

PARECER Nº , DE 2012

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, em decisão terminativa, sobre o Projeto de Lei do Senado nº 310, de 2003, do Senador MAGNO MALTA, que *altera a Lei nº 10.201, de 14 de fevereiro de 2001, que institui o Fundo Nacional de Segurança Pública – FNSP, e dá outras providências.*

RELATOR: Senador EDUARDO BRAGA

I - RELATÓRIO

Trata-se do Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 310, de 2003, de autoria do Senador Magno Malta, que pretende alterar o § 3º do art. 4º da Lei nº 10.201, de 14 de fevereiro de 2001, que institui o Fundo Nacional de Segurança Pública – FNSP e dá outras providências, estabelecendo requisito para o repasse de recursos aos entes federados.

O texto em vigor prevê como condição para o repasse de recursos do FNSP a instituição de um plano de segurança pública por parte do ente federado. Para os Municípios a condição é a existência de guarda municipal.

O PLS sob exame altera o mencionado dispositivo para inserir a integração a um sistema nacional de informações de segurança pública também como requisito para o ente federado ter acesso aos recursos do FNSP.

O autor da proposição ressalta na justificção a necessidade da troca de informações entre os sistemas dos entes federados, e entre eles e o sistema federal, para o aperfeiçoamento da persecução criminal no País.

Ainda segundo a justificção, um dos grandes obstáculos ao êxito da persecução penal é a inexistência de um sistema integrado de informações de segurança pública. Então, o PLS pretende, com a introdução dessa

exigência na lei, incentivar a integração dos sistemas de informação de segurança pública dos Estados e da União.

Anteriormente a proposição foi submetida à Comissão de Assuntos Econômicos (CAE), que aprovou o PLS, com uma emenda, nos termos do Parecer apresentado pelo Senador João Alberto Souza. Essa emenda, cabe registrar, destinou-se a adaptar a redação do projeto à superveniente modificação havida no § 3º, do art. 4º, da Lei nº 10.201, de 2001, implementada pela Lei nº 10.746, de 10 de outubro de 2003. Com efeito, essa lei entrou em vigor em momento posterior à apresentação do PLS.

Arquivado ao final da 53ª Legislatura, com fundamento no art. 332 do Regimento Interno desta Casa, o PLS nº 310, de 2003, voltou a tramitar em decorrência da aprovação do Requerimento nº 198, de 2011.

II - ANÁLISE

Como relatado, o projeto altera a Lei nº 10.201, de 2001, que trata do Fundo Nacional de Segurança Pública. Essa matéria é de competência da União e não se encontra dentre as de iniciativa reservada do Poder Executivo, previstas no §1º, do art. 61, da Constituição Federal. Não há, portanto, óbice constitucional à sua aprovação. Também não vislumbramos vícios de constitucionalidade material, de juridicidade ou de ordem regimental.

O FNSP tem por objetivo custear medidas que tenham por fim promover mais segurança para os brasileiros. É da índole de Fundo dessa natureza, portanto, a integração dos sistemas de segurança pública dos Estados entre si, bem como com a parcela de responsabilidade que cabe à União Federal.

Dentro de tal ordem de idéias, justifica-se colocar como condição para o acesso ao mencionado fundo a integração do ente federado em um sistema nacional de informações de segurança pública. Com isso, certamente ocorrerá uma melhoria sensível nos elementos mais importantes para o combate ao crime organizado, que são o de inteligência e o de investigação.

Com vistas a potencializar a idéia central do projeto de lei que é o aumento da segurança pública, apresentamos o presente substitutivo para instituir o Sistema Nacional de Informações de Segurança Pública, Prisionais

e sobre Drogas, alterando a Lei Complementar nº 79, de 7 de janeiro de 1994, e as Leis nº 10.201, de 14 de fevereiro de 2001, e nº 11.530, de 24 de outubro de 2007, com a finalidade de armazenar, tratar e integrar dados e informações para auxiliar na formulação, implementação, execução, acompanhamento e avaliação das políticas relacionadas com segurança pública, sistema prisional e execução penal e enfrentamento ao tráfico de crack e outras drogas ilícitas.

O presente Substitutivo tem o propósito de criar um sistema oficial de estatística capaz de compilar e fornecer dados e informações com a precisão e o tempo necessários ao planejamento estratégico de ações de combate à criminalidade, que atualmente não existe, e assim, dar continuidade à política de segurança pública com cidadania.

Além disso, com o objetivo de suprir essa lacuna, o Sistema Nacional de Informações de Segurança Pública, Prisionais e sobre Drogas - SINESP, poderá se tornar importante ferramenta para atender à demanda pela criação de mecanismos que facilitem e aprimorem a atuação articulada dos entes federados no combate à criminalidade.

De acordo com a proposta, o SINESP coletará dados e informações de caráter administrativo e gerencial relacionados à segurança pública, ao sistema prisional e execução penal e ao enfrentamento ao tráfico de crack e outras drogas ilícitas, os quais serão organizados e sistematizados de maneira a subsidiar a política de segurança pública em todo país, ao mesmo tempo em que ampliarão a transparência e o controle social sobre essas áreas.

Ressalta que o SINESP será integrado pelo Poder Executivo da União, dos Estados e do Distrito Federal, podendo contar ainda com a adesão dos Municípios, do Poder Judiciário, da Defensoria Pública e do Ministério Público e contará com um Conselho Gestor responsável pela administração, coordenação e formulação de diretrizes do sistema. Sua composição, organização, funcionamento e competências serão definidos em regulamento.

A proposta também prevê que a União poderá apoiar os Estados e o Distrito Federal na implementação do SINESP, bem como os Municípios, o Poder Judiciário, a Defensoria Pública e o Ministério Público, quando estes não dispuserem de condições técnicas e operacionais necessárias à sua implementação.

E, a fim de aliar a importância do Sistema com a necessidade de sua manutenção, criaram-se incentivos para que os entes federados integrantes forneçam ou atualizem seus dados e informações, estabelecendo-se como sanções o não recebimento dos recursos do PRONASCI e do FUNPEN.

A proposta de substitutivo é importante, ainda, pelas seguintes razões:

- a criação de um sistema de dados nos moldes do ora proposto é demanda que há muito tempo vem ocupando o debate sobre segurança pública em nosso país ;
- não bastasse o contexto social em que se mostra urgente a adoção de medidas para o aprimoramento das políticas de segurança pública, deve-se ressaltar que o país sediará inúmeros eventos de repercussão e abrangência mundiais, o que torna ainda mais evidente a importância do Sistema proposto; e
- a implementação de um sistema único informatizado trará grandes avanços no efetivo combate à criminalidade, fortalecendo interna e externamente os órgãos de segurança pública do país e viabilizando o desenvolvimento e o contínuo aprimoramento de uma política de segurança pública nacional que congregue em si os almejados conceitos da eficiência, eficácia e efetividade, preservando o Estado Democrático de Direito e os interesses da sociedade.

E tem como objetivos, resumidamente:

- proceder à coleta, análise, atualização, sistematização, integração e interpretação de dados e informações relativos às políticas acima referidas;
- disponibilizar estudos, estatísticas, indicadores e outras informações para auxiliar na formulação, implementação, execução, monitoramento e avaliação de políticas públicas;
- promover a integração das redes e sistemas de dados e informações de segurança pública, criminais, do sistema prisional e sobre drogas; e
- garantir a interoperabilidade dos sistemas de dados e informações, conforme os padrões definidos pelo Conselho Gestor.

Observa-se que a importância do SINESP está associada, além da sua abrangência, à diversidade dos dados que constarão desse Sistema, quais sejam:

- ocorrências criminais registradas e respectivas comunicações legais;
- registro de armas de fogo;
- entrada e saída de estrangeiros;
- pessoas desaparecidas;
- execução penal e sistema prisional;
- recursos humanos e materiais dos órgãos e entidades de segurança pública;
- condenações, penas, mandados de prisão e contramandados de prisão; e
- repressão à produção, fabricação e tráfico de crack e outras drogas ilícitas, apreensão de drogas ilícitas e crimes conexos.

Ressalte-se que o Conselho Gestor, com a representação dos integrantes do SINESP, será responsável pela administração, coordenação e formulação de diretrizes, bem como definirá os parâmetros de acesso aos dados e informações do Sistema.

Outra questão importante trazida pela proposta é a possibilidade de a União apoiar os Estados e o Distrito Federal na implementação do SINESP, bem como de estender esse apoio aos outros participantes, quando não dispuserem de condições técnicas e operacionais necessárias.

No tocante a recursos, a fim de atingir os objetivos do SINESP, a proposição pretende, ainda, as seguintes alterações legislativas:

- Lei nº 10.201, de 14 de fevereiro de 2001 (FNSP) – para estabelecer que a Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República passa a compor o Conselho Gestor do FNSP e destinar recursos do FNSP aos integrantes do SINESP que cumpram os requisitos estabelecidos;
- Lei nº 11.530, de 24 de outubro de 2007 (PRONASCI) – para permitir a destinação de recursos do PRONASCI para os integrantes do SINESP;

- Lei Complementar nº 79, de 7 de janeiro de 1994 (FUNPEN) – para permitir a destinação de recursos do FUNPEN para os integrantes do SINESP.

Para auxiliar na formulação, implementação, execução, acompanhamento e avaliação das políticas relacionadas ao sistema prisional e execução penal, bem como no gerenciamento e armazenamento de dados relativos a procedimentos de ordem criminal, entendemos oportuno incorporar ao projeto alteração do Código de Processo Penal no que tange ao fornecimento de informações pela autoridade policial especialmente para harmonizá-lo à Lei das Execuções Penais, diploma legal mais recente.

Referimo-nos ao parágrafo único do art. 20 do CPP, com redação dada pela Lei nº 6.900, de 14 de abril de 1981, que versa sobre a emissão de atestado de antecedentes criminais pela autoridade policial. O dispositivo estabelece que dos atestados ou certidões por esta emitidos não constarão informações relativas à instauração de inquéritos policiais, ressalvando, apenas, a hipótese de existência de condenação anterior.

O preceito normativo impede que autoridade policial, ao emitir atestado de antecedentes, mencione a existência de inquéritos policiais instaurados contra o requerente. A exceção, todavia, o admite somente quando houver condenação anterior, cuja relação com os inquéritos posteriores é nenhuma. Assim, não há qualquer razão para a existência da exceção, que, aliás, ainda viola a presunção de inocência de maneira reflexa.

Explico. Ainda que existente condenação anterior – sobre a qual não incide qualquer limite temporal e, também, nenhuma relação com os inquéritos posteriores –, o impedimento à expedição de atestado de antecedentes criminais negativo pelo simples existir de inquéritos policiais instaurados é inaceitável. E isso porque inquéritos policiais instaurados, por incidência da presunção de inocência, não geram efeito jurídico, senão exclusivamente moral.

O Superior Tribunal de Justiça, *mutatis mutandis*, editou a Súmula nº 444 que tem idêntico sentido ao ora defendido, *verbis*: “É vedada a utilização de inquéritos policiais e ações penais em curso para agravar a pena-base”. Ora, se a Corte reconheceu que simples inquéritos policiais instaurados não geram mácula à vida pregressa do acusado no momento da fixação da pena, impedindo sua exasperação, a fortiori, não cabe à autoridade policial

conferir-lhe tais efeitos e não, no âmbito de suas atribuições, emitir atestado negativo.

Além disso, a Lei das Execuções Penais trata da matéria no art. 202, *verbis*: “Cumprida ou extinta a pena, não constarão da folha corrida, atestados ou certidões fornecidas por autoridade policial ou por auxiliares da Justiça, qualquer notícia ou referência à condenação, salvo para instruir processo pela prática de nova infração penal ou outros casos expressos em lei”.

Ou seja, se existente condenação criminal anterior, estará esta abrangida pelo limite temporal imposto pela LEP, qual seja, a extinção ou cumprimento da pena. Qualquer pena e, portanto, qualquer condenação definitiva somente poderá constar da folha de antecedentes do indivíduo enquanto perdurarem seus efeitos. Depois, visando a resguardar a intimidade e contribuir para a reintegração do condenado à sociedade, livrando-o do pesado selo social atribuído ao egresso ou, vulgarmente falando, do ex-presidiário, somente o juiz a ele poderá ter acesso.

Lembramos, por fim, que o Supremo Tribunal Federal editou a Resolução nº 356, de 6 de março de 2008, e estabeleceu que, no âmbito de suas competências, não haverá qualquer óbice à emissão de atestado de antecedentes negativo quando houver, apenas, os seguintes fatos: inquéritos arquivados; indiciados não denunciados; não recebimento de denúncia ou de queixa-crime; declaração da extinção de punibilidade; trancamento da ação penal; absolvição; pena privativa de liberdade cumprida, julgada extinta, ou que tenha sua execução suspensa; condenação a pena de multa isoladamente; condenação a pena restritiva de direitos, não convertida em privativa de liberdade; reabilitação não revogada; pedido de explicação em Juízo, interpelação e justificação; imposição de medida de segurança, consistente em tratamento ambulatorial; e suspensão do processo (art. 89 da Lei nº 9.099/95).

Desta forma, o acréscimo no presente projeto de alteração ao Código de Processo Penal ademais de preservar direitos individuais constitucionalmente estabelecidos, representará uma otimização no tratamento dos dados relativos ao cidadão, se restringindo ao que é realmente importante para o acesso à informação, razão pela qual se faz imprescindível vir atrelado ao SINESP. A melhoria no tratamento dos dados referentes ao sistema de justiça criminal contribuirá para que a integração destas informações pelo poder público seja realizada de maneira efetiva. Assim, visando a corrigir injustiça histórica existente no Código de Processo Penal,

manifestamo-nos no sentido de incluir, a reboque de projeto que a vem trazer imenso benefício à sociedade, esta singela alteração para o resguardo do direito individual, contemplando maciça jurisprudência a seu favor.

III - VOTO

Diante do exposto, o voto é pela aprovação do Projeto de Lei do Senado nº 310, de 2003, nos termos do seguinte substitutivo:

EMENDA Nº – CCJ (SUBSTITUTIVO)

PROJETO DE LEI DO SENADO Nº 310, DE 2003

Institui o Sistema Nacional de Informações de Segurança Pública, Prisionais e sobre Drogas, altera a Lei Complementar nº 79, de 7 de janeiro de 1994, e as Leis nº 10.201, de 14 de fevereiro de 2001, e nº 11.530, de 24 de outubro de 2007, bem como dá nova redação ao art. 387 do Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941 - Código de Processo Penal.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º Fica instituído o Sistema Nacional de Informações de Segurança Pública, Prisionais e sobre Drogas - SINESP, com a finalidade de armazenar, tratar e integrar dados e informações para auxiliar na formulação, implementação, execução, acompanhamento e avaliação das políticas relacionadas com:

I - segurança pública;

II - sistema prisional e execução penal; e

III - enfrentamento ao tráfico de crack e outras drogas ilícitas.

Art. 2º O SINESP tem por objetivos:

I - proceder à coleta, análise, atualização, sistematização, integração e interpretação de dados e informações relativos às políticas de que trata o art. 1º;

II - disponibilizar estudos, estatísticas, indicadores e outras informações para auxiliar na formulação, implementação, execução, monitoramento e avaliação de políticas públicas;

III - promover a integração das redes e sistemas de dados e informações de segurança pública, criminais, do sistema prisional e sobre drogas; e

IV - garantir a interoperabilidade dos sistemas de dados e informações, conforme os padrões definidos pelo Conselho Gestor.

Parágrafo único. O SINESP adotará os padrões de integridade, disponibilidade, confidencialidade, confiabilidade e tempestividade estabelecidos para os sistemas informatizados do Governo federal.

Art. 3º Integram o SINESP o Poder Executivo da União, dos Estados e do Distrito Federal.

§ 1º Os dados e informações de que trata esta Lei serão fornecidos e atualizados pelos integrantes do SINESP, na forma disciplinada pelo Conselho Gestor.

§ 2º O integrante que deixar de fornecer ou atualizar seus dados e informações no SINESP não poderá receber recursos nem celebrar parcerias com a União para financiamento de programas, projetos ou ações de segurança pública e do sistema prisional, na forma do regulamento.

Art. 4º Os Municípios, o Poder Judiciário, a Defensoria Pública e o Ministério Público poderão participar do SINESP mediante adesão, na forma estabelecida pelo Conselho Gestor.

Art. 5º O SINESP contará com um Conselho Gestor, responsável pela administração, coordenação e formulação de diretrizes do sistema.

§ 1º A composição, organização, funcionamento e competências do Conselho Gestor serão definidos em regulamento.

§ 2º Na composição do Conselho Gestor será assegurada a representação dos integrantes do SINESP.

§ 3º O Conselho Gestor definirá os parâmetros de acesso aos dados e informações do SINESP, observadas as regras de sigilo previstas na legislação específica.

§ 4º O Conselho Gestor publicará, no mínimo uma vez por ano, relatório de âmbito nacional que contemple estatísticas, indicadores e outras informações produzidas no âmbito do SINESP.

Art. 6º Constarão do SINESP, sem prejuízo de outros a serem definidos pelo Conselho Gestor, dados e informações relativos a:

I - ocorrências criminais registradas e respectivas comunicações legais;

II - registro de armas de fogo;

III - entrada e saída de estrangeiros;

IV - pessoas desaparecidas;

V - execução penal e sistema prisional;

VI - recursos humanos e materiais dos órgãos e entidades de segurança pública;

VII - condenações, penas, mandados de prisão e contramandados de prisão; e

VIII - repressão à produção, fabricação e tráfico de crack e outras drogas ilícitas, apreensão de drogas ilícitas e crimes conexos.

§ 1º Na divulgação dos dados e informações deverá ser preservada a identificação pessoal dos envolvidos.

§ 2º Os dados e informações referentes à prevenção, tratamento e reinserção social de usuários e dependentes de crack e outras drogas ilícitas serão fornecidos, armazenados e tratados de forma agregada, de modo a

preservar o sigilo, a confidencialidade e a identidade de usuários e dependentes, observada a natureza multidisciplinar e intersetorial prevista na legislação.

Art. 7º Caberá ao Ministério da Justiça:

I - disponibilizar sistema padronizado, informatizado e seguro que permita o intercâmbio de informações entre os integrantes do SINESP, observado o disposto no § 2º do art. 6º;

II - auditar periodicamente a infraestrutura tecnológica e a segurança dos processos, redes e sistemas; e

III - estabelecer cronograma para adequação dos integrantes do SINESP às normas e procedimentos de funcionamento do sistema.

Parágrafo único. O integrante que fornecer dados e informações atualizados no SINESP antes do término dos prazos do cronograma previsto no inciso III do *caput*, e de acordo com os parâmetros estabelecidos pelo Conselho Gestor, poderá ter preferência no recebimento dos recursos e na celebração de parcerias com a União relacionados com os programas, projetos ou ações de segurança pública e prisionais, na forma do regulamento.

Art. 8º A União poderá apoiar os Estados e o Distrito Federal na implementação do SINESP.

Parágrafo único. O apoio da União poderá se estender aos participantes de que trata o art. 4º, quando estes não dispuserem de condições técnicas e operacionais necessárias à implementação do SINESP.

Art. 9º A Lei nº 10.201, de 14 de fevereiro de 2001, passa a vigorar com as seguintes alterações:

“Art. 3º

.....

II -

.....

e) Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República.

Parágrafo único. ” (NR)

“Art. 4º

.....

§ 3º

I - o ente federado que tenha instituído, em seu âmbito, plano de segurança pública;

II - os integrantes do Sistema Nacional de Informações de Segurança Pública, Prisionais e sobre Drogas - SINESP que cumprirem os prazos estabelecidos pelo órgão competente para o fornecimento de dados e informações ao sistema; e

III - o Município que mantenha guarda municipal ou realize ações de policiamento comunitário ou, ainda, institua Conselho de Segurança Pública, visando à obtenção dos resultados a que se refere o § 2º.

§ 4º

.....

§ 6º Não se aplica o disposto no inciso I do § 3º ao Estado ou Distrito Federal que deixar de fornecer ou atualizar seus dados e informações no SINESP.

§ 7º Os gastos anuais com projetos que não se enquadrem especificamente nos incisos I a V do **caput** ficam limitados a dez por cento do total de recursos despendidos com os projetos atendidos com fundamento nesses incisos.

§ 8º Os gastos anuais com construção, aquisição, reforma e adaptação de imóveis de propriedade da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios ficam limitados a dez por cento do montante de recursos alocados no exercício para atendimento dos projetos enquadrados nos inciso I a V do **caput**.” (NR)

“Art. 6º

Parágrafo único. O descumprimento do disposto no inciso II do § 3º do art. 4º pelos entes federados integrantes do SINESP implicará vedação da transferência voluntária de recursos da União previstos no **caput**.” (NR)

Art. 10. O art. 9º da Lei nº 11.530, de 24 de outubro de 2007, passa a vigorar com as seguintes alterações:

“Art. 9º

§ 1º Observadas as dotações orçamentárias, o Poder Executivo federal deverá, progressivamente, até o ano de 2012, estender os projetos referidos no art. 8º-A para as regiões metropolitanas de todos os Estados.

§ 2º Os entes federados integrantes do Sistema Nacional de Informações de Segurança Pública, Prisionais e sobre Drogas - SINESP que deixarem de fornecer ou atualizar seus dados e informações no sistema não poderão receber recursos do PRONASCI.” (NR)

Art. 11. O art. 3º da Lei Complementar nº 79, de 7 de janeiro de 1994, passa a vigorar com as seguintes alterações:

“Art. 3º

§ 4º Os entes federados integrantes do Sistema Nacional de Informações de Segurança Pública, Prisionais e sobre Drogas - SINESP que deixarem de fornecer ou atualizar seus dados no sistema não poderão receber recursos do FUNPEN.” (NR)

Art. 12. O art. 20 do Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941 - Código de Processo Penal, passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 20.

Parágrafo único. Nos atestados de antecedentes que lhe forem solicitados, a autoridade policial não poderá mencionar quaisquer anotações referentes a instauração de inquérito contra os requerentes.” (NR)

Art. 13. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 14. Fica revogada a alínea “d” do inciso II do *caput* do art. 3º da Lei nº 10.201, de 14 de fevereiro de 2001.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator