordenamento jurídico pátrio o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Segurança Pública.

Destarte, tal Proposta de Emenda à Constituição presentemente em pauta prevê a inserção de 3 (três) novos artigos, no Capítulo III (Da Segurança Pública), do Título V (Da Defesa do Estado e Das Instituições Democráticas), da Constituição Federal, tudo com o escopo de viabilizar o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Segurança Pública, nos seguintes termos:

“PEC nº 395/2017:
Altera a Constituição Federal para instituir o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Segurança Pública.

Art. 1º A Constituição Federal passa a vigorar acrescida dos seguintes arts. 144-A, 144-B e 144-C:

“Art. 144-A. É instituído, no âmbito do Poder Executivo federal, o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Segurança Pública, regulado por lei complementar, cujo objetivo é o aprimoramento das atividades de segurança pública desempenhadas pelos Estados e pelo Distrito Federal.

§ 1º O Fundo previsto neste artigo terá Conselho Consultivo e de Acompanhamento, do qual participarão representantes da sociedade civil, nos termos da lei.

§ 2º A execução financeira dos recursos do Fundo será realizada mediante a transferência de recursos aos Estados e ao Distrito Federal.

§ 3º A fiscalização do Fundo compete ao Tribunal de Contas da União e aos órgãos de controle interno do Poder Executivo federal.”

“Art. 144-B. O Fundo Nacional de Desenvolvimento da Segurança Pública tem as seguintes fontes de receita:

I – a parcela do produto da arrecadação do imposto de que trata o art. 153, inciso IV, referente às indústrias de armamento e material bélico;

II – a parcela do produto da arrecadação do imposto de que trata o art. 155, inciso II, referente a armamentos e material bélico;

III – 50% (cinquenta por cento) dos valores apurados em leilões judiciais de bens e mercadorias de origem ilícita, oriundos do crime em geral;

IV – dotações orçamentárias;

V – doações que forem feitas em favor do Fundo;

VI – outras receitas, a serem definidas na regulamentação do Fundo.

§ 1º Aos recursos integrantes do Fundo de que trata este artigo não se aplica o disposto nos arts. 159 e 167, inciso IV, bem como os recursos provenientes da União de que trata a lei regulamentadora do inciso XIV do art. 21, assim como qualquer desvinculação de recursos orçamentários.

§ 2º Os recursos integrantes do Fundo de que trata este artigo não integrarão a base dedutiva do cálculo da receita corrente líquida da União.”

“Art. 144-C. Os recursos do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Segurança Pública destinam-se ao aparelhamento, remuneração, capacitação e integração dos órgãos de segurança pública dos Estados e do Distrito Federal, visando à melhoria de suas condições de atuação.

§ 1º Os critérios de distribuição do Fundo serão determinados em lei complementar, considerando-se, entre outros, os seguintes aspectos:

I – os indicadores de violência em cada ente federado;

II – o percentual dos alunos matriculados na educação básica em relação à população do ente federado;

III – o nível de aparelhamento e o quantitativo das forças de segurança pública do ente federado em relação à respectiva população;

IV – as remunerações dos integrantes das corporações relacionadas nos incisos IV e V do art. 144, com atribuição de valoração positiva às médias remuneratórias mais altas, de modo a destinar, por este parâmetro, mais recursos às

unidades da Federação que melhor remunerem seus profissionais.

§ 2º Quando um Estado ou o Distrito Federal tiver parte de sua receita vinculada ao Fundo por força do inciso II do caput do art. 144-B, a parcela dos recursos do Fundo a que fará jus não poderá ser inferior ao valor com o qual contribuiu.

§ 3º Para os fins deste artigo, a Polícia Civil do Distrito Federal, a Polícia Militar do Distrito Federal e o Corpo de Bombeiros Militar do Distrito Federal são considerados órgãos de segurança pública do Distrito Federal.

§ 4º Nos casos de emprego das Forças Armadas em apoio à segurança pública ou em operações de garantia da lei e da ordem, haverá transferência de recursos para o Ministério da Defesa conforme as necessidades.

§ 5º Os recursos do Fundo serão efetivamente vinculados no ano seguinte ao da aprovação da lei complementar prevista no § 1º.” (NR) (PEC nº 395/2017) (Grifos e negritos nossos)

Assim, o novo artigo 144-A, da Constituição Federal, institui, no âmbito do Poder Executivo Federal, o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Segurança Pública, a ser regulado por lei complementar, com o escopo de aprimorar as atividades de segurança pública desempenhadas pelos Estados e pelo Distrito Federal. Nesta toada, o novo artigo 144-B, da CF/88, estabelecerá as fontes de receita do proposto Fundo Nacional de Desenvolvimento da Segurança Pública, enquanto que o novo artigo 144-C, da CF/88, determina a destinação de tais recursos (destinam-se ao aparelhamento, remuneração, capacitação e integração dos órgãos de segurança pública dos Estados e do Distrito Federal, visando à melhoria de suas condições de atuação).

Outrossim, a Proposta de Emenda à Constituição nº 395, de 2017, prevê a alteração do inciso IV, do artigo 167, da Constituição Federal, adequando-a aos ditames que se pretende estabelecer a fim de viabilizar o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Segurança Pública:

“(…)

Art. 2º O inciso IV do art. 167 da Constituição Federal passa a vigorar com a seguinte redação:

‘Art. 167.....

IV – a vinculação de receita de impostos a órgão, fundo ou despesa, ressalvadas a destinação integral da arrecadação do imposto previsto no art. 153, inciso VII, para o Fundo de Segurança Pública, a repartição do produto da arrecadação dos impostos a que se referem os arts. 158 e 159, a destinação de recursos para as ações e serviços públicos de saúde, para manutenção e desenvolvimento do ensino e para realização de atividades da administração tributária, como determinado, respectivamente, pelos arts. 198, § 2º, 212 e 37, XXII, e a prestação de garantias às operações de crédito por antecipação de receita, previstas no art. 165, § 8º, bem como o disposto no § 4º deste artigo.’ (...)” (NR) (PEC nº 395/2017) (Grifos e negritos nossos)

Por fim, o art. 3º da PEC nº 395, de 2017, estabelece a *vacatio legis* de tal Emenda Constitucional, determinando que tais regras devem entrar em vigor após decorrido 1 (um) ano de sua publicação oficial.

Portanto, a fim de contextualizar e demonstrar a pertinência e relevância desta PEC nº 395, de 2017, conclui-se que esta apresenta como desígnio primário a inclusão no ordenamento jurídico pátrio do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Segurança Pública como instrumento jurídico para auxiliar no combate à criminalidade e no incremento da segurança pública de nossa sociedade, uma vez que garantirá valiosos recursos destinados ao aparelhamento, à remuneração, à capacitação e à integração dos órgãos de segurança pública dos Estados e do Distrito Federal, conforme a pertinente justificação apresentada pelo douto Deputado Mário Heringer, na 55º legislatura, quando apresentou requerimento com o objetivo de dar celeridade à presente proposta:

“A criação do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Segurança Pública - FNDSP, destinado a promover o aprimoramento das atividades de segurança pública desempenhadas por Estados e pelo Distrito Federal, está sendo ansiosamente aguardada por gestores estaduais de segurança pública, prefeitos e, evidentemente, todos os cidadãos.”
(Requerimento de Redistribuição nº 8347/2018, de autoria do Deputado Mário Heringer) (Grifos nossos)

Nesta lógica, tal alteração legislativa fortalecerá as instituições públicas responsáveis pela aplicação da lei e pelo combate ao crime, e, portanto, são deveras pertinentes e louváveis, pois a crise na segurança pública brasileira agrava-se a cada dia e o Estado necessita retomar o controle de tal atividade e garantir a continuidade da vida em sociedade. Por conseguinte, esta proposta deve ser aprovada e ingressar no ordenamento jurídico brasileiro com brevidade, pois traz relevantes inovações à Constituição Federal.

II - VOTO DO RELATOR:

II.I - Conclusão:

Nos termos do artigo 202, *caput*, c/c artigo 32, inciso IV, alínea “b”, ambos da Resolução nº 17, de 1989, o Regimento Interno da Câmara dos Deputados, incumbe a esta Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC) apreciar a admissibilidade de Propostas de Emenda à Constituição.

Sendo assim, resta cogente a este Parlamentar, ora Relator, com fulcro nos ditames legais e constitucionais em vigor, concluir pela admissibilidade da PEC nº 395, de 2017, bem

como das Propostas de Emenda à Constituição a ela apensadas, quer sejam as de nº 63/2011, nº 413/2014, nº 440/2014, nº 19/2015, nº 42/2015, e nº 156/2015.

Assim, urge esclarecer que, quanto à Câmara dos Deputados, a presente PEC nº 395, de 2017, deve ser apreciada, pois seguiu o rito previsto no artigo 201, inciso I, do RICD, visto que fora apresentada pelo Senado Federal.

Nesta linha, quanto à Casa Originária, conclui-se que a PEC nº 395, de 2017, ora em pauta, obedeceu ao rigorosamente artigo 60, inciso I, da Lei Maior de nossa Pátria, visto que fora apresentada por mais de um terço dos membros do Senado Federal (fora subscrita por 31 Senadores, superando, assim, a exigência mínima de 27 parlamentares).

Ainda quanto à PEC nº 395, de 2017, após compulsar minuciosamente o seu conteúdo, também resta cogente a conclusão no sentido de que esta deve ser objeto de deliberação do Congresso Nacional, pois não possui qualquer proposta tendente a abolir (i) a forma federativa de Estado, (ii) o voto direto, secreto, universal e periódico, (iii) a separação dos Poderes, ou (iv) quaisquer direitos ou garantias individuais: foram, portanto, respeitadas as cláusulas pétreas expressas no artigo 60, § 4º, da Constituição Federal, e em outros artigos da Lei Máxima do Brasil.

Outrossim, há de se ressaltar que não estão em vigor quaisquer das limitações circunstanciais à tramitação das propostas de emenda à Constituição expressas no § 1º, do artigo 60, da Constituição Federal, a saber: intervenção federal, estado de defesa ou estado de sítio.

Portanto, quanto à PEC nº 395, de 2017, assim como quanto às propostas a ela apensadas (também analisadas por via transversa), não fora detectado qualquer vício de constitucionalidade formal ou material nas propostas, bem como foram atendidos todos os pressupostos constitucionais e regimentais exigidos para a sua apresentação e apreciação pelo Congresso Nacional.

Por fim, sob o aspecto da técnica legislativa, no geral, a PEC nº 395, de 2017 (bem como as propostas a ela apenadas), está adequadamente redigida, seguindo, portanto, os ditames da Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998.

II.I - Voto:

Antes de finalizar a presente análise, ressalta-se que a iniciativa em tela possui indiscutível mérito e é deveras oportuna, razões pelas deve ser apoiada plenamente por esta Câmara dos Deputados.

Diante do exposto, MANIFESTO-ME PELA ADMISSIBILIDADE da Proposta de Emenda à Constituição n° 395, de 2017, e das apensadas Propostas de Emenda à Constituição n° 63/2011, n° 413/2014, n° 440/2014, n° 19/2015, n° 42/2015, e n° 156/2015.

Sala das Sessões, em 28 de junho 2019.

**Deputado Federal Guilherme Derrite
RELATOR**