

# PARECER N° , DE 2019

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, sobre o Projeto de Lei do Senado nº 248, de 2017, do Senador Ronaldo Caiado, que *destina dois por cento da arrecadação bruta mensal das loterias federais aos fundos de segurança pública dos Estados e do Distrito Federal.*

SF/19189.62423-09

Relator: Senador **ALESSANDRO VIEIRA**

## I – RELATÓRIO

Chega ao exame desta Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania, o Projeto de Lei do Senado nº 248, de 2017, de autoria do Senador Ronaldo Caiado, que *destina dois por cento da arrecadação bruta mensal das loterias federais aos fundos de segurança pública dos Estados e do Distrito Federal.*

Conforme preconiza o art. 1º da proposição, estabelece-se que dois por cento da arrecadação bruta mensal das loterias federais será destinada aos fundos de segurança pública dos Estados e do Distrito Federal, percentual deduzido dos valores destinados aos prêmios brutos.

No art. 2º, dispõe-se que esses recursos serão “rateados entre os fundos instituídos até o último dia do segundo mês anterior ao da apuração”, conforme a “proporção dos respectivos coeficientes de participação individual” no Fundo de Participação dos Estados e Distrito Federal (FPE).

Pelo art. 3º, determina-se que o repasse ocorra diretamente aos fundos até o quinto dia útil de cada mês.

O art. 4º traz a cláusula de vigência, que é de sessenta dias após a publicação da lei que a proposição se tornar.



SF/19189.62423-09

Na justificação, o autor lembra que 3% da arrecadação das loterias vão para o Fundo Penitenciário Nacional e “destinam-se exclusivamente a financiar e apoiar as atividades e os programas de modernização e aprimoramento do sistema penitenciário nacional”. Outras atividades “relacionadas à segurança pública têm sido comprometidas pela insuficiência de recursos, notadamente diante da atual crise financeira por que passa a grande maioria dos entes federativos”.

Desde 2017, houve relatórios apresentados nesta CCJ, mas nunca foram votados. No início desta legislatura foi distribuído para nossa relatoria. Lembramos que, depois do exame por esta Comissão, o PLS seguirá para a Comissão de Assuntos Econômicos (CAE), onde terá decisão terminativa.

Não foram apresentadas emendas ao projeto no prazo regimental.

## II – ANÁLISE

Consoante o Regimento Interno do Senado Federal (RISF), compete à Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania “estudar e emitir parecer sobre os assuntos submetidos ao seu exame” (art. 97), assim como “opinar sobre a constitucionalidade, juridicidade e regimentalidade das matérias que lhe forem submetidas por deliberação do Plenário [...]” e “emitir parecer, quanto ao mérito, sobre as matérias de competência da União, especialmente [...] segurança pública [...]” (art. 101, incisos I e II, alínea c).

Dessarte, no que concerne ao mérito, observamos que a finalidade do PLS nº 248, de 2017, vai ao encontro, por um lado, da necessidade premente da população por mais segurança pública, e, por outro, do mister de Estados e do Distrito Federal por maior quantidade de recursos para assegurá-la.

Vemos, pois, como extremamente louvável o aumento dos percentuais de recursos de loterias para a segurança pública.

Ao analisarmos os requisitos formais e materiais de constitucionalidade, nenhum óbice é encontrado na proposição, tendo em vista que:



SF/19189.62423-09

- i. compete privativamente à União legislar sobre sistemas de consórcios e sorteios, bem como preconiza-se que a segurança pública é dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, a teor do disposto nos arts. 22, inciso XX; e 144, *caput*, da Constituição Federal;
- ii. cabe ao Congresso Nacional dispor sobre todas as matérias de competência da União, conforme o art. 48, *caput*, da Carta Magna;
- iii. os termos da proposição não importam em violação de cláusula pétrea; e
- iv. não há vício de iniciativa, nos termos do art. 61 da Constituição Federal.

Quanto à sua juridicidade, o PLS nº 248, de 2017, se revela quase impecável, pois:

- i. o *meio* eleito para o alcance dos objetivos pretendidos (normatização via edição de lei) é o adequado;
- ii. possui o atributo da *generalidade*;
- iii. é coerente com os *princípios gerais do Direito*; e
- iv. afigura-se dotado de potencial *coercitividade*.

No entanto, não tende a inovar o ordenamento jurídico, conforme explicaremos adiante.

É relevante salientar que houve mudanças tanto na destinação dos recursos das modalidades lotéricas quanto na coordenação e promoção da integração da segurança pública entre os entes federativos, desde a edição da Medida Provisória (MPV) nº 841, de 11 de junho de 2018, consolidando-se com a publicação da Lei nº 13.756, de 12 de dezembro de 2018, que *dispõe sobre o Fundo Nacional de Segurança Pública (FNSP)*, entre outras providências, atualmente em vigor.

Primeiro, é relevante perscrutar os objetivos da Lei, estipulados em seu art. 1º, que são:

1. Promoção de alterações necessárias ao funcionamento do FNSP, para conferir efetividade às ações do Ministério da Segurança Pública quanto à execução de sua competência



SF/19189.62423-09

- de coordenar e promover a integração da segurança pública em cooperação com os entes federativos; e
2. Consolidação dos dispositivos legais relacionados com a destinação do produto da arrecadação das loterias, para proporcionar clareza e transparência ao sistema de rateio e, por meio de alterações pontuais, garantir recursos às ações de segurança pública.

Para cumprir o primeiro objetivo, hoje competência da Secretaria Nacional de Segurança Pública da Ministério da Justiça e Segurança Pública, os recursos que constituem o FNSP – arrolados no art. 3º da Lei nº 13.756, de 2018 – são “aplicados diretamente pela União ou transferidos aos Estados ou ao Distrito Federal na hipótese de estes entes federativos terem instituído fundo estadual ou distrital de segurança pública”, consoante o art. 6º. Entre esses recursos, há as receitas decorrentes da exploração de loterias que devem ser divididos conforme o art. 7º, *in verbis*:

**Art. 7º** As transferências dos recursos do FNSP destinadas aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios serão repassadas aos entes federativos, nos termos da legislação em vigor, observadas as seguintes proporções e condições:

I - a título de transferência obrigatória, no mínimo, 50% (cinquenta por cento) dos recursos de que trata a alínea a do inciso II do *caput* do art. 3º desta Lei para o fundo estadual ou distrital, independentemente da celebração de convênio, de contrato de repasse ou de instrumento congênere; e

II - por meio da celebração de convênio, de contrato de repasse ou de instrumento congênere, as demais receitas destinadas ao FNSP e os recursos de que trata a alínea a do inciso II do *caput* do art. 3º desta Lei não transferidos nos termos do disposto no inciso I do *caput* deste artigo.

Parágrafo único. As despesas de que trata este artigo correrão à conta das dotações orçamentárias destinadas ao FNSP.

No art. 8º dessa Lei, são dadas condicionantes claras para o repasse dos recursos da transferência obrigatória do art. 7º, inciso I, que são resumidamente:

1. a instituição e o funcionamento de Conselho Estadual ou Distrital de Segurança Pública e Defesa Social, e Fundo Estadual ou Distrital de Segurança Pública;

2. a existência de plano de segurança e de aplicação dos recursos no âmbito dos Estados e do DF, observadas as diretrizes do Plano Nacional de Segurança Pública e Defesa Social, e conjunto de critérios para a promoção e a progressão funcional, por antiguidade e merecimento, de peritos, de policiais civis e militares e de integrantes dos corpos de bombeiros militares;
3. a integração aos sistemas nacionais e o fornecimento e a atualização de dados e informações de segurança pública ao Ministério da Justiça e Segurança Pública; e
4. o cumprimento de percentual máximo de profissionais da área de segurança que atuem fora das corporações de segurança pública.

Diante disso, observa-se que a legislação em vigor já atende o objetivo do PLS nº 248, de 2017, no que diz respeito à destinação de recursos do FNSP aos fundos de segurança pública dos Estados e do Distrito Federal, de uma forma mais ampla e com condições mais claras.

Também, ao examinar o segundo objetivo da Lei nº 13.756, de 2018, houve a consolidação do destino do produto da arrecadação das loterias, reduzindo o diversificado conjunto legal que tratava dessa matéria anteriormente, porquanto o redistribuiu em cinco modalidades lotéricas, quais sejam: federal, de prognósticos numéricos, de prognóstico específico, de prognósticos esportivos e instantânea exclusiva (Lotex).

Vale ressaltar que o FNSP atualmente recebe menos recursos tão somente do que a seguridade social, tendo percentuais médios maiores que os destinados ao esporte e ao Fundo Nacional de Cultura (FNC), ao Fundo Penitenciário Nacional (Funpen), ao Fundo Nacional para a Criança e o Adolescente (FNCA) e ao Fundo Nacional de Saúde (FNS).

Mesmo que com valores diferentes para cada modalidade lotérica, o que se pretende com o PLS nº 248, de 2017, ao unificar o repasse aos fundos estaduais e do DF em 2%, já é atendido pela legislação em vigor. Caso o projeto fosse aprovado, teríamos de diminuir os valores repassados para o FNSP em alguns casos, ou exigiríamos, nos demais casos, a diminuição dos recursos repassados para outras áreas e fundos.

Por tudo, consideramos que não há motivos para alterar esses percentuais que foram debatidos tão recentemente no Congresso Nacional.



SF/19189.62423-09

Apesar de tampouco encontrarmos, na proposição, óbices quanto à técnica legislativa e redação, conforme explanado, verificamos que o projeto perdeu a oportunidade quando, após sua apresentação, foi aprovada lei disciplinando o mesmo assunto. Assim, consideramos que, apesar de extremamente meritória, a matéria está prejudicada, de acordo com o art. 334, inciso I, do RISF.

### **III – VOTO**

Em face do exposto, o voto é pela **prejudicialidade** do Projeto de Lei do Senado nº 248, de 2017.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator

SF/19189.62423-09