



# SENADO FEDERAL

## PARECER (SF) Nº 175, DE 2017

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, sobre o Requerimento da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania nº71, de 2017, do Senador Edison Lobão, que Requeiro, em atendimento ao art. 96-B do Regimento Interno do Senado Federal, que a Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania - CCJ selecione, para avaliação, a implementação e os resultados alcançados pela Política Nacional de Segurança Pública.

**PRESIDENTE:** Senador Edison Lobão

**RELATOR:** Senador Wilder Moraes

13 de Dezembro de 2017



# **RELATÓRIO**

## **COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA**

### **AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS (RESOLUÇÃO Nº 44, DE 2013)**

#### **AVALIAÇÃO DA POLÍTICA NACIONAL DE SEGURANÇA PÚBLICA**

**PRESIDENTE: SENADOR EDISON LOBÃO**

**RELATOR: SENADOR WILDER MORAIS**

**DEZ. 2017**



SF/17137.11629-93

---

## SUMÁRIO

<b>Introdução .....</b>	<b>4</b>
<b>Capítulo 1 – Informações e Estatísticas Criminais .....</b>	<b>8</b>
1.1. <i>Análise do TCU .....</i>	8
1.2. <i>Audiências da CCJ.....</i>	10
1.3. <i>Proposições em tramitação no Congresso Nacional.....</i>	11
1.4. <i>Análise.....</i>	12
1.5. <i>Conclusão Parcial.....</i>	13
<b>Capítulo 2 – Federalismo .....</b>	<b>14</b>
2.1. <i>Análise do TCU .....</i>	14
2.2. <i>Audiências da CCJ.....</i>	16
2.3. <i>Proposições em tramitação no Congresso Nacional.....</i>	16
2.4. <i>Análise.....</i>	17
2.5. <i>Conclusão Parcial.....</i>	18
<b>Capítulo 3–Patrolhamento de Fronteiras .....</b>	<b>20</b>
3.1. <i>Análise do TCU .....</i>	20
3.2. <i>Audiências da CCJ.....</i>	23
3.3. <i>Proposições em tramitação no Congresso Nacional.....</i>	23
3.5. <i>Conclusão Parcial.....</i>	26
<b>Capítulo 4– Estatuto do Desarmamento .....</b>	<b>28</b>
4.1. <i>Análise do TCU .....</i>	28
4.2. <i>Audiências da CCJ.....</i>	28
4.3. <i>Proposições em tramitação no Congresso Nacional.....</i>	29
4.4. <i>Análise.....</i>	30
4.5. <i>Conclusão Parcial.....</i>	32
<b>Capítulo 5–Reestruturação do Modelo de Policiamento .....</b>	<b>33</b>



5.1. <i>Análise do TCU</i> .....	34
5.2. <i>Audiências da CCJ</i> .....	35
5.3. <i>Proposições em tramitação no Congresso Nacional</i> .....	37
5.4. <i>Análise</i> .....	37
5.5. <i>Conclusão Parcial</i> .....	38
<b>Capítulo 6 - Outras providências para melhoria da Segurança Pública</b> .....	<b>39</b>
<b>Capítulo 7 - Operações de Garantia da Lei e da Ordem: O caso do Rio de Janeiro</b> .....	<b>46</b>
<b>Capítulo 8 – Conclusões</b> .....	<b>49</b>



## Introdução

O Regimento Interno do Senado Federal prevê, em seu art. 96-B, incluído pela Resolução nº 44, de 17 de setembro de 2013, que as comissões permanentes selecionarão, na área de sua competência, políticas públicas desenvolvidas no âmbito do Poder Executivo, para serem avaliadas.

Trata-se de alteração regimental cujo objetivo foi conferir maior eficácia ao art. 49, inciso X, da Constituição Federal (CF), que prevê a competência exclusiva do Congresso Nacional de fiscalizar, diretamente ou por qualquer de suas Casas, os atos do Poder Executivo, incluídos os da administração indireta. Trata-se, ainda, de atender ao disposto no art. 58, inciso VI, da CF, que estipula como competência das Comissões da Câmara dos Deputados e do Senado Federal a apreciação de programas de obras, planos nacionais, regionais e setoriais de desenvolvimento, conforme sua área de competência.

Diante da gravidade da situação da segurança pública no País, esta Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ) decidiu, mediante a aprovação do Requerimento nº 71, de 2017, avaliar a implementação e os resultados alcançados pela Política Nacional de Segurança Pública, com ênfase no panorama da segurança pública do país e nas principais dificuldades à implementação da referida Política Pública.

A pertinência do tema é evidente: o Brasil registrou mais vítimas de assassinatos nos últimos cinco anos do que a Guerra da Síria no mesmo período. De fato, enquanto a mencionada Guerra registrou 256.124 mortos entre março de 2011 e novembro de 2015, o Brasil registrou 279.567 mortos entre janeiro de 2011 e dezembro de 2015: ou seja, vivemos em nosso país um verdadeiro estado de guerra civil não-declarada, responsável por ceifar a vida de aproximadamente 60 mil brasileiros todos os anos!



Enquanto isso, estudos apontam que 80% das investigações sobre homicídios são arquivados sem solução e apenas 6% dos acusados do cometimento de crimes contra a vida são processados perante o Judiciário<sup>1</sup>, o que importa dizer que 9 em cada 10 assassinos não são, sequer, levados à julgamento no Brasil.

O cenário de caos também se repete no que se refere aos crimes contra o patrimônio: conforme dados divulgados em 2017 pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE)<sup>2</sup>, 7,9% dos brasileiros declararam ter sido vítimas de assalto nos últimos 12 meses, o que representa um número aproximado de 15 milhões de assaltos no Brasil no período de um ano!

Nesse sentido, é chegada a hora de o Estado brasileiro valer-se de todos os mecanismos institucionais permitidos pela Constituição Federal para a pacificação desse verdadeiro cenário de guerra.

Esta situação evidente de calamidade pública precisa ser atacada em vários *fronts*. Primeiro é preciso ter clareza sobre o problema e os recursos disponíveis, com o aprimoramento das informações criminais do país. Também urgente revisitar e esclarecer a repartição de competências federativa a respeito. Os estados são responsáveis pela manutenção das polícias civis e militares, mas tem cada dia menos recursos, diante da centralização de poderes em Brasília. Paralelamente, a União falha terrivelmente na sua competência central de fiscalização de fronteiras, utilizando meios inadequados e sem um órgão central dedicado a matéria. O Estado permite que armas e drogas cheguem livremente aos criminosos, enquanto desarma o cidadão, deixando-o à mercê da violência

---

<sup>1</sup> Cf. <https://www.conjur.com.br/2012-jun-13/brasil-arquiva-80-investigacoes-homicidios>

<sup>2</sup> Cf. [https://istoe.com.br/333150\\_NUMERO+DE+ASSALTOS+NO+BRASIL+E+O+DOBRO+DA+MEDIA+MUNDIAL/](https://istoe.com.br/333150_NUMERO+DE+ASSALTOS+NO+BRASIL+E+O+DOBRO+DA+MEDIA+MUNDIAL/)



crescente. Na eventualidade do crime ser esclarecido, o processo penal é lento e fraco, e os condenados e presos ainda tem o direito de rapidamente voltar a frequentar as ruas várias vezes no ano, durante os “saidões”.

Para dar conta de tão complexa questão, este relatório está constituído por sete partes, na forma de capítulos. O primeiro aborda a questão das informações e estatísticas criminais. O segundo trata dos impactos do federalismo sobre a política nacional de segurança pública. O terceiro diz respeito à questão do patrulhamento das fronteiras. O quarto e o quinto tratam, respectivamente, do estatuto do desarmamento e da reestruturação do modelo de polícia. O sexto aborda temas em destaque no âmbito da segurança pública. Ao final, no capítulo 7, são apresentadas as conclusões, que incluem recomendações de aperfeiçoamento normativo, bem como outras iniciativas necessárias para enfrentar os desafios pertinentes à segurança pública no País.

A presente avaliação tomou como ponto de partida os resultados de auditoria realizada pelo Tribunal de Contas da União (TCU) no âmbito do TC 025.218/2015, cuja finalidade foi avaliar a situação da segurança pública no País. A mencionada auditoria resultou no Acórdão nº 1943/2015-TCU-Plenário (Relator Ministro José Múcio), cujo relatório e dispositivo já foram juntados ao presente processado.

Além disso, para a instrução do relatório, foram realizadas três audiências públicas:

- A primeira audiência destinou-se a debater o panorama da segurança pública no País e contou com a presença dos Srs. Raimundo Carreiro, Presidente do TCU, Alexandre Araújo Mota, Assessor da Secretaria Nacional de Segurança Pública, e Egbert Nascimento Buarque, Secretário de Controle Externo da Defesa Nacional no TCU;



- A segunda centrou-se nas questões pertinentes à reestruturação do modelo de policiamento, à concessão de maior independência à polícia técnica e à padronização da coleta e do tratamento de danos pertinentes à segurança pública e contou com a participação dos Srs. Edval de Oliveira, Secretário de Estado da Segurança Pública e Paz Social do Distrito Federal, Elisandro Lotin de Souza, Presidente da Associação Nacional de Praças (Anaspra), Mozart Manuel Macedo Félix, Presidente da Associação dos Delegados de Polícia do Brasil (Adepol), Leandro Cerqueira Lima, Presidente da Associação Brasileira de Criminalística, e Thiago André Pierobom de Ávila, Promotor de Justiça do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios;
- A terceira audiência tratou da prisão de pequenos traficantes e da descriminalização das drogas e contou com a presença do Secretário Nacional de Políticas sobre Drogas (SENAD), Sr. Humberto de Azevedo Viana Filhøe do Diretor-Geral Substituto do Departamento Penitenciário Nacional – DEPEN, Sr. Josué Filemon Pereira.

A todos os participantes das audiências públicas apresentamos o nosso agradecimento pela preciosa contribuição que deram à elaboração deste documento.

Agradecemos, de forma especial, ao Senador Edison Lobão, Presidente da CCJ, pela indicação desta relatoria e pelo apoio em todas as fases de elaboração do presente relatório, particularmente ao acolher a dinâmica que procuramos dar às audiências públicas, o que tornou o debate mais rico e estimulante.





## Capítulo 1 – Informações e Estatísticas Criminais

### 1.1. Análise do TCU

De acordo com a avaliação do Tribunal de Contas da União (TCU), um dos principais obstáculos ao planejamento, à execução e à avaliação das políticas de segurança pública é a indisponibilidade de informações e estatísticas criminais, aliada à baixa qualidade e à ausência de transparência das informações efetivamente produzidas. Esse entendimento é corroborado por Luiz Eduardo Soares<sup>3</sup>, cuja opinião foi transcrita no relatório do TCU:

Não há política de segurança, no Brasil, porque só há política havendo diagnóstico, para o qual são necessárias informações consistentes, dados qualificados, processados de forma rigorosa. **No Brasil, as informações são precárias, desde a coleta até o processamento e a ordenação que lhes dá sentido.** Portanto, os diagnósticos não podem ter maiores pretensões à consistência. O que inviabiliza o planejamento, na ausência do qual inexistem condições para avaliações regulares. **A falta de avaliação impede que o sistema aprenda com seus erros e os corrija, acumule racionalmente experiência e crie uma história.** (grifado)

Segundo a Corte de Contas, apesar de terem ocorrido avanços na produção e utilização de estatísticas criminais, ainda persistem diversos desafios.

Um dos principais avanços no tema teria sido a institucionalização do Sistema Nacional de Informações de Segurança Pública, Prisionais e sobre Drogas (SINESP) pela Lei nº 12.681, de 4 de julho de 2012. Trata-se de um portal de informações integradas, implementado em parceria com os entes federados, que possibilita consultas operacionais, investigativas e estratégicas sobre drogas, segurança pública, justiça, sistema prisional, dentre outras. Seu principal objetivo é subsidiar a realização de diagnóstico sobre a criminalidade para auxiliar a formulação e a avaliação de políticas públicas, bem como

---

<sup>3</sup> Disponível em: [http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/4776/1/bps\\_n.2\\_ensaio3\\_notas\\_2.pdf](http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/4776/1/bps_n.2_ensaio3_notas_2.pdf)



promover a integração nacional de informações. Diante de sua relevância, o Sinesp constitui um dos quatro eixos estruturantes da Política Nacional de Segurança Pública.

Não obstante os avanços, a falta de dados sobre crimes no País continua como um grave problema e dificulta a atuação dos gestores públicos. Para melhor elucidar o tema, o relatório reproduz trecho de resposta do pesquisador João Manoel Pinho de Mello em entrevista sobre a redução da maioria penal<sup>4</sup>:

Mas isso não quer dizer que a gente não deva ou queira discutir o nível de punição que atribuímos ao jovem de 17 anos. Essa é uma idade criminogênica, e, por uma razão de dissuasão genérica, talvez a gente possa muito bem chegar à conclusão de que as penas são baixas nessa faixa etária no Brasil. O fato é que não sabemos e não temos ciência para dizer se o aumento dessas penas teria algum efeito sobre o crime. **Acho que a maneira mais construtiva de caminhar seria: em primeiro lugar, os órgãos públicos responsáveis fazerem um esforço enorme sistemático de coleta e disponibilização de dados para que possamos pelo menos tentar ter alguma ciência a respeito do problema para nos guiar. Estamos totalmente cegos.** Você sempre faz política pública com mapinha? Não. Você precisa de GPS? Idealmente, sim, mas, na prática, não, porque o mundo é imperfeito. Mas, nesse caso não é que não temos GPS, é biruta total. A gente não sabe nada. Precisamos, primeiro, reconhecer e fazer um esforço para conhecer melhor o problema. (Grifado)

A ausência de padronização dos dados também foi ressaltada pela Corte de Contas. Segundo o Tribunal, para obter estatísticas nacionais é necessário que os dados coletados obedeçam a um mesmo padrão classificatório. Sem padronização, não seria possível agregar dados sem incorrer em problemas de comparabilidade.

---

<sup>4</sup> (disponível em: <http://www.infomoney.com.br/mercados/politica/noticia/4131232/pessoas-nao-tem-nenhuma-nocaosobre-maioridade-penal-diz-professor>)



A dificuldade de padronização estaria diretamente associada ao modelo organizacional vigente para a coleta e produção de estatísticas. Não existiria, no Brasil, um órgão central responsável pela coleta e produção de estatísticas criminais. Tanto as agências de estatística, como o IBGE, quanto as organizações policiais, como as polícias civil e militar dos estados-membros, compartilhariam a responsabilidade legal pela existência dessas estatísticas.

O resultado dessa descentralização seria um quadro em que conviveriam diversos sistemas classificatórios, o que dificultaria a padronização dos dados coletados. Ainda de acordo com a Corte de Contas, a criação de um sistema nacional de ocorrências por parte da Senasp, incluída entre os avanços observados após a criação do SINESPJC, solucionou apenas parcialmente o problema da falta de padronização dos dados, tendo em vista que a capacidade do sistema de compatibilizar os dados depende em grande medida da internalização das rotinas de alimentação estabelecidas pelo Sinesp no âmbito das organizações de segurança pública estaduais.

A baixa qualidade dos dados disponíveis e as limitações das estatísticas oficiais também foi ressaltada pela Corte de Contas. Sem dados de qualidade, entrar-se-ia em um ciclo vicioso, que se iniciaria com a concepção de políticas públicas de segurança sem diagnósticos consistentes.

Por fim, no que se refere à transparência das estatísticas criminais, o relatório do TCU alertou que se trata de um problema recorrentemente levantado por pesquisadores da área de segurança pública, assim como a baixa qualidade dos dados produzidos.

## **1.2. Audiências da CCJ**

A indisponibilidade de informações e estatísticas pertinentes à segurança pública foi objeto de debate durante a 1ª Audiência Pública. O Secretário de Controle Externo da Defesa Nacional do Tribunal de Contas da



União, Egbert Nascimento Buarque, conferiu destaque ao tema – em sua visão, essa seria uma das questões centrais na discussão sobre as políticas de segurança pública:

O primeiro passo de uma política pública é o diagnóstico da realidade que se quer transformar, para que se possa identificar as causas. Nós temos uma imensa dificuldade de obter informações, dados e estatísticas sobre criminalidade.

Ainda segundo o Secretário, o Sinesp constituiria um grande avanço na matéria, pois teria por finalidade consolidar as informações sobre criminalidade. A Lei que instituiu esse sistema, contudo, precisaria avançar:

Essa colaboração dos Estados e do Distrito Federal no sentido de prover suas estatísticas criminais é uma cooperação – o art. 3º da Lei que instituiu o Sinesp estabelece uma restrição de transferência de recursos para os Estados que não colaboram fornecendo suas informações. **Só que esse formato de compartilhamento de informações por meio de colaboração, ou por meio de incentivo em razão de transferência de recursos aos Estados, não me parece ter funcionado**, principalmente em um ambiente de restrição fiscal, em que essas transferências vêm se reduzindo. (...) Estados como São Paulo, em que essas transferências da União não são representativas dentro do seu orçamento, apresentam maior risco de perda de informações, que são da maior relevância no contexto nacional. O modelo não é impositivo – por questões federativas, ele exige colaboração. (...) **Uma mudança constitucional, seguida de uma mudança na legislação desse sistema de informação é o que nós entendemos ser necessário como ponto de partida para se terem informações mais regulares, do ponto de vista da periodicidade, e confiáveis de estatísticas criminais, para que se possa ter um diagnóstico confiável e se pensar em soluções que tenham maior chance de funcionar.** (grifado)

### 1.3. Proposições em tramitação no Congresso Nacional

Dentre as proposições em tramitação no Congresso Nacional, destacamos a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 33, de 2014, que já



foi aprovada por esta Casa em 16 de setembro de 2015 e encontra-se na Câmara dos Deputados (PEC nº 138, de 2015), onde recebeu parecer favorável da Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, em 21 de junho de 2016.

A proposição, dentre diversas outras alterações pertinentes às competências dos entes federativos em matéria de segurança pública, altera o art. 21 da Constituição Federal, para prever competir à União instituir sistema nacional de dados e informações criminais de segurança pública, penitenciárias e sobre drogas, com transferência obrigatória de dados entre os entes federados, nos termos da Lei. Trata-se, assim, de medida que visa à constitucionalização do Sinesp.

Além da mencionada PEC, destacamos o Projeto de Lei da Câmara (PLC) nº 35, de 2015, de autoria do Deputado Alberto Fraga, que *altera a Lei nº 12.681, de 4 de julho de 2012, que institui o Sistema Nacional de Informações de Segurança Pública, Prisionais e sobre Drogas - Sinesp, tornando obrigatória a publicação da taxa de elucidação de crimes de forma padronizada.*

Mais especificamente, o PLC nº 35, de 2015, altera o § 1º do art. 3º da Lei nº 12.681, de 2012, para dispor que os dados e informações de segurança pública deverão ser padronizados e categorizados. A proposição também altera o art. 6º da referida Lei, para incluir, no Sinesp, dados e informações relativos à taxa de elucidação de crimes. Por fim, o projeto adiciona os §§ 3º e 4º ao art. 6º da Lei, para obrigar os integrantes do Sinesp a repassar as informações referentes a homicídios e taxas de elucidação de crimes, e para estabelecer que os dados e informações constantes do Sinesp sejam divulgados na Internet, com ampla transparência.

O PLC nº 35, de 2015, recebeu parecer favorável de sua relatora na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ), Senadora Simone Tebet,



que foi aprovado pela Comissão em 29 de novembro deste ano. A matéria encontra-se pendente de deliberação do Plenário.

#### **1.4. Análise**

A indisponibilidade de informações e estatísticas criminais, bem como a baixa qualidade das informações efetivamente produzidas, constitui um dos maiores obstáculos ao planejamento, à execução e à avaliação das políticas de segurança pública. A ausência de informações precisas e confiáveis conspira significativamente para a manutenção da atual realidade do País na área de segurança pública. Trata-se, assim, de um importante aspecto a ser alterado para que o debate e as soluções propostas alcancem a efetividade desejada.

Nesse sentido, destacamos a pertinência da constitucionalização do Sinesp, prevista na PEC nº 33, de 2014, recentemente aprovada por esta Casa e pendente de deliberação da Câmara dos Deputados, que tem o escopo de fortalecer a cooperação entre a União, os estados, o Distrito Federal e, também, integrar os municípios no esforço conjunto de assegurar a manutenção da segurança pública, reforçando a autonomia das Unidades da Federação para editar leis que atendam às suas necessidades específicas.

#### **1.5. Conclusão Parcial**

Diante do exposto, consideramos que a melhoria da disponibilidade e da qualidade das informações e das estatísticas criminais é essencial para o aperfeiçoamento das políticas de segurança pública. Nesse sentido, destacamos a constitucionalização do Sinesp, prevista na PEC nº 33, de 2014, recentemente aprovada por esta Casa e encaminhada à Câmara dos Deputados, que promove o respeito à autonomia dos Estados em paralelo com a colaboração mútua de todos os entes federados, incluindo a União e os municípios, para análise e reverberação de boas práticas em matéria de segurança pública.



## Capítulo 2 – Federalismo

### 2.1. Análise do TCU

O atual modelo de pacto federativo constitui, na visão do Tribunal de Contas da União, um dos principais obstáculos para a implementação da Política Nacional de Segurança Pública. Segundo a Corte, a Constituição Federal teria sido omissa no que se refere às atribuições de cada ente da federação na área de segurança pública, o que teria resultado no enfraquecimento do papel da União e dos municípios e no fortalecimento dos governos estaduais.

Para melhor elucidar o tema, o relatório recorre a um artigo de Paula Rodriguez Ballesteros, denominado “Gestão de Políticas de Segurança Pública no Brasil: Problemas, Impasses e Desafios”, no qual a estudiosa afirma que:

As continuidades organizacionais que caracterizam a segurança pública desde a promulgação da Constituição de 1988, somadas à falta de indicação sobre diretrizes de coordenação ou articulação, bem como a omissão com relação ao papel do governo federal e dos municípios nesse setor, reforçam o entendimento de Abrucio (2005) a respeito de um federalismo compartimentado. Nesse contexto, os governos estaduais teriam tido seu poder fortalecido diante do esgotamento do domínio federal, estabelecendo, naquele momento pós-constitucional, relações intergovernamentais predatórias e não cooperativas.

