

PARECER Nº , DE 2015

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, sobre as emendas de plenário à Proposta de Emenda à Constituição nº 33, de 2014, primeiro signatário o Senador Ricardo Ferraço, que *altera os art. 23 e art. 24 da Constituição Federal para inserir a segurança pública entre as competências comuns da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.*

RELATOR: Senador WALTER PINHEIRO

I – RELATÓRIO

Vem à análise desta Comissão, por força do disposto nos arts. 101, I, e 359 do Regimento Interno, as Emendas de Plenário oferecidas à Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 33, de 2014, que altera os art. 23 e art. 24 da Constituição Federal (CF) para inserir a segurança pública entre as competências comuns da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, de autoria do Senador RICARDO FERRAÇO e outros.

Esta Comissão aprovou, em dezembro último, o parecer favorável do Senador Vital do Rêgo, com o oferecimento de duas emendas (Emendas n^{os} 1-CCJ e 2-CCJ). Em Plenário, a proposta recebeu mais dez emendas, numeradas de 3 a 13 (Emendas n^{os} 3-PLEN a 13-PLEN).

A Emenda n^o 3-PLEN propõe excluir da proposta a possibilidade de Estados e Distrito Federal (DF) também legislar sobre segurança pública (art. 24 da CF), dada a inexistência de um conceito preciso de segurança pública.

A Emenda n^o 4-PLEN acrescenta parágrafo ao art. 23 da CF para estabelecer a participação da União no custeio das ações de segurança pública, via lei complementar, e vedar o advento de normas que importem em ônus financeiro aos municípios.

A Emenda n^o 5-PLEN, no mesmo espírito da anterior, prevê que a União promoverá o aporte de recursos financeiros necessários para viabilizar a competência de garantir segurança pública estendida aos outros entes federativos (art. 23 da CF).

A Emenda n^o 6-PLEN propõe que, em vez de garantir a segurança pública, a competência comum trate da implementação de políticas educacionais voltadas para a segurança pública (art. 23), e que a competência concorrente de legislar sobre segurança pública seja substituída pela competência de legislar sobre a política nacional, princípios, diretrizes e estatísticas de segurança pública (art. 24).

A Emenda n^o 7-PLEN adiciona dispositivo ao art. 22 da CF, que trata da competência legislativa da União, para acrescentar a identificação civil.

A Emenda n^o 8-PLEN adiciona dispositivo ao art. 24 da CF para incluir a formação, atuação, controle interno e externo das polícias e dos órgãos de administração penitenciária entre as competências legislativas concorrentes.

A Emenda nº 9-PLEN propõe a criação de um novo dispositivo para tratar do Conselho Nacional dos Órgãos de Segurança Pública, para controlar a atuação das polícias federal e estaduais.

A Emenda nº 10-PLEN propõe adicionar competência à Justiça Federal para julgar casos de associações e organizações criminosas voltadas à prática de homicídios.

A Emenda nº 11-PLEN propõe o acréscimo de mais um dispositivo ao art. 23 da Constituição, que trata da competência comum entre a União e os entes federativos, para a criação de políticas de segurança pública, especialmente focadas na redução da violência e no enfrentamento de organizações criminosas.

A Emenda nº 12-PLEN propõe a criação de novos incisos ao art. 21 da CF, que trata das competências da União, adicionando a criação de sistema nacional de dados e informações criminais, a promoção de programas de cooperação federativa destinados à preservação da ordem pública, da incolumidade das pessoas e à gestão do sistema penitenciário.

Por fim, a Emenda nº 13-PLEN acrescenta em inciso do art. 22 da CF a competência da União para legislar sobre o funcionamento e segurança das instituições financeiras, suas dependências e as de seus correspondentes, replicando a disposição no art. 48 da CF, que trata das atribuições do Congresso Nacional.

II – ANÁLISE

Algumas emendas fogem completamente aos fins da PEC nº 33, de 2014. São elas as Emendas nºs 9 e 13-PLEN. Trazem outras propostas que não guardam relação necessária com a proposta original. O que se busca é extirpar quaisquer dúvidas existentes a respeito da competência comum de todos os entes da federação brasileira no que tange à garantia da segurança pública, além da

respectiva competência concorrente para legislar sobre a matéria. As emendas citadas se desviam desse caminho e não contribuem para melhorar a proposta original.

A Emenda nº 9-PLEN, propõe a criação de um Conselho Nacional dos órgãos de segurança pública, ao qual caberia o controle “funcional, administrativo e operacional” das polícias Federal e civil dos Estados membros e do Distrito Federal. A replicação, para os órgãos da segurança pública, do modelo adotado para o Poder Judiciário e o Ministério Público, porém, parece-nos inadequada, à luz da natureza dos órgãos policiais e sua integração administrativa ao Poder Executivo dos referidos entes. Assim, ao nosso ver, em lugar de contribuir para a melhor integração das políticas de segurança, traria um novo ator que, em vez disso, tornaria ainda mais problemática essa integração.

A Emenda nº 13-PLEN, inclui novos incisos nos art. 22 e 48 da Constituição, para integrar às competências legislativas da União o funcionamento e segurança das instituições financeiras, suas dependências e as de seus correspondentes, sob o argumento de que a proliferação normativa oriunda dos entes subnacionais colidiria com a competência atribuída à Polícia Federal pela Lei nº 13.124, de 21 de maio de 2015, que inseriu inciso VI ao art. 1º da Lei nº 10.446, de 8 de maio de 2002, para incluir entre as infrações penais de repercussão interestadual ou internacional que exigem repressão uniforme, para os fins do disposto no inciso I do § 1º do art. 144 da Constituição, o furto, roubo ou dano contra instituições financeiras, incluindo agências bancárias ou caixas eletrônicos. Note-se, porém, que nessa lei a Polícia Federal será competente “quando houver indícios da atuação de associação criminosa em mais de um Estado da Federação”, e, nos demais casos, permanecem competentes as demais instituições policiais. Ademais, a emenda conflita com as demais disposições e emendas apresentadas o texto da PEC nº 33, de 2014, conforme consolidadas neste Parecer na forma da Subemenda nº 1.

Em relação às demais emendas, que enfrentam o tema central ou acrescentam elementos relevantes para seu equacionamento, é oportuno informar que a Constituição, ao contrário do que justifica a Emenda nº 3-PLEN, oferece uma definição de segurança pública. No *caput* do art. 144, informa-se que é a

atividade do Estado destinada à “preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio”. Essa atividade é exercida por todos os entes da Federação, mediante órgãos com competências bem definidas – polícia federal, polícia rodoviária federal e polícia ferroviária federal (União), polícias civis, polícias militares e corpos de bombeiros militares (estados e DF) e guardas municipais (municípios), conforme os parágrafos do mesmo art. 144.

A PEC nº 33, de 2014, ao se referir à garantia da segurança pública por todos os entes federativos e à competência para legislar sobre segurança pública à União e aos estados e ao DF, não se refere, por óbvio, às competências das polícias – que são os executores da atividade estatal –, mas à atividade em si de preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio. Em matéria de competência concorrente, a União limita-se a editar normas gerais (art. 24, §1º da CF). A polícia federal é de sua competência privativa e não poderia ser limitada a esse ponto no que se refere à definição das competências de sua polícia. Nem poderia um Estado explorar as deficiências da polícia federal e abocanhar atribuições suas. O espírito da proposta é focar em formas de se preservar a ordem pública dentro do campo autorizado de exercício de cada ente federativo.

No entanto, entendemos procedente a preocupação manifestada na Emenda 3-PLEN, no que toca ao risco de que haja conflitos de competências entre a União, os Estados e o Distrito Federal, inclusive atingindo a sua autonomia e capacidade de autoadministração. Dessa forma, entendemos que pode ser adequada a redação dada ao art. 24 da Constituição, mediante a inclusão de parágrafo que explicita que a competência da União, no âmbito da legislação concorrente, observará o disposto nos §§ 4º a 8º do art. 144, ou seja, as competências já conferidas aos demais entes federativos, cabendo-lhe dispor sobre a política nacional, os princípios, diretrizes, formação profissional e estatísticas de segurança pública. Acatamos, assim, o espírito da Emenda 3-CE, combinado com o teor da Emenda 6-CE, para melhor delimitar a competência dos entes federados, relativa à edição de legislação, em caráter concorrente, sobre a segurança pública, na forma da Subemenda nº 1.

Também não é possível acatar, as Emendas nºs 4 e 5-PLEN. Uma operação conjunta da guarda municipal com a polícia estadual, como no exemplo dado acima, gera custos, por óbvio, que devem ser arcados por cada ente, respectivamente, pois o interesse é mútuo (e o dever é comum, nos termos da nova norma que se quer aprovar, e nos termos do *caput* do art. 144 da CF). O que temos, na verdade, é uma estrutura federativa problemática, o que dá azo a propostas que tendem a querer transferir os custos para a União. A grande maioria dos municípios brasileiros tem nas transferências recebidas da União e dos estados mais de 80% de suas receitas correntes. Há um grande número de municípios pequenos sem escala suficiente para produção de serviços públicos. Em razão disso, há uma tese geral bem difundida na literatura especializada de que os interesses locais, representados no parlamento federal, tendem a distorcer as decisões do governo federal. Senadores e deputados brasileiros têm historicamente apresentado forte comprometimento político-eleitoral com seus estados e municípios de origem e, assim, buscado atrair recursos federais para suas bases. A própria Constituição foi redigida em um momento de desequilíbrio de poder, com o Poder Executivo Federal fragilizado, o que resultou em forte descentralização financeira mediante ampliação das transferências federais aos estados e municípios.

Contudo, entendemos pertinente a preocupação manifestada na Emenda nº 4-PLEN, que, de resto, guarda consonância com a Proposta de Emenda à Constituição nº 84, de 2015, aprovada pelo Plenário desta Casa em 26 de agosto de 2015, que prevê que “a lei não imporá nem transferirá qualquer encargo financeiro decorrente da prestação de serviço público, inclusive despesas de pessoal e seus encargos, para a União, os Estados, o Distrito Federal ou os Municípios, sem a previsão de fonte orçamentária e financeira necessária à realização da despesa ou sem a previsão da correspondente transferência de recursos financeiros necessários ao seu custeio, ressalvadas as obrigações assumidas espontaneamente pelos entes federados e aquelas decorrentes da fixação do salário mínimo, na forma do inciso IV do art. 7º.” Nesse sentido, considerando-se que a referida Proposta de Emenda à Constituição nº 84, que abrange quaisquer situações, inclusive as que são objeto da Emenda nº 4-PLEN, já foi aprovada e remetida à Câmara dos Deputados, parece-nos restar prejudicada essa Emenda, em virtude da anterior deliberação desta Casa.

Todavia, entendemos pertinente incorporar ao art. 23 da Carta Magna, nos termos de novo parágrafo 2º, a delimitação da competência dos Municípios quanto à segurança pública, de modo a evitar a proliferação de forças policiais com funções superpostas e conflitantes. Aos municípios, cujas guardas municipais já se acham previstas no § 8º do art. 144, exercerão as competências já previstas para essas guardas, devendo, ainda, prestar as informações que lhes forem requisitadas, na forma da Lei.

Em atenção à necessidade de uniformização normativa, e harmonização com a implementação de um sistema nacional de registro de identidade civil, ora em debate no Congresso Nacional na forma do Projeto de Lei nº 1.775, de 2015, entendemos pertinente a inclusão, entre as matérias de competência legislativa da União, a “identificação civil”. Como sabido, a identificação civil tem conexão direta com a atuação dos órgãos de segurança pública, e em muitos entes da federação compete aos Institutos de Identificação a emissão desses documentos e manutenção dos registros pertinentes. A definição de uma legislação de caráter nacional, sem dúvida, permitirá uma melhor organização dessa matéria e a adequação dessa competência executiva compartilhada às diretrizes relativas não apenas ao exercício de direitos sociais, mas também no que se refere à segurança pública. Ademais, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal já considera que a natureza jurídica da cédula de identidade seria de registro público e sua disciplina legislativa competiria privativamente à União (CF, art. 22, XXV). Assim, os Estados-membros, o Distrito Federal e os Municípios já estariam obrigados à observância do quanto disciplinado pela União sobre a matéria, conforme decidido na ADI nº 4007/SP, Relatora a Ministra Rosa Weber. Acatamos, assim, a Emenda nº 7-PLN.

No que toca à Emenda nº 6-PLN, opinamos pela sua aprovação parcial. O autor da emenda, em sua justificação, assevera que a PEC “abre espaço para que uma instituição possa atuar de forma supletiva com relação às demais”. Essa afirmativa nos parece exagerada, como já colocamos aqui. As competências estão bem definidas no art. 144 da CF. Contudo, parece-nos procedente a preocupação com a adequada delimitação das competências legislativas da União, que deve guardar harmonia com o art. 144 da Constituição, Já no que toca à alteração ao inciso XIII do “caput” do art. 23, remetendo-se o

foco da ação da União em políticas pedagógicas – conforme defende a emenda – e não na segurança em si seria desviar a proposta de seu curso. Outrossim, propõe a Emenda que a definição da política, os princípios e as diretrizes sejam definidos concorrentemente, com a União estabelecendo as normas gerais. Novamente a União é aqui pressionada para ser o centro nevrálgico da segurança pública. É precisamente isso o que a PEC nº 33, de 2014, não almeja. Cada estado, em concerto com seus municípios, deve pensar a segurança pública com base em suas realidades locais. Mas, em nosso entendimento, deve ser assegurado à União o papel de formulação de uma política nacional, seus princípios e diretrizes, a serem detalhadas pelos Estados e pelo DF, com vistas a sua adequação ao contexto específico. A Subemenda nº 1, já citada, reflete a nossa posição sobre redação que atenda a essa premissa, dentro de suas competências.

As Emendas nºs 8, 11 e 12-PLEN propõem acrescentar novos dispositivos além daqueles oferecidos pela proposta original.

A Emenda nº 8 contempla no art. 24 a formação, atuação e controle interno e externo das polícias e órgãos de administração penitenciária. Entendemos que é merecedora de acatamento, na forma da Subemenda nº 1, mas de forma a separar, em dois incisos, o tratamento das polícias e órgãos de administração penitenciária, em face da redação dada ao art. 144 da Constituição.

A Emenda nº 11 quer que as políticas de segurança pública sejam especialmente focadas na redução da violência e no enfrentamento de organizações criminosas. Novamente, essa priorização, a nosso sentir, vai contra o espírito da proposta, que é descentralizar a política de segurança pública. Cabe aos entes federativos pensar suas políticas e definir suas prioridades.

Já a Emenda nº 12-PLEN quer propor uma metodologia: criação de sistema nacional de dados e informações criminais, a promoção de programas de cooperação federativa destinados à preservação da ordem pública e à gestão do sistema penitenciário. Embora possa parecer desnecessário detalhar o tema na Constituição, consideramos que a sua explicitação dará maior guarida à União

para implementar e tornar efetivos esses sistemas, assim como a sua obrigação de firmar programas de cooperação, como função permanente. Além disso, julgamos relevante explicitar, nos termos, inclusive, já incorporados à Lei nº 11.473, de 10 de maio de 2007, a especial relevância da Força Nacional de Segurança Pública, como expressão já consolidada desse esforço de cooperação federativa. Assim, acatamos a Emenda nº 12, na forma da Subemenda nº 1.

A Emenda nº 10-PLEN, que propõe incluir na competência da Justiça Federal o julgamento de crimes praticados por grupos de extermínio e organizações criminosas, amplia, de fato, as competências de órgãos federais em situações fáticas onde a capacidade de persecução criminal e julgamento dos órgãos estaduais é, muitas vezes, prejudicada, não somente pelo alegado envolvimento de agentes públicos, mas pela natureza territorial de sua atuação, que transcende a fronteira dos Estados, requerendo, assim, repressão uniforme. Já estando essa hipótese prevista no art. 144, § 1º, I da Constituição, entendemos pertinente a harmonização do texto constitucional com a adequação do art. 109, XII, na forma da Subemenda nº 1.

III – VOTO

Diante do exposto, votamos pela rejeição das Emendas nºs 4, 5, 9, 11 e 13-PLEN, pela aprovação das Emendas nº 7, 8 e 10-PLEN e pela aprovação parcial das Emendas nº 3, 6 e 12, oferecidas em face da Proposta de Emenda à Constituição nº 33, de 2014, na forma da Subemenda nº 1, na forma a seguir.

SUBEMENDA nº 1

Dê-se, ao art. 1º da PEC nº 33, de 2014, a seguinte redação:

Art. 1º Os art. 21, 22, 23, 24 e 144 da Constituição Federal passam a vigorar com as seguintes alterações:

“Art. 21

.....
 XXVI – instituir e manter sistema nacional de dados e informações criminais em segurança pública e sistema penitenciário;

XXVII - promover programas de cooperação federativa destinados à preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, em especial no âmbito da Força Nacional de Segurança Pública, nos termos da lei;

XXVIII - promover programas de cooperação destinados ao apoio à gestão do sistema penitenciário, nos termos da lei.” (NR)

“Art. 22

.....

XXX – identificação civil.

.....”(NR)

“Art. 23

.....

XIII – formular e implementar políticas de segurança pública.

§ 1º Leis complementares fixarão normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional.

§ 2º. A competência dos Municípios nas políticas de segurança pública restringir-se-á ao disposto no § 8º do art. 144 e à prestação de informações que lhes forem requisitadas na forma da lei.”(NR)

“Art. 24

.....

XVII – segurança pública;

XVIII- formação profissional, atuação, controle interno e externo das polícias;

XIX - formação profissional, atuação, controle interno e externo dos órgãos de administração penitenciária.

.....

§ 5º. A competência da União, no âmbito da legislação concorrente sobre segurança pública, observará o disposto nos §§ 4º a 8º do art. 144, e disporá sobre política nacional, princípios, diretrizes, formação profissional e estatísticas de segurança pública e administração penitenciária.”(NR)

“Art. 109.

.....

XII – crimes praticados por organizações criminosas, milícias privadas, esquadrões ou grupos de extermínio;

.....”(NR)

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator