

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

PROJETO DE LEI Nº 370, DE 2011

Estabelece princípios e diretrizes para promoção e instalação de programas, projetos e ações de pacificação social, policiamento comunitário e Unidades de Polícia Pacificadora ou órgãos assemelhados em todo território nacional e dá outras providências.

Autor: Deputado ALESSANDRO MOLON

Relator: Deputado LUIZ COUTO

I - RELATÓRIO

Examina-se, no presente documento, o Projeto de Lei nº 370, de 2011, de autoria do Deputado Alessandro Molon, que cuida de estabelecer princípios e diretrizes para a promoção e instalação de programas, projetos e ações de pacificação social, policiamento comunitário e unidades de polícia pacificadora ou órgãos assemelhados em todo território nacional, além de outras providências.

A proposição encontra-se estruturada em 14 artigos. O art. 1º enuncia o objeto. O art. 2º prevê a aplicação do disposto na Lei nº 11.530, de 2007, à matéria ora regulada. O art. 3º contém definições necessárias à compreensão e aplicação da lei. O art. 4º enumera algumas das atividades que integram o conteúdo do que se denominam “serviços públicos comunitários prioritários”. O art. 5º dispõe sobre a oferta, pelo Poder Público, de serviços e outras mercadorias por preços simbólicos ou promocionais, em parceria com a comunidade e com as prestadoras de serviços públicos e privados. O art. 6º enumera princípios e diretrizes. O art. 7º dispõe sobre a conjugação de ações entre órgãos dos diversos entes federados. O art. 8º autoriza a transferência de

recursos e o 9º dispõe sobre o dever de prestar contas. O art. 10 contém normas de para a execução das despesas. O art. 11 prevê que atos do Poder Executivo disporão sobre as demais regras de funcionamento de cada modalidade e atividade do programa. O art. 12 dispõe sobre a veiculação de dados quanto à execução orçamentária e financeira. O art. 13 estabelece o dever de continuidade das atividades desenvolvidas por unidades de polícia pacificadora e de polícia comunitária. O art. 14 contém a cláusula de vigência.

Na justificação, o autor examina a segurança pública como um desafio de âmbito nacional, em que os Estados do Rio de Janeiro e de São Paulo, bem como várias outras regiões brasileiras, enfrentam problemas como tráfico de drogas, milícias, grupos de extermínio e deterioração da convivência e do tecido social. Esse quadro não se coaduna com o disposto no art. 144 da Constituição Federal, segundo o qual a segurança pública é dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, sendo exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, por diversos órgãos dos entes federados.

Acrescenta o autor que o impressionante número de 46 mil assassinatos por ano, dos quais 70% são jovens e negros das periferias das grandes cidades, revela a falência das políticas de segurança pública desenvolvidas nas últimas décadas. Conquanto existam experiências comunitárias ou oriundas do Estado, no sentido de combinar ações sociais, prevenção, segurança e respeito aos direitos humanos, na verdade ainda prevalece a violência institucional histórica, que se evidencia na ação da polícia e na incapacidade do Estado e dos governos de ofertarem acesso a serviços básicos de cidadania.

Assinalando que os problemas não são fáceis, o autor considera que não se chegará a lugar algum senão ouvindo a comunidade e mediante a criação, fortalecimento e manutenção de redes de proteção e desenvolvimento social a partir dos serviços públicos e de oportunidades acessíveis a todos. Com igualdade e justiça social seria possível construir uma sociedade para se viver em paz, propósito que justificaria o projeto de lei ora examinado, que objetiva replicar e ampliar a experiência desenvolvida no Estado do Rio de Janeiro com a instalação das chamadas unidades de polícia pacificadora.

A matéria, que tramita em regime ordinário e está sujeita à apreciação conclusiva pelas Comissões (art. 24, II, RICD), foi distribuída às Comissões de Direitos Humanos e Minorias, de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado e de Finanças e Tributação (art. 54, RICD), bem como à Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (art. 54, RICD).

A Comissão de Direitos Humanos e Minorias, em reunião ordinária realizada em 3.8.2011, aprovou unanimemente o Projeto de Lei nº 370/2011, nos termos do parecer da relatora, Deputada Liliam Sá.

Por sua vez, a Comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado, em reunião realizada em 7.8.2013, aprovou, com emendas, o Projeto de Lei nº 370/2011, nos termos do parecer do relator, Deputado Efraim Filho. A Emenda nº 1 suprimiu o art. 8º, que dispõe sobre o repasse de recursos financeiros pelo Governo Federal sem a necessidade de convênio, contrato, ajuste ou instrumento. A Emenda nº 2 modificou a redação do inciso I do art. 6º, acrescentando ao seu enunciado o controle de armas de fogo.

Por fim, a Comissão de Finanças e Tributação, em reunião ordinária realizada em 30.9.2015, concluiu unanimemente pela compatibilidade e adequação financeira e orçamentária do Projeto de Lei nº 370/2011, com a Emenda nº 1 e a Emenda nº 2 da Comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado, nos termos do parecer do relator, Deputado Paulo Teixeira.

Na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, no prazo regimental, não foram apresentadas emendas.

É o relatório.

II - VOTO DO RELATOR

Determina o Regimento Interno da Câmara dos Deputados (art. 32, IV, "a") que cabe a esta Comissão se pronunciar sobre os aspectos constitucional, legal, jurídico, regimental e de técnica legislativa das proposições que tramitam na Casa. Em cumprimento à norma regimental segue, pois, o pronunciamento deste relator sobre o Projeto de Lei nº 370, de 2011, bem como sobre as emendas aprovadas pela Comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado.

No que concerne à **constitucionalidade formal**, o Projeto de Lei nº 370, de 2011, está em consonância com o sistema de repartição de competências instituído na Constituição Federal, tendo observado os limites da competência da União para legislar sobre normas gerais, os contornos centrais do pacto federativo e a competência residual dos Estados. Nos tópicos subsequentes examinamos com a necessária detença cada um desses aspectos.

A configuração da atividade normativa dos entes federados autônomos é uma das questões nucleares da noção de Estado federal e, exatamente por isso, é sempre complexa, dependente de fatores históricos, das opções feitas pelo constituinte originário quando da feitura da Carta Magna e do exercício permanente do poder constituinte derivado.

No Brasil, adota-se um complexo sistema, que pretendendo o equilíbrio federativo, fundamenta-se na técnica de enumeração dos poderes da União (CF arts. 21 e 22), poderes remanescentes ou residuais para os Estados (CF art. 25, § 1º) e poderes indicativos para os Municípios (CF art. 30). Ademais, combina reserva de campos específicos, possibilidades de delegação, áreas comuns com previsão de atuação paralela da União, dos Estados, do Distrito Federal e Municípios e campos concorrentes entre União e Estados, em que sobressai a competência da União para estabelecer políticas gerais, diretrizes gerais ou até mesmo normas gerais¹.

No que se refere à segurança pública, a configuração originária do texto constitucional parece contemplar, ao menos em princípio, uma atuação preponderante dos Estados se comparada àquelas competências reservadas à União ou indicadas aos Municípios. A propósito, com a convicção de que há uma lacuna a ser necessariamente solucionada, a Câmara dos Deputados discute, neste exato momento, uma modificação ao texto constitucional, por intermédio da PEC nº 138, de 2015, 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”. Referida proposição já foi discutida e aprovada no Senado Federal (PEC nº 33, de 2014).

Pois bem. Ainda que a Constituição Federal careça de uma plena explicitação da competência legislativa das unidades federativas em face da segurança pública, tal lacuna não obstaculiza a proposição examinada, pois que,

¹ Cf. DA SILVA, José Afonso. Curso de direito constitucional positivo. 38ª ed. revista e atualizada. São Paulo: Malheiros, p. 483.

com acentuados limites, a União pode estabelecer normas gerais sobre a matéria, notadamente no campo programático. Pode-se dizer, no que concerne à segurança pública, que o nosso modelo constitucional também se caracteriza pela repartição de competência entre a União e os Estados, combinando reserva de campos específicos, áreas comuns, atuação paralela e campos concorrentes.

Vejamos.

A competência legislativa da União está prevista ao menos em três incisos do art. 22 do texto constitucional, a saber: “requisições civis e militares, em caso de iminente perigo e em tempo de guerra (III); “normas gerais de organização, efetivos, material bélico, garantias, convocação e mobilização das polícias” (XXI); e “competência da polícia federal e das polícias rodoviária e ferroviária federais militares e corpos de bombeiros militares” (XXII). Demais disso, na conformidade do art. 144, § 7º, cabe à União dispor, mediante lei de âmbito nacional, sobre “organização e funcionamento dos órgãos responsáveis pela segurança pública, de maneira a garantir a eficiência de suas atividades”.

De outra parte, inserem-se na competência residual dos Estados estabelecida no art. 25, § 1º, da Constituição Federal, instituir o regime jurídico de seus policiais militares e bombeiros militares (art. 42, § 1º), disciplinar as funções de polícia judiciária e as atribuições da polícia civil na apuração de infrações penais (art. 144, § 4º) e dispor sobre a organização e o funcionamento dos órgãos incumbidos da segurança pública no âmbito estadual (art. 144, § 7º), além de outros aspectos diretamente ou indiretamente relacionados à segurança pública, desde que inseridos na esfera de interesse regional.

Conquanto não exista dispositivo a estabelecer expressamente que a segurança pública seja competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, de modo algum a Constituição afasta a atuação da União ou dos Municípios, embora reserve aos Estados maior campo de atuação, inclusive no que concerne à atividade legislativa.

Cabe assinalar, por oportuno, que o Supremo Tribunal Federal já reconheceu a competência da União para legislar sobre aspectos gerais concernentes à segurança pública, sem que isso se constitua como invasão da competência residual dos Estados (ADI 3.112, rel. Min. Ricardo Lewandowski, j. 2-5-2007, P, *DJ* de 26-10-2007). Do voto condutor da referida ação direta de inconstitucionalidade, proposta em face do Estatuto do Desarmamento, vale conferir a seguinte passagem:

“Sustenta-se, no que concerne aos arts. 5º, §§ 1º e 3º, 10 e 29, que houve invasão da competência residual dos Estados para legislar sobre segurança pública e também ofensa ao princípio federativo, ‘principalmente em relação à emissão de autorização de porte de arma de fogo’.

Contrapondo-se ao argumento, a douta Procuradoria Geral da República defendeu a aplicação à espécie do princípio da predominância do interesse, ponderando que a ‘União não está invadindo o âmbito de normatividade de índole local, pois a matéria está além do interesse circunscrito de apenas uma unidade federada’ (fl. 194).

Considero correto o entendimento do Ministério Público, que se harmoniza com a lição de José Afonso da Silva, para quem a Carta Magna vigente abandonou o conceito de ‘interesse local’, tradicionalmente abrigado nas constituições brasileiras, de difícil caracterização, substituindo-o pelo princípio da ‘predominância do interesse’, segundo o qual, na repartição de competências, ‘à União caberão aquelas matérias e questões de predominante interesse geral, nacional, ao passo que aos Estados tocarão as matérias e assuntos de predominante interesse regional, e aos Municípios conhecerem os assuntos de interesse local.’

De fato, a competência atribuída aos Estados em matéria de segurança pública não pode sobrepor-se ao interesse mais amplo da União no tocante à formulação de uma política criminal de âmbito nacional, cujo pilar central constitui exatamente o estabelecimento de regras uniformes, em todo o País, para a fabricação, comercialização, circulação e utilização de armas de fogo, competência que, ademais, lhe é assegurada pelo art. 21, XXI, da Constituição Federal.

Parece-me evidente a preponderância do interesse da União nessa matéria, quando confrontado o eventual interesse do Estado-membro em regulamentar e expedir autorização para o porte de arma de fogo, pois as normas em questão afetam a segurança das pessoas como um todo, independentemente do ente federado em que se encontrem.

Ademais, diante do aumento vertiginoso da criminalidade e da mudança qualitativa operada nas transgressões penais, com destaque para o surgimento do fenômeno do crime organizado e dos ilícitos transnacionais, a garantia da segurança pública passou a constituir uma das atribuições prioritárias do Estado brasileiro, cujo enfoque há de ser necessariamente

nacional". (s.n.)

É bem verdade que a ADI acima mencionada se refira ao Estatuto do Desarmamento instituído pela Lei nº 10.826, de 2003. Não obstante, e esta é a questão central: o Supremo Tribunal Federal considerou que a segurança pública é matéria de interesse geral que comporta a atuação normativa da União, sem que esta atuação se constitua como invasão do âmbito de normatividade estadual.

Ademais, se bem examinarmos a proposição em tela, concluiremos tratar-se de instituição de diretivas e princípios gerais, que não agride o sistema constitucional de distribuição de competências. Com efeito, o Projeto de Lei nº 370, de 2011, se incumbe de estabelecer princípios e diretrizes para a promoção e instalação de programas, projetos e ações de pacificação social, policiamento comunitário e unidades de polícia pacificadora ou serviços assemelhados em todo território nacional, pressupondo que a segurança pública seja uma questão nacional e que os seus desafios devem ser enfrentados mediante ações conjuntas e somatório de esforços dos entes federados.

Dos articulados da proposição não se extraem determinações aos Estados membros e nem qualquer obrigatoriedade de se adotar este ou aquele formato de política de segurança que possa se constituir como extrapolação das competências da União ou como invasão das competências residuais que são asseguradas àqueles entes federados. Na verdade, a proposição é quase inteiramente diretiva e principiológica, assinalando espaços de gestão associada no âmbito da segurança pública e sem estabelecer, em termos cogentes e peremptórios, a adoção de determinado modelo de atuação.

Vale assinalar que, em outra oportunidade, esta Casa Legislativa considerou constitucional proposição com características bastante semelhantes. Referimo-nos à Lei nº 11.530, de 2007, que institui o Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania – PRONASCI e dá outras providências. O art. 1º da referida Lei estabelece que o Programa será executado pela União, por meio da articulação dos órgãos federais, em regime de cooperação com Estados, Distrito Federal e Municípios e com a participação das famílias e da comunidade, mediante programas, projetos e ações de assistência técnica e financeira e mobilização social, visando à melhoria da segurança

pública. Ademais, o Programa contém diretrizes e princípios que muito se aproximam daqueles ora instituídos.

Nesse lineamento, quanto à **constitucionalidade formal**, o Projeto de Lei nº 370, de 2011, não encontra obstáculo no ordenamento jurídico brasileiro. Vez que a competência legislativa é conferida à União, também é atribuída ao Congresso Nacional, nos termos do *caput* do art. 48, segundo o qual lhe cabe dispor sobre todas as matérias de competência da União. Por fim, não estando gravada com cláusula de exclusividade de iniciativa, a matéria admite a deflagração do seu processo legislativo por qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados.

No que concerne à **constitucionalidade material**, também não há incompatibilidade a ser apontada quanto à proposição. Já no preâmbulo, a Constituição de 1988 assinala a importância da segurança para a conformação do nosso Estado Democrático de Direito, ao lado do exercício dos direitos sociais e individuais, da liberdade, do bem-estar, do desenvolvimento, da igualdade e da justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, fundada na harmonia social.

Da parte dispositiva da Constituição extrai-se que a inviolabilidade do direito à vida e à segurança foi alçada a categoria de direito fundamental (arts. 4º e 5º), em ordem a demandar, por parte do Estado, providências que garantam a sua efetivação. Ademais, nos termos do art. 144, o constituinte brasileiro estabeleceu que a segurança pública se constitui como dever do Estado e direito e responsabilidade de todos, devendo ser exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio.

Sendo assim, os níveis de violência e insegurança a que está exposta parcela significativa da sociedade brasileira não são condizentes com as determinações da ordem constitucional e com o patamar de importância em que a segurança pública foi situada. Esse quadro demanda uma atuação coerente, comprometida e determinada de todos os entes da Federação, mediante programas e ações conjuntas, sinergia de esforços, realização e compartilhamento de estudos, aperfeiçoamento institucional permanente e a superação do modelo repressivo, que tem caracterizado o enfrentamento da violência e da criminalidade.

No plano da **juridicidade**, em princípio a proposição é coerente e compatível com o nosso ordenamento jurídico, não havendo conflito

com outras normas que tratam da segurança pública. Na verdade, conforme sustentamos em tópicos precedentes, a proposição se aproxima muito da Lei nº 11.530, de 2007, que institui o Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania, que também preconiza a promoção dos direitos humanos, a cultura de paz e de apoio ao desarmamento, a criação e fortalecimento de redes sociais, instituição e manutenção de programas de polícia comunitária, dentre outras medidas.

Todavia, **o art. 8º da proposição** demanda medida corretiva, notadamente ao autorizar a transferência de recursos, pela União, aos Estados, Municípios e ao Distrito Federal, sem a necessidade de convênio, acordo, contrato, ajuste ou instrumento congêneres, mediante depósito em conta corrente específica. Tratando-se de transferência tipicamente voluntária, a operação deve ser necessariamente formalizada por intermédio de instrumento jurídico que expresse o acordo de vontades para a formação de vínculo e a estipulação de obrigações recíprocas, seja qual for a denominação utilizada.

A situação descrita demanda necessária modificação do referido art. 8º, pois que, do contrário, não se atenderá ao disposto no art. 25 da Lei Complementar nº 101, de 2000, tampouco ao estatuído na Lei nº 13.408, de 26 de dezembro de 2016, que dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e execução da Lei Orçamentária de 2017.

Cabe apontar, ainda no plano da juridicidade, que embora a Comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado tenha aprovado emenda para suprimir o referido art. 8º, não cuidou, de outra parte, de suprimir os dispositivos que estabelecem normas de repasse, publicidade, execução financeira e orçamentária. Assim, sob pena de teratologia jurídica, é preciso tratar da transferência de recursos, dando-lhe o adequado enquadramento.

Para a correção dessas desconformidades e de outras situações adiante mencionadas, oferecemos, ao final, proposição substitutiva.

Examinados os aspectos concernentes à constitucionalidade e juridicidade e **destacando que temos plena ciência de que Comissão de Constituição e Justiça e Cidadania não tem, sobre a proposição, a competência para a aferição do mérito**, julgamos necessário fazer apontamentos quanto à real funcionalidade das unidades de polícia pacificadora e sobre os seus resultados na segurança pública.

Antes de fazê-lo, cumpre-nos parabenizar o ilustre autor, Deputado Alessandro Molon, reconhecendo a pertinência do meritório projeto. Sabemos, por outro lado, que a real funcionalidade das unidades de polícia pacificadora depende sobremaneira da ação social do Estado nos territórios pacificados, o que não invalida, entretanto, os méritos da proposição.

A propósito do que adiantamos quanto à importância da ação social do Estado, cite-se o exemplo da própria cidade do Rio de Janeiro, onde as ações policiais das UPP são complementadas pela chamada UPP Social, a qual provê os serviços essenciais a cargo dos órgãos federais, estaduais e municipais. Destarte, é essencial que haja tal conjugação de esforços para a efetividade de atuação das unidades de polícia pacificadora.

Entendemos, assim, que parte substancial dos incisos que compõem o art. 6º do projeto estaria compreendida nessas atribuições de caráter social e mais bem disposta no texto da proposição se discriminada com esse viés. É que intervenções dessa natureza, se não acompanhadas da essencial presença do Estado, transformam a força pacificadora em força de repressão, simplesmente.

Vale assinalar também que a aprovação da supressão do art. 8º do projeto, pela Comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado, que autorizava a União a transferir recursos para os demais entes, agiganta o caráter meramente diretivo do projeto. Não há, atualmente, como avaliar o impacto financeiro da implantação de unidades de polícia pacificadora, vez que a aplicação de recursos se reduz à disponibilidade do erário do Estado membro, segundo o estabelecimento das prioridades pelo governo. Mesmo com o substitutivo proposto ao final deste parecer, que autoriza o repasse de recursos financeiros mediante convênio, acordo, contrato, ajuste ou instrumento congênere, conserva-se, como não poderia deixar de ser, a natureza tipicamente voluntária da transferência.

Por fim, é preciso cautela quanto à factibilidade de extensão do modelo de intervenção policial chamado de unidade de polícia pacificadora para outros entes federados, em termos de real impacto na segurança pública. Alguns estudos apontam resultados singulares no tocante a alterações nos níveis de criminalidade, violência e desordem nos territórios pacificados.

Um deles, intitulado “Os donos do morro’: uma avaliação exploratória do impacto das Unidades de Polícia Pacificadora (UPPs) no Rio de

Janeiro”, foi produzido em maio de 2012 pelo Fórum Brasileiro de Segurança Pública em cooperação com o Laboratório de Análise da Violência (LAV-UERJ) e financiado pela Corporação Andina de Fomento (CAF).²

Referido documento conclui que dentre os efeitos da atuação das UPP – que no Rio de Janeiro é associada à da UPP Social – despontam os seguintes: 1) redução dos crimes letais violentos, mormente a letalidade policial, as lesões corporais de natureza grave e os roubos, inclusive no entorno do território; 2) aumento dos crimes de furto e uma série de crimes oriundos de problemas interpessoais, como ameaça, violência doméstica e outros, tidos como de menor potencial ofensivo; 3) redução de confrontos entre a força policial e facções criminosas, de tiroteios e balas perdidas e aumento da apreensão de armas de fogo; 4) resultado inespecífico para os crimes envolvendo tráfico de drogas, a depender da forma de atuação policial.

Outros achados da pesquisa apontam para efeitos positivos e negativos, relatados pelos envolvidos. Quanto aos positivos: aumento da sensação de segurança, pela garantia do direito de ir e vir; estímulo ao registro de ocorrências, favorecendo políticas de prevenção criminal; fomento à atividade econômica; valorização imobiliária. No tocante aos negativos: falta de participação da comunidade nas decisões; falta de uniformidade de procedimentos entre as várias UPP; excesso de discricionariedade por parte dos comandantes em razão da inexistência de regras precisas e unívocas; aumento de custos aos moradores e comerciantes quanto a serviços outrora ‘gratuitos’ em função dos ‘gatos’, como energia elétrica, água e *internet*; desconsideração para com as manifestações culturais típicas das favelas, como os bailes *funk* e músicas conhecidas por ‘proibições’ que fazem apologia ao crime e à violência; dificuldade de autocomposição dos pequenos conflitos pela comunidade, que substitui o traficante pelo comandante da UPP como mediador; desmotivação dos policiais; ocorrências de truculência e corrupção por parte de alguns policiais; e lentidão do processo formal de apuração de infrações em comparação com o processo expedito da anterior norma tácita extralegal imposta pelos traficantes.

A principal crítica, porém, foi em relação ao critério para implantação das UPPs, que não levou em conta os índices de violência, em especial a taxa de homicídio local, por exemplo, haja vista ser esse índice dos mais confiáveis e representativos da violência. No Rio de Janeiro as UPPs foram

² Disponível em: <http://www.upprj.com/index.php/estudo_publicacao/P12>. Acesso em: 15 maio 2017.

instaladas no chamado Eixo Turístico, no entorno do Estádio do Maracanã, desconsiderando regiões mais violentas, como a voltada para a Baixada Fluminense, Norte e Oeste da cidade.

Essas considerações impõem a conclusão de que a implantação de intervenções policiais como as UPP há de considerar a experiência havida no Rio de Janeiro, assim como outras similares, exemplificativamente, a da Base Comunitária de Segurança (BCS) do Calabar, em Salvador, na Bahia, e dos Postos Comunitários de Segurança (PCS), no Distrito Federal. Por fim, especificidades locais, de natureza orográfica, demográfica, cultural e atinente aos arranjos produtivos locais devem, igualmente, ser objeto de ponderada reflexão prévia.

Em linha de reiteração, reafirmamos ter ciência de que esses apontamentos não influenciarão no parecer final, mesmo porque a Comissão de Constituição e Justiça e Cidadania não tem, sobre a proposição, a competência para a aferição do mérito. Todavia, julgamos apropriado fazer tal registro, tendo em vista a matéria tratada na proposição e os desafios que se apresentam ao Estado e à sociedade brasileira no tocante à segurança pública.

Por fim, no que concerne à **técnica legislativa**, cabe assinalar que o projeto de lei carece de aperfeiçoamentos, para atendimento ao que dispõe a Lei Complementar nº 95, de 1998, como se enumeram:

I - adotam-se títulos e capítulos como categorias de agregação, medida que é dispensável considerando o reduzido número de artigos;

II - os Títulos II e III não contêm denominação e os capítulos foram numerados em sequência a partir do primeiro, e não com numeração que se reinicia em cada agregação sob a forma de título;

III - os capítulos foram grafados em letra minúscula e os números indicativos não foram redigidos em algarismos romanos, contrariando o disposto no art. 10, VI, da Lei Complementar nº 95, de 1998;

IV - usa-se hífen para separar a indicação abreviada de cada artigo e o enunciado do dispositivo;

V - o art. 2º faz remissão a lei específica e não ao Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania, por ela instituído;

VI - nas definições constantes do art. 3º usa-se o plural, sendo mais adequada a utilização da forma singular;

VII - certos itens das definições constantes do art. 3º contêm mais de um período num mesmo inciso, situação que contraria recomendações das técnicas de elaboração legislativa;

VIII - a redação de todos os serviços públicos relacionados no art. 4º é indevidamente iniciada com vogais;

IX - no *caput* do art. 4º e no § 3º do art. 13 fazem-se remissões com o uso das expressões “artigo anterior” e “dispositivo anterior”, contrariando o disposto no art. 11, II, “g”, da Lei Complementar nº 95, de 1998, que determina a indicação expressa do dispositivo objeto de remissão,

X - no art. 4º, V, é inadequada a expressão “1º emprego”, que deve ser substituída pela forma extensa “primeiro emprego”;

XI - inobservância de paralelismo na enumeração dos princípios e diretrizes constante do art. 6º, que ora se iniciam com artigo definido, ora se iniciam com a dispensa de sua utilização, sendo necessária a correção para a manutenção da simetria das formas;

XII - utilização dos substantivos regulamento e regulamentação, situação, que, igualmente, não preserva o paralelismo das formas;

XIII - utilização indevida do substantivo “órgão” como referência ou designação dos serviços que integram as unidades de polícia pacificadora; e

XIV - grafia de palavras que não atentam para as normas de ortografia e concordância da Língua Portuguesa.

Diante das questões apontadas e do elevado número de intervenções demandadas, opta-se pela adoção de Substitutivo, mediante o qual são feitas as necessárias correções de técnica legislativa e redação, bem como de adequação jurídica da proposição aos ditames do art. 25 da Lei Complementar nº 101, de 2000, e da Lei nº 13.408, de 26 de dezembro de 2016, que dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e execução da Lei Orçamentária de 2017.

Quantos às Emendas nº 1 e nº 2º da Comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado, registramos que elas atendem aos requisitos de constitucionalidade formal, constitucionalidade material e juridicidade, além de atenderem às disposições da Lei Complementar nº 95, de 1998, quanto à técnica legislativa e à redação.

Em face do exposto, concluímos o nosso voto no sentido da constitucionalidade, juridicidade e boa técnica legislativa do Projeto de Lei nº 370/2011 e das Emendas nº 1 e nº 2º aprovadas pela Comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado, na forma do substitutivo anexo.

Sala da Comissão, em 23 de junho de 2017.

Deputado **LUIZ ALBUQUERQUE COUTO**

Relator

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

SUBSTITUTIVO AO PROJETO DE LEI Nº 370, DE 2011

Estabelece princípios e diretrizes para promoção e instalação de programas, projetos e ações de pacificação social, policiamento comunitário e unidades de polícia pacificadora ou serviços assemelhados em todo território nacional e dá outras providências.

Autor: Deputado ALESSANDRO MOLON

Relator: Deputado LUIZ COUTO

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º Esta lei estabelece princípios e diretrizes para promoção e instalação de programas, projetos e ações de pacificação social, policiamento comunitário, unidades de polícia pacificadora ou serviços assemelhados em todo território nacional.

Art. 2º Aplicam-se aos programas, projetos e ações de pacificação social, policiamento comunitário, unidades de polícia pacificadora ou serviços assemelhados, no que couber, os princípios, diretrizes e regras aplicáveis ao Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania - PRONASCI.

Art. 3º Para fins desta Lei, consideram-se:

I - unidade de polícia pacificadora ou serviço assemelhado: unidade ou serviço vinculado às Polícias Militares das Unidades Federativas cujo objetivo principal é a retomada de territórios dominados pelo narcotráfico, milícias ou outras organizações criminosas, garantindo a segurança e o respeito aos direitos humanos da população local e a ocupação social dos referidos espaços;

II - policiamento comunitário: policiamento fundamentado em conceito de segurança pública que valoriza a interação entre a corporação policial e a população, em que os policiais permaneçam presentes em determinada região e sejam capacitados em temas como direitos humanos, ética e cidadania, construindo, assim, uma relação de confiança com a população;

III - programas, projetos e ações de pacificação social: quaisquer programas, projetos e ações desenvolvidos pelo Estado ou por pessoas físicas ou jurídicas que promovam, estimulem ou integram a participação social, o acesso à cultura, à justiça e a bens e serviços públicos essenciais e de qualidade, em áreas com elevados índices de criminalidade e violência; e

IV - serviços públicos comunitários prioritários: todos os serviços públicos existentes nos municípios, prestados de forma emergencial e prioritária, mediante articulação do Governo Federal e dos Governos Estaduais e Municipais, seus Ministérios, Secretarias, órgãos e entidades vinculados, bem como concessionários de serviços públicos, em parceria, quando for o caso, com pessoas, usuários ou organizações da comunidade atendida.

Art. 4º Incluem-se dentre os serviços públicos definidos no inciso IV do art. 3º desta Lei:

I - instalação de creches e escolas do ensino fundamental e médio, de acordo com a demanda local;

II - construção de áreas de lazer, quadras poliesportivas e equipamentos culturais, acompanhados de projetos esportivos e culturais;

III - implantação de unidades de ensino técnico e profissional e programas de estudo dirigidos no contra turno, de acordo com a demanda local;

IV - viabilização do acesso gratuito e coletivo a *internet* banda larga e construção de redes de energia elétrica e saneamento básico; e

V - garantia de acesso a programas de primeiro emprego e geração de renda pelos jovens.

Art. 5º O Poder Público, em parceria com a comunidade e com prestadores de serviços públicos e privados, poderá promover a oferta de bens e serviços por preços simbólicos ou promocionais.

Art. 6º A implantação de programas, projetos e ações de pacificação social, policiamento comunitário, unidades de polícia pacificadora ou serviços assemelhados obedecerá aos seguintes princípios e diretrizes:

I - promoção dos direitos humanos, intensificando uma cultura de paz, de apoio ao desarmamento, controle de armas de fogo e de combate sistemático a todo tipo de violência ou discriminação;

II - criação e fortalecimento de redes sociais e comunitárias;

III - promoção e respeito a tecnologias sociais e comunitárias;

IV - promoção da segurança e da convivência pacífica;

V - garantia do acesso à justiça e da efetividade da tutela jurisdicional, especialmente nos territórios vulneráveis;

VI - garantia da recuperação e revitalização dos espaços públicos por meio de medidas de urbanização;

VII - observância dos princípios e diretrizes dos sistemas de gestão descentralizados e participativos das políticas sociais e das resoluções dos conselhos de políticas sociais e de defesa de direitos afetos ao Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania - PRONASCI;

VIII - participação e inclusão em programas capazes de responder, de modo consistente e permanente, às demandas das vítimas da criminalidade por intermédio de apoio psicológico, jurídico e social;

IX - estímulo à participação da população de rua em programas educativos e profissionalizantes objetivando a ressocialização e reintegração social ou familiar;

X - promoção de estudos, pesquisas e indicadores sobre a violência na região atendida pelas unidades, em todas as suas dimensões;

XI - transparência de sua execução, inclusive por meios eletrônicos de acesso público;

XII - garantia da participação da sociedade civil;

XIII - respeito aos direitos fundamentais da pessoa humana, especialmente quanto à sua autonomia e liberdade;

XIV - respeito à diversidade e às especificidades populacionais existentes;

XV - promoção dos valores éticos, culturais e de cidadania do povo brasileiro, reconhecendo-os como fatores de prevenção ao uso de drogas e outros comportamentos correlacionados;

XVI - promoção da responsabilidade compartilhada entre Estado e sociedade, reconhecendo a importância da participação social nos programas, projetos e ações previstas nesta lei;

XVII - reconhecimento da interseção dos fatores relacionados com o uso de drogas, sua produção e o tráfico;

XVIII - integração das estratégias estaduais, nacionais e internacionais de prevenção do uso, atenção e reinserção social de usuários e dependentes de drogas e de repressão à sua produção e ao seu tráfico; e

XIX - acesso a serviços públicos comunitários prioritários.

Art. 7º A execução e a gestão dos programas, projetos e ações de que trata esta lei dar-se-ão por meio da conjugação de ações coordenadas das Secretarias de Segurança Pública, de Educação, de Cultura, de Trabalho, de Assistência Social ou órgãos similares das Unidades Federativas com os Ministérios da Justiça, da Saúde, da Educação, da Cultura, do Trabalho e Emprego, do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, da Secretaria Especial de Direitos Humanos, da Secretaria de Promoção da Igualdade Racial, observada a intersetorialidade, sem prejuízo da participação de outros órgãos e entidades das administrações estaduais, municipais e da Administração Pública federal.

Parágrafo único. Serão instituídos Conselhos Gestores para os programas, projetos e ações de que trata esta lei, dos quais participarão representantes das unidades federativas e representantes da sociedade civil.

Art. 8º Para a execução das modalidades tratadas no inciso IV, do art. 3º desta Lei, a União fica autorizada a transferir recursos aos Estados, aos Municípios e ao Distrito Federal, mediante convênio, acordo, contrato, ajuste ou instrumento congêneres, observadas as normas de prestação de contas da aplicação dos recursos.

Parágrafo único. O montante dos recursos financeiros a que se refere esta lei será repassado em parcelas e calculado com base no número de moradores atendidos, conforme disposto em regulamento.

Art. 9º Os Estados, os Municípios e o Distrito Federal prestarão conta dos recursos recebidos, na forma e nos prazos definidos em regulamento e nas demais disposições aplicáveis.

Parágrafo único. É vedada a cumulatividade da percepção do auxílio financeiro a que se refere o *caput* deste artigo com benefícios de natureza semelhante recebidos em decorrência de outros programas federais, permitida a opção por um deles.

Art. 10. As despesas com a execução dos programas, projetos e ações previstos nesta lei observarão os limites de movimentação, de empenho e de pagamento da programação orçamentária e financeira anual.

Art. 11. Ato do Poder Executivo disporá sobre as demais regras de funcionamento de cada modalidade e atividades dos programas, projetos e ações de que trata esta lei, inclusive no que se refere ao estabelecimento de metas, à avaliação, ao monitoramento e ao controle social.

Art. 12. O Poder Executivo fará veicular dados e informações detalhados sobre a execução orçamentária e financeira dos programas, projetos e ações tratados nesta Lei.

Art. 13. As atividades desenvolvidas pelas unidades de polícia pacificadora ou serviços de policiamento comunitário, na forma desta lei, não poderão ser descontinuadas ou interrompidas.

§ 1º O Poder público divulgará, com prioridade, a quantidade de recursos financeiros e o número de servidores civis e militares envolvidos nos programas, projetos e ações de que trata esta lei.

§ 2º Eventual diminuição do efetivo de servidores públicos e policiais militares nas ações de policiamento mencionadas nesta lei dependerá da análise anual de dados, índices e estatísticas sobre violência e qualidade de vida coletados nas comunidades atendidas e justificados em audiência públicas.

§ 3º Além da comunidade atendida, deverão ser ouvidos na audiência pública mencionada no § 2º:

I - representantes da sociedade civil e de organizações não-governamentais;

II - representantes de universidades, institutos ou fundações de pesquisas sobre segurança pública e direitos humanos; e

III - pesquisadores independentes sobre os temas relacionados à matéria tratada nesta Lei.

Art. 14. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Sala da Comissão, em 23 de junho de 2017.

Deputado **LUIZ ALBUQUERQUE COUTO**

Relator