De acordo com a Corte de Contas, as constatações dos estudiosos podem ser ilustradas pela quantidade de projetos de lei e de Propostas de Emenda à Constituição sobre assuntos relacionados à segurança pública, que “tramitam há anos no Congresso Nacional, sem que, de fato, tenham havido alterações legislativas significativas capazes de reverter a situação caótica em que se encontra a segurança no país”.

Nesse sentido, o relatório destaca a PEC nº 33, de 2014, cuja finalidade é alterar os arts. 21, 23 e 24 da Constituição Federal, para inserir a



segurança pública entre as competências comuns da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios.

O relatório do TCU cita, ainda, estudo de Mariana Kiefer Kruchin, intitulado “Análise da Introdução de um Novo Paradigma em Segurança Pública no Brasil”<sup>5</sup>, no qual a autora propõe um novo modelo para a segurança pública:

A ideia de paradigma diz respeito a um novo entendimento sobre o controle do crime e da violência e **remete à responsabilização de toda estrutura federativa no tratamento dessas questões**, além de considerar um enfoque no papel dos municípios como instância de implementação de políticas públicas de segurança. Ou seja, pressupõe-se o rompimento com o modelo vigente.

De acordo com a Corte, pode-se considerar que houve um pequeno avanço na matéria com a publicação da Lei nº 13.022, de 8 de agosto de 2014, que trata das guardas municipais. O parágrafo único do art. 5º da mencionada lei prevê que, no exercício de suas competências, a guarda municipal poderá colaborar ou atuar conjuntamente com órgãos de segurança pública da União, dos Estados e do Distrito Federal ou de congêneres de Municípios vizinhos. A mencionada lei teria contribuído, assim, para a maior participação dos municípios na segurança pública.

Não obstante os pequenos avanços na matéria, defende-se que o pacto federativo, associado à ausência de previsão constitucional relativa às competências de cada ente da federação em relação à segurança pública, tem dificultado a implementação de uma política nacional nessa área. Seria necessária, assim, uma maior articulação do Governo Federal com os outros entes da federação, além de integração dos diversos órgãos que atuam na segurança pública, para que uma política de segurança pública obtivesse sucesso no combate à violência.

---

<sup>5</sup>Publicado na Revista Brasileira de Segurança Pública, vol. 7, número 1, p. 40-56 fev/mar 2013.





## 2.2. Audiências da CCJ

As questões relativas à revisão do pacto federativo em sua relação com a política de segurança pública foram objeto de debate no âmbito da 1ª Audiência Pública. O Secretário de Controle Externo da Defesa Nacional do Tribunal de Contas da União, Egbert Nascimento Buarque, ressaltou a pertinência da PEC nº 33, de 2014, que *altera os arts. 21, 23, 24 e 109 da Constituição Federal para acrescentar a segurança pública às competências comuns da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios*. Na opinião do auditor, a competência concorrente dos entes federativos para legislar sobre segurança pública seria o *início de algumas mudanças estruturais que o setor deve ter*.

## 2.3. Proposições em tramitação no Congresso Nacional

A PEC nº 33, de 2014, já mencionada, constitui a principal proposição em tramitação no Congresso Nacional sobre o tema. Conforme já informado, a matéria foi aprovada recentemente por esta Casa e encontra-se na Câmara dos Deputados, onde recebeu parecer favorável da Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania.

Essencialmente, a proposição altera o art. 21 da Constituição Federal para prever que compete à União: (i) instituir sistema nacional de dados e informações criminais de segurança pública, penitenciárias e sobre drogas, com transferência obrigatória de dados entre os entes federados, nos termos da Lei; e (ii) promover programas de cooperação federativa destinados à preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, nos termos da Lei.

A proposição também altera o art. 23 da CF, para prever como competência comum de todos os entes federativos garantir a segurança pública, especialmente por meio de ações voltadas à redução da violência e ao



enfrentamento de organizações criminosas. A cooperação entre os entes seria regulamentada por lei complementar, “tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional”.

Por fim, a proposição modifica o art. 24 da CF, para acrescentar a segurança pública dentre as matérias que são de competência legislativa concorrente da União, dos Estados e do Distrito Federal. No âmbito da legislação concorrente, a União deverá dispor sobre política nacional, princípios e diretrizes.

#### **2.4. Análise**

Entendemos que a previsão da competência concorrente para legislar sobre segurança pública, em que caberia à União dispor sobre normas gerais, possibilitaria formulação de uma verdadeira política nacional de segurança pública, em que o ente central ficaria encarregado de estabelecer os respectivos princípios, diretrizes, objetivos, metas e estratégias, como já existe em outras políticas sociais, a exemplo da saúde e da educação, além de viabilizar a instituição de um sistema desburocratizado de repasses de recursos públicos aos demais entes federados de forma constante e fluída.

Entretanto, é preciso registrar que uma maior integração entre a atuação dos membros da Federação em matéria de segurança pública, com a assunção de maiores responsabilidades por parte da União, especialmente no que se refere ao patrulhamento das fronteiras, não significa, de modo algum, restringir ou aniquilar a autonomia dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, que devem ser integrados em um sistema nacional que possibilite sua atuação conjunta, respeitando as peculiaridades regionais e locais.

De todo modo, experiências passadas demonstraram que mudanças estruturais e sistêmicas, que propiciem maior integração, coordenação e articulação do Governo Federal com os governos dos demais entes federados,



é providência que demanda tempo para ser implementada. Isso porque o assunto deve ser tratado como política de Estado e não como política de governo, o que não se tem observado em décadas recentes. Não obstante, temos que alterações ao pacto federativo são medidas da maior importância e que permitirão a implementação de uma política apta a combater a violência.

Tratar de competências federalistas é tratar de repartição constitucional de recursos públicos. Enquanto as receitas tributárias estão centralizadas na União os Estados assumem enormes ônus na matéria.

Para equilibrar esta situação, além de esclarecer as atribuições da União, sugerimos a alteração do texto constitucional, nos termos de PEC apresentada em conclusão a este Relatório, com o objetivo de vincular a destinação de parte da receita de impostos à aplicação em segurança pública, assim como já ocorre com as políticas de ensino e de saúde pública, de modo a assegurar um orçamento mínimo para a área, sem o que se mostrará inviável a atuação séria e efetiva das instituições.

## **2.5. Conclusão Parcial**

Identificada a problemática, e no intuito de aperfeiçoar a própria divisão originária de competências previstas em nossa Carta Política, esta relatoria apresentará uma PEC sobre o tema, que terá por objetivo ampliar a competência legislativa dos estados e do Distrito Federal em matéria penal, processual penal e, tal qual a PEC nº 33, de 2014, de segurança pública, seguindo o modelo federativo clássico adotado nos Estados Unidos da América.

No que se refere às leis penal e processual penal, em linhas gerais, sugerimos a alteração dos arts. 22 e 24 da CF para retirar a competência legislativa privativa da União nessas matérias, transferindo-as para o âmbito da competência legislativa concorrente, de modo que a União fique responsável



por editar normas gerais sobre o assunto. Essa mudança leva em consideração a grande diversidade cultural de um país de dimensões continentais como o Brasil. Assim, aos estados e ao Distrito Federal competiria a confecção de normas especiais, a fim de atender às especificidades locais.

Ademais, por entendermos que a segurança pública, em diversos aspectos, se entrelaça e se comunica com o direito penal e processual penal, também incluiremos essa matéria no novo inciso a ser acrescentado ao art. 24 da CF, que trata das matérias de competência legislativa concorrente.



## Capítulo 3—Patrulhamento de Fronteiras

### 3.1. Análise do TCU

De acordo com a avaliação do Tribunal de Contas da União, a extensa fronteira brasileira e a dinâmica criminal existente nos intensos fluxos entre os países vizinhos impõem aos órgãos de segurança pública a responsabilidade de prevenir e reprimir, de modo eficiente, eficaz e efetivo, a violência e a criminalidade nos três grandes arcos da faixa de fronteira: Norte (Acre, Amapá, Amazonas, Pará e Roraima); Central (Mato Grosso, Mato Grosso do Sul e Rondônia) e Sul (Paraná, Rio Grande do Sul e Santa Catarina). A repressão e a prevenção ao crime, contudo, deveriam ser realizadas sem prejuízo do desejável fluxo lícito de pessoas e riquezas, obedecendo às autonomias e atribuições de cada órgão.

O relatório da Corte discorreu sobre o Plano Estratégico de Fronteiras (PEF), objeto do Decreto nº 7.496, de 8 de junho de 2011, que teve como diretrizes a atuação integrada dos órgãos de segurança pública, da Secretaria da Receita Federal do Brasil e das Forças Armadas e a integração com os países vizinhos. Nesse sentido, três grandes ações operacionais do Governo Federal foram inseridas no contexto do PEF, havendo interfaces entre todos os órgãos envolvidos, sendo cada uma delas coordenada por um parceiro, a saber: Sentinela (Ministério da Justiça); Ágata (Ministério da Defesa) e Fronteira Blindada (Receita Federal do Brasil).

O relatório também cita as conclusões de outro trabalho realizado pelo TCU, objeto do TC 014.387/2014-0, relativo a auditoria realizada nas políticas públicas de fortalecimento das fronteiras brasileiras. Seu objetivo foi avaliar os aspectos de governança do conjunto de políticas públicas para o fortalecimento da faixa de fronteira, com o propósito de aprimorar a atuação governamental naquela região e de melhorar o desempenho da Administração Pública.



Dentre os achados de auditoria, o relatório do TCU destaca a inexistência de uma política nacional própria para a região, instituída por lei, e a ausência de planos suficientes para orientar plenamente as ações dos diversos órgãos com atuação na faixa de fronteira, capazes de estabelecer os recursos necessários (dinheiro, pessoal, material e sistemas), sequenciar atividades e prever etapas de realização de objetivos e metas.

A mencionada auditoria resultou no Acórdão nº 2.252/2015 – Plenário, que proferiu as seguintes recomendações:

9.1. recomendar à Casa Civil da Presidência da República, à Vice-Presidência da República e aos coordenadores do Plano Estratégico de Fronteiras (Ministérios da Defesa, da Fazenda e da Justiça) que **aperfeiçoem a estrutura de liderança a ser praticada no âmbito do Plano Estratégico de Fronteiras, com destaque para a definição de funções e responsabilidades dos coordenadores do Plano, em conjunto com os seus órgãos partícipes**, assim como no Centro de Operações Conjuntas (COC) e nos Gabinetes de Gestão Integrada de Fronteira (GGI-FRONS), estes em comum acordo com os Estados, a fim de que possam ser reconhecidos pelo conjunto de órgãos que participam da política de segurança na fronteira, atentando para a necessidade do estabelecimento de indicadores objetivos que permitam avaliar a efetividade das ações previstas nos programas correspondentes; (...)

9.3. recomendar à Casa Civil, Ministério da Justiça e Ministério da Defesa, que promovam discussão interna com o propósito de elaborar projeto de:

9.3.1. lei ou decreto, a ser submetido à análise do Ministério da Justiça, para regulamentação do exercício de função de polícia de fronteira, estabelecendo-se competências e delimitando-se o alcance dessas atividades, **especificamente quanto à responsabilidade pelo patrulhamento ostensivo das fronteiras**; (...)

9.5. recomendar aos coordenadores do Plano Estratégico de Fronteiras (Ministérios da Defesa, da Fazenda e da Justiça) que:

9.5.1. promovam discussões acerca da execução das operações integradas, a partir de levantamento de domínios temáticos que requeiram atuações coordenadas, com o objetivo de se estabelecer e formalizar mapa de processos, geral e/ou setorizado; (...)



9.5.3. **orientem as Forças Armadas, a Secretaria da Receita Federal do Brasil e os Departamentos de Polícia Federal e de Polícia Rodoviária Federal a realizarem, de forma articulada, levantamento dos recursos materiais necessários para o desempenho satisfatório das atividades de fronteira a seus encargos, compatíveis com os efetivos requeridos, a fim de racionalizar o aproveitamento e definir a necessidade de complementação destes**, com vistas a enviar ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão como proposta de inclusão nos documentos oficiais orçamentários e financeiros da União (PPA, LDO e LOA);

### **3.2. Audiências da CCJ**

O patrulhamento de fronteiras foi objeto de debate no âmbito da 1ª Audiência Pública. Sobre o tema, o Secretário de Controle Externo da Defesa Nacional do Tribunal de Contas da União, Egbert Nascimento Buarque, destacou a existência do Sisfron, que já teria sido auditado pela Corte de Contas. O auditor informou que o sistema estaria desenvolvendo um projeto piloto no Estado do Mato Grosso do Sul, no qual teriam sido identificadas algumas falhas no projeto, embora o projeto fosse de grande relevância para a segurança da fronteira.

O sistema prisional dos Estados de fronteira também foi objeto de análise. Na visão do auditor, ele seria onerado por um crime transnacional. Assim, por exemplo, o Estado do Mato Grosso do Sul teria um ônus em seu sistema penitenciário em razão de uma questão que não seria específica do Estado, mas por uma questão nacional, que seria o tráfico de drogas e os crimes transnacionais.

### **3.3. Proposições em tramitação no Congresso Nacional**

Dentre as proposições que tratam do patrulhamento das fronteiras, destacamos a PEC nº 52, de 2009, do Senador Marcelo Crivella, que insere um § 8º no art. 144 da CF para prever que as guardas municipais, mediante



convênio com a Polícia Federal, poderão participar das ações de prevenção e repressão ao tráfico ilícito de entorpecentes e drogas afins, o contrabando e o descaminho nas faixas das fronteiras interestaduais dos respectivos territórios.

Na Câmara dos Deputados, tramitam as seguintes proposições:

- Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 340, de 2017, do Deputado Alberto Fraga e outros, que *altera os artigos 142 e 144 da Constituição Federal, dispondo sobre as atribuições das forças armadas nos policiamentos de fronteiras terrestres, portos e aeroportos*;
- Projeto de Lei Complementar (PLP) nº 394, de 2017, do Deputado Marco Antônio Cabral, que *altera o artigo 16-A da Lei Complementar n.º 97, de 9 de junho de 1999, para dispor sobre as atribuições subsidiárias das Forças Armadas e o patrulhamento das fronteiras [na verdade, divisas] entre estados, territórios e o Distrito Federal*; e
- PEC nº 81, de 2011, da Deputada Antônia Lúcia e outros, que *altera o art. 144 da Constituição Federal para criar a Guarda de Fronteira*.

### 3.4. Análise

A monitoração e o policiamento das áreas de fronteira são medidas de suma importância, mas que envolvem prévio planejamento, complexa logística e grande quantidade de recursos humanos.

Estamos falando de uma fronteira de 16.886 quilômetros de extensão, que abrange 11 estados da federação (AC, AP, AM, MT, MS, PA, PR, RO, RR, RS e SC) e se relaciona com a prática de crimes transnacionais graves, tais como o tráfico de drogas, o tráfico de armas, o contrabando, etc. O mesmo pode ser dito em relação ao policiamento marítimo, haja vista a extensa faixa litorânea brasileira.





Atualmente, a função de polícia marítima e de fronteiras cabe à Polícia Federal. Entretanto, dada a dimensão da área a ser monitorada, e considerando as limitações de pessoal da referida força policial (estima-se que o efetivo da Polícia Federal, incluindo delegados, peritos, agentes, escrivães, papiloscopistas e servidores administrativos, seja de 14.003<sup>6</sup>), é inevitável que se busque reforço para a realização do referido patrulhamento. Nesse contexto foi nas Forças Armadas – FA que se encontrou o apoio necessário.

Com efeito, a Lei Complementar (LC) nº 136, de 2010, acrescentou o art. 16-A à LC nº 97, de 1999, que dispõe sobre as normas gerais para a organização, o preparo e o emprego das Forças Armadas, atribuindo-lhe a função de *“atuar, por meio de ações preventivas e repressivas, na faixa de fronteira terrestre, no mar e nas águas interiores, independentemente da posse, da propriedade, da finalidade ou de qualquer gravame que sobre ela recaia, contra delitos transfronteiriços e ambientais, isoladamente ou em coordenação com outros órgãos do Poder Executivo”*. E para a consecução dessa tarefa, atribuiu-se ao braço armado do Estado poder para realizar patrulhamento, revista de pessoas, veículos terrestres, embarcações e aeronaves.

Verifica-se, portanto, que embora a CF tenha atribuído competência à Polícia Federal para atuar no policiamento marítimo e de fronteira, em nível infraconstitucional as FA também receberam competência para referidas ações, no que se refere ao desempenho de atividades de polícia ostensiva. Dessa forma, levando-se em consideração o efetivo de que dispõem as FA (são 233.345, no Exército<sup>7</sup>, 81.962, na Marinha<sup>8</sup>, e 73.135, na Aeronáutica<sup>9</sup>, considerando-se militares e servidores civis), nos parece que a atuação

<sup>6</sup> Disponível em <http://www.portaldatransparencia.gov.br/servidores/OrgaoLotacao-ListaServidores.asp?CodOrg=20115>

<sup>7</sup> Disponível em <http://www.portaldatransparencia.gov.br/servidores/OrgaoLotacao-ListaServidores.asp?CodOrg=16000>

<sup>8</sup> Disponível em <http://www.portaldatransparencia.gov.br/servidores/OrgaoLotacao-ListaServidores.asp?CodOrg=70000>

<sup>9</sup> Disponível em <http://www.portaldatransparencia.gov.br/servidores/OrgaoLotacao-ListaServidores.asp?CodOrg=21000>



coordenada da Polícia Federal e das FA no patrulhamento de fronteira é medida desejável.

O Decreto nº 8.903, de 16 de novembro de 2016, instituiu o Programa de Proteção Integrada das Fronteiras (PPIF), no lugar do Plano Estratégico de Fronteiras, revogando o Decreto nº 7.496, de 8 de junho de 2011.

Seu objetivo geral é a prevenção, controle, fiscalização e repressão dos delitos transfronteiriços (art. 1º).

Suas diretrizes são a atuação integrada e coordenada de órgãos nacionais e a cooperação e integração com os países vizinhos (art. 2º).

O PPIF possui um Comitê Executivo com representantes de diversos órgãos (art. 5º):

- Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República;
- Agência Brasileira de Inteligência;
- Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas, do Ministério da Defesa;
- Secretaria da Receita Federal do Brasil, do Ministério da Fazenda;
- PF;
- Departamento de Polícia Rodoviária Federal, do Ministério da Justiça e Segurança Pública (MJSP);
- Secretaria Nacional de Segurança Pública, do MJSP; e
- Secretaria-Geral do Ministério das Relações Exteriores.

O PPIF prevê a participação dos Estados por meio de instrumentos de cooperação com Ministérios e criação de Gabinetes de Gestão Integrada de Fronteiras – GGIFs (art. 7º).



Em verdade, nenhuma destas instituições é adequadamente moldada ao patrulhamento ostensivo de crimes transfronteiriços. A Polícia Federal foi modelada em torno do seu papel de polícia judiciária, investigativa, enquanto as Forças Armadas visam, prioritariamente a defesa do Estado, da sua integridade, tendo que estar preparada ao mesmo para evitar uma invasão estrangeira, realizar missões de paz e patrulhar contra crimes de indivíduos.

É chegado o momento do Brasil refletir com urgência sobre a criação de um corpo policial especializado no patrulhamento ostensivo de fronteiras, que seja capaz de herdar os aprendizados das instituições que hoje lidam com esta árdua tarefa, em sintonia com os Estados e os países vizinhos.

### **3.5. Conclusão Parcial**

Diante da análise feita acima, é possível concluir pela necessidade de se aperfeiçoar o patrulhamento das fronteiras terrestres e marítimas brasileiras.

Como forma de otimizar a utilização dos recursos humanos existentes, apresentaremos Proposta de Emenda à Constituição que tem por objetivo atribuir às FA competência concorrente para exercer as funções de polícia marítima e de fronteiras, de modo a fornecer substrato constitucional à atuação conjunta da força policial com as FA na execução de tais atividades, na forma da legislação infraconstitucional.

Nesse sentido, sugerimos alterar o inciso III do § 2º do art. 144 da Constituição Federal, com a finalidade de conferir maior precisão às normas constitucionais sobre o assunto, permitindo que as Forças Armadas, tal como já ocorre atualmente, assumam um papel mais decisivo no desempenho dessas funções.

Além disso, essa alteração poderá desonerar os efetivos da Polícia Federal mobilizados nas fronteiras, permitindo sua realocação no combate a outros ilícitos, sobretudo no exercício da função de polícia judiciária, quando



poderá, por exemplo, concentrar esforços no combate a crimes de “colarinho branco”, possibilitando uma atuação mais efetiva em áreas nas quais a atividade policial se mostra indispensável.

Outro aspecto que reputamos relevante é a realização de estudos visando ao levantamento e à consolidação de dados sobre as atividades de policiamento realizadas na faixa de fronteira pelos entes federados, nas três esferas da Federação, bem como à adequação e viabilidade de criação de um corpo policial próprio destinado ao policiamento ostensivo dessas áreas.



## Capítulo 4– Estatuto do Desarmamento

### 4.1. Análise do TCU

O TCU enfrenta a matéria atinente ao desarmamento civil nos itens 524 a 537 do relatório, tecendo brevíssimos comentários a respeito da aprovação e da implementação da política pública disposta na Lei nº 10.826, de 22 de dezembro de 2003, considerada um *marco em iniciativas de controle de armas no Brasil*.

Nesse sentido, a Corte de Contas apresenta dados constantes do Anuário Brasileiro de Segurança Pública de 2015, que registra o total de 40.369 mortes por agressão com armas de fogo no ano de 2013, bem como um estudo elaborado no âmbito do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) que atribui ao Estatuto do Desarmamento uma estimativa de redução de 12,6% na taxa de homicídios no País.

Demais disso, o relatório do TCU afirma que a eficácia do Estatuto do Desarmamento no atingimento de seus objetivos – qual seja, redução da violência – é matéria controversa no Brasil, o que tem acarretado um crescente número de proposições legislativas visando à sua alteração ou revogação, mas acaba por concluir no sentido da possível existência de uma relação causal entre armas de fogo e violência, asseverando que, nesse caso, *a diminuição da circulação de armas de fogo torna-se um objetivo das organizações de segurança pública*.

### 4.2. Audiências da CCJ

Em face das alterações nos calendários da CCJ, não se realizou a audiência pública programada para enfrentar, de forma específica, a questão do desarmamento civil, o que compromete a avaliação das políticas públicas implementadas na área.



Não obstante, na audiência pública realizada no dia 21 de novembro de 2017, a matéria foi abordada de forma incidental.

Desse modo, o Delegado de Polícia Civil e Associado da Adepol Mozart Manuel Macedo Félix classificou o Estatuto do Desarmamento como *falido* pelo fato de não atingir o objetivo de *coibir a circulação de armas de fogo no seio da sociedade*, defendendo que, *cumpridos critérios rigorosos e objetivos* previstos na legislação, deve ser assegurado aos cidadãos o direito de acesso às armas de fogo.

No mesmo sentido, o Promotor de Justiça do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios Thiago André Pierobom de Ávila asseverou que *quem precisa ter acesso a uma arma de fogo, deve ter direito de acesso a uma arma de fogo*, e, apesar de mostrar-se reticente quanto à possibilidade de flexibilização da legislação nos grandes centros urbanos, defendeu a revisão do Estatuto do Desarmamento quanto ao acesso de armas de fogo aos cidadãos residentes em áreas rurais.

#### **4.3. Proposições em tramitação no Congresso Nacional**

Atualmente, tramitam no Congresso Nacional cerca de 200 proposições a tratar da matéria atinente ao controle de armas no Brasil, cuja grande maioria consiste em projetos de lei visando à alteração ou à revogação do Estatuto do Desarmamento.

Desse rol, destacamos o PL nº 3.722, de 2012, que revoga o Estatuto do Desarmamento e o substitui por uma legislação mais flexível no que se refere ao controle de armas no Brasil, tendo sido submetido a intenso escrutínio na Câmara dos Deputados e estudado por uma Comissão Especial criada especificamente para sua análise, no âmbito da qual foram realizadas audiências públicas e reuniões destinadas ao debate e instrução da matéria, que



se encontra pronta para inclusão na Ordem do Dia daquela Casa, com parecer favorável.

No âmbito do Senado Federal, destaca-se o PLS nº 378, de 2017, que *dispõe sobre a fabricação, importação, comercialização, registro, posse e porte de armas de fogo e munição em todo o território nacional*, revogando, assim, o Estatuto do Desarmamento e implantando no Brasil um arcabouço normativo objetivo quanto à regulamentação da matéria, eliminando boa parte das antinomias jurídicas observadas na Lei nº 10.826, de 2003, contando, na data de elaboração deste Relatório, com mais de 100 mil votos favoráveis no Portal e-Cidadania<sup>10</sup>.

Além disso, encontra-se pronto para deliberação pela CCJ do Senado o PDS nº 175, de 2017, que *convoca plebiscito sobre a revogação do Estatuto do Desarmamento*, a ser realizado em conjunto com as eleições gerais de 2018, por meio do qual objetiva-se perguntar ao Povo brasileiro sua opinião soberana a respeito da posse e do porte de armas de fogo, matérias que não foram objeto de consulta popular no referendo de 2005, que tratou, unicamente, da comercialização de armas de fogo.

#### **4.4. Análise**

O Brasil vive uma crise de segurança pública que denota uma acentuada crise institucional, ladeada, apenas, por nações em guerra: em verdade, nem mesmo nações em guerra, como é o caso da Síria, detêm um número tão elevado de homicídios quanto nosso país.

Desse modo, o Brasil segue como líder mundial em números absolutos de homicídios: conforme dados da Organização Mundial da Saúde<sup>11</sup>, em 2015 ocorreram mais de 55 mil assassinatos em nosso país, contra 41 mil na Índia, que é o segundo colocado no ranking mundial, com uma população

<sup>10</sup> Cf. <https://www12.senado.leg.br/ecidadania/visualizacaomateria?id=131130&voto>

<sup>11</sup>Cf. <http://www.who.int/mediacentre/news/releases/2017/half-deaths-recorded/en/>



de 1 bilhão e 300 milhões de pessoas, contra cerca de 200 milhões de brasileiros.

Nesse contexto, é importante frisar que, após mais de dez anos da promulgação do Estatuto do Desarmamento, não há quaisquer dados objetivos que apontem no sentido da redução dos índices de violência: pelo contrário, desde a entrada em vigor daquela Lei, o número total de homicídios no Brasil apresentou um aumento de 20%, atingindo a preocupante marca de 60 mil em 2016<sup>12</sup>.

Nesse sentido, discordamos do posicionamento do TCU quanto à suposta efetividade da política de desarmamento civil no combate à violência: uma fria análise dos dados revela um aumento significativo no índice de homicídios no Brasil, o que denota a ineficácia do Estatuto do Desarmamento como política pública destinada a interromper o crescimento galopante dos assassinatos no País.

Demais disso, a efetividade de políticas públicas de desarmamento civil e a suposta relação de causalidade entre armas e violência restou descaracterizada em estudos conduzidos por importantes instituições de pesquisa em âmbito mundial, tais como a Universidade de Harvard<sup>13</sup>, o Centro para Controle e Prevenção de Doenças<sup>14</sup> e o Congresso Americano<sup>15</sup>, de modo que as conclusões do relatório da Corte de Contas, neste ponto, restam prejudicadas.

Observa-se, assim, ser a violência um sistema complexo, resultado da interação de inúmeros fatores, tais como a omissão do Estado na implementação de políticas de educação, saúde e assistência social, o desemprego, a impunidade, o descontrole quanto à utilização de entorpecentes,

---

<sup>12</sup>Cf. [http://www.forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2017/06/FBSP\\_atlas\\_da\\_violencia\\_2017\\_relatorio\\_de\\_pesquisa.pdf](http://www.forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2017/06/FBSP_atlas_da_violencia_2017_relatorio_de_pesquisa.pdf)

<sup>13</sup>Cf. [http://www.law.harvard.edu/students/orgs/jlpp/Vol30\\_No2\\_KatesMauseronline.pdf](http://www.law.harvard.edu/students/orgs/jlpp/Vol30_No2_KatesMauseronline.pdf)

<sup>14</sup>Cf. <https://www.cdc.gov/mmwr/preview/mmwrhtml/rr5214a2.htm>

<sup>15</sup>Cf. <https://fas.org/sgp/crs/misc/RL32842.pdf>





entre outros, de modo a não ser possível atribuir ao Estatuto do Desarmamento a suposta estabilização no número de homicídios observada na década de 2000, estabilização, diga-se, que concentrou-se na Região Sudeste, porquanto as Regiões Norte e Nordeste do Brasil, no mesmo período, experimentaram um aumento constante nos índices de violência.

#### **4.5. Conclusão Parcial**

Entendemos que o arcabouço normativo implementado pelo Estatuto do Desarmamento se mostra claramente desproporcional e inadequado para o atingimento dos fins a que se destina – qual seja, a redução dos crimes violentos –, fato que implica a necessidade de sua reformulação por parte do Legislativo, que tem o dever de expurgar do ordenamento jurídico as normas jurídicas inoportunas, desarrazoadas e inconvenientes, substituindo-as por regras mais adequadas e menos restritivas dos direitos dos cidadãos.

Desse modo, chegou a hora de o Parlamento enfrentar com coragem a questão do desarmamento civil, dando especial atenção à vontade do Povo brasileiro, único detentor da soberania, nos termos do art. 1º da Constituição Federal, mediante a realização de plebiscito sobre a flexibilização das normas relativas à posse e ao porte de armas de fogo, o que se operará, na hipótese de resultado positivo das urnas, mediante a aprovação de uma legislação clara e objetiva quanto aos requisitos a serem preenchidos pelos cidadãos para fins de exercício desse direito.

Demais disso, parece-nos adequado implementar um período de quarentena aos servidores e militares que tenham exercido o comando da Diretoria de Fiscalização de Produtos Controlados – DFPC, aos moldes do que já acontece nas agências reguladoras da administração pública federal, tendo em vista as relevantes funções regulamentares exercidas por aquele órgão, de modo a evitar a eventual cooptação de seus dirigentes por interesses privados.



## Capítulo 5—Reestruturação do Modelo de Policiamento

### 5.1. Análise do TCU

Conforme se depreende do relatório apresentado pela Corte de Contas, a reestruturação do modelo de policiamento do Brasil é tema que vem sendo debatido não só entre especialistas da área, como também no Congresso Nacional. As referidas discussões giram, sobretudo, em torno do modelo de policiamento vigente e das modificações necessárias para que o policiamento, ostensivo ou investigativo, resulte na prestação de um serviço mais eficiente e de melhor qualidade.

No Brasil, as polícias seguem um modelo dualizado, ou seja, são divididas em duas instituições com atribuições e estrutura bastante distintas, a polícia civil e a polícia militar (PM). Esse formato, no entanto, diverge do modelo de ciclo completo. Por essa razão, são constantes os questionamentos sobre os motivos que levaram à criação das polícias e sobre a eficiência desse modelo.

A divisão das polícias decorreu de um lento processo que se desenvolveu ao longo dos anos, inclusive com a influência de fatores históricos, como a ditadura militar (que teria repassado à PM a ideia de polícia de “combate ao inimigo”), sem que o poder público tivesse se debruçado sobre qual formatação das polícias seria a mais adequada. O TCU valeu-se das explicações de Bretas<sup>16</sup> para descrever as origens das polícias civil e militar:

A polícia civil originou-se da administração local, com pequenas funções judiciárias, ao passo que a polícia militar nasceu do papel militar do patrulhamento uniformizado de rua. Com o tempo, a polícia civil teve suas funções administrativas e judiciais restringidas, enquanto a polícia militar sofria frequentes ataques como inadequada para o policiamento diário, motivando a criação

---

<sup>16</sup> Segurança Pública na Constituição Federal de 1988: continuidades e perspectivas’, pesquisadores do IPEA discorreram sobre como se deu a organização das polícias em nosso país a partir do século XIX ([http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/4327/1/bps\\_n.17\\_vol03\\_segurana\\_publica.pdf](http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/4327/1/bps_n.17_vol03_segurana_publica.pdf)):



de outras polícias uniformizadas concorrentes, principalmente a Guarda Civil (1997b, p. 40). Nas primeiras décadas do século XX, temos, portanto, num quadro geral, a força militar à qual se recorria em casos de grandes distúrbios coletivos ou insurreições, a guarda civil responsável pelo policiamento nas ruas, e a Polícia Civil (PC) incumbida de coordenar o policiamento da cidade e instruir processos criminais, que ganha cada vez mais importância. Na República, cada estado federado ganhou autonomia para organizar sua segurança pública, por isso esta configuração se difere de um estado para outro. É somente em 1969 que ocorre a fusão entre as guardas civis e as forças públicas dos estados, por meio do Decreto-Lei 667, modificado pelo Decreto-Lei 1.072/1969, que extingue as guardas civis e institui as Polícias Militares (PMs) estaduais com competência exclusiva pelo policiamento ostensivo.

Com a redemocratização do País, embora a Constituição Federal de 1988 tenha dedicado à segurança pública capítulo específico, em que são discriminadas as atribuições das diversas forças policiais (federal, civil e militar), não fez qualquer alteração no que diz respeito ao modelo dualizado. O atual quadro crítico da segurança pública, por sua vez, na busca de avanços e melhorias, trouxe à discussão a necessidade de se aperfeiçoar o modelo de policiamento vigente.

O relatório Tribunal de Contas ainda menciona quais seriam algumas das principais propostas, no entender daquela Corte, para a reestruturação do atual modelo de policiamento:

- Desmilitarização: as PMs perdem o caráter militar, dado pelo vínculo orgânico com o Exército e pelo espelhamento organizacional;
- Carreira única: sem as atuais divisões de oficiais e praças (polícia militar) e de delegados e não-delegados (polícia civil);



- Ciclo completo do trabalho policial: em que cada polícia realiza funções de polícia preventiva, ostensiva e investigativa;
- Unificação das polícias: a polícia militar e a polícia civil seriam fundidas em uma nova organização policial, que realizaria o ciclo completo.

Há ainda quem defenda, como o especialista em Direitos Humanos e também ex-Secretário Nacional de Segurança Pública, Ricardo Balestreri, a existência de diversas polícias especializadas e de ciclo completo:

Ou seja, o contrário do que temos no Brasil: duas meias polícias estaduais que se atrapalham reciprocamente, criadas para depender burocraticamente uma da outra e para anular uma à outra (parece até que pela via inspiradora da máxima romana ‘dividir para governar’, o que garantiria, sempre, instituições de serviços mínimos de manutenção da ‘ordem’, mas nunca fortes e suficientes para atacar com autonomia o crime e a corrupção que podem chegar, e chegam, ao mais alto da pirâmide social).<sup>17</sup>

## 5.2. Audiências da CCJ

Durante a 2ª Audiência Pública Interativa, os convidados, em linhas gerais, corroboraram com a necessidade de se promover o debate sobre a reestruturação do atual modelo de policiamento.

O Secretário de Estado da Segurança Pública e Paz Social do Distrito Federal, Sr. Edval de Oliveira Novaes Júnior, afirmou que podemos e devemos estar abertos à discussão de um novo modelo de policiamento, não obstante a complexidade do tema. Aduziu que “*o Brasil é um dos poucos países do mundo que tem esse modelo de polícia civil e polícia militar, uma polícia judiciária e uma polícia ostensiva, cada uma com metade da sua responsabilidade*”. E, ainda, com muita propriedade, ponderou que estamos diante de duas

---

<sup>17</sup> (disponível em: <http://gtoassu.blogspot.com.br/2013/11/ricardo-balestreri-fala-de-temas.html>)



instituições bicentenárias, o que torna a discussão mais difícil, e muitas vezes vimos “*disputas fratricidas entre as duas polícias prejudicando o trabalho em prol da população como um todo*”. Assim, deve-se analisar se esse modelo está funcionando ou se há espaço para mudanças.

O Presidente da Associação Nacional de Praças (Anaspra), Sr. Elisandro Lotin de Souza, afirmou que o modelo dualizado de polícia, em que uma polícia compete com a outra, pouco mudou desde a época do Império, daí porque a discussão sobre eventuais modificações deve ser realizada. Da mesma forma, pontou que o modelo de ciclo completo e o de polícia militarizada devem ser rediscutidos, inclusive, neste último caso, para acabar com institutos obsoletos, como a prisão administrativa de policiais e bombeiros militares.

O Presidente da Associação Brasileira de Criminalística, Sr. Leandro Cerqueira Lima, focou em outro ponto da estrutura policial que pode ser aperfeiçoado. Informou que em 18 estados da federação, a polícia técnico-científica é, por opção dos governos estaduais, desvinculada da polícia civil, até mesmo porque também atende a demandas do Poder Judiciário e do Ministério Público. Ademais, argumentou que uma polícia técnico-científica desvinculada, autônoma e independente é recomendada por entes internacionais, como a ONU e a Anistia Internacional, e pelo próprio Plano Nacional de Segurança Pública e o Plano Nacional de Direitos Humanos.

O Promotor de Justiça do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios, Sr. Thiago André Pierobom de Ávila, destacou a PEC nº 51, de 2013, como proposta em tramitação que o Senado poderia discutir para avançar temática, haja vista que a referida proposição discorre sobre princípios da segurança pública e trata de temas importantes como a carreira policial única e a polícia de ciclo completo, conferindo autonomia aos estados para discutir a matéria, propostas estas que, em sua opinião, são positivas para a sociedade. Demais disso, se posicionou contrariamente à concessão de autonomia à Polícia



Federal, haja vista que essa medida retiraria essa instituição do controle democrático.

### **5.3. Proposições em tramitação no Congresso Nacional**

Sobre a reestrutura do modelo de policiamento, tramita na Câmara dos Deputados a PEC nº 430, de 2009, que tem por objetivo criar a nova Polícia do Estado e do Distrito Federal e Territórios, desconstituindo as polícias civis e militares e desmilitarizando os corpos de bombeiros militar, bem como conferindo atribuições às Guardas Municipais. A essa PEC foram apensadas as PECs nºs 432, de 2009; 321, de 2013; 423, de 2014; 127, de 2015; 89, de 2015, 198, de 2016; 237, de 2016; e 319, de 2017, que também visam a alterar o atual modelo de polícia.

No Senado Federal, a PEC nº 51, de 2013, é a principal proposta legislativa de reestruturação do atual modelo de policiamento, sendo que ainda tramitam em conjunto as PECs nºs 102, de 2011; 40, de 2012 e 19, e 73, de 2013, encontrando-se para a pauta na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ).

### **5.4. Análise**

O quadro alarmante da segurança pública em nosso país, em que o número de homicídios aumenta a cada ano, o tráfico de drogas impõe “toque de recolher” nas favelas e a corrupção se alastra nos diversos escalões da República, associado a disputas internas e externas entre as polícias ostensiva e investigativa, à baixa eficácia na solução de crimes, a policiais recebendo baixos salários e atuando sem estrutura adequada, dentre outras mazelas, recomenda fortemente a reestruturação do modelo de policiamento vigente.

De acordo com especialistas e os convidados ouvidos durante as audiências realizadas perante esta Comissão, o atual modelo de polícia tem se



mostrado pouco eficiente no combate à criminalidade. Nossos procedimentos de prisão e investigação, via de regra, são fragmentados, ou seja, enquanto uma polícia prende, a outra investiga. Essa interrupção nas ações gera retrabalho, ineficiência e, conseqüentemente, falta de celeridade.

A existência de carreiras distintas dentro de uma mesma polícia também é um ponto que deve ser reavaliado. A atual segmentação de carreiras, que separa praças de oficiais e agentes de delegados de polícia, gera situações, no mínimo, inusitadas, em que um policial (seja ele militar ou civil) com anos de experiência em ações preventivas, repressivas ou investigativas, siga orientações de outro de maior hierarquia, mas sem nenhuma ou muito pouca experiência.

É preciso, portanto, que esta Casa se debruce com urgência, mas com a devida prudência, sobre as propostas que visam reestruturar e modernizar o modelo de policiamento brasileiro, buscando implementar sistemas de controle objetivo da atuação das polícias, além de mecanismos de integração e de colaboração interagências, com vistas ao aumento da eficiência da atividade policial.

## **5.5. Conclusão Parcial**

Em vista do que foi trazido a esta Comissão, e para que possamos ter polícias mais eficientes e, conseqüentemente, uma sociedade mais segura, é preciso que se dê prioridade à análise da PEC nº 51, de 2013, e das demais proposições a ela apensadas (PECs nºs 102, de 2011; 40, de 2012 e 19, e 73, de 2013). Essas proposições buscam implementar uma ampla reestruturação no atual modelo de policiamento, o que, sem sombra de dúvidas, será um enorme ganho para a sociedade brasileira.



## Capítulo 6 - Outras providências para melhoria da Segurança Pública

A par da análise feita pelo TCU, no que toca à implantação de uma Política Nacional de Segurança Pública, e das enormes contribuições trazidas pelos convidados que compareceram às audiências públicas realizadas no âmbito desta Comissão, entendemos que há outros assuntos que devem ser abordados para que, não só se elabore uma política de segurança pública adequada, como também se promova a necessária e efetiva punição daqueles que cometem crimes em nosso país.

Esta Relatoria identificou duas situações de concessão de benefícios criminais aos presos que devem ser revistas com a máxima brevidade, não só para que se puna de maneira mais eficiente, como para afastar o sentimento de impunidade tão presente em nossa sociedade. A primeira diz respeito aos chamados “saidões” (saídas temporárias). A segunda refere-se à concessão de “indulto natalino” pelo Presidente da República.

Os requisitos atualmente exigidos para a concessão dos “saidões” e “indultos natalinos” mostram-se demasiadamente brandos. Para a obtenção do “saidão”, basta que o preso tenha comportamento adequado, já tenha cumprido 1/6 da pena, se primário, ou 1/4 da pena, se reincidente, e o benefício se compatibilize com os objetivos da pena (arts. 123 e 124 da LEP). O mesmo pode-se dizer quanto aos requisitos do indulto, conforme se depreende do último decreto presidencial que concedeu o benefício (Decreto nº 8.940, de 2016):

[...]

**Art. 3º** Nos crimes praticados sem grave ameaça ou violência à pessoa, o indulto será concedido quando a pena privativa de liberdade não for superior a doze anos, desde que, tenha sido cumprido:

I - um quarto da pena, se não reincidentes, ou um terço, se reincidentes; ou

II - um sexto da pena, se não reincidentes, ou um quarto, se reincidentes, nas hipóteses do § 1º, do art. 1º.





**Art. 4º** No caso dos crimes previstos no caput e no § 1º, combinados com o § 4º, do art. 33 da Lei nº 11.343, de 2006, quando a condenação tiver reconhecido a primariedade do agente, seus bons antecedentes e a ausência de dedicação a atividades criminosas ou inexistência de participação em organização criminosa, o indulto somente será concedido nas hipóteses do § 1º, do art. 1º deste Decreto e desde que tenha sido cumprido um quarto da pena.

**Art. 5º** Nos crimes praticados com grave ameaça ou violência à pessoa, o indulto será concedido, nas seguintes hipóteses:

I - quando a pena privativa de liberdade não for superior a quatro anos, desde que, tenha cumprido:

a) um terço da pena, se não reincidentes, ou metade, se reincidentes;

b) um quarto da pena, se não reincidentes, ou um terço, se reincidentes, nas hipóteses do § 1º, do art. 1º;

II - quando a pena privativa de liberdade for superior a quatro e igual ou inferior a oito anos, desde que, tenha sido cumprido:

a) metade da pena, se não reincidentes, ou dois terços, se reincidentes;

b) um terço da pena, se não reincidentes, e metade, se reincidentes, nas hipóteses do § 1º, do art. 1º.

[...]"

Não se pode olvidar, no entanto, que estamos falando da imposição de penas a indivíduos que cometeram crimes, penas estas que têm finalidades retributiva e preventiva, o que, a nosso sentir, não estão sendo atendidas a contento.

Lembramos que ao se impor uma pena, busca-se, por um lado, retribuir ao criminoso o mal por ele cometido (finalidade retributiva). Por outro lado, espera-se que com a imposição de pena seja possível prevenir o cometimento de novas infrações penais (finalidade preventiva). Ainda deve ficar claro que a finalidade preventiva tem dois objetivos: impedir que o condenado pratique novos crimes e informar a população sobre as consequências da prática de um do crime. A facilidade de o preso deixar a prisão, no entanto, fragiliza a finalidade preventiva.



Importante registrar que esta Relatoria está ciente de que as saídas temporárias estão inseridas na ideia de ressocialização, processo que reinsere o preso paulatinamente na sociedade. Em tese, durante as saídas, o preso deve aproveitar para estar próximo de sua família, bem como participar de cursos profissionalizantes e atividades que concorram para o retorno ao convívio social.

Na prática, contudo, não é isso que ocorre. As saídas temporárias são vistas por muitos criminosos como uma oportunidade para voltarem a delinquir ou, até mesmo, para tentarem se evadir<sup>18</sup>. A razão para que isso ocorra, a nosso ver, é que a concessão do chamado “saidão” ocorre em momento muito precoce, em que o preso ainda não participou suficientemente de atividades ressocializadoras.

Da mesma forma, são muito benevolentes os critérios previstos para que o preso receba o “indulto presidencial”, sendo que, nesses casos, quando o indulto for “total”, em razão da extinção da punibilidade, o benefício implica no retorno imediato e definitivo do preso para o seio da sociedade. Nesse ponto, lembramos que os requisitos para o recebimento do indulto são disciplinados livremente pelo chefe do Poder Executivo, por meio de decreto, não obstante se trate de matéria com ampla repercussão na sociedade, o que recomendaria a participação do Poder Legislativo em sua regulamentação.

Feitas essas considerações, como forma de aprimorar o regramento da matéria, estamos apresentando proposição que tem por finalidade alterar as regras relativas às saídas temporárias de condenados e instituir critérios objetivos para a concessão de “indulto natalino” pelo Presidente da República, no exercício da competência constante do art. 84, inciso XII, primeira parte, da Constituição Federal.

---

<sup>18</sup>Segundo dados do Infopen/DEPEN, no ano de 2016, de um total de 726.712 presos, 104.783, foram beneficiados com o “saidão”, sendo que há uma estimativa de 8.097 abandonos no período de junho e dezembro de 2016.



Dessa forma, estamos propondo a alteração dos arts. 123 e 124 da LEP, para endurecer os critérios de concessão dos “saídas” – aumentando o tempo mínimo de cumprimento de pena para um quinto, na hipótese de condenados primários, e dois quintos, na hipótese de condenados reincidentes, bem como reduzindo de quatro para duas saídas temporárias por ano –, bem como a inclusão do art. 193-A na LEP, de modo a estabelecer critérios objetivos para a concessão de indulto, a fim de evitar a banalização desse instrumento, tal qual vem ocorrendo.

Também entendemos ser necessário revisar a Lei de Crimes Hediondos, que vem sendo esvaziada nos últimos anos, com a finalidade de retirar daquele rol crimes de mera conduta ou que não têm como resultado material a supressão da vida ou ofensa grave à dignidade da pessoa humana, bem como aumentar para 3/5 o tempo mínimo de cumprimento de pena para a progressão dos condenados primários e 4/5 para os reincidentes.

Em relação a política penitenciária cabe dizer que as penitenciárias são instituições sem controle de comando por parte do Estado. Anualmente ocorrem crises com proporções nacionais em algum complexo prisional, todos lembramos do o caso recente que ocorreu em Pedrinhas, no Maranhão.

Sugerimos a mudança do sistema prisional de maneira que os complexos prisionais que abriguem criminosos de alta periculosidade sejam levados a concessão privada, através da PPPs, conforme ocorre em alguns casos no país.

Um exemplo de sucesso é o complexo prisional que está localizado em Ribeirão das Neves, Região Metropolitana de Belo Horizonte, em Minas Gerais, abriga hoje 2.016 detentos, distribuídos em três unidades: duas para regime fechado e uma para regime semiaberto. Com três anos, presídio privado em Minas Gerais não teve rebeliões e tem sido eficiente no controle das facções.



Os complexos prisionais devem possuir bloqueadores de celulares e detectores de metais, pois a conjuntura atual mostra que 65% dos presídios não possuem bloqueadores. Existem alguns projetos de lei em tramitação no Congresso Nacional, no entanto, cabe a nós reafirmar a necessidade de punição criminal do preso que for pego utilizando celular no interior do presídio. Hoje, a punição é apenas disciplinar, dessa forma, como os presídios estão dominados pelas facções, dificilmente haverá uma punição efetiva.

A redução da maioria penal é um fator importante também para acabar com a impunidade para os crimes de maior potencial ofensivo. Sugerimos a redução da maioria penal para 15 anos para o menor que cometer crime de homicídio doloso, latrocínio e estupro. Devido ao alto grau de reprovabilidade social da conduta, não há como não haver punição para tais atos, sob pena de diante da omissão estatal, haver ainda mais injustiça dessa natureza. O estado deve ser o detentor do direito de punir e reeducar, portanto, deve agir para garantir a satisfação da sociedade quanto a reprovabilidade da conduta e dos bens jurídicos lesados.

Em relação às boas práticas de gestão. Deve ser criado um sistema de capacitação de gestores públicos para a administração eficiente dos recursos públicos. Para isso, nossa sugestão é que haja a criação de um programa de capacitação de gestores de segurança pública, criando critérios técnicos, objetivos e programas de capacitação como requisito para assumir a função de gestor de recursos para a segurança pública. Esse programa deve estar vinculado dentro dos órgãos de segurança pública, como critério para ascensão na carreira.



Em relação a política de drogas é necessário elogiar o trabalho desenvolvido pela gestão do atual Prefeito de São Paulo, João Dória, em relação a operação ocorrida na cracolândia. A sugestão que colocamos é deve ser incentivada uma política de criação de centros de tratamentos de dependentes químicos no âmbito estadual e municipal, visando a ressocialização familiar e psicossocial do dependente. Deve haver uma modalidade de incentivo fiscal para que empresas e pessoas físicas possam doar recursos e receber abatimento do imposto de renda.

Por outro lado, deve haver a equiparação da medida da sanção penal para o aliciador de menor equiparando-se a pena à mesma do traficante de drogas. Dessa forma, sugerimos que a repressão estatal para quem aliciar menor, incluindo o mesmo na “escola do crime” deve ter a mesma gravidade para aquele que trafica drogas.

Conforme vários estudos do Conselho Nacional de Justiça, cito principalmente “CNAEL (cadastro nacional dos adolescentes em conflito com a lei), verificamos claramente que há uma cadeia de inserção da juventude na vida do crime. Geralmente, ocorre com a inclusão e emprego do menor na cadeia produtiva do tráfico de drogas, posteriormente, há a evolução das condutas criminosas até, na grande maioria dos casos, a quase completa conversão da juventude na vida do crime e na prática de crimes mais violentos. A nossa proposta visa criar um desincentivo para o traficante aliciar e empregar o menor em atividades criminosas, quebrando a cadeia e a “escola do crime”. O desincentivo se refere na possibilidade de maior punição criminal ao aliciador, bem como a possibilidade de ser preso em regime fechado por exercer a conduta de inclusão do menor em participação de atividades de facções.



Em relação a educação também é necessário ressaltar o problema do tráfico de drogas nas escolas brasileiras. Pouco mais de um terço (35%) das escolas públicas brasileiras tem tráfico de drogas nas proximidades, segundo dados levantados pelo QEdU: Aprendizado em Foco, uma parceria entre a Meritt e a Fundação Lemann., organização sem fins lucrativos voltada para educação.

Entre os Estados, o Distrito Federal (DF) é o com maior incidência: 53,2%, e a menor ocorrência é registrada no Piauí, com 15,3% das escolas, mas nenhum lugar está livre da realidade.[i]

Deve haver uma maior parceria entre as polícias militares dos estados junto com as escolas para coibir essa realidade. A escola deve ser o templo da educação e da mudança de realidade social. Devemos elogiar o trabalho do Proerd “Programa Educacional de Resistência às Drogas – PROERD” que é desenvolvido em alguns estados. Cabe elogiar também as escolas militares que desenvolvem excelente trabalho de ensino, estando entre as melhores do país, e tendo como foco a disciplina e também a seriedade no ensino.

Por fim, propomos uma alteração do Código Penal, com o intuito de instituir a presunção de legítima defesa na hipótese de violação domiciliar, sem o consentimento do morador ou proprietário, de modo a evitar a criminalização e a persecução penal dos cidadãos que se valem do seu direito de legítima defesa na proteção da sua vida, da sua propriedade e da sua família.

Nesse sentido, sugerimos que se altere o art. 25 daquele Código, acrescentando parágrafo único a esse dispositivo, com o intuito de transferir ao titular da persecução penal o ônus de comprovar, de forma cabal e indubitosa, o eventual excesso no exercício da legítima defesa por parte dos cidadãos.



## Capítulo 7 – Operações de Garantia da Lei e da Ordem: O caso do Rio de Janeiro

O desequilíbrio federalista vem dilapidando a capacidade operacional das Polícias estaduais que lutam para manter a paz sócia no cotidiano, mas tem se mostrado em diversos estados incapazes de responder a crises e ebulições sociais.

Nestes episódios, cada dia mais constantes, o Governo Federal é chamado a intervir, porém a União tem se restringido a duas ferramentas: Atuação da Força Nacional de Segurança Pública; Operações de Garantia da Lei e da Ordem com as Forças Armadas.

A Força Nacional de Segurança Pública (FNSP) é regulada pela Lei 11.473/2007 e composta por homens das Policias Militares, Civis e Bombeiros Militares dos estados, sendo comandados, remunerados e organizados pela União.

Segundo dados do TCU, hoje a FNSP conta com aproximadamente 1.000 (um mil) agentes fixos, tendo o Governo Federal apresentado plano para aumentar o contingente para 7.000 (sete mil), sem data definida para tal. Ainda segundo o TCU, cada 100 agentes custam mensalmente um milhão de reais.

O Anuário Brasileiro de Segurança Pública de 2016<sup>19</sup>, indica que a FNSP formou até 2015 13.263 agentes mobilizáveis, tendo atuado principalmente em operações de patrulhamento ostensivo e de fronteiras, por períodos delimitados de tempo.

As operações de garantia da lei da ordem (GLO) estão previstas na Constituição da República, art. 142, e regulamentadas pelo Decreto 3.897/2001<sup>20</sup>, são realizadas sob ordem do Presidente da República a pedido do

---

<sup>19</sup> Fórum Brasileiro de Segurança Pública, disponível em:<[http://www.forumseguranca.org.br/storage/10\\_anuario\\_site\\_18-11-2016-retificado.pdf](http://www.forumseguranca.org.br/storage/10_anuario_site_18-11-2016-retificado.pdf)>

<sup>20</sup> [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/2001/d3897.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2001/d3897.htm)



Governador do Estado. Entre 2010 e 2017 foram realizadas 29 operações em diversos estados brasileiros, sendo 10 (dez) no Rio de Janeiro.<sup>21</sup>

Estas duas ferramentas têm comum o fato de serem realizadas em comum acordo com os Estados, mantendo o funcionamento normal das demais instituições públicas e de terem apresentados resultados muito limitados, o que se evidencia pela repetição costumeira com os mesmos objetivos.

No Estado do Rio de Janeiro, neste momento, mais de 8.500 (oito mil e quinhentos) homens das Forças Armadas estão atuando na segurança pública, ao lado das forças locais, desde o início de julho de 2017 com previsão de manutenção ao longo do ano de 2018, com custos que já superam os R\$ 47 milhões de reais em 2017.<sup>22</sup>

É chegada a hora de pensarmos além.

A própria Democracia, Soberania e Unidade Nacional estão em risco quando a criminalidade organizada supera o Estado e passa deter, em termos práticos, o monopólio da violência sobre determinado território.

Em momentos de crise, a resposta do estado nacional deve ser enérgica, firme e decisiva, usando todos os instrumentos constitucionais e necessários para responder à situação.

Não há mais tempo para soluções intermediárias.

A necessidade de pronto restabelecimento da ordem e da paz social, quando ameaçadas por grave instabilidade institucional autoriza o Presidente da República a decretar o Estado de Defesa (art. 136/CRFB).

Note-se que o Presidente não fica obrigado a dispor de todos os meios coercitivos dispostos nos seus incisos, podendo verificar quais são as restrições necessárias e suficientes para estancar e reverter a crise presente. Mais

---

<sup>21</sup> <http://www.defesa.gov.br/noticias/33430-operacao-seguranca-e-paz-8-500-militares-das-forcas-armadas-atuarao-em-glo-no-rio-de-janeiro>

<sup>22</sup> [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/Mpv/mpv799.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/Mpv/mpv799.htm)





importante, autoriza medidas amplas para restrição de subterfúgios utilizados pelos criminosos e abre caminho para uma ampla ação das Forças Armadas.

Ora, a crise institucional no Estado do Rio de Janeiro, é absolutamente evidente. A grave crise fiscal, impulsionada pela recessão da indústria de petróleo e gás entre outros fatores, levou as forças policiais locais à bancarrota, estudos indicam que metade das viaturas policiais estão paradas por falta de manutenção<sup>23</sup>.

As condições de trabalho insuficientes têm induzido à redução da tropa em quase 3% de 2016 para 2017, com isso, apesar do nítido aumento da criminalidade, os flagrantes por Policiais Militares reduziram 26% no primeiro semestre de 2017 em relação ao mesmo período do ano anterior.

Apenas este ano, 124 (cento e vinte quatro) policiais militares foram mortos e mais de 800 (oitocentas) pessoas faleceram em confrontos com a PM no Estado<sup>24</sup>. São números alarmantes que demonstram que a situação, mesmo com a atual presença das Forças Armadas está absolutamente fora de controle.

No mais, a crise institucional atinge outras áreas do Governo do Estado do Rio de Janeiro, que tem tido grandes dificuldades em cumprir com sua folha de pagamento, mesmo após o novo acordo fiscal com a União. Em setembro, 24,5% dos servidores receberam com atraso, e algumas carreiras passam até 45 dias para receber suas remunerações integrais.

Não se olvida que diversas medidas já têm sido tomadas pelo Governo Federal no intuito de apoiar o Estado do Rio de Janeiro e muitas fogem ao escopo deste relatório.

É preciso ir além, é essencial enfrentar a situação de frente com todas as ferramentas disponíveis, sem medo, sem pudores, sem amarras. É tempo de discutirmos seriamente a segurança pública no Estado do Rio de Janeiro de

---

<sup>23</sup> <https://g1.globo.com/rio-de-janeiro/noticia/crise-financeira-deixa-quase-metade-da-frota-de-veiculos-da-pm-parada-no-rj.ghtml>

<sup>24</sup> <http://especiais.g1.globo.com/rio-de-janeiro/2017/pms-mortos-no-rj/>



modo concreto, com o Governo Federal assumindo de vez o protagonismo, a força e a liderança na segurança pública local, ao mesmo tempo em que revê e prepara as forças estaduais para retomarem a normalidade o quanto antes.

## **Capítulo 8 – Conclusões**

Diante dos resultados da auditoria realizada pelo Tribunal de Contas da União e das contribuições de todos os participantes das audiências públicas, concluímos que esta Casa deve atuar imediata e energicamente para melhoria das políticas de segurança pública, mediante a alteração do regramento constitucional da matéria e do aperfeiçoamento da legislação infraconstitucional.

Um aspecto de grande importância consiste na premente necessidade de melhoria da disponibilidade e da qualidade das informações e das estatísticas criminais. Nesse sentido, destacamos a conveniência de constitucionalizar o Sinesp, medida prevista na PEC nº 33, de 2014, recentemente aprovada por esta Casa e pendente de deliberação da Câmara dos Deputados.

A repartição constitucional de competências entre os entes federados em matéria de segurança pública também é um aspecto essencial e que deve ser objeto de alteração legislativa. No intuito de aperfeiçoar a própria divisão originária de competências previstas em nossa Carta Política, esta relatoria apresentará uma PEC sobre o tema, que terá por objetivo ampliar a competência legislativa dos estados e do Distrito Federal em matéria penal, processual penal e, tal qual a PEC nº 33, de 2014, de segurança pública, seguindo o modelo federativo clássico adotado nos Estados Unidos da América.

O patrulhamento das fronteiras terrestres e marítimas brasileiras também deve ser aperfeiçoado. Nesse sentido, como forma de otimizar a utilização dos recursos humanos existentes, apresentaremos PEC que terá por objetivo tornar clara a competência constitucional das Forças Armadas para



exercer as funções de polícia marítima e de fronteiras, de modo conferir segurança jurídica à atuação conjunta dos militares com a força policial na execução de tais atividades, na forma da legislação infraconstitucional. Entendemos que referida alteração poderá desonerar os efetivos da Polícia Federal mobilizados nas fronteiras, permitindo sua realocação no combate a outros ilícitos, sobretudo no exercício da função de polícia judiciária, quando poderá, por exemplo, concentrar esforços no combate a crimes de “colarinho branco”, possibilitando uma atuação mais efetiva em áreas nas quais a atividade policial se mostra indispensável.

Paralelamente, é necessário iniciar estudos para viabilizar um órgão policial nacional dedicado exclusivamente ao patrulhamento de fronteiras, estruturado em sintonia com os Estados e equipado com alta tecnologia de monitoramento.

Consideramos essencial, ainda, a revogação do Estatuto do Desarmamento, com o objetivo de garantir ao cidadão honesto e capacitado o direito pleno a sua autodefesa, eliminando os critérios subjetivos – e muitas vezes arbitrários – de concessão da posse e do porte de armas de fogo, de modo a assegurar o seu deferimento a todo cidadão brasileiro que cumpra os requisitos objetivos previstos na legislação, tais como bons antecedentes, capacidade técnica e aptidão psicológica.

Quanto à reestruturação do modelo de policiamento, é preciso que o Parlamento brasileiro dê prioridade à análise da matéria. Nesse sentido, a discussão e a análise da PEC nº 51, de 2013, e das demais proposições a ela apensadas (PECs nºs 102, de 2011; 40, de 2012 e 19, e 73, de 2013), que tratam do assunto é medida urgente. Como já assinalado, essas proposições reestruturam o atual modelo de policiamento, o que poderá acarretar um enorme ganho em eficiência para a segurança pública e o combate da violência em nosso país.



Demais disso, sugerimos a realização de estudos e levantamentos estatísticos pelas autoridades competentes dos Poderes Executivo e Judiciário sobre o sistema carcerário, o tempo médio de duração do processo penal e a necessidade de investimento para que o encarceramento cumpra sua função múltipla de prevenção específica e genérica, punitiva e de ressocialização.





**Relatório de Registro de Presença**  
**CCJ, 13/12/2017 às 10h - 56ª, Ordinária**  
**Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania**

<b>Maioria (PMDB) (PMDB, PSD)</b>		
<b>TITULARES</b>	<b>SUPLENTES</b>	
JADER BARBALHO		1. ROBERTO REQUIÃO <b>PRESENTE</b>
EDISON LOBÃO	<b>PRESENTE</b>	2. ROMERO JUCÁ <b>PRESENTE</b>
EDUARDO BRAGA	<b>PRESENTE</b>	3. RENAN CALHEIROS
SIMONE TEBET	<b>PRESENTE</b>	4. GARIBALDI ALVES FILHO <b>PRESENTE</b>
VALDIR RAUPP	<b>PRESENTE</b>	5. WALDEMIR MOKA <b>PRESENTE</b>
MARTA SUPPLY		6. ROSE DE FREITAS <b>PRESENTE</b>
JOSÉ MARANHÃO		7. HÉLIO JOSÉ <b>PRESENTE</b>

<b>Bloco Parlamentar da Resistência Democrática (PDT, PT)</b>		
<b>TITULARES</b>	<b>SUPLENTES</b>	
JORGE VIANA		1. HUMBERTO COSTA
JOSÉ PIMENTEL	<b>PRESENTE</b>	2. LINDBERGH FARIAS
FÁTIMA BEZERRA		3. REGINA SOUSA
GLEISI HOFFMANN		4. PAULO ROCHA
PAULO PAIM	<b>PRESENTE</b>	5. ÂNGELA PORTELA
ACIR GURGACZ	<b>PRESENTE</b>	6. VAGO

<b>Bloco Social Democrata (PSDB, DEM)</b>		
<b>TITULARES</b>	<b>SUPLENTES</b>	
AÉCIO NEVES		1. ROBERTO ROCHA <b>PRESENTE</b>
ANTONIO ANASTASIA	<b>PRESENTE</b>	2. CÁSSIO CUNHA LIMA <b>PRESENTE</b>
FLEXA RIBEIRO	<b>PRESENTE</b>	3. EDUARDO AMORIM <b>PRESENTE</b>
RONALDO CAIADO		4. DAVI ALCOLUMBRE
MARIA DO CARMO ALVES		5. JOSÉ SERRA

<b>Bloco Parlamentar Democracia Progressista (PP, PSD)</b>		
<b>TITULARES</b>	<b>SUPLENTES</b>	
LASIER MARTINS	<b>PRESENTE</b>	1. IVO CASSOL
BENEDITO DE LIRA	<b>PRESENTE</b>	2. ANA AMÉLIA
WILDER MORAIS	<b>PRESENTE</b>	3. OMAR AZIZ <b>PRESENTE</b>

<b>Bloco Parlamentar Democracia e Cidadania (PPS, PSB, PCdoB, REDE, PODE)</b>		
<b>TITULARES</b>	<b>SUPLENTES</b>	
ANTONIO CARLOS VALADARES		1. ALVARO DIAS <b>PRESENTE</b>
LÍDICE DA MATA	<b>PRESENTE</b>	2. JOÃO CAPIBERIBE
RANDOLFE RODRIGUES	<b>PRESENTE</b>	3. VANESSA GRAZZIOTIN <b>PRESENTE</b>

<b>Bloco Moderador (PTB, PSC, PRB, PR)</b>		
<b>TITULARES</b>	<b>SUPLENTES</b>	
ARMANDO MONTEIRO		1. CIDINHO SANTOS <b>PRESENTE</b>
EDUARDO LOPES		2. VICENTINHO ALVES <b>PRESENTE</b>
MAGNO MALTA	<b>PRESENTE</b>	3. FERNANDO COLLOR



---

## Relatório de Registro de Presença

### **Não Membros Presentes**

SÉRGIO PETECÃO  
ATAÍDES OLIVEIRA  
JOSÉ MEDEIROS

## **DECISÃO DA COMISSÃO**

**(RQJ 71/2017)**

NA 56ª REUNIÃO ORDINÁRIA, REALIZADA NESTA DATA, A COMISSÃO APROVA O RELATÓRIO DE AVALIAÇÃO, IMPLEMENTAÇÃO E RESULTADOS ALCANÇADOS PELA POLÍTICA NACIONAL DE SEGURANÇA PÚBLICA. SERÁ COMUNICADA A DECISÃO DA COMISSÃO AO PRESIDENTE DO SENADO FEDERAL, PARA CIÊNCIA DO PLENÁRIO E PUBLICAÇÃO NO DIÁRIO DO SENADO FEDERAL.

13 de Dezembro de 2017

Senador EDISON LOBÃO

Presidente da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania