

PARECER N° , DE 2010

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, sobre as Propostas de Emenda à Constituição n^{os} 22, de 2001, primeiro signatário o Senador Romeu Tuma, que *dispõe sobre a aplicação da receita resultante de impostos, para a organização e manutenção dos órgãos de segurança pública*, e 43, de 2003, e 20, de 2006, também relativas à segurança pública.

RELATOR: Senador **MARCONI PERILLO**

I – RELATÓRIO

Vêm à Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ), para exame, as Propostas de Emenda à Constituição (PECs) n^{os} 22, de 2001, 43, de 2003, e 20, de 2006, todas relativas à segurança pública.

Com a aprovação do Requerimento n^o 1.191, de 2008, do Senador Marco Maciel, passaram a tramitar em conjunto as PECs n^{os} 43, de 2003, 20, de 2006, e 8, de 2007, tendo em vista regularem a mesma matéria.

Na sequência, o Requerimento n^o 1.641, de 2008, do Senador Romero Jucá, juntou àquelas também as PECs n^{os} 22, de 2001, e 60, de 2005, que mais especificamente tratam da vinculação orçamentária em favor dos órgãos da segurança pública. Sucede que, por requerimentos de seus respectivos autores, voltaram a tramitar de forma autônoma as PECs n^o 8, de 2007, que pende da análise desta Comissão, e n^o 60, de 2005, já pronta para a Ordem do Dia em plenário. Foi assim que chegamos ao agrupamento de proposições que ora analisaremos.

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. Deve-se assinalar que, quando tramitava em conjunto com a de nº 60, de 2005, a PEC nº 22, de 2001, recebeu parecer contrário desta Comissão (Parecer nº 476, de 2007-CCJ, aprovado em 16 de maio de 2007). A separação do exame de ambas – bem como a tramitação em conjunto das PECs nºs 22, de 2001, 43, de 2003, e 20, de 2006 – propicia o reexame da primeira, nos termos deste Parecer.

Já 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.

Enquanto isso, 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.

Não foram apresentadas emendas, já que a ofertada pelo Senador Demóstenes Torres à PEC nº 22, de 2001, acabou retirada pelo próprio autor, nos termos do relatório aprovado em 16 de maio de 2007.

II – ANÁLISE

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

As PECs sob exame 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. Em nosso sistema, por ora, 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, permite-se 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.

Vale destacar, ainda, que o projeto do Novo Código de Processo Penal – Projeto de Lei do Senado nº 156, de 2009, recentemente aprovado por esta Comissão – atende a um só tempo às duas proposições: não só a

tramitação do inquérito policial correrá diretamente perante o Ministério Público, como a importância do Judiciário na fase investigativa será de maior expressão com a criação da figura do “juiz de garantias”.

Já quanto à PEC nº 22, de 2001, que prevê que a União aplicará, anualmente, nunca menos de 10%, e os Estados e o Distrito Federal 20%, no mínimo, da receita resultante de **impostos**, compreendida a proveniente de transferências, na organização e manutenção dos órgãos de segurança pública, com o propósito de assegurar a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas, do patrimônio e a remuneração condigna das respectivas corporações, não podemos de deixar de expressar nossa concordância com seus termos, até porque somos o autor de iniciativa semelhante (PEC nº 08, de 2007).

Insistimos, nesse passo, na necessidade da criação de fundo nacional, com dotação orçamentária vinculada, razão pela qual propomos substitutivo com o objetivo de aproximar os termos das duas iniciativas.

É que há muito tempo a segurança pública vem figurando em primeiro lugar na ordem de prioridades dos brasileiros. A escalada da criminalidade nas últimas duas décadas tem sido espantosa, tanto nos grandes centros urbanos, quanto nas cidades menores, e até mesmo no campo. A violência foi banalizada; pertence ao cotidiano do cidadão; é o tema que mais frequenta os jornais e as notícias de rádio e televisão.

Nesse cenário alarmante, a sociedade clama por ações políticas que possam garantir um mínimo de segurança. Em que pese seja do Poder Executivo a tarefa operacional de combate e prevenção do crime, por intermédio das suas polícias, o Poder Legislativo tem expressiva contribuição a dar no campo normativo, tanto nas legislações penal e processual penal quanto no campo financeiro.

Temos para nós que o principal efeito perpetrado pela proposição que esta Comissão tem sob exame, ao se decidir pela constituição de um fundo nacional, está em se dar às ações de segurança pública um caráter igualmente nacional.

É cediço que o sistema capilarizado que temos no Brasil hoje, com autonomia estadual para a especificação dos serviços de segurança

pública, inclusive para a produção de legislação específica (CF, art. 22, XXI), já demonstra, de há muito, sua exaustão e ineficácia. Não é difícil perceber que não adiantará a um ou alguns Estados terem bons sistemas próprios de polícia preventiva e repressiva se o Estado vizinho ou Município fronteiriço os tiver inoperantes ou ineficazes.

O único instrumento capaz de enfrentar satisfatoriamente esse gravíssimo problema brasileiro é um sistema nacional, igualmente eficiente e igualmente operante nos diversos Estados brasileiros, de forma a impor uma política efetiva de segurança a partir de premissas, e de um financiamento, nacionais.

A capacidade de investimento e de manutenção das ações e serviços relativos à segurança pública é extremamente variável no País, mantendo relação com as grandes diferenças de poder econômico das diversas unidades federativas. Tal argumento, contudo, não sensibiliza a criminalidade organizada. Grandes quadrilhas se estabelecem em Estados de menor expressão econômica e vão agir por todo o País, atacando os grandes centros financeiros a partir de bases localizadas em territórios onde a atividade policial não chega a ser um problema.

A necessidade, assim, de um fundo nacional e de ações igualmente nacionais de segurança pública é imperativa, notadamente nos serviços carcerário e de inteligência. O carcerário, por permitir uma quebra nas estruturas de organização e comando das organizações criminosas, através do afastamento físico dos condenados das suas áreas de atuação, e o de inteligência, por possibilitar a análise de dados e a elaboração de estratégias nacionais de ações preventivas e repressivas.

Resta evidente, a nosso juízo, a necessidade de uniformização nacional de serviços, estratégias, armamento e pessoal nessa área. A segmentação que acomete a segurança pública hoje já tem comprovada enfaticamente a sua ineficiência.

Nessa linha, a existência de um fundo nacional de financiamento de atividades e ações na área seria, se bem gerenciado e inserindo-se numa política inteligente e efetiva, um instrumento poderoso de combate à criminalidade.

III – VOTO

Diante do exposto, somos pela rejeição das Propostas de Emenda à Constituição n^{os} 43, de 2003, e 20, de 2006, e pela aprovação da PEC n^o 22, de 2001, na forma do substitutivo que a seguir apresentamos:

EMENDA N^o – CCJ

PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO N^o 22, DE 2001 (SUBSTITUTIVO)

Dá nova redação aos arts. 144 e 167 da Constituição Federal, para criar fundo de segurança pública e vincular os seus recursos

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

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

“**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.” (NR)

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

“**Art. 167.**

.....

IV – a vinculação de receita de impostos a órgão, fundo ou despesa, ressalvadas 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 a manutenção e desenvolvimento do ensino, para as ações de segurança pública e para a realização de atividades da administração tributária, como determinado, respectivamente, pelos arts. 198, § 2º, 212, 144, § 10, 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)

Art. 3º Esta Emenda Constitucional entra em vigor na data de sua publicação.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